

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ НАДЗОР (20-е – первая половина 30-х годов XX в.)

© 2023 г. Ю. Л. Шульженко

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: constitution&igpran.ru

Поступила в редакцию 14.11.2022 г.

Аннотация. По мнению автора, конституционный надзор – это деятельность по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий конституции иных правовых актов. Временные рамки избранного периода исследования связаны с тем, что именно тогда в нашей стране имели место интересные как в практическом, так и теоретическом плане во многом поисковые решения в данной области. Это был период острой конкуренции между Верховным Судом СССР и Прокуратурой Верховного Суда СССР за место и роль в конституционном надзоре. Конечный результат – главенствующим здесь стал союзный парламент на уровне Центра, в субъектах федерации – их парламенты. При этом основными функциями по конституционному надзору наделяется в конечном счете Прокуратура СССР. Отметим и то, что сам факт возрождения прокуратуры в советское время стал реальным показателем реанимирования, приспособления, использования на практике старых, дореволюционных, испытанных, во многом специфических, традиционных для России институтов. Отмечается, что такая парламентская с привлечением прокуратуры конструкция конституционного надзора весьма привлекательна и может быть эффективной. Она предполагает принятие мер по приведению не соответствующих конституции актов в соответствие с ней еще до их принятия, то есть предварительно.

Ключевые слова: Верховный Суд, конституционный контроль, конституционный надзор, конституция, министерство юстиции, парламент, партийные нормы, прокуратура.

Цитирование: Шульженко Ю.Л. Отечественный конституционный надзор (20-е – первая половина 30-х годов XX в.) // Государство и право. 2023. № 2. С. 154–162.

DOI: 10.31857/S102694520024343-8

DOMESTIC CONSTITUTIONAL SUPERVISION (20th – the first half of the 30^s of the twentieth century)

© 2023 Yu. L. Shulzhenko

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: constitution&igpran.ru

Received 14.11.2022

Abstract. According to the author, the essence of one of the most important forms of legal protection of the constitution is constitutional supervision, in the activities of checking, identifying, ascertaining and eliminating inconsistencies with the constitution of other legal acts. The time frame of the chosen research period is due to the fact that it was then that interesting both in practical and theoretical terms in many ways search solutions in this area took place in our country. It was a period of intense competition between the Supreme Court of the USSR and the Prosecutor's Office of the Supreme Court of the USSR for a place and role in constitutional supervision. The end result is that the Union parliament has become dominant here at the level of the Center, in the subjects of the Federation – their parliaments. At the same time, the main functions of constitutional supervision are assigned ultimately to the Prosecutor's Office of the USSR. It should also be noted that the very fact of the revival of the prosecutor's office in Soviet times has become a real indicator of the resuscitation,

adaptation, use in practice of old, pre-revolutionary, proven, in many ways specific, traditional institutions for Russia. It should be noted that such a parliamentary structure of constitutional supervision with the involvement of the prosecutor's office is very attractive and can be effective. It presupposes the adoption of measures to bring acts that do not comply with the Constitution into compliance with it even before their adoption, so in advance.

Key words: Supreme Court, constitutional control, constitutional supervision, constitution, Ministry of Justice, Parliament, party norms, Prosecutor's Office.

For citation: *Shulzhenko, Yu. L. (2023). Domestic constitutional supervision (20th – the first half of the 30^s of the twentieth century) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 154–162.*

Немного об исходных, отправных позициях. Конституционный надзор — одна из важнейших форм правовой охраны Основного закона. Его наиболее обще, кратко, по нашему мнению, следует характеризовать в качестве «деятельности по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий конституции всех иных правовых актов»¹. Данное понятие весьма близко к понятию «конституционный контроль», что дает определенной части ученых-юристов характеризовать их в качестве тождественных. Это обусловлено в значительной мере общностью задач, решаемых ими в области защиты Основного закона. Мы же разделяем эти понятия, основываясь на различных мерах, которые применяют органы надзора и контроля при выявлении нарушений. Наиболее мощное, эффективное у последних состоит в праве отмены незаконных актов. Надзорные органы таким правом не обладают, их санкции более мягкие — приостановление акта, обращение в орган, издавший акт, информирование такого органа и др. И еще раз подчеркнем, что именно в этом заложено основное отличие конституционного надзора от конституционного контроля.

Отметим здесь также, что функциями в сфере конституционного надзора обладают в той или иной мере фактически все органы государства, общественные объединения. Среди них целесообразно выделение органов верховного конституционного надзора, которые имеют ряд особых черт, признаков. Важнейшими из них являются следующие: это исключительно органы государственной власти, функция конституционного надзора у них одна из основных; деятельность таких органов устанавливается конституцией, специальными законами; в федерации данные органы осуществляют надзор за соответствием основных законов, законодательства субъектов федерации федеральной конституции, федеральному законодательству.

Проблематика правовой охраны Основного закона в целом, надзора в данной области в частности была в центре внимания как в теоретическом, так и в практическом плане в большей или меньшей степени фактически с первых дней появления

конституции в мире. Это обусловлено прежде всего тем, что она занимает верховенствующее положение в жизни общества, государства, она — важнейший атрибут на пути прогресса. И именно конституционный надзор, как свидетельствует мировая практика, представляет собой один из важнейших, основополагающих институтов обеспечения, поддержания такого верховенства Основного закона. Обратим и внимание на то, что отношение как в практическом, так и теоретическом плане к этому институту было различно. В целом это обуславливается конкретными условиями, особенностями каждой отдельно взятой страны в те или иные периоды ее развития. Один из таких периодов в СССР приходится на 20-е — первую половину 30-х годов XX в. Именно тогда имел место ряд новаторских, практических, во многом поисковых решений в сфере конституционного надзора, его реализации в практике жизни, которые могут с соответствующими поправками эффективно использоваться, учитываться и в современной России. Заметим также, что проблематика правовой охраны нашего Основного Закона, конституционного надзора в частности — предмет исследования не только отечественных, но и зарубежных ученых².

Прежде всего о том, что было в России в прошлом. Главенствующим фактором здесь является форма правления, сложившаяся в различные годы в государстве. До 1905 г. это была сформировавшаяся еще при Петре I абсолютная монархия. Общероссийской конституции ещё не было, и это снимает вопрос о наличии конституционного надзора. Однако следует отметить, что в Польше, которая входила в состав Российской Империи в 1815–1830 гг., действовала Конституция³. Но каких-либо положений, касающихся надзора, в ней не было. Вместе с тем идеи правовой охраны конституции, конституционного надзора встречаем в конституционных проектах, имевших место уже во второй половине XVIII в. и отражавших интересы различных слоев населения, в политико-правовой мысли России. Обратим внимание и на

¹ Шульженко Ю.Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. М., 1998. С. 3.

² См.: *Ruckert W.* Das Völkerrecht in der Rechtsprechung des Russischen Verfassungsgerichts. BWV. Berliner Wissenschafts – Verl., 2005; *Schwartz H.* The Struggle for Constitutional Justice in Post – Communist Europe. Chicago – London, 2000.

³ См.: *Borickje M.* Konstytucji polskie 1791–1997. W., 2002.

Тырновскую конституцию Болгарии 1789 г.⁴, проект которой фактически был разработан российскими учеными, государственными деятелями, действовавшую до 1947 г. В ней подробно регулировались вопросы изменения, пересмотра Основного закона, содержалось положение о бездействии закона до момента его обнародования, определялся орган по толкованию законов — Народное собрание. Это в значительной мере связано с правовой охраной конституции, ее составной частью — конституционным надзором. В 1905—1907 гг. в России устанавливается конституционная монархия, важнейшим показателем чего стали Основные государственные законы 1906 г.⁵ Ряд ученых (к ним относится и автор данной статьи) называли и называют их первой общероссийской конституцией. В этом правовом акте определена такая надзорная функция Государственной думы, как право запроса к министрам, главноуправляющим о нарушениях со стороны их ведомств. После Февральской революции 1917 г. Временное правительство одним из первых своих актов, фактически не из чего не исходя, отменяет Основные государственные законы 1906 г.

Менялся постоянно и статус прокуратуры. При этом отметим, что наличие такого органа, полномочия, которыми его наделяли, главным образом надзорными, можно считать спецификой России. Прокуратура была создана при Петре I в 1722 г. Первоначально это представительство имперской власти. Наиважнейшая задача прокуратуры — надзор за соответствием закону всех действий, актов Сената, органов государственной власти. Однако после смерти Петра I функционирование этого органа прекратилось. Прокуратура восстанавливается в 1830 г. при Анне Иоанновне, но вскоре опять прекращает свою деятельность. В дальнейшем при Екатерине II роль прокуратуры возрастает. Основные положения о прокуратуре 1862 г. еще раз подчеркивают главную роль указанного органа в деле осуществления верховного надзора в России. В соответствии с судебной реформой 1864 г. происходит слияние прокуратуры с Министерством юстиции. Ее деятельность в большей степени связывается с судопроизводством. Расширение надзорных функций прокуратуры имело место и в пореформенный период. Но уже к концу царствования Александра III все это привело к превращению ее в сугубо карательный орган. В 1917 г. прокуратура ликвидируется Декретом СНК РСФСР № 1 «О суде»⁶.

Возникновение конституционного надзора в нашей стране, системы органов в данной области связано с первой советской Конституцией — Конституцией

РСФСР 1918 г.⁷ Она устанавливает парламентскую систему верховного конституционного надзора. Всероссийский съезд Советов являлся верховной властью в стране, его ведению подлежали все вопросы государственного значения, а следовательно, и правовая охрана Конституции, и ее конституционный контроль и надзор. В период между съездами такой властью является Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК). Он определялся в качестве законодательного, распорядительного, контрольного органа. Предусматривался и Президиум ВЦИК, функции которого в дальнейшем существенно расширяются. Заметим, что в Конституции РСФСР 1918 г. отсутствует термин «конституционный надзор». Но эта деятельность напрямую вытекает из ряда положений, которые наделяли полномочиями в данной сфере прежде всего ВЦИК, его Президиум. Это относится, например, к такому праву ВЦИК, как его наблюдение за проведением в жизнь Конституции, актов Всероссийского съезда Советов, иных центральных органов власти; право приостановления всех постановлений и решений Совета Народных Комиссаров. Рядом полномочий по осуществлению конституционного надзора наделялись и исполнительные органы, например Народный комиссариат юстиции, Народный комиссариат государственного контроля.

Аналогичным образом в целом решался вопрос о конституционном надзоре в субъектах РСФСР, входивших тогда в ее состав. В принятых в них актах 1918—1925 гг. в первую очередь отражался принцип верховенства Конституции РСФСР 1918 г. При этом они также не содержали прямых указаний по данному вопросу. Это подтверждалось косвенно. Например, Декларация Учредительного съезда Советов Горской АССР 1921 г. объявляла незыблемой Конституцию рабоче-крестьянской Советской власти⁸. Полномочия по осуществлению конституционного надзора так же, как и на уровне Центра, в субъектах РСФСР сосредоточивались в руках парламента, прежде всего ЦИК, президиумов ЦИК субъектов. Таковым было состояние в интересующей нас области к началу 1920-х годов в нашей стране.

Последующие существенные изменения в отечественном конституционном надзоре, системе его органов в анализируемый период были связаны главным образом с созданием в 1922 г. Советского Союза в федеративной форме его государственного устройства, с принятием в 1924 г. Конституции⁹ этого нового государства и на основе этого решением таких

⁷ См.: Кужушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории советской конституции. 2-е изд. М., 1987.

⁸ См.: Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР: сб. документов. 1917—1922 гг. М., 1959. Т. 1.

⁹ См.: Образование и развитие СССР как союзного государства: сб. документов и нормативных актов. М., 1972.

⁴ См.: Конституция на Българското Царство. София, 1945.

⁵ Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. Свод основных государственных законов. СПб., 1906.

⁶ См.: СУ РСФСР. 1917. № 4, ст. 50.

наисложнейших задач, как упорядочение федеративных отношений, урегулирование соотношения законодательства СССР и законодательства субъектов СССР, создание единой правовой системы федеративного государства.

Следует отметить, что Конституция (Основной Закон) СССР 1924 г. также напрямую не говорит о конституционном надзоре, не употребляется и сам этот термин. Но эта важнейшая функция, деятельность присутствует, четко прослеживается во многих ее положениях. Прежде всего установлена система органов верховного конституционного надзора. Она выражена главным образом в положениях, определяющих их статус. Данная система включает в себя Съезд Советов СССР – верховный орган власти СССР; в период между съездами – ЦИК СССР. Последний состоял из Союзного Совета, Совета Национальностей. Установлен и ряд конкретных, наиболее значимых, существенных полномочий, санкций данных органов в области конституционного надзора. Так, ЦИК СССР в обязательном порядке рассматривал, утверждал все без исключения декреты, постановления, устанавливающие основополагающие нормы в политической, экономической жизни страны, изменяющих существенно практику деятельности органов государства; приостанавливал, отменял декреты, постановления, распоряжения Президиума ЦИК СССР, Съездов Советов, ЦИК союзных республик, иных органов власти СССР.

Вместе с тем главная роль в конституционном надзоре отводилась Президиуму ЦИК СССР. Он характеризовался как высший орган власти в период между сессиями ЦИК СССР, как высший законодательный, исполнительный, распорядительный орган СССР. Конституция СССР 1924 г. содержит и формулу, которая достаточно четко определяет место и роль Президиума ЦИК СССР в деле правовой охраны Основного Закона в целом, конституционного надзора в частности. Суть ее сводится к следующему: на Президиум ЦИК СССР возложена обязанность, ему предоставлено право наблюдения за проведением в жизнь Конституции СССР, а также исполнения всеми государственными органами постановлений Съезда Советов СССР, ЦИК СССР. Установлены и конкретные функции, санкции в данной области. Это – рассмотрение, утверждение проектов декретов, постановлений, представленных СНК, отдельными ведомствами СССР, ЦИК союзных республик, их президиумами, другими государственными органами; приостановление, отмена постановлений СНК, отдельных народных комиссариатов СССР, ЦИК и СНК союзных республик; приостановление постановлений съездов советов союзных республик с дальнейшей их передачей на рассмотрение в ЦИК СССР.

Аналогичным образом решались вопросы конституционного надзора в союзных и автономных

республиках. В них указанные функции на высшем уровне концентрируются в их парламентах, и в первую очередь в президиумах последних. Отметим здесь особенность в данной области в автономных республиках РСФСР. В их основных законах, принятых во второй половине 1920-х годов, по сравнению с ранее действовавшими четко закрепляются положения о верховенстве Конституции РСФСР, актов ее высших органов, о такой форме конституционного надзора, как приостановление актов автономных республик в случае их несоответствия актам РСФСР. Отметим также и то, что органы автономных республик наделялись в области конституционного надзора в отношении актов центрального уровня значительными правами. Подробно регулировались в основных законах автономных республик и вопросы конституционного надзора в отношении актов местных органов государственной власти.

Обратим внимание на то, что полномочиями по конституционному надзору Основной Закон СССР 1924 г. наделяет Верховный Суд СССР. Он имел право в соответствии с требованием ЦИК СССР представлять заключения по вопросу законности с точки зрения Конституции СССР различных постановлений союзных республик. Заметим, что такие полномочия носят весьма общий характер. В дальнейшем они уточняются, конкретизируются, наполняются рядом новых моментов Положением о Верховном Суде СССР 1923 г.¹⁰, и главным образом Наказом Верховного Суда СССР 1924 г.¹¹, прежде всего через четкое определение органов, на акты которых даются такие заключения: союзного уровня – постановления союзного правительства; союзных республик – постановлений их ЦИК, СНК. Имели место и иные различия. Что касается актов союзных республик, Верховный Суд СССР давал заключение по требованию Президиума ЦИК СССР. По постановлениям, распоряжениям центральных органов, союзных наркоматов ему было предоставлено право давать по собственной инициативе представления об их приостановлении, отмене. При этом мотив – несоответствие Конституции СССР. В связи с этим в научной литературе В.М. Курицыным вполне обоснованно высказывалась следующая позиция: «если по смыслу ст. 43 Конституции СССР 1924 г. Верховный Суд СССР выступал как орган, отражающий конституционные права Союза от нарушений их органами союзных республик, то в Положении и Наказе его надзорные функции конкретизируются и дополняются с таким расчетом, чтобы превратить его также в орган охраны суверенных прав союзных республик от излишнего,

¹⁰ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО. 1923. № 10, ст. 311.

¹¹ См.: СЗ СССР. 1924. № 2, ст. 25.

противоречившего Конституции вмешательства органов Союза»¹².

В дальнейшем вводится ряд новшеств в данной области. Согласно Положению о Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда СССР 1929 г.¹³ этот орган наделяется полномочием по самостоятельному вхождению в Президиум ЦИК СССР с ходатайством по рассмотрению вопросов о конституционности постановлений такого органа союзной республики, как ее ЦИК. Вместе с тем имело место и сужение конституционного надзора Верховного Суда СССР. Это выражалось в исключении из объектов такого надзора актов СНК, СТО СССР; лишении права разрешения судебных споров между союзными республиками. Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о том, что данная деятельность имела характер конституционного надзора. Верховный Суд СССР выполнял при этом главным образом роль консультативного органа при Президиуме ЦИК СССР¹⁴. Обратим внимание также на то, что данную деятельность Верховного Суда СССР можно характеризовать как особенность правовой охраны Конституции СССР, конституций союзных республик в целом, конституционного надзора в частности в 1920-х — первой половине 1930-х годов. При этом конституционный надзор судебного органа имел место исключительно на уровне Союза.

В большинстве союзных республик такого фактически не было. В них конституционный надзор находился в ведении наркоматов юстиции, в ведении которых находилась республиканская прокуратура. Определенное исключение связано с ЗСФСР. В ее Основном законе 1925 г.¹⁵ была норма, в соответствии с которой Верховному суду ЗСФСР предоставлялось право по требованию ЗакЦИК давать заключения о законности ряда актов Конституции ЗСФСР. Но на практике по ряду причин это не реализовалось, и прежде всего из-за того, что такой Суд был создан лишь в середине 1931 г. и просуществовал чуть более года.

Вместе с тем с конца 20-х годов начинает достаточно четко прослеживаться процесс обособления, угасания, свертывания функции конституционного надзора у Верховного Суда СССР. В научной литературе тех лет это связывалось с идеологией, и главным образом с тем, что в его организации и деятельности присутствовал отпечаток буржуазного образца.

¹² Курицын В. М. Становление социалистической законности. М., 1983. С. 186, 187.

¹³ См.: СЗ СССР. 1929. № 50, ст. 445.

¹⁴ См.: Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 24.

¹⁵ См.: Съезды Советов союзных и автономных Советских Социалистических Республик Закавказья: сб. документов 1923–1937 гг. М., 1964. Т. 6.

Все это привело к тому, что в соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР 1933 г. Верховный Суд СССР утратил свои полномочия по конституционному надзору.

В Конституции СССР 1924 г. закреплена ряд положений, касающихся прокуратуры. Ей была отведена важная роль в деле конституционного надзора. Становление данной функции прокуратуры происходило в условиях достаточно острого соперничества, конкуренции ее с Верховным Судом. Сразу же подчеркнем, что деятельность прокуратуры по конституционному надзору начала формироваться еще до принятия первой Конституции СССР 1924 г. Следует также иметь в виду тот факт, что в исследуемый нами период статус прокуратуры, содержание ее полномочий по конституционному надзору неоднократно менялись. Май 1922 г. — год учреждения в РСФСР государственной прокуратуры. Ее организация и деятельность регулировались Положением о прокурорском надзоре 1922 г.¹⁶ Основная задача указанного органа — надзор за соблюдением законов и в целях этого надзор за деятельностью органов власти, хозяйственных, общественных, частных организаций. Форма реагирования — возбуждение уголовного преследования виновных, протест на постановления, которые нарушали закон (принесение протеста не приостанавливало исполнения опротестованного решения). И именно в рамках этого вида деятельности, получившего в дальнейшем название «общий надзор», стал развиваться конституционный надзор прокуратуры.

Прокуратура создается также в каждой из входивших в состав СССР союзных республик. Она включается в исполнительную власть, а точнее — в состав Народного комиссариата юстиции, а Народный комиссар юстиции одновременно и Прокурор Республики. В РСФСР он был подчинен ВЦИК РСФСР. Губернские, уездные прокуратуры назначались, отзывались Прокурором Республики; в автономных республиках — ЦИК данной республики; военные прокуроры — Прокурором Республики. Начиная с 1922 г. принимается ряд актов, направленных, в частности, на совершенствование деятельности прокуратуры в области конституционного надзора. Они касаются, например, вопросов упорядочения органов, порядка рассмотрения протестов прокурора. Вместе с тем обращает на себя внимание один отрицательный, с нашей точки зрения, фактор. Нахождение прокуратуры в исполнительном аппарате, совмещение постов Народного комиссара юстиции и Прокурора Республики — фактическое свидетельство зависимости прокуратуры от исполнительной власти. В такой ситуации трудно представить реальность, эффективность ее конституционного надзора за такими органами, как правительство, народные комиссариаты.

¹⁶ См.: СУ РСФСР. 1922. № 36, ст. 424.

Таким образом, в это время функционировали прокуратуры, централизованные в масштабе каждой отдельно взятой из вошедших в состав СССР союзных республик. Они были подчинены верховным органам власти данных республик. Вместе с тем и на федеральном уровне начинает функционировать прокуратура. В конце 1923 г. создается Прокуратура Верховного Суда СССР. Основы ее организации и деятельности определяются Положением о Верховном Суде СССР. Прокурор Верховного Суда СССР, его заместители находились при Верховном Суде СССР, но имели самостоятельность. Например, в сфере общего надзора Прокурор наделялся правом вносить предложения по вопросам компетенции Верховного Суда СССР в Президиум ЦИК; приносить протест на решения Верховного Суда СССР, его коллегий в Президиум ЦИК, Президиум Верховного Суда СССР.

Конституция СССР г. определила статус прокуратуры в первую очередь через урегулирование ряда вопросов, касавшихся ее образования, основных направлений деятельности. Установлено, что Прокурор Верховного Суда СССР, его заместители назначаются ЦИК СССР. Обязанности Прокурора Верховного Суда СССР: во-первых, предоставление заключений по всем вопросам, подлежащим рассмотрению Верховным Судом СССР; во-вторых, поддержка обвинения в заседании Верховного Суда СССР; в-третьих, при несогласии с решением пленарного заседания Верховного Суда СССР представление протеста в Президиум ЦИК СССР.

Заметим, что начиная с 1924 г. в научной литературе стали высказываться сомнения о наделении функциями конституционного надзора Верховного Суда СССР. Одновременно предлагалось передать такие полномочия самостоятельной централизованной общесоюзной прокуратуре¹⁷.

Особо важное значение для прокурорского конституционного надзора имело принятие в 1929 г. Положения о Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда СССР. По сравнению с ранее действовавшими актами четко и конкретно определено положение прокуратуры в данной сфере. Ей предоставлялось право наблюдения в деле соответствия Конституции СССР, законодательству СССР постановлений ЦИК, их президиумов союзных республик. В случае выявления нарушения форма реагирования — представление в Президиум ЦИК СССР. Последний решал — направить его на заключение или нет на Пленум Верховного Суда СССР. По-иному решался вопрос с постановлениями, установившими несоответствие Конституции, общесоюзному законодательству постановлений наркоматов, других центральных учреждений СССР (исключая ЦИК СССР,

¹⁷ См.: Полянский С. Органы надзора за законностью в СССР // Ежегодник сов. юстиции. 1924. № 23–24. С. 537–539.

его Президиум, СНК СССР, СТО). Свое постановление Прокурор Верховного Суда СССР направлял на Пленум Верховного Суда СССР; в случаях, не терпящих отлагательства, — напрямую в Президиум ЦИК СССР. Обратим внимание и на такое полномочие Прокурора Верховного Суда СССР, как осуществление наблюдения за законностью функционирования наркоматов, других центральных учреждений страны, организаций общесоюзного значения. Обнаружив здесь нарушение, он имел право направить протест в Президиум ЦИК СССР или СНК СССР. В компетенцию Прокурора Верховного Суда СССР входило наблюдение за законностью действий ОГПУ.

Значительное внимание уделялось урегулированию взаимоотношений Прокуратуры Верховного Суда СССР с органами власти союзных республик, и главным образом с их прокуратурами. Четко определялось, что она имела право отношений по своей компетенции с президиумами ЦИК, прокурорами союзных республик; входит с представлениями к прокурорам союзных республик в случае выявления в ходе производства нарушения общесоюзного законодательства, интересов союзных республик; приносить протест на приговоры, решения судов в союзных республиках, которые вступили в законную силу. В свою очередь, прокуратуры союзных республик все в большей степени включались в решение вопросов единой законности по всей стране. Прокуроры союзных республик, их заместители с правом совещательного голоса принимали участие в пленарных заседаниях Верховного Суда СССР. По представлению прокурора союзной республики Верховный Суд СССР представляет Верховному Суду союзной республики руководящие разъяснения, толкует общесоюзное законодательство и др.

В целом следует констатировать, что в стране действовали две параллельные прокурорские системы: на центральном уровне — Прокуратура Верховного Суда СССР; на уровне союзных республик — прокуратуры союзных республик. И именно все они в целом осуществляли в СССР надзор за законностью и конституционный надзор в частности. Вместе с тем уже с момента создания советской прокуратуры на уровне Союза ССР наметилась тенденция в направлении ее централизации в масштабе всей страны. Данный процесс завершается в первой половине 1930-х годов. В 1933 г. учреждается Прокуратура Союза ССР¹⁸. Прокуратура Верховного Суда СССР упраздняется. В 1936 г. прокуратуры союзных республик выделяются из народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик. Они подчиняются непосредственно Прокурору СССР.

Подробно и всесторонне статус Прокуратуры СССР определяется Положением о Прокуратуре

¹⁸ См.: СЗ СССР. 1933. № 40, ст. 239.

СССР 1933 г.¹⁹ С этого момента она стала самостоятельным органом государственной власти. Важнейшими ее признаками являлись единство, централизация. Прокурор СССР возглавлял Прокуратуру СССР. Он назначался ЦИК СССР, был ответствен перед ЦИК СССР, его Президиумом, СНК СССР. В состав прокуратуры входили военная, транспортная, водная прокуратуры. Прокуроры союзных республик назначались, отзывались Прокурором СССР по согласованию с ЦИК союзных республик; краевые, областные прокуроры, автономных республик, автономных областей — прокурорами союзных республик с согласия Прокурора СССР; прокуроры по специальным делам в союзных, автономных республиках, краях, областях, прокуроры по надзору за оперативными секторами ОГПУ — Прокурором СССР.

Задачи в области общего надзора, конституционного надзора были определены для прокуратуры следующим образом — осуществление надзора за соответствием Конституции СССР актов отдельных ведомств СССР, союзных республик, местных органов власти, правительства СССР. Основная форма реагирования при выявлении нарушения — принесение протеста в вышестоящий орган. Таким образом, в середине 1930-х годов в СССР на центральном уровне сложилась двухзвенная система органов верховного конституционного надзора в лице парламента и прокуратуры. В союзных, автономных республиках также действовала аналогичная система.

Обратим здесь внимание и на то, что основные законы союзных, автономных республик рассматриваемого нами периода достаточно широко регулировали ряд вопросов, имевших прямое отношение к конституционному надзору, отражали специфику отдельных субъектов федерации. Последняя была связана главным образом с различиями в форме государственного единства. Например, РСФСР являлась федерацией. В ее Конституции 1925 г.²⁰ был специальный раздел об автономных республиках. В соответствии с ней основные законы автономных республик, дополнения, изменения в них принимались съездами советов автономных республик и далее представлялись на утверждение ВЦИК, вносились на окончательное утверждение на Всероссийский съезд Советов. Органы же ЗСФСР не утверждали основные законы республик, которые входили в состав этой федерации. Заметим, что органы автономных республик наделялись значительными правами в сфере конституционного надзора по отношению к актам центрального уровня. Это, например, право вхождения в ЦИК СССР, ЦИК, президиумов ЦИК автономных республик с представлением об отмене, внесении изменений в акты

центральных органов, которые по местным условиям признавались ими нецелесообразными.

Следует отметить также, что в конституциях союзных, автономных республик рассматриваемого периода отсутствуют положения, связанные со статусом прокуратуры. Основная причина здесь кроется, с нашей точки зрения, в непроработанности как в теоретическом, так и практическом плане самой модели этого органа, в первую очередь в условиях федерации, постоянным поиском, различными практическими решениями в области надзора в целом и конституционного надзора в частности.

Нельзя не отметить и такой важный факт, как достаточно широкую практику конституционного надзора в СССР во второй половине 1920-х годов, активного использования полномочий соответствующими органами в данной сфере. Так, в Верховный Суд СССР в 1924 г. на пересмотр поступило 2197 нормативных актов, из которых 1434 были общесоюзными, а 763 — республиканскими. В 1928 г. таких актов стало 6272, т.е. почти в три раза больше. В 1925 г. на четырех пленарных заседаниях Верховного Суда СССР из 66 вопросов 36 относились к общему надзору; в 1926 г. на пяти пленарных заседаниях из 61 вопроса — 34 общего надзора. Опротестовывались несоответствия Конституции СССР, союзному законодательству акты центральных органов — союзного правительства, наркоматов, ведомств СССР, а также акты органов союзных республик — их ЦИК, СНК. В качестве иллюстрации приведем лишь один пример. На пленарном заседании Верховного Суда СССР 4 октября 1927 г. было принято заключение, в котором указывалось на несогласованность п. «б», «в» ст. 55 УК РСФСР 1926 г. и ст. 10 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. Принимается следующее решение — Президиум ЦИК СССР дает поручение ВЦИК рассмотреть данное заключение, а также привести ст. 55 УК РСФСР в полное соответствие со ст. 10 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик²¹. Это поручение было выполнено.

Заметим, что проблематика правовой охраны конституции, конституционного надзора была в центре внимания отечественной правовой науки в 1920-е годы. Свидетельством этого, в частности, является значительное количество статей, разделов трудов, монография по данной тематике. Обозначим здесь лишь только часть вопросов, которые были в центре внимания советской научной мысли того времени. Это — классификация конституционных нарушений; место и роль Верховного Суда СССР, прокуратуры в отечественном конституционном контроле и надзоре; характеристика американской и европейской моделей конституционного контроля; выявление,

¹⁹ См.: СЗ СССР. 1934. № 1, ст. 2-а, 2-б.

²⁰ См.: Съезды Советов Союза Советских Социалистических Республик: сб. документов. 1923–1937. М., 1962. Т. IV. Ч. 1.

²¹ См.: Курицын В.М. Указ. соч. С. 188.

характеристика отличий советского конституционного контроля, надзора от буржуазных. Но при этом за бортом фактически остались многие важные вопросы теории (например, понятие конституционного контроля, надзора, их различия). Начиная с 1930-х годов и до конца 1950-х годов проблематика конституционного контроля, надзора фактически выпала из поля зрения советских ученых-государствоведов. Отметим также, что определенные исследования в данной области проводились эмигрантскими юридическими кругами, зарубежными антисоветскими организациями. Это касалось в первую очередь разработки таких понятий, как «конституционное правосудие», «конституционное судопроизводство», «конституционная юстиция»; анализа американской и европейской (австрийской) моделей конституционного контроля; реанимирования в СССР дореволюционного Правительствующего Сената в качестве органа правовой охраны конституции и др.

Таким образом, рассматриваемый нами период был весьма плодотворным как в практическом, так и теоретическом плане в сфере правовой охраны конституции в целом и конституционного надзора в частности. Здесь достаточно смело использовались, апробировались прежде всего в практическом плане различного рода решения, конструкции. Обратим внимание на то, что в области конституционного надзора имела место острая конкуренция между Верховным Судом СССР и Прокуратурой Верховного Суда СССР. В конечном счете главенствующее положение по конституционному контролю и надзору сосредоточивается в руках союзного парламента на уровне Центра, в руках парламентов на уровне субъектов федерации. При этом основными функциями по конституционному надзору наделяется Прокуратура СССР. Возложение их на Верховный Суд СССР было признано нецелесообразным. Это обосновывалось в первую очередь тем, что такие функции не соответствовали данному органу; ущемлялась роль прокуратуры; копирование капиталистического образца. Но все же главную роль здесь сыграли политические факторы, диктаторская форма правления Сталина, складывающийся культ личности Сталина, верховенство партийных органов в советском обществе, государстве. В юридической научной литературе отмечается, «что упрочившийся к этому времени режим диктаторского правления Сталина предпочел систему общего надзора прокуратуры “зачаточному” консультативному участию Верховного Суда СССР в конституционном контроле, осуществляемому в большей мере фиктивными высшими органами государственной власти, а фактически — соответствующими партийными структурами. Для подобной системы, основанной теоретически на полновластии Советов, по существу, был чужд любой специализированный конституционный надзор, не говоря уже о судебном

конституционном контроле»²². Укажем здесь, с нашей точки зрения, и на положительный фактор, состоящий в том, что в те годы, когда отрицали, критиковали все институты царского времени, исключая и положительные, прогрессивные, эффективные, сам факт возрождения прокуратуры, наделения ее функциями конституционного надзора стал реальным показателем возрождения, использования, приспособления на практике старых, во многом специфических, традиционных институтов России.

Следует также отметить, что созданная в результате парламентская форма конституционного надзора с привлечением к данной деятельности прокуратуры весьма заманчива, привлекательна и может быть эффективной. Она предполагает главным образом предварительный конституционный надзор, сравнительно легкие формы реагирования на нарушения — приостановку действия акта, протест, сообщение органу, издавшему акт, и др. Важно и то, что отечественная практика шла долгие годы, особенно в советский период, по пути того, что фактически сам орган, издавший акт, устранял здесь выявленное нарушение. Однако при всем этом основополагающим критерием здесь является реальность. А она свидетельствовала о том, что Конституция в Советском Союзе реально не была верховным, отправным актом; многие правовые акты, политические решения не соответствовали ей. В качестве примера укажем на отношение в те годы как в теоретическом, так и практическом плане к вопросу о соотношении партийных актов, директив и Конституции. Отправными документами на проверку соответствия Основному Закону иных правовых актов назывались наравне с ней акты партийных органов (часто они ставились и на первое место). Или обратим внимание на имевшую в те годы теорию, дискуссию о правовой, политической целесообразности. Она большинством трактовалась в качестве главенствующей при решении вопросов конституционности правовых актов. Налицо принижение места и роли Конституции в обществе, в правовой системе, фактическое придание ей второстепенной роли, значения.

* * *

Деятельность по совершенствованию конституционного надзора, органов, его осуществляющих, в нашей стране велась и ведется фактически постоянно. Так, например поправки 2020 года к Конституции РФ²³ внесли ряд новшеств в формирование органов прокуратуры. Установлено, что Президент РФ назначает на должности Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных, иных

²² Митюков М.А. Судебный конституционный надзор 1924—1933 гг.: вопросы истории, теории и практики. М., 2005. С. 59.

²³ См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

специализированных прокуроров, которые приравнены к прокурорам субъектов Российской Федерации. Эти действия Президент РФ осуществляет после проведения консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания РФ. «Данные изменения определяются необходимостью обеспечения единства стандартов верховенства права и правового равенства на территории Российской Федерации, снижения риска воздействия на прокуратуру со стороны органов власти субъектов Российской Федерации, соответствуют принципу построения прокуратуры как единой централизованной системы и позволяют сделать процесс наделяния полномочиями прокуроров более транспарентным и единообразным»²⁴. Отметим, что процедура такого консультирования получила ранее свое использование на практике в нашей стране в случае назначения дипломатических представителей. Отметим также, что это дополнительная, весомая гарантия повышения на более высокий уровень объективности, беспристрастности деятельности прокуроров.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории советской конституции. 2-е изд. М., 1987.
2. Курицын В.М. Становление социалистической законности. М., 1983. С. 186–188.
3. Митюков М.А. Судебный конституционный надзор 1924–1933 гг.: вопросы истории, теории и практики. М., 2005. С. 59.
4. Полянский С. Органы надзора за законностью в СССР // Еженедельник сов. юстиции. 1924. № 23–24. С. 537–539.
5. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 196, 197.

Сведения об авторе

ШУЛЬЖЕНКО Юрий Леонидович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

²⁴ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 196, 197.

6. Шульженко Ю.Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. М., 1998. С. 3.
7. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 24.
8. Borickje M. Konstytucjt polskie 1791–1997. W., 2002.
9. Ruckert W. Das Volkerrecht in der Rechtsprechung des Russischen Verfassungsgerichts. BWW. Berliner Wissenschafts – Verl., 2005.
10. Schwartz H. The Struggle for Constitutional Justice in Post – Communist Europe. Chicago – London, 2000.

REFERENCES

1. Kukushkin Yu. S., Chistyakov O.I. An essay on the history of the Soviet Constitution. 2nd ed. M., 1987 (in Russ.).
2. Kuritsyn V.M. The formation of socialist legality. M., 1983. P. 186–188 (in Russ.).
3. Mityukov M.A. Judicial constitutional supervision 1924–1933: questions of history, theory and practice. M., 2005. P. 59 (in Russ.).
4. Polyansky S. Bodies of supervision of legality in the USSR // Weekly Sov. Justice. 1924. No. 23–24. P. 537–539 (in Russ.).
5. Khabrieva T. Ya., Kliskas A.A. Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power”. M., 2020. P. 196, 197 (in Russ.).
6. Shulzhenko Yu. L. Institute of Constitutional Supervision in the Russian Federation. M., 1998. P. 3 (in Russ.).
7. Shulzhenko Yu. L. Constitutional control in Russia. M., 1995. P. 24 (in Russ.).
8. Borickje M. Konstytucjt polskie 1791–1997. W., 2002.
9. Ruckert W. Das Volkerrecht in der Rechtsprechung des Russischen Verfassungsgerichts. BWW. Berliner Wissenschafts – Verl., 2005.
10. Schwartz H. The Struggle for Constitutional Justice in Post – Communist Europe. Chicago – London, 2000.

Authors' information

SHULZHENKO Yuri L. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher, Acting Head of the Sector of the Constitutional Law and Constitutional Justice of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia