

УДК 342.565.2

О.В. Брежнев, д-р юрид. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск, Россия) (e-mail: obrezhnev@yandex.ru)

КОМИТЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА СССР: ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ, ПРАВОВОЙ СТАТУС, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В настоящей статье автор рассматривает историю создания и правовой статус Комитета конституционного надзора СССР – специализированного органа, призванного обеспечивать правовую охрану Конституции СССР. Отмечается, что учреждение данного института следует рассматривать в свете тех задач, которые стояли перед Советским государством в конце 1980 – начале 1990-х гг.: демократизация государственного управления, преодоление сепаратистских тенденций, осуществление радикальной экономической реформы, формирование социалистического правового государства. В процессе исследования автором использовались аналитический, формально-юридический методы, метод абстрагирования, позволившие сформулировать основные выводы.

Анализируя правовой статус Комитета конституционного надзора СССР, автор приходит к выводу, что его полномочия носили ограниченный характер: в условиях отрицания принципа разделения властей они не ставили под сомнение верховенство Съезда народных депутатов СССР в системе органов государственной власти. Деятельность Комитета в те годы рассматривалась не столько как юрисдикционная, сколько как политико-правовая. В статье приведена классификация полномочий Комитета конституционного надзора СССР, некоторые из которых носили контрольный, но большая часть – надзорный или экспертно-консультативный характер.

Исследуя практику Комитета конституционного надзора СССР, автор делает вывод, что правовые позиции, содержащиеся в его решениях, существенно повлияли на дальнейшее развитие отечественного законодательства и конституционного правосудия в России.

Ключевые слова: право, конституция, контроль, надзор, защита прав и свобод граждан, комитет.

DOI: 10.21869/2223-1560-2018-22-1-211-216

Ссылка для цитирования: Брежнев О.В. Комитет конституционного надзора СССР: история создания, правовой статус, деятельность // Известия Юго-Западного государственного университета. 2018. Т. 22, № 1(76). С. 211-216.

Создание специализированного органа, осуществляющего конституционный надзор, являлось одной из мер, предложенных в рамках политических и правовых реформ в СССР во второй половине 1980-х гг. [5, с. 21]. В докладе Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева на XIX Всесоюзной конференции КПСС, проходившей 28 июня – 1 июля 1988 г., отмечалось: «Встает вопрос и о создании в структуре верховной власти такого органа, как Комитет конституционного надзора, избираемый Съездом народных депутатов СССР. Он следил бы за соответствием наших законов и других правовых актов Основному Закону страны и был бы наделен для этого достаточными полномочиями. Кстати, существование этого Комитета явилось бы дополнительной гарантией демократического контроля за деятельностью всех

должностных лиц, включая занимающих самые высшие посты» [7, с. 60]. Соответствующее предложение было отражено в резолюции «О правовой реформе» (п. 3), принятой на данной конференции.

Решение о создании Комитета конституционного надзора СССР (далее – ККН СССР, ККН) было нормативно оформлено с принятием Закона СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР», в соответствии с которым в Конституцию была введена отдельная статья 125, касающаяся статуса ККН. Отметим, что эта статья была размещена в главе 15 Конституции «Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР». И хотя ККН конституировался как самостоятельный государственный орган, очевидной является тесная взаимосвязь его статуса и правового

положения Съезда народных депутатов СССР как высшего органа государственной власти, который не только обладал самостоятельными полномочиями в сфере конституционного контроля, но и был наделен правом формировать ККН, а также давать ему поручения о проведении проверок, рассматривать его представления и заключения. Кроме того, в условиях сохранявшегося в Советском государстве отрицания принципа разделения властей полномочия ККН СССР были определены таким образом, чтобы не ставилось под сомнение верховенство Съезда народных депутатов СССР в системе органов государственной власти.

ККН СССР в соответствии с Законом СССР от 23 декабря 1989 г. № 974-1 «О конституционном надзоре в СССР» представлял собой орган, избираемый Съездом народных депутатов СССР сроком на десять лет из числа специалистов в области политики и права в составе Председателя, заместителя Председателя и 25 членов, в т.ч. по одному из каждой союзной республики. Таким образом, данный Закон исходил из того, что конституционный надзор представляет собой, прежде всего, определенный вид политико-правовой, а не юрисдикционной деятельности. Именно поэтому она должна осуществляться несудебным органом, в состав которого могут входить лица, даже не имеющие юридического образования. Тем не менее, для членов ККН СССР были предусмотрены определенные гарантии независимости: декларировалось, что соответствующие лица подчинены только Конституции СССР, они обладали неприкосновенностью и т.д. [11]. Отметим, что большинство членов ККН являлись представителями союзных республик, что было призвано обеспечить определенную сбалансированность его решений, особенно касающихся вопросов национально-государственного устройства.

В 1988-1990 гг. полномочия ККН СССР определенным образом эволюционировали посредством изменений в конституционном регулировании. Условно их можно разделить на шесть групп.

К первой группе следует отнести полномочие по поручению Съезда народных депутатов СССР представлять ему заключения о соответствии Конституции СССР проектов законов и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда. Отметим, что в данном случае речь идет о так называемом предварительном конституционном надзоре, реализуя который ККН СССР выступал в качестве своего рода экспертно-консультативного органа Съезда народных депутатов СССР, обеспечивающего конституционную «чистоту» рассматриваемых им проектов правовых актов. Изначально предполагалось, что это полномочие вправе осуществляться и по собственной инициативе ККН, однако после конституционной реформы 1989 г. соответствующая возможность была исключена.

Во вторую группу следует включить полномочия ККН СССР, связанные с последующим конституционным надзором в отношении правовых актов Съезда народных депутатов СССР и Президента СССР. ККН был уполномочен по предложениям не менее одной пятой народных депутатов СССР, Президента СССР, высших органов государственной власти союзных республик представлять Съезду народных депутатов СССР заключения о соответствии Конституции СССР законов и иных актов, принятых Съездом; по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложению Верховного Совета СССР давать заключения о соответствии указов Президента СССР Конституции и законам СССР. Отметим, что ККН рассматривался как орган, осуществляющий не только конституционный надзор в строгом смысле слова, но и

законодательный надзор, направленный на обеспечение исполнения законов СССР. Как представляется, комплексная проверка актов, издаваемых высшими органами власти, на соответствие не только Конституции, но и законам в силу нормативного единства их статуса во многих случаях оправдана. Она позволяет более полно квалифицировать то или иное нарушение и наметить меры по его устранению.

К третьей группе относятся полномочия ККН СССР по осуществлению последующего конституционного надзора в отношении конституций и законов союзных республик. К сожалению, эти полномочия оставались не вполне нормативно урегулированными и достаточно слабыми. Изначально Конституция СССР устанавливала, что ККН «осуществляет наблюдение за соответствием Конституции СССР и законам СССР конституций и законов союзных республик, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик». Однако, что включает в себя подобное «наблюдение», и каковы возможности ККН влиять на законность соответствующих актов, оставалось неясным. После конституционной реформы 1989 г. данное полномочие претерпело изменение.

Теперь ККН был уполномочен по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям Верховного Совета СССР, Президента СССР (после введения данного института в 1990 г.), Председателя Верховного Совета СССР, высших органов государственной власти союзных республик представлять Съезду народных депутатов СССР или Верховному Совету СССР заключения о соответствии Конституции СССР конституций союзных республик, а законов союзных республик - также и законам СССР. Акты Советов Министров союзных рес-

публик уже не подлежали проверке. Кроме того, Закон «О конституционном надзоре в СССР» (ст. 11) предусматривал полномочие ККН рассматривать разногласия «между Союзом ССР и республиками, между союзными республиками, между союзными республиками и национально-государственными, национально-территориальными образованиями по поводу конституционности актов, принятых их органами государственной власти и управления». Однако данное полномочие приобрело, как отмечает С.А. Авакьян, «отложенный» характер: предполагалось, что оно будет применяться после конституционных изменений национально-государственного устройства СССР [1, с. 92-93]. В результате ККН не мог в силу своего статуса принимать решения, которые реально препятствовали бы распаду Союзного государства.

Четвертая группа полномочий ККН СССР касается осуществления предварительного и последующего конституционного надзора в отношении актов Верховного Совета СССР и Кабинета Министров СССР (в 1990 г. данный орган появился в результате реорганизации Совета Министров СССР). ККН был уполномочен по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям не менее одной пятой членов Верховного Совета СССР, Президента СССР, высших органов государственной власти союзных республик представлять Верховному Совету СССР или Президенту СССР заключения о соответствии актов Верховного Совета СССР и его палат, проектов актов, внесенных на рассмотрение этих органов, Конституции и законам, принятым Съездом народных депутатов СССР, а постановлений и распоряжений Кабинета Министров СССР - также и законам, принятым Верховным Советом СССР. Кроме того, ККН давал заключения о соответствии международных договорных и

иных обязательств СССР и союзных республик Конституции и законам СССР.

Пятая группа включает полномочия ККН по последующему конституционному надзору в отношении нормативных правовых актов других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых в соответствии с Конституцией СССР не осуществлялся прокурорский надзор. Это полномочие могло быть реализовано по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям Верховного Совета СССР, его палат, Президента СССР, Председателя Верховного Совета СССР, постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета СССР, Кабинета Министров СССР, высших органов государственной власти союзных республик, Контрольной палаты СССР, Верховного Суда СССР, Генерального прокурора СССР, Высшего Арбитражного Суда СССР, общесоюзных органов общественных организаций и Академии наук СССР. Оно охватывало, таким образом, весьма широкий круг самых различных нормативных правовых актов. Помимо этого, ККН вправе был также по собственной инициативе представлять заключения о соответствии Конституции и законам СССР актов высших органов государственной власти и управления, других органов, образуемых или избираемых Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР.

Шестая группа включает в себя предусмотренное ст. 127.6 Конституции СССР полномочие ККН по даче заключения о нарушении Президентом СССР Конституции и законов СССР, что являлось обязательным условием для рассмотрения Съездом народных депутатов СССР инициативы смещения его с должности.

Касаясь вопроса о юридической силе решений ККН СССР о проверке конституционности правовых актов, которые принимались, главным образом, в форме

заключений, следует отметить, что при выявлении несоответствия акта или его отдельных положений Конституции или законам СССР ККН направлял органу, издавшему акт, свое заключение для устранения допущенного нарушения. Принятие такого заключения приостанавливало действие не соответствующего Конституции или закону акта или его отдельных положений, за исключением законов, принятых Съездом народных депутатов СССР, конституций союзных республик.

Если же акт или его отдельные положения по заключению ККН признавались нарушающими права и свободы граждан, они утрачивали юридическую силу с момента принятия такого заключения. В данном случае ККН мог выступать уже как орган конституционного контроля, и его полномочия в отношении таких актов были близки тем, которые обычно осуществляет конституционный суд, правда, с существенным отличием, выражающимся в том, что граждане не обладали правом непосредственно обращаться в ККН.

Орган, издавший неконституционный или незаконный акт, обязан был привести его в соответствие с Конституцией или законом СССР. Если нарушение не было устранено, ККН мог входить с представлением соответственно на Съезд народных депутатов СССР, в Верховный Совет СССР, к Президенту СССР, в Кабинет Министров СССР об отмене не соответствующих Конституции или закону актов подотчетных им органов или должностных лиц. Отметим, что заключение ККН могло быть отклонено решением Съезда народных депутатов СССР, принятым двумя третями голосов от общего числа народных депутатов СССР, т.е. верховенство в решении вопросов конституционной законности однозначно признавалось за Съездом.

ККН СССР был сформирован в полном составе в апреле 1990 г. и осуществлял свою деятельность вплоть до распада СССР в декабре 1991 г. Несмотря на очевидную ограниченность своих полномочий, ККН был принят ряд важных решений: о неконституционности разрешительного режима прописки и необходимости замены его регистрационным порядком проживания; о недопустимости применения неопубликованных актов, затрагивающих права и свободы граждан; об освобождении граждан, направленных на принудительное лечение по мотивам, не связанным с нарушением ими общественного порядка или прав других лиц; о недопустимости произвольных ограничений права граждан на проведение публичных мероприятий и др. [6]. В 18 случаях ККН СССР констатировал несоответствие рассмотренных актов Конституции международным актам и международным обязательствам СССР, в 12 случаях признал не соответствующие Конституции акты утратившими силу, в двух случаях приостанавливал действие актов, в двух - обязал органы прокуратуры принести протесты на правовые акты [12, с. 97].

Многие из правовых позиций ККН СССР оказали влияние на развитие законодательства в России и учитывались в дальнейшем Конституционным Судом Российской Федерации при осуществлении своей деятельности [3;4;8;9;10]. Поэтому С.С. Алексеев с полным правом охарактеризовал создание ККН как «первую в нашей стране заявку на конституционное правосудие» [2, с. 322].

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, содержание. М.: РЮИД, 2000.

2. Алексеев С.С. Избранное: Наука права; Общесоциальные проблемы; Публицистика. М.: Статут, 2003.

3. Брежнев О.В. Институт конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации: основные тенденции и закономерности становления и развития // Известия Юго-Западного государственного университета. 2011. № 6.

4. Брежнев О.В. О некоторых аспектах взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания // Известия Юго-Западного государственного университета. 2014. № 2.

5. Лазарев Б.М. Комитет конституционного надзора СССР (подводя итоги) // Государство и право. 1992. № 5.

6. Ларионов В.Н. Вопросы уголовного процесса в решениях Комитета конституционного надзора СССР // История государства и права. 2007. № 1.

7. Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической Партии Советского Союза. 28 июня – 01 июля 1988 года. М.: Изд-во политической литературы, 1988.

8. Митюков М.А. К истории конституционного правосудия в России. М.: АТиСО, 2002.

9. Митюков М.А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30-е – начало 90-х гг. XX в.). М.: Формула права, 2006.

10. Слесарева К.А. Комитет конституционного надзора Союза ССР и его влияние на развитие конституционного правосудия в странах СНГ // Российский судья. 2010. № 12.

11. Фурман Т.Ю. Некоторые особенности правового статуса члена Комитета конституционного надзора СССР // Закон и право. 2013. № 11.

12. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М.: ИГП РАН, 1995.

Поступила в редакцию 15.01.18

UDC 342.565.2

O.V. Brezhnev, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Southwest State University (Kursk, Russia) (e-mail: obrezhnev@yandex.ru)

USSR CONSTITUTIONAL OVERSIGHT COMMITTEE: HISTORY, LEGAL STATUS, ACTIVITY

This article considers the history of the creation and legal status of USSR Constitutional Oversight Committee, a specialized body established to ensure legal protection of the Constitution of the USSR. It is noted that the formation of this institution should be viewed with respect to the tasks set in the Soviet state in the late 1980s and early 1990s: democratization of state administration, overcoming separatist tendencies, implementation of radical economic reform, and formation of a socialist legal state. In the study, the author used analytical, formal-legal methods, the method of abstraction, which allowed formulating main conclusions.

Analyzing the legal status of the USSR Constitutional Oversight Committee, the author comes to the conclusion that its powers were of a limited nature: in the conditions of denying the principle of separation of powers, they did not dispute the supremacy of USSR Congress of People's Deputies in the system of state power bodies. In those years, the activities of the Committee were considered not so much as jurisdictional, but as political and legal. The article categorizes the powers of the USSR Constitutional Oversight Committee, some of which were of control nature, but most of them were of supervisory or expert-consultative nature.

Investigating the practice of the the USSR Constitutional Oversight Committee, the author concludes that the legal positions contained in its decisions significantly influenced the further development of domestic legislation and constitutional justice in Russia.

Key words: law, constitution, control, oversight, protection of rights and freedoms, committee.

DOI: 10.21869/2223-1560-2018-22-1-211-216

For citation: Brezhnev O.V. USSR Constitutional Oversight Committee: History, Legal Status, Activity. Proceedings of the Southwest State University, 2018, vol. 22, no. 1(76), pp. 211-216 (in Russ.).

Reference

1. Avak'yan S.A. Konstituciya Rossii: priroda, ehvolyuciya, sodержanie. Moscow, RYUID Publ., 2000.

2. Alekseev S.S. Izbrannoe: Nauka prava; Obshchesocial'nye problemy; Publistika. Moscow, Statut Publ., 2003.

3. Brezhnev O.V. Institut konstitucionnogo pravosudiya v sub"ektah Rossijskoj Federacii: osnovnye tendencii i zakonmernosti stanovleniya i razvitija. Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta, 2011, no. 6.

4. Brezhnev O.V. O nekotoryh aspektah vzaimodejstviya Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i Federal'nogo Sobraniya. Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta, 2014, no. 2.

5. Lazarev B.M. Komitet konstitucionnogo nadzora SSSR (podvodya itogi). Gosudarstvo i pravo, 1992, no. 5.

6. Larionov V.N. Voprosy ugolovnogo processa v resheniyah Komiteta konstituci-

onnogo nadzora SSSR. Istoriya gosudarstva i prava, 2007, no. 1.

7. Materialy XIX Vsesoyuznoj konferencii Kommunisticheskoy Partii Sovetskogo Soyuza. 28 iyunya – 01 iyulya 1988 goda. Moscow, Politicheskoy literatury Publ., 1988.

8. Mityukov M.A. K istorii konstitucionnogo pravosudiya v Rossii. Moscow, ATiSO Publ., 2002.

9. Mityukov M.A. Predtecha konstitucionnogo pravosudiya: vzglyady, proekty i institucional'nye predposylki (30-e – nachalo 90-h gg. XX v.). Moscow, Formula prav Publ., 2006.

10. Slesareva K.A. Komitet konstitucionnogo nadzora Soyuza SSR i ego vliyanie na razvitie konstitucionnogo pravosudiya v stranah SNG. Rossijskij sud'ya Publ., 2010, no. 12.

11. Furman T.YU. Nekotorye osobennosti pravovogo statusa chlena Komiteta konstitucionnogo nadzora SSSR. Zakon i pravo Publ., 2013, no. 11.

12. Shul'zhenko Yu.L. Konstitucionnyj kontrol' v Rossii. Moscow, IGP RAN Publ., 1995.