

ОБЗОРЫ

УДК 342.565.2

М.А. Митюков

**О ГЕНЕЗИСЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ
(идеи и предложения второй половины 60–80-х годов XX века)**

В статье впервые обобщается доктринальный опыт исследований возможностей судебного конституционного контроля (надзора) 60–80-х гг. в условиях советской представительной системы государственной власти и вводится в научный оборот материалы Российского государственного архива Новейшей истории (бывшего Архива ЦК КПСС) по этой проблеме. Автор делает вывод, что отечественной доктрине государственного (конституционного) права того времени не удалось выработать четкого представления о будущих формах и системе специализированных органов охраны конституции. Она располагала лишь несколькими альтернативными вариантами решения этого вопроса, связанными с верховенством законодательной (представительной) государственной власти и игнорирующими принцип разделения властей.

Статья является продолжением цикла очерков, посвященных пред истории конституционного правосудия России [1]. Со второй половины 60-х гг. XX в. более широким становится диапазон исследований проблем конституционного надзора и контроля в СССР. Помимо критики института судебной проверки конституционности законов в буржуазных государствах и углубленного изучения отечественного опыта участия Верховного суда СССР в осуществлении конституционного надзора ученые разрабатывают теоретические вопросы конституционной юстиции и уделяют внимание практике конституционных судов, учрежденных в некоторых социалистических государствах.

Специалисты в области конституционного права зарубежных стран в своих работах дают весьма глубокую юридическую информацию о существующей во многих из них конституционной юстиции, фактически подготавливая «почву» для внедрения этого института в перспективе в механизм государственной власти будущих постсоветских государств.

И.А. Ледях в весьма объемной главе коллективной монографии [2] при минимальных отвлечениях на идеологические штампы исследовала предпосылки создания системы конституционного надзора, соотношение конституционности и конституционного надзора (так И.А. Ледях и другие исследователи конституционного права зарубежных стран именовали тогда конституционную юрисдикцию в западных странах). Ею отмечено, что с помощью конституционного надзора решаются актуальные вопросы политической целесообразности и методов применения действующего права при меняющихся условиях.

Автор одна из первых в отечественной науке конституционного права стала утверждать, что «оценка правового политического значения буржуазного института конституционного надзора представляется сложной, комплексной и часто не допускающей однозначного решения задач. Ее разрешение предполагает всесторонний анализ данного института, т.е. выявление его места среди других частей буржуазного государства, его взаимодействия с парламентом, правительством». И.А. Ледях квалифицировала решения конституционных судов по форме как правоприменительные акты, а «в действительности» как «новые нормы права», что, по ее мнению, свидетельствует о прогрессирующем нормотворчестве в рамках конституционного судопроизводства.

Комментируемый труд позволял читателю понять, что в западных странах исходные конституционные

предпосылки формирования, состава и компетенции конституционных судов с неизбежностью ведут к созданию полномочного, независимого противовеса парламенту. Подобные суды представляют собой верховного гаранта, стража незыблемости принципов конституции и законности, создание их является реакцией на рухнувший фашистский режим Германии и ее сателлитов. Поэтому введение специальных органов конституционного контроля и надзора во многих европейских странах рассматривалось «как определенная гарантия действующих правовых норм» и проявление буржуазной либеральной демократии.

Весьма близкую по духу и юридической интерпретации к взглядам предыдущего автора обстоятельную оценку институту конституционной юстиции дал Л.Я. Дадияни. Характеризуя сущность, формы и практику этого института в США, ФРГ, Италии, Франции, Индии, он отмечал, что ведущие конституционалисты этих стран считают конституционную юстицию обязательным атрибутом демократического государственного строя, защиты прав и свобод граждан. Ученый делал вывод, что принцип конституционного надзора сам по себе не является абсолютно реакционным, если он не отрицает верховенства высшего представительного органа и высшей юридической силы принимаемых им актов, если конституционный суд обладает строго определенной компетенцией и не превращается в учреждение, стоящее над всеми другими государственными органами и фактически формирующее конституционные нормы. При этих условиях и определенных обстоятельствах указанный институт, по мнению Л.Я. Дадияни, «может играть в основном прогрессивную роль» [3. С. 39–64].

Вместе с тем сохранялась заимствованная из предыдущих десятилетий и крайне негативная оценка судебной проверки конституционности нормативных актов в западных государствах [4–9]. Р.Х. Вильданов, например, признавая расширение круга стран, где применяется этот институт, а акты конституционной юстиции в качестве самостоятельного источника права, одновременно писал о «яркой политической окраске» судебного конституционного контроля, связывая его с ликвидацией конституционной законности. Он относил этот институт к числу «новых антидемократических элементов послевоенных буржуазных конституций» и полагал, что его сущность одна – «это дополни-

тельная непредставительная инстанция для осуществления постоянного контроля за деятельностью парламента». Она, по утверждению автора, противоречит духу парламентаризма, поскольку формально бесконтрольна и неответственна и «осуществляет прямое нормотворчество, по силе превосходящее парламентское». Но и Р.Х. Вильданов оговаривал, что «оценку конституционного надзора можно дать лишь применительно к конкретным социально-политическим условиям в зависимости от того, какие классовые силы определяют характер законодательства и каковы те интересы, которые защищаются путем конституционного контроля» [10]. Подобный подход уже свидетельствовал о том, что «намечался некоторый отход от точки зрения, объявляющей конституционный надзор абсолютно антидемократическим институтом», к позиции признания такого института целесообразным в современном сложном обществе с его разветвленной правовой системой, всевозрастающей нормотворческой деятельностью и «юридическим производством» [3. С. 61; 11].

Этот отход обусловливался в определенной мере и появлением специализированных органов охраны конституции в зарубежных социалистических странах, что требовало переосмысления прежнего негативного отношения к внепарламентскому конституционному контролю и надзору. Прежде всего, советские исследователи были ознакомлены с опытом организации и функционирования конституционных судов в Югославии, их компетенцией и юридической силой решений. Судебная система, по мнению югославского ученого Р. Лукича, показала, что она является пригодным средством гарантирования законности и ее разумно ввести также в тех случаях, когда речь идет об обеспечении конституционности [12]. При этом обращал на себя внимание тот факт, что данный институт проявил себя как важный государственный орган, имел положительное влияние на нормотворческую деятельность других институтов государства [13, 14]. Однако по более поздним оценкам, он в силу политического режима в стране в тот период еще не позволял реализовать идею правового государства [15]. Интерес к обобщению правовой регламентации и практики конституционного контроля в зарубежных социалистических государствах проявили крупные отечественные ученые-государствоведы И.П. Ильинский и Б.В. Щетинин. Они, в частности, выявили в этих странах «четыре основные формы контроля за конституционной законностью и ее охраны», три из которых условно можно классифицировать как внутрипарламентские, а четвертую – как «обособленную от высших органов государственной власти». К ней были отнесены конституционные суды в Югославии и Чехословакии и предусмотренная Конституцией Кубы 1959 г. Палата конституционных гарантий Верховного суда [16. С. 44–46]. Этот анализ явился одним из факторов, позволивших ученым ставить вопрос о совершенствовании форм конституционного контроля и в нашей стране [16. С. 46; 17; 18. С. 218; 19–20]. Одновременно ими подчеркивалась «спорность» тех или иных конкретных решений в сфере организации контроля в зарубежных социалистических государствах при всем разнообразии его форм и констатирувалось, что «верховное положение» парламента в системе народно-демократического государства «исключает контроль над его деятельностью со стороны судов или каких-либо других органов» [21–22].

Высказана была и точка зрения, что введение в Югославии системы конституционных судов – исключительное явление в практике социалистических стран. Но при этом суды являются частью системы скупщин и тесно связаны с ними отношениями сотрудничества, основанного на общих задачах. Однако признание за конституционными судами права принятия окончательного решения о судьбе закона, по мнению М.А. Шафира, свидетельствовало о том, что принцип верховенства представительных органов в этом случае выражен недостаточно последовательно. Опыт Югославии, как и других социалистических стран, использующих специализированные органы конституционного контроля и надзора, считал ученый, важен с точки зрения взаимоотношений между СССР и союзными республиками и его целесообразно учесть «при рассмотрении полномочий и состава органов конституционного надзора» в нашем государстве [23; 24. С. 111–113].

Все это заставляло более интенсивно продолжить возобновленные в 50-х гг. исследования отечественного опыта судебного конституционного надзора в первое десятилетие существования СССР, выявить его позитивные и отрицательные стороны.

Общая характеристика конституционного надзора, осуществляемого Верховным судом СССР, была различна. Некоторые авторы считали, что «он носил своеобразный характер и не получил широкого распространения» [18. С. 208; 24. С. 114–115; 25]. Но большинство ученых весьма подробно анализировали статус, а некоторые – и практику Верховного суда СССР, осуществляемую в соответствии с Конституцией 1924 г. и положениями об этом суде 1923 и 1929 гг., и констатировали, что он в тот период «был прежде всего органом конституционного надзора» и проводил большую работу по обеспечению соответствия актов союзных республик Конституции СССР [26. С. 18–33; 27. С. 66–73; 28. С. 79–83; 29. С. 205–206; 30]. Приводились внушительные цифры, свидетельствующие об объеме нормативных актов, подвергнутых надзору (например, в 1924 г. – 2197; в 1928 г. – 6272) [27. С. 71].

Ретроспективная оценка конституционного надзора Верховного суда СССР дана М.А. Свистуновой. Она пришла к выводу, что такой надзор был организован только в Союзе и не являлся самостоятельным, реализовывался судом совместно с прокурором Верховного суда СССР и его решения не были окончательными. Предмет конституционного надзора был ограничен только соблюдением Конституции СССР в деятельности органов Союза (кроме Всесоюзного Съезда, ЦИК и его Президиума, а с 1929 г. также – СНК и Совета труда и обороны) и союзных республик. Конституционный надзор являлся последующим и хотя осуществлялся чисто юридическими методами, но не имел специальной юридической процедуры [32–33]. Рассуждения автора, естественно, подводят к выводу, что конституционный надзор Верховного суда СССР как бы являлся стадией, предшествующей конституционному контролю, реализуемому высшими органами государственной власти СССР. По мнению В.Ф. Котока, конституционный надзор Верховного суда СССР носил «по существу консультативный характер», его постановления были рекомендационными заключениями [34. С. 106–117]. Подобные оценки этой функции Верховного суда СССР сохранились и в современной литературе [35].

Глубокий и всеобъемлющий анализ научной литературы 20-х гг. по проблемам конституционного надзора в нашей стране впервые в 1971 г. дал Н.Я. Куприц. Он заметил, что коренные принципиальные отличия советского конституционного надзора от подобного института в буржуазных странах обуславливаются непризнанием принципа разделения властей и независимости судебной власти от системы государственного управления. Это привело к диаметрально противоположным оценкам деятельности Верховного суда СССР в сфере конституционного надзора. Одни авторы полагали, что она «дает основания надеяться на охрану Конституции от извращений и искажений и в том числе предоставленных Конституцией союзным республикам их суверенных прав». Другие считали, что Верховный Суд как консультативный орган себя не оправдывает и органом надзора должна стать прокуратура, так как «идея разрешать конституционные конфликты судебным порядком» не может быть воспринята [36]. Помимо идеологических и связанных с ними юридических аргументов ими приводились и материальные соображения о «дорогостоящих органах (конституционного надзора. — М.М.), лежащих тяжелым бременем на бюджете» [28. С. 80–81].

В 60–70 гг. учеными обозначены причины лишения Верховного суда СССР функции конституционного надзора. Формально многие исследователи связывали это с созданием 20 июня 1933 г. самостоятельной Прокуратуры СССР [26. С. 38; 37. С. 43; 38. С. 79; 39]. Однако корни этих причин более глубокие. П. Скоморохов, приводя архивное письмо Председателя Верховного суда СССР А. Винокурова С. Орджоникидзе, датированное 1929 г., открывает завесу. И мы видим, что предстоящая в 30-х гг. «коренная перестройка Верховного суда СССР» объясняется необходимостью образования «союзной юстиции по типу директивного органа» и связывается с 1929 г. — «годом великого перелома» [28. С. 88]. Объективно этот шаг обуславливался укреплением режима всевластия И.В. Сталина, не нуждающегося даже в «куцем» конституционном надзоре. Прав Б.М. Лазарев, когда писал, что «такой надзор и складывающаяся административно-командная система были несовместимы» [40].

Г.Е. Петухов пытался объяснить «преждевременное упразднение функций конституционного надзора ... субъективными факторами, в том числе недостаточным пониманием социальной сущности и возможностей рассматриваемого надзора». При этом он ставил под сомнение какую-либо связь между созданием прокуратуры СССР и ликвидацией судебного конституционного надзора, мотивируя, что она произошла задолго до образования прокуратуры и до принятия Конституции СССР 1936 г. Верховный суд СССР якобы сохранял функцию конституционного надзора [41. С. 166]. С такой позицией трудно согласиться не только по уже приведенным мотивам, но и потому, что лишение суда упомянутой функции было закреплено законодательно, а затем конституционно еще до 1936 г. [25].

Большинство государствоведов, исследовавших в 60–70 гг. проблему конституционного надзора 20–30 гг., пришли к весьма позитивным выводам. В частности, И.И. Ильинский и Б.В. Щетинин полагали, что «опыт СССР показывает, что конституционный контроль сыграл немалую роль в деле соблюдения Конституции

СССР 1924 г., упорядочил взаимоотношения и координацию действия высших органов власти Союза СССР и союзных республик» [38]. М.А. Шафир также считал, что этот опыт имеет несомненную ценность и свидетельствует о полной возможности и в современных условиях положительно решить проблему учреждения органов конституционного надзора [24. С. 116]. И, наконец, Г.Е. Петухов наиболее категорично предлагал возродить функцию конституционного надзора Верховного суда СССР в форме дачи заключений Верховному Совету СССР и его Президиуму по их требованию о соответствии Конституции Союза ССР актов и действий высших органов власти союзных республик и Совета министров СССР. А Генеральному прокурору СССР предоставить право запрашивать заключения Верховного суда СССР по вопросам о конституционности актов министерств и ведомств, центральных органов общественных организаций в наиболее сложных случаях [41. С. 167].

Как отмечал В.Ф. Коток в начале 70-х гг., проблема конституционной законности, конституционного надзора и контроля долгое время мало привлекала внимание специальной литературы по советскому государственному праву. Ее игнорировали и в учебниках [34. С. 97–98].

Но вряд ли это можно объяснить только пробелом в учебных программах, как это делает известный ученый. Во многом такое положение обуславливалось господствующей тогда идеологией и доктриной советского права. Поэтому обращение в 60–начале 70-х гг. к названной тематике в советском государственном праве можно оценить как положительное явление. Исследования конституционной законности, вопросов разграничения конституционного надзора и конституционного контроля, непосредственного применения конституционных норм, проектирование возможных организационно-правовых форм и полномочий органов конституционного надзора подготовили почву для будущих преобразований в этой сфере.

Следует особо подчеркнуть, что в исследуемый период крупные ученые-государствоведы начали писать не просто о «социалистической законности», а о задачах и сущности конституционной законности. Если отбросить идеологическое обоснование этой законности, то можно увидеть, что конституционная законность выводится из принципов народовластия, учредительного характера Основного Закона, его наивысшей юридической силы в правовой системе, иерархии и субординации нормативных актов. Делался принципиальный вывод, что их «полное соответствие» Конституции «имеет в виду не дословное текстуальное, а полное принципиальное соответствие». Одной из существенных гарантий единства правовой системы и обеспечения конституционной законности признавалось «постоянное функционирование государственных органов, наделенных определенными полномочиями в области конституционного надзора и конституционного контроля» [20. С. 106; 34. С. 98–104; 37. С. 40].

В соответствии с традициями первых десятилетий XX в. в науке возрождается категория «конституционность». Правда, она еще отождествляется с понятием конституционной законности и рассматривается как «ядро общей законности». При этом конституционный контроль (надзор) мыслится как важное средство обеспечения конституционности, а толкование действующих законов признается его разновидностью.

И.П. Ильинский, Б.В. Щетинин предпринимают попытку в обобщающей форме определить задачи конституционного контроля. По их мнению, таких задач пять:

- 1) обеспечение точного и неукоснительного соблюдения Конституции в деятельности государственных органов;
- 2) выявление и устранение противоречащих Конституции правовых актов и отдельных норм;
- 3) предупреждение неконституционности вновь принимаемых актов;
- 4) обеспечение соответствия республиканских конституций федеральной Конституции;
- 5) разрешение споров о компетенции между государственными органами.

Авторы рассматривают конституционный контроль как всеобъемлющий в смысле охвата как сферы творчества, так и сферы соблюдения действующих конституционных норм [37. С. 41, 44].

Ю.П. Еременко формулирует сущность и цель конституционного контроля. Последний понимается им как высшая форма контрольной деятельности государства, характеризующаяся верховенством, исключительностью и неограниченностью. Подобный контроль ученым мыслится как обязанность высших представительных органов власти. Он преследует цель обеспечения конституционной законности, т.е. режима народовластия, основанного на точном и неуклонном соблюдении конституционного законодательства всеми органами власти, должностными лицами, общественными организациями, гражданами [20. С. 108–109]. Очевидно, что с высоты нашего времени такое понятие цели конституционного контроля весьма ограничено как в отраслевом аспекте, так и в международно-правовом, а также в понимании соотношения права и закона.

До конца 60-х гг. в советской государствоведческой литературе обычно не разграничивали понятия конституционного надзора и контроля, чаще всего их отождествляли. В частности, в 1969 г. А.Б. Венгеров писал: «Под конституционным надзором следует понимать деятельность специально созданных государственных органов (в том числе и судов), направленную на проверку соответствия обыкновенных законов, иных нормативных актов конституционным нормам с целью отмены (при помощи специально разработанной процедуры) тех актов, которые противоречат Конституции» [38. С. 78].

Применительно к особым, специальным органам обеспечения верховенства конституции господствующим преимуществом являлся термин «конституционный надзор». Между тем многие правоведы еще с начала 20-х гг. проводили определенные различия между надзором и контролем. Так, проф. А. Колесников под надзором понимал лишь изучение, исследование вышестоящими органами деятельности нижестоящих, осуществляемых в специфических формах (отчеты, доклады, обследования и ревизии). «Контроль же, по его мнению, выражался в наблюдении за законностью действий органов низших и в отмене незаконных постановлений и распоряжений последних» [43].

В.Ф. Коток также акцентировал внимание на то, что орган, осуществляющий надзор, не может сам ни отменить незаконный акт, ни наказать нарушителя, ни тем более давать оперативные указания по устранению обнаруженных нарушений. Контроль же заключается в

том, что контролирующие органы имеют право отмены незаконных актов [34. С. 104–111; 44].

На различие полномочий и методов деятельности контроля и надзора обратил внимание и А.Е. Лунев, который отметил, что «контрольные органы могут в необходимых случаях... отменять незаконные распоряжения, давать обязательные указания» [45]. Идеи разграничения контроля и надзора впоследствии были поддержаны в работах многих юристов, представляющих разные отрасли правоведения [46].

Исходя из этих общетеоретических позиций, М.А. Шафир подчеркнул различие между конституционным надзором и конституционным контролем. Он полагал, что названные общие положения должны учитываться в организации конституционного надзора в стране. Создание и деятельность его не может преследовать цели ограничения верховенства высшего представительного органа. Контроль и право отмены законов должно сохраняться за последним [18. С. 208–209]. Таким образом, этим автором теоретически обосновывалось преимущество парламентского конституционного контроля над возможностями гипотетического особого органа конституционного надзора. Эту позицию разделяли и другие авторы [20. С. 113].

Новым в отечественном государствоведении того времени являлось рассмотрение конституционного надзора и контроля в тесной связи с непосредственным применением конституционных норм. А.Б. Венгеров характеризовал конституционный надзор (контроль) как механизм непосредственного применения правовосстановительной санкции, являющейся свойством конституционных норм [38. С. 78–82]. Такой подход в перспективе обеспечивал ведущую роль конституционной юстиции в реализации конституционной ответственности институтов государства и должностных лиц.

Начиная с 1967 г. многие ученые высказываются о важности повышения эффективности конституционного надзора. Учитывая специфический характер этой функции, И.Н. Кузнецов предложил продумать вопрос о возможности учреждения *в системе высшего представительного органа власти* (выделено мной. – М.М.) особого органа конституционного надзора (в лице постоянного комитета или объединенной комиссии; образуемой палатами на паритетных началах) [37. С. 48; 47–48]. Другой исследователь – В.А. Рянжин для укрепления конституционной законности, повышения роли Конституции и активной борьбы с субъективизмом и волюнтаризмом в деле государственного руководства обществом полагал «целесообразным создать в СССР, а также в каждой из республик конституционные советы как органы верховного надзора за соблюдением Конституции всеми, в том числе и высшими правотворческими органами» [29. С. 207–209]. М.А. Шафир уже ведет речь о «создании специальной системы конституционного надзора» в государстве. Орган конституционного надзора (конституционная комиссия или конституционный комитет), по его мнению, должен избираться на паритетных началах на совместном заседании обеих палат Верховного Совета СССР и быть целиком перед ним ответственным [18. С. 217–220].

К идее создания конституционного комитета Верховного Совета СССР и аналогичных комитетов в союзных и автономных республиках склонялся и В.Ф. Ко-

ток, полагающий, что такое наименование закономерно выделяет орган конституционного надзора среди других постоянных комиссий законодательных органов. Он не исключал образования для этой цели и постоянной комиссии Верховного Совета СССР, в состав которой могли бы избираться на две трети депутаты Верховного Совета и на одну треть – специалисты.

Поскольку конституционный надзор имеет специфические задачи и его деятельность отличается от других постоянных комиссий Верховного Совета, то В.Ф. Коток предлагал издать в законодательном порядке положения о конституционном надзоре соответственно в СССР, союзных и автономных республиках [34. С. 115]. И.П. Ильинский и Б.В. Щетинин полагали, что статус органов конституционного контроля, как и полномочия Верховного Совета в этой области, должен быть четко зафиксирован в союзной и республиканских конституциях, на основе которых затем принимаются положения о конституционном контроле в СССР и республиках [37. С. 48].

В.А. Рянжин один из первых сформулировал принципы деятельности будущих органов конституционного надзора: их независимость и свобода в своих суждениях о конституционности законов; компетентность и авторитетность; наличие эффективного механизма приостановления и отмены законов, признанных неконституционными; предоставление каждому гражданину, всем государственным органам, общественным организациям, предприятиям и учреждениям права обращения в органы конституционного надзора, а также права по собственной инициативе рассматривать вопросы о конституционности законов; глубокая аргументированность решений органов конституционного надзора; представление в них всех союзных республик. При этом автор исходил из идеи безусловного сохранения за Верховным Советом СССР «верховой законодательной и иной власти в государстве», т.е. в том числе и контрольной власти [29. С. 207–208]. Надо сказать, что эта идея лейтмотивом звучала почти во всех научных исследованиях того времени [18. С. 219].

В эти же годы выдвигаются и конкретные предложения о компетенции органов конституционного надзора [18. 219; 29. С. 207–208]. В.Ф. Коток предлагал, чтобы специальный государственный орган конституционного надзора координировал осуществление этой функции в масштабе страны. Помимо этого он непосредственно по своей инициативе или по требованию высших органов государственной власти давал бы заключения:

1) о соответствии конституций союзных республик Конституции СССР;

2) о соответствии законов союзных республик, указов президиумов верховных советов союзных республик и актов советов министров союзных республик общесоюзному законодательству и Конституции СССР;

3) по спорным вопросам между Союзом ССР и союзными республиками, между союзными и республиканскими органами, между отдельными республиками;

4) о соответствии законов СССР, указов Президиума Верховного Совета СССР и актов Совета министров СССР Конституции СССР.

По мнению ученого, орган конституционного надзора мог бы давать заключения не только на вступившие в силу правовые акты, но и на их проекты [34. С. 113].

Вместе с тем некоторые ученые ошибочно полагали, что в нашей стране нет необходимости в установле-

нии конституционного надзора для охраны прав граждан и можно ограничиться лишь законодательным закреплением их права обращаться в суд с жалобой на незаконные действия любого должностного лица [18. С. 218–219].

Юридическая природа конституционного надзора обуславливала выводы авторов о том, что его решения в отношении законов как Союза ССР, так и союзных республик не могут носить окончательного характера. Они должны представлять собой достаточно мотивированные заключения, которые подлежат рассмотрению соответствующим Верховным Советом. При этом, как считал М.А. Шафир, соглашаясь с заключением, Верховный Совет сам вносит изменения в закон. Если же он не согласится с заключением, то принимает окончательное решение, выступая как полномочный представитель народа. Что касается актов органов государственного управления, то вопрос об их отмене и изменении, по мнению ученого, по представлению органа конституционного надзора может решаться Президиумом Верховного Совета [18. С. 217–218; 37. С. 48].

Исходя из концепции верховенства представительных органов власти, многие советские государственеды на рубеже 70-х гг. выступают против наименования органов охраны Конституции Конституционным судом, мотивируя тем, что такое название «представляется менее удачным, поскольку этот орган не является органом, отправляющим правосудие» [29. С. 207, сн. 1]. М.А. Шафир считал, что наименование «Конституционный суд» нежелательно, «поскольку речь в данном случае не идет о предоставлении права окончательного решения вопроса о конституционности закона или другого нормативного акта и соблюдении при этом какой-то определенной судебной процедуры» [18. С. 220]. В то же время отдельные авторы полагали, что даже несудебный специальный орган конституционного надзора должен действовать с применением особой процедуры [37. С. 48]. В.Ф. Коток также был против использования судебной формы в осуществлении конституционного надзора. Он писал: «Представляется, что таким органом не должен быть Верховный суд СССР». Позиция ученого основывалась на том, что «проверка конституционности законов является не специфически судебной (правовой), а политической деятельностью». Императивная судебная деятельность, считал он, не удобна для конституционного надзора, который может распространяться и на законодательные органы. В.Ф. Коток не мог себе представить возможным порядок, при котором Верховный суд осуществлял бы надзор за конституционностью законов, издаваемых Верховным Советом [34. С. 113–114]. Поэтому он не согласился с А.Б. Венгеровым, пожалуй, одним из немногих тогда ученых, утверждавшим, что «создание специальной судебной системы для выполнения функций конституционного надзора» не противоречит демократизму [38. С. 81].

Интересно, что несколькими годами позже многие предложения, высказанные в ходе «всенародного обсуждения» проекта Конституции 1977 г., отражали сложившийся к этому времени уровень теоретических разработок по проблемам конституционного надзора и контроля. Причем, как и в науке, разброс мнений был значительным: от консервативных до либеральных, от частных до концептуальных, от общих до конкретизи-

рованных. Но в большинстве своем они не выходили за пределы официальной доктрины единства государственной власти и приоритета представительных органов власти. Так, доцент Свердловского юридического института В.Г. Прохоров полагал необходимым закрепить право Президиума Верховного Совета СССР контролировать соблюдение Конституции СССР Верховным судом, Государственным арбитражем и Генеральным прокурором СССР соответственно при издании ими руководящих разъяснений и приказов [49. Д. 127. Л. 73]. В.Р. Меснянин (г. Курган) предлагал в специальной статье Конституции определить органы, осуществляющие постоянный контроль за ее соблюдением [49. Д. 100. Л. 296]. А.И. Спешов (Архангельская обл.) хотел, чтобы Верховный Совет СССР создал «специальный орган для надзора за соблюдением Конституции СССР» [49. Д. 131. Л. 51]. Профессор Д.Д. Мурванидзе (г. Тбилиси) считал целесообразным, чтобы такой орган находился при Президиуме Верховного Совета СССР [49. Д. 115. Л. 1, 96]. М.В. Черник (Донецкая обл.) и другие полагали, что контроль за соблюдением Конституции СССР, законов и иных актов государственных органов Верховный Совет СССР должен осуществлять через постоянную Конституционную комиссию [49. Д. 94. Л. 185]. При этом А. Гапаненко (Витебская обл.) думал, что такая комиссия, помимо осуществления контроля за соблюдением Конституции, могла бы заниматься разработкой новых проектов Конституции [49. Д. 120. Л. 215]. А.А. Андреев ограничивал компетенцию этой комиссии «повседневным контролем за соответствием циркуляров, издаваемых министерствами и другими руководящими государственными органами, Конституции СССР». Причем комиссия лишь должна докладывать о нарушениях Президиуму Верховного Совета СССР, который принимал бы окончательные решения [49. Д. 117. Л. 150].

Г.А. Байкалов (г. Красноярск) считал, что Генеральный прокурор СССР должен организовать и возглавить комитет по охране и защите Конституции СССР. Комитету целесообразно передать рассмотрение жалоб граждан на органы власти, нарушающие Конституцию СССР, и представления органов власти в отношении лиц, посягающих на Основной Закон неправомерными действиями [49. Д. 117. Л. 171].

Кандидат юридических наук К.Д. Мухамедшин (г. Караганда) обосновал необходимость создания Конституционного Совета – постоянно действующего надзорного органа Верховного Совета СССР, избираемого им и подотчетного ему. Компетенция и порядок деятельности Конституционного Совета, по мнению ученого, должны определяться законом. При создании этого органа целесообразно учесть опыт конституционного надзора в СССР и зарубежных социалистических странах. Кроме того, К.Д. Мухамедшин предложил подобные органы создать и в республиках [49. Д. 119. Л. 98–94]. Автор фактически изложил точку зрения, ранее обоснованную им в его монографии [50].

В отдельных предложениях граждан отстаивалось их право на конституционную жалобу [49. Д. 125. Л. 203, 257; Д. 127. Л. 41]. В частности, А. Головки (г. Минск) предлагал, чтобы такие жалобы рассматривались судом, если не установлен иной порядок [49. Д. 113. Л. 18].

Характерным для обсуждения проекта Конституции СССР являлось и обращение к опыту Верховного

суда СССР 1924–1933 гг. Но этот опыт некоторыми прочитывался по-новому и уже развивался до идеи создания специального конституционного суда. Так, если М. Духанин (г. Москва) предлагал записать в Конституции СССР, что контроль за ее соблюдением возлагается на Генерального прокурора и Верховный суд СССР [49. Д. 119. Л. 129], то Г.И. Инфантов (г. Куйбышев) утверждал, что «Верховный суд 1924 года был почти конституционным. Логика говорит о том, что в 1977 году Верховный суд вполне может быть конституционным, без всяких оговорок. Конституционный суд будет украшением нашей Конституции и выбьет почву из-под ног у многих западных критиков» [49. Д. 119. Л. 215].

Естественно, что и патриарх идеи отечественного судебного конституционного контроля В.К. Дябло (г. Калининград), ссылаясь на опыт Верховного суда СССР 20-х гг. и конституционных судов Югославии и Чехословакии (правда, последний в то время еще не был создан), высказался за возложение функций конституционного контроля не на Верховный суд СССР, а на специальный Конституционный суд. В основу деятельности этого суда профессор предлагал положить принцип осуществления нормоконтроля законов и актов «министерств и центральных органов» по инициативе самого суда, а также государственных органов и общественных организаций и отдельных граждан. Но ученый осторожно замечал, что «в отношении законов Конституционному суду может быть представлено лишь право давать законодательным органам свои заключения о неконституционности, а отмена неконституционных законов должна быть исключительным полномочием законодательных органов.

Что же касается неконституционных актов министерств и других центральных органов, то они могут быть отменены постановлениями самого Конституционного суда» [49. Д. 118. Л. 157]. Фактически В.К. Дябло была предложена концепция не конституционного суда, а органа конституционного надзора в судебной «оболочке». Близко к этой позиции было и предложение Б.И. Романенко (г. Химки Московской обл.) об учреждении специального контрольного органа (ведомства охраны Конституции) при Верховном Совете СССР [49. Д. 115. Л. 96].

Глубже понимали эту проблему некоторые неспециалисты в области конституционного права. Так, инженер-геолог А.С. Анисимов (г. Ленинград) предложил «предусмотреть орган, ответственный за соблюдение Конституции – конституционный суд – с правом толкования неясных положений Конституции и с правом «вето на любой закон, противоречащий Конституции» [49. Д. 113. Л. 106].

Официально обобщенные итоги «всенародного обсуждения» проекта Конституции 1977 г. свидетельствуют, что в обществе сложился интерес к конституционному контролю, в том числе к судебной проверке конституционности нормативных актов. Причем он оказался более значительным как в количественном, так и качественном аспектах, чем при подготовке проекта Конституции в 1962–1964 гг. Однако в отличие от времен хрущевской «оттепели» отношение партийных и советских органов к названной проблеме никоим образом не проявилось. Члены Конституционной комиссии, члены и кандидаты в члены ЦК КПСС, секретари обкомов КПСС, единственной и правящей тогда партии, на майском и октябрьском

(1977 г.) пленумах ЦК КПСС, предшествующих принятию Конституции СССР и обсуждавших ее проект, не поднимали вопроса о специализированном конституционном надзоре или судебном конституционном контроле. Не вносили они изменений и дополнений в этой части ни к апрельской, ни к майской редакциям проекта, подготовленного рабочей группой Секретариата ЦК КПСС на основе предложений членов Конституционной комиссии [51]. Председатель Конституционной комиссии Л.И. Брежнев в докладе о проекте Конституции СССР на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва, принявшей Основной Закон, ни словом не обмолвился о поступивших предложениях об органах специализированного конституционного надзора и контроля [52]. Это еще раз подтверждает, что идея создания этих институтов была чужда официальной доктрине советского конституционного права и проводимой государственной политике.

Характерно, что одним из направлений критики проекта Конституции СССР на Западе тогда являлось то, что, несмотря на «расширение в ней списка основных прав человека, в СССР не существует суда, который мог бы добиться их осуществления» (выступление представителя Федерального института восточно-европейских и международных исследований ФРГ Г. Зимана / Голос Америки, 25–27 июня. 1974 г. [49. Д. 176. Л. 45]).

С принятием Конституции СССР 1977 г. в советском государствоведении на целое десятилетие ослабляется активность исследований в области специализированного конституционного контроля и надзора. Лишь в отдельных трудах в общих фразах отмечается, что к числу юридических факторов социального механизма действия конституции принадлежат ее нормы, которые регулируют вопросы, связанные с тем, какие органы дают обязательное толкование конституции или решают вопрос конституционности законов [53]. Подчеркивается, что конституционный контроль и надзор, независимо от их форм, «ни в коей мере не могут преследовать цели ограничения верховенства высшего представительного органа государственной власти, олицетворяющего суверенитет советского народа» [54. С. 184; 55. С. 186]. Вместе с этим продолжается разработка общетеоретических понятий «конституционная законность» и «правовая охрана конституции». Под последней понимают совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается выполнение всех норм, установленных конституцией и строгое соблюдение режима конституционной законности [54. С. 182; 56. С. 28]. Исследователи вплотную подступают к проблеме конституционной ответственности, понимая под ней «отрицательную оценку совершенного нарушения конституции» для восстановления конституционной законности. Причем констатируется, что субъектом такой ответственности могут быть и органы государственной власти в случае принятия ими неконституционного акта. Одновременно под влиянием существовавшей практики утверждается, что может иметь место конституционная ответственность и в «узкоюридическом» ее понимании, например, лишение гражданства и др. [56. С. 183–184].

В связи с 60-летием Верховного суда СССР вновь проявляется интерес к его опыту конституционного надзора в первое десятилетие. Прежние положительные и политические оценки этой деятельности, к сожалению,

дополняются утверждением, что она «была временной, но крайне необходимой работой, проводимой в период становления государства и активного законотворчества» [55. С. 174–191; 57], что косвенно подчеркивает несвойственность судебным органам функции непосредственной охраны конституции.

По инерции продолжается исследование разнообразных форм контроля и надзора за соответствием правовых актов конституции в зарубежных социалистических странах [58–59]. При этом особое внимание уделялось учрежденным в середине 80-х гг. Конституционно-правовому совету в Венгрии и Конституционному трибуналу ПНР. Они рассматривались как специфические, специализированные органы по проверке конституционности нормативных актов, созданные в рамках парламентского конституционного контроля. Причем если решения Конституционно-правового совета Венгрии носили необязательный консультативный характер, то акты Конституционного трибунала ПНР, являясь окончательными, могли подлежать повторному рассмотрению [60]. В зарубежной литературе тех времен отмечалось, что Конституционно-правовой совет Венгрии, в компетенцию которого хотя и входил ограниченный нормативный контроль, все же не был независимым органом юстиции [61]. Хотя, как и в СССР, идея учреждения нового конституционного суда в этих странах не нашла тогда поддержки, названные новеллы в государственном устройстве восточно-европейских соседей вызвали весьма положительные отклики в нашей литературе [62].

Специалисты конституционного права буржуазных стран в 80-е гг. традиционно продолжают исследовать проблемы конституционного контроля как в обобщающих трудах [63–64; 65. С. 115–120], так и в работах, посвященных отдельным государствам [66–68]. Сохраняя в целом идеологический подход к этому институту, авторы стремятся найти в нем и позитивные моменты. Б.С. Крылов, в частности, отмечает важную роль Верховного суда США «в ликвидации маккартизма и иных наиболее уродливых проявлений устремлений реакции» и считает, что суд является важным политическим учреждением, регулирующим объем полномочий основных органов власти и управления, а также взаимоотношения между ними [69]. От «однозначной оценки» деятельности Верховного суда США призвал отойти и З.М. Черниловский, полагая, что этот орган даже «в рамках одного и того же исторического периода... выступает в различных ролях» [66. С. 5–6]. По мнению О.А. Жидкова, институт конституционного контроля внес существенные коррективы в схему разделения властей, превратив судебную власть в реально значимый «противовес» другим ветвям федеральной власти» [67. С. 80–81]. С.В. Боботов четко обозначил, что судебный конституционный контроль «завоевал мало кем оспариваемую репутацию суверенного национального арбитра» (США), «посредника между правящим большинством и оппозицией, создавая баланс между парламентом и правительством» (Франция) и т.д. [65. С. 115].

Западный опыт проверки конституционности нормативных актов, несмотря на идеологические и политические предубеждения, к концу 80-х гг. становится притягательным в своем значении для конституционалистов и политиков, а следовательно, и для будущих преобразований в системе государственной власти страны. В целом

же отечественной доктрине государственного (конституционного) права к этому времени не удалось выработать четкого представления о будущих формах и системе специализированных органов охраны конституции. Она рас-

полагала несколькими альтернативными вариантами решения этого вопроса, связанными с верховенством законодательной (представительной) государственной власти и игнорирующими принцип разделения властей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Митюков М.А. О генезисе конституционного правосудия в России (идеи, проекты, институциональные предпосылки XIX – начала XX в.) // Государственная власть и права человека: Сб. статей. Томск: Изд-во Том. ун-та. 2001. С. 101–118; Митюков М.А. О генезисе отечественного конституционного правосудия (идеи, предложения, проекты 30-х – первой половины 60-х гг. XX в.) // Проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Томск: Изд-во ТГУ. 2003. Ч. 14. С. 90–108.
2. Ледях И.А. Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма. М., 1966. С. 282–333.
3. Дадияни Л.Я. К вопросу о сущности, формах и оценке института конституционного надзора // Труды Университета дружбы народов им. П. Лумумбы. Том XX. Экономика и право. М., 1967. Вып. 2.
4. Левин И.Д. Крах буржуазной демократии и современное государственное право капиталистических стран. Вып. 1. США. М.: Изд-во АН СССР, 1951. С. 61.
5. Мишин А.А. Центральные органы власти США – орудие диктатуры монополистического капитала. М., 1954. С. 158–174.
6. Юдин А.А. Верховный суд США и новое наступление реакции // Государство и право зарубежных стран. Инф. сб. № 5. М., 1960. С. 3–12.
7. Амбарцумов Е.А. Критика реакционных теорий итальянских ревизионистов в области государства и права // Ученые записки института международных отношений. М., 1961. Вып. 111. С. 94–97.
8. Сидоров Н.А. Центральные государственные органы ФРГ. М., 1961. С. 188–205.
9. Конституционный механизм диктатуры монополий. М.: Наука, 1964. С. 72–80.
10. Вильданов Р.Х. Конституции в политической системе буржуазного общества. М.: Международные отношения. 1968. С. 125–140.
11. Туманов В.А. Конституционная юстиция // Судебная система западных стран. М.: Наука, 1991. С. 48–49.
12. Вопросы социалистической конституции. София, 1969. С. 231.
13. Щетинин Б.В. Новый шаг в укреплении дружеских связей между советскими и югославскими юристами // Сов. государство и право. 1964. № 9. С. 136–137.
14. Иованович Б. Конституционные суды Югославии // Сов. государство и право. 1967. № 3. С. 113–123.
15. Тестен Ф. Толковательная функция конституционного суда // Конституционное правосудие на рубеже веков: Материалы международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного суда Российской Федерации (1–9 ноября 2001 г.). М.: Норма, 2002. С. 140.
16. Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Сов. государство и право. 1969. № 9.
17. Рянжин В.А. Конституция как особый правовой акт советского государства // Актуальные проблемы Советского государства и права в период строительства коммунизма. Л.: Изд-во ЛГУ, 1967. С. 206–207.
18. Шафир М.А. Компетенция Союза ССР и союзной республики (конституционные вопросы). М., 1968.
19. Кузнецов И.Н. Роль конституционного законодательства европейских социалистических стран в утверждении режима социалистической законности // Ученые записки ВНИИСЗ. 1971. Вып. 25. С. 95–97.
20. Еременко Ю.П. Государственное право социалистических стран. Волгоград, 1976. С. 111–112.
21. Государство и демократия в период построения развитого социализма. М.: Наука, 1974. С. 122.
22. Махненко А.Х. Речь на кн. Розмарин С. Конституция как основной закон Польской Народной Республики. Варшава, 1961. 213 с. (на польск. яз.) // Сов. государство и право. 1962. № 4. С. 146–147.
23. Нванйичева Н.П. Основные черты Конституции Социалистической Федеративной Республики Югославии // Ученые записки Саратовского юридического института. Саратов, 1966. Вып. 14. С. 127–128.
24. Шафир М.А. Проблема конституционного надзора в Советском союзном государстве // Ученые записки Таджикского госуниверситета. Душанбе, 1969. Том 2. С. 111–113.
25. Ронин С.Л. Принцип пролетарского интернационализма в советском социалистическом праве. М., 1956. С. 133.
26. Добровольская Т.Н. Верховный суд СССР. М., 1964. С. 18–33.
27. Шейнин Х. Первые годы деятельности Верховного суда СССР (1924–1929) // Верховному суду СССР – 40 лет: Сб. статей и других материалов / Под ред. А.Ф. Горкина. М., 1965. С. 66–73.
28. Скоморохов П. Верховный суд СССР в годы социалистического переустройства страны // Там же. С. 79–83.
29. Рянжин В.А. Конституция как особый правовой акт Советского государства // Актуальные проблемы советского государства и права в период строительства коммунизма. Л.: Изд-во ЛГУ, 1967. С. 205–206.
30. Петухов Г.Е. Общий надзор Верховного суда СССР по Конституции СССР 1924 г. // Сов. государство и право. 1974. № 4. С. 120–124.
31. Советская историко-правовая наука: очерки становления и развития. М.: Наука, 1978. С. 239.
32. Свистунова М.А. К вопросу об истории конституционного надзора в советском союзном государстве // Проблемы национально-государственного строительства. Тезисы докладов на научной конференции юридического факультета БГУ (14 февраля 1970 г.). Минск, 1970. С. 158–162.
33. Свистунова М.А. Проблемы конституционного надзора в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ИГП АН СССР, 1971. С. 11.
34. Коток В.Ф. Конституционная законность, конституционный надзор и конституционный контроль в СССР // Вопросы советского государственного (конституционного) права // Труды Иркутского гос. ун-та. Т. 81. Серия юрид. Вып. 12, ч. 2. Иркутск, 1971. С. 106–107.
35. Топорнин Б.Н. Развитие судебной власти в России: общие подходы. С. 31.
36. Куприц Н.Я. Из истории науки советского государственного права. М., 1971. С. 232–236.
37. Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах. С. 43.
38. Венгерова А.Б. Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм // Проблемы конституционного права: Сб. статей // Отв. ред. И.Е. Фарбер. Саратов, 1969. С. 79.
39. Мухамедшин К.Д. Деятельность Президиума Верховного совета союзной республики по укреплению законности. М., 1975. С. 23–24.
40. Лазарев Б.М. «Разделение властей» и опыт Советского государства // Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. М.: ИГП АН СССР, 1989. С. 151.
41. Петухов Г.Е. Об историческом опыте конституционного надзора Верховного суда СССР (1924–1936 гг.) и его использование в современных условиях // Демократия и право развитого социалистического общества: Материалы Всесоюзной научной конференции 21–23 ноября 1973 г. М.: Изд-во МГУ, 1975.
42. Постановления Седьмого Съезда Советов Союза ССР. М., 1935. С. 3–7.
43. Колесников А. Взаимные отношения между высшими и низшими органами РСФСР // Власть Советов. 1923. № 4. С. 24–31.
44. Некоторые вопросы общего надзора прокуратуры. М., 1945. С. 22–24.
45. Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М., 1957. Гл. 1.
46. Беляев В.П. Надзор и контроль как формы юридической деятельности // Право и политика. 2002. № 5. С. 24–30.
47. Кузнецов И.Н. Тридцатилетие конституции победившего социализма // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 10. М., 1967. С. 190.
48. Еременко Ю.П. Нормы советских конституций. Автореф. дис. ... юрид. наук. Саратов, 1968. С. 19–20.
49. Российский государственный архив Новейшей истории. Ф. 5. Оп. 73.
50. Мухамедшин К.Д. Деятельность Президиума Верховного Совета союзной республики по укреплению законности. М., 1975. С. 22.

51. РГАНИ. Ф.2. Оп. 3. Д.д. 413–443 (Фонд «Пленумы ЦК КПСС»).
52. Внеочередная седьмая сессия Верховного Совета СССР (девятый созыв). 4–7 октября 1977 г. Стенограф. отчет. М.: 1977. 525 с.
53. Общие начала теории социалистической конституции / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Наука, 1986. С. 222.
54. Теоретические основы советской конституции. М.: Наука, 1981.
55. Курицын В.М. Становление социалистической законности. М.: Наука, 1983.
56. Еременко Ю.П. Конституционные проблемы законности в условиях развитого социализма.
57. Чистяков Н.Ф. Верховный суд СССР. М.: Наука, 1984. С. 26.
58. Ильинский И.П., Страшун Б.А., Ястребов В.И. Государственное право зарубежных социалистических стран. М., 1985. С. 91.
59. В.Г. Турко. О конституционном контроле в ВНР // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды ВНИИСЗ. М., 1986. Вып. 35. С. 134–143.
60. Бамба И. Контроль за соответствием нормативных актов Конституции в ПНР // Сов. государство и право. 1987. № 5. С. 123.
61. Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сб. докладов. М.: Центр конституционных исследований, 1999. С. 79, сн. 22.
62. Маклаков В.В. Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах. М.: ВЮЗИ, 1988. С. 3–4.
63. История буржуазного конституционализма XIX в. / Ред. кол. В.С. Нерсисянц, В.Г. Графский, Л.С. Мамут. М.: Наука, 1986. С. 57–62.
64. Современное буржуазное государственное право: Критические очерки / Отв. ред. В.А. Туманов. М.: Наука, 1987. Том 2. С. 294–314.
65. Боботов С.В. Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика // Сов. государство и право. 1989. № 3. С. 115–120.
66. Черниловский З.М. От Маршалла до Уоррена: Очерки истории Верховного суда США. М., 1992.
67. Жидков О.А. Верховный суд США: право и политика. М., 1985.
68. Егоров С.А. Современная наука конституционного права США. М.: Наука, 1987. С. 163–182.
69. Крылов Б.С. Вступительная статья // Джинджер Энн Ф. Верховный суд и права человека в США. М.: Юрид. лит. 1981. С. 5–24.

Статья поступила в научную редакцию «Юридические науки» 17 апреля 2003 г.