

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 27

*Под редакцией доктора юридических наук
В.Ф. Воловича*

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ТОМСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
2005

ПЕРВЫЙ ОПЫТ ОТЕЧЕСТВЕННОГО СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА: К ИСТОРИИ ВОПРОСА

(Статья вторая)*

М.А. Митюков

Логика развития авторитарного режима в стране обуславливала с начала 30-х гг. сведение функции конституционного надзора Верховного Суда СССР на нет и превращение его в орган преимущественно судебного надзора¹. К этому времени оформляется теория о том, что в условиях реконструктивного периода «с колоссальным ростом и достижениями общественного сектора народного хозяйства, с ростом коллективизации сельского хозяйства» ведомственные акты наркоматов и приравненных к ним центральных органов СССР «все больше и больше очищаются от их значения, как отвлеченных правообразующих актов», содержащих общие нормы, «и все чаще и ярче выступают в значении конкретных, регулирующих актов, рассчитанных на определенное задание, на определенный узкий отрезок времени, на обеспечение и достижение в определенный срок установленного планом народного хозяйства определенного хозяйственного результата». Все это делает якобы не «уместным» подход к этим актам с точки зрения исключительно формальной их конституционности. А при таких обстоятельствах конституционный надзор за названными актами изжил себя и деятельность Верховного Суда СССР должна быть сосредоточена на вопросах судебного надзора, что исключит волокиту, параллелизм и дублирование с прокуратурой в решении вопросов общего надзора, к коим причислялся конституционный надзор. Из этого следовала и практическая рекомендация Прокурора Верховного Суда СССР Президиуму ЦИК СССР: «... предложить Верх-

* Начало см.: Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2005. Вып. 23. С. 3–41.

¹ См.: Десять лет Верховного Суда Союза ССР. 1924–1934. М., 1934. С. 13; *Добровольская Т.Н.* Верховный Суд СССР. М., 1964. С. 33

суду СССР прекратить соответствующую работу, передав весь аппарат по этой работе (*конституционному надзору*. – М. М.) в Прокуратуру Верховсуда СССР»¹.

В ответ на прокурорскую инициативу Председатель Верховного Суда СССР А.Н. Винокуров «реанимировал» проект организации Президиума Верховного Суда СССР, полагая, что с помощью его удастся более оперативно, чем в Пленуме, решать многие вопросы деятельности суда, в том числе и конституционные. При этом А.Н. Винокуров указывал, что «значительная часть деятельности Пленума Верховного Суда Союза ССР (более 1/3) приходится на надзор в области конституционных нарушений наркоматов СССР и... выключение этой части работа Пленума было бы значительным подрывом его деятельности...». Кроме того, он считал, что передача Прокурору Верховного Суда ССР полной инициативы в вопросах конституционного надзора сократит его объем наполовину².

Возражая против проекта, Прокурор Верховного Суда СССР П.А. Красиков вполне обоснованно подчеркивал, что создание Президиума Верховного Суда СССР «в корне искажает конституционные предпосылки организации высшего в СССР судебнорукующего коллектива, где в соответствии с общим характером Конституции СССР и общими принципами построения верховных высших союзных органов, проводится обязательное участие в этом коллективе представителей от всех союзных республик...». По существу же проблемы конституционного надзора П. А. Красиков еще раз напомнил, что он «стоит на той точке зрения, что вопросы ведомственных актов наркоматов, по самому их характеру³ и со-

¹ См.: *Справка* по вопросу о построении работы Верховсуда СССР и Прокуратуры Верховсуда СССР в перспективе практического развития деятельности этих органов за 6 лет. Апрель 1930 г. // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 17. Д. 13. Л. 3–3об.

² См.: *Справка* о деятельности Пленума Верховного Суда СССР за 1925–1929 гг. и проект организации Президиума Верховного Суда Союза. Апрель 1930 г. // Там же. Л. 38–39.

³ «В огромном большинстве, – отмечал А.П. Красиков, – это – акты, регулирующие функционально операционную деятельность соответствующих наркоматов и их местных органов, действующие на определенных узких отрезках времени и рассчитываемые на гибкость их исполнения в применении к конкретным местным условиям и конкретным предметам их содержания» (см.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 17. Д. 13. Л. 47–48).

гласно указаниям Конституции СССР должны разрешаться не направлением их через Пленум Верховного Суда СССР, а помимо Пленума в порядке непосредственных сношений прокуратуры с соответствующими правительственными органами, в Пленум же Верховного Суда СССР должны направляться лишь в исключительных случаях...». Вообще Прокурор Верховного Суда СССР считал, что актуальность судебного конституционного надзора «чисто теоретическая, а не практическая». «Нецелесообразно, – писал он, – создавать или сохранять процедуру ради самой процедуры... Нецелесообразно искусственно сохранять старые тяжеловесные формы для явлений и отношений, требующих по самой своей природе и в зависимости от общей динамики общественных отношений новых гибких форм»¹. Естественно, что в понимании П.А. Красикова такой новой формой мог быть лишь централизованный общий надзор, незамкнутый на судебный орган.

Более безапелляционно эта мысль была тогда сформулирована С.С. Пилявским, заявившим, что «практика осуществления общего надзора в СССР и в союзных республиках доказывает, что нет никакой надобности в осуществлении общего надзора каким-либо коллегиальным органом и что только единоличная прокурорская власть в состоянии осуществлять этот надзор с достаточной быстротой и деловитостью»². «Сам факт осуществления Верховным Судом общего надзора, – заявлял он, – порождает в нем (в Верховном Суде) не вполне здоровую тенденцию превратиться в суд типа высших судов буржуазных демократий, в которых такие суды вправе отменять отдельные акты законодательной и исполнительной власти, что совершенно не соответствует природе государственной власти в Советском государстве». В силу приведенных соображений С.С. Пилявский считал, что «необходимо было бы не только создавать особые формы, облегчающие осуществление Верховным Судом функции общего надзора, но следовало бы поставить вопрос о своевременности освобождения Верховного Суда от исполнения им этих функций вообще»³. По сути это был приговор существующей сис-

¹ ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 17. Д. 13. Л. 44–54об.

² См.: *Пилявский С.С.* Несколько замечаний к вопросу создания Президиума Верховного Суда Союза ССР // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 7. Д. 13. Л. 55–55об. Апрель 1930 г.

³ См.: *Пилявский С.С.* К вопросу об осуществлении общего надзора Верховным Судом Союза ССР. Апрель 1930 г. // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 7. Д. 13. Л. 34об. – 35.

теме конституционного надзора на союзном уровне, исполнение которого затянулось на три года¹. Пока же осуществлялась подготовка к этому шагу, в том числе и теоретическое обоснование необходимости упразднения проверки Верховным Судом СССР актов наркоматов и приравненных к ним других центральных органов СССР с точки зрения соответствия Конституции СССР и общесоюзному законодательству. В частности, Э. Понтович утверждал, что на практике, вопреки Конституции, «произошло извращение функций Верховсуда» и он стал выполнять функции активного наблюдения за законностью, свойственные прокуратуре, и что «слияние этих функций постоянно осложняет задачу Секретариата ЦИК Союза СССР, никоим образом не содействует развитию дела обеспечения революционной законности в Союзе СССР»².

Эта позиция перекликалась со взглядами С.С. Пилявского, другого, еще с 1924 г., ярого противника предоставления Верховному Суду СССР функции проверки конституционности ведомственных актов. Он полагал, что осуществление Верховным Судом СССР этой функции является «большим недоразумением», возникшим в результате весьма слабой активности суда в других областях его работы, что функция надзора за законностью, «не свойственная» вообще суду, как коллегиальному органу, который призван «лишь обсуждать вносимые на его рассмотрение вопросы»³.

В повседневной же деятельности Верховный Суд продолжал, хотя и в угасающем темпе⁴, рассмотрение вопросов о соответствии ведомст-

¹ Специальная комиссия Президиума ЦИК СССР во главе с А.В. Луначарским в 1930 г. рассмотрела предложения Верховного Суда СССР и Прокуратуры Верховного Суда СССР об ускорении и упрощении порядка прохождения протестов, вносимых Верховным Судом СССР и Прокуратурой Верховного Суда СССР, а также об образовании Президиума Верховного Суда СССР и каких-либо кардинальных решений не приняла (см.: Там же. Л. 36).

² См.: Понтович Э. Функции Верховсуда и Прокуратуры Верховсуда в области общего надзора за законностью. Апрель 1930 г. // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 7. Д. 13. Л. 26–32 (эту работу автор написал в качестве консультанта Секретариата ЦИК СССР).

³ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 7. Д. 13. Л. 34–34об.

⁴ За период 1930–1933 гг. рассмотрено Верховным Судом СССР лишь восемь вопросов о проверке на соответствие Конституции и общесоюзному законодательству актов наркоматов и ведомств СССР, в то время как в одном только 1929 г. их рассмотрено 31 (см.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 61. Л. 1; Д. 62. Л. 33, 40; Д. 77. Л. 1; Оп. 16. Д. 52. Л. 28).

венных актов общесоюзному законодательству (из риторики высшего судебного органа почти исчезли термины «конституционность», «конституционный надзор» и т.п.). На XXXVI Пленуме Верховного Суда СССР 22 февраля 1932 г. по отчету о деятельности за предыдущий год перед Верховным Судом еще по инерции ставится первой задача «усиления общего надзора», но, правда, с учетом своеобразия времени и ситуации дополнительно подчеркивается: «...в деле проведения в жизнь решений партии и Правительства по выполнению плана 1932 г. ...»¹. В отчете же о деятельности прокуратуры Верховного Суда СССР за 1931–1932 гг. к этому вопросу несколько иной подход: предлагается «переключить судебно-надзорную деятельность Пленума Верховного Суда Союза СССР с вопросов формального порядка (*читай* – «конституционного надзора». – М. М.) и конкретных дел на вопросы общих руководящих разъяснений необходимой судебной карательной политики по преступлениям, особо угрожающим в данный момент на том или ином участке социалистического строительства»².

В это время проявляется и тенденция преобразования Верховного Суда СССР в управленческий «директивный» орган с сохранением модернизированной в процедурном плане и функции конституционного надзора. В 1931 г. партийная фракция Президиума ЦИК СССР приняла ряд решений о предоставлении Верховному Суду «директивных» полномочий по вопросам судебной политики и практики, права выборочного обследования судебных органов союзных республик. Но из-за возражений Н.В. Крыленко фракции не удалось тогда эти решения провести через Президиум ЦИК СССР³.

В феврале 1933 г. XXXXII Пленум Верховного Суда СССР высказывается за коренной пересмотр существующего Положения о Верховном Суде Союза ССР с целью «приспособить к выполнению директив партии и правительства в области революционной законности на новом этапе социалистического строительства и в области охраны и укрепления социалистической собственности». В связи с этим предлагается создать надзорную коллегия Верховного Суда, в задачу которой входило бы разрешение некоторых вопросов общего и судебного надзора, не терпящих отлагательства, и которая состояла бы из лиц, могущих быть быстро созданными

¹ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 62. Л. 7.

² Там же. Ф. 8131. Оп. 9. Д. 5 а. Л. 38.

³ Там же. Ф. 9474. Оп. 16. Л. 63.

ми. В компетенцию этой коллегии должны быть отнесены и такие вопросы конституционного характера, как:

1) дача заключений неотложного характера по запросам ЦИК СССР, наркоматов и центральных учреждений СССР;

2) опротестование в Президиум ЦИК СССР в неотложных случаях постановлений наркоматов и центральных учреждений СССР.

Состав надзорной коллегии планируется образовать из пяти членов Пленума; Председателя Верховного Суда СССР или его заместителя, председателей двух коллегий Верховного Суда по выбору Пленума и председателей двух «ближайших» верховных судов союзных республик.

Постановления надзорной коллегии, не опротестованные Прокурором Верховного Суда СССР в Президиум ЦИК СССР, вступали бы в силу без последующего утверждения им. Союзные республики могли бы приостанавливать действие таких постановлений с опротестованием в Президиум ЦИК СССР¹.

5 марта 1933 г. А.Н. Винокуров обращается с письмом к членам Политбюро Сталину, Молотову, Кагановичу и Калинин, предлагая создать «общесоюзное судебное-прокурорское руководство». «Это можно сделать, – писал он, – либо в форме директивного союзного НКЮ, либо путем предоставления Верховному Суду Союза и Прокуратуре прав союзных *директивных* органов...»². Высказанную идею А.Н. Винокуров расшифровывает в тезисах о функциях и составе Верховного Суда СССР, подготовленных 31 мая того же г. Согласно этому документу, Верховный Суд СССР должен иметь функции директивного органа, осуществляющего в отношении всех судов руководство, контроль и общее планирование. В его компетенции, помимо судебных и надзорных полномочий, назывались и такие прерогативы, как толкование законодательства с доведением до сведения высших органов власти СССР и союзных республик, дача директив и заданий верховным судам союзных республик с проверкой их исполнения и т.д.³

Таким образом, в сложных условиях начала 30-х гг. реализовывался отход Верховного Суда СССР от относительно прогрессивного для того времени участия в конституционном надзоре в сторону авторитарного «директивного» органа управления бесправными

¹ См.: Материал к заседанию фракции ВКП(б) Президиума ЦИК СССР от 19 мая 1933 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 39. Л. 21–32, 34–35.

² См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 39. Л. 33.

³ Там же. Л. 48–56.

судебными органами. Причем этот процесс «осложнялся» предполагаемым созданием Прокуратуры СССР¹.

Еще 19 мая 1933 г. фракция ВКП(б) Президиума ЦИК СССР, предварительно заслушав отчет о деятельности Верховного Суда СССР за 1932 г., поручила комиссии по подготовке проекта постановления по этому отчету «учесть новые условия работы Верховсуда, вытекающие из предстоящей организации в ближайшем будущем общесоюзной прокуратуры, и разработать соответствующие предложения»².

Постановлением ЦИК и СНК СССР 20 июня 1933 г. учреждается Прокуратура СССР, на которую возлагается руководство деятельностью прокуратур союзных республик. В число полномочий Прокурора СССР включается надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти Конституции и постановлениям Правительства Союза ССР³. Буквальное прочтение названного акта не исключало участия Верховного Суда СССР в осуществлении конституционного надзора, в частности, обязанности давать заключения о конституционности постановлений центральных исполнительных комитетов и совнаркомов союзных республик, а также права входить с представлениями в Президиум ЦИК СССР о приостановлении и отмене актов центральных органов и наркоматов СССР в связи с несоответствием их Конституции⁴.

Приспосабливаясь к новым условиям, А.Н. Винокуров считал, что «образование Прокуратуры СССР с директивными и даже единичными общесоюзными функциями не только снимает, но еще более

¹ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 39. Л. 63.

² См.: Выписка из протокола № 43 заседания фракции ВКП(б) Президиума ЦИК СССР от 19 мая 1933 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 39. Л. 20.

³ СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.

⁴ Надо отметить, что на XXXXV Пленуме Верховного Суда СССР 23 ноября 1933 г. последний раз был рассмотрен конституционный вопрос: это дело о несогласованности с общесоюзным законодательством раздела XII Инструкции Наркомфина СССР от 9 мая 1933 г. о порядке финансирования Сельхозбанком капиталовложений государственного сектора сельского хозяйства в 1933 г. (см.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 71. Л. 66об. – 67). Поэтому несколько неточно утверждение П. Скоморохова о том, что с изданием постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Верховный Суд СССР освобождался от совместного с прокуратурой осуществления надзора за законностью (см.: Верховному Суду СССР – 40 лет. С. 89). Однако в 1934–1936 гг., как явствует из отчетов о деятельности Верховного Суда СССР, им уже не рассматривались конституционные вопросы (см.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 85, 97, 105).

делает необходимым перестройку Верховсуда Союза на директивных началах...»¹. Эту позицию Председателя Верховного Суда СССР в то время разделяла и партийная фракция ЦИК СССР, которая полагала, что «...положение Верховсуда Союза ССР должно быть изменено в сторону превращения его в директивный судебный орган по отношению к верховным судебным органам союзных республик...». В этом случае возникала проблема: должен ли Верховный Суд сохранить функции конституционного надзора. Уходя от категоричного ответа на этот вопрос, А.Н. Винокуров на рассмотрение Президиума ЦИК СССР предложил альтернативы: «Надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза и союзных республик и местных органов власти – Конституции и постановлениям Правительства Союза может осуществляться двояким образом: 1) принесением протестов Прокурора СССР на разрешение ЦИК Союза, СНК СССР или ЦИКов союзных республик; 2) на разрешение Пленума Верховсуда Союза, как это делается теперь в отношении ведомственных актов Союза ССР. В последнем случае Пленуму Верховсуда Союза должно быть предоставлено право приостановки или отмены указанных постановлений...»². В проекте постановления ЦИК и СНК СССР «О Верховсуде Союза ССР» [не позднее 7 августа 1933 г.] предусматривалось среди полномочий Верховного Суда СССР приостановление и отмена им постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик, вследствие несоответствия их Конституции и постановлениям Правительства СССР³. Однако уже в сентябре 1933 г. Комиссия Президиума ЦИК СССР по вопросу реорганизации Верховного Суда СССР, учитывая «фактор» образования Прокуратуры СССР, считает необходимым, чтобы «система общего надзора – за конституционностью и законностью – сосредоточилась в ней и поэтому... не ставит вопроса о расширении функций Верховсуда по общему надзору»⁴.

¹ См.: Докладная записка о реорганизации Верховсуда СССР на началах директивного органа в области руководства, контроля и общего планирования [20 авг. 1933 г.] // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 39. Л. 69–70.

² См.: Материал к заседанию фракции ВКП(б) Президиума ЦИК СССР. 17 августа 1933 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 39. Л. 65–71об.

³ Там же. Л. 72–73.

⁴ См.: Докладная записка М.Д. Орахелашвили в фракцию ВКП(б) Президиума ЦИК СССР по вопросу об организации Верховного Суда СССР [не позднее 7 сент. 1933 г.] // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 39. Л. 75–78.

Постановление Президиума ЦИК СССР от 13 сентября 1933 г. «О расширении компетенции Верховного Суда СССР», утвержденное впоследствии четвертой сессией ЦИК СССР IX созыва, предоставляет Верховному Суду СССР права: 1) давать директивы верховным судам союзных республик по вопросам судебной практики, а также разъяснения общесоюзных директив и законов; 2) обследовать судебные органы союзных республик в целях проверки их судебной работы; 3) опротестовывать в Президиум ЦИК СССР постановления пленумов верховных судов союзных республик в случае противоречия их общесоюзному законодательству и интересам других союзных республик (с одновременным их приостановлением)¹. В то же время утверждается и Положение о Прокуратуре СССР, которое, вопреки ранее предусмотренному порядку, устанавливает, что неконституционные постановления и распоряжения отдельных ведомств Союза ССР опротестовываются не в Пленум Верховного Суда СССР, а в соответствующие вышестоящие органы². Эти изменения впоследствии были санкционированы постановлением Седьмого всесоюзного Съезда от 31 января 1935 г. «По докладу о конституционных вопросах»³. В этом докладе, произнесенном А.С. Енукидзе, в частности, подчеркивалось: «В лице общесоюзной прокуратуры мы получили орган, в котором централизуется на пространстве всего Союза ССР надзор за соответствием постановлений и распоряжений органов власти Союза и союзных республик общесоюзной Конституции, а также постановлениям и распоряжениям Правительства Союза ССР»⁴.

Таким образом, Верховный Суд ССР был исключен из сферы осуществления конституционного надзора за актами наркоматов и других центральных органов СССР, признаваемой в 20-х гг. ключевым направлением его деятельности. В Конституции СССР еще недолгое время (до декабря 1936 г.) значилось полномочие Верховного Суда СССР давать по требованию Президиума ЦИК СССР заключения о законности постановлений союзных республик с точки зрения Конституции (п. «в» ст. 43), но и оно фактически не

¹ СЗ СССР. 1934. № 2. Ст. 17.

² См.: Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. «Об утверждении Положения о прокуратуре Союза ССР» // СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 1–2.

³ См.: 7-й Съезд Советов Союза ССР: Постановления. М., 1935. С. 6–7.

⁴ См.: 7-й Съезд Советов Союза ССР: Стенограф. отчет 28 января – 6 февраля 1935 г. М., 1935. С. 21.

применялось с 1928 г. «Угасание» функций Верховного Суда СССР по вопросам конституционного надзора совпадает по времени с нарастанием авторитарных тенденций в руководстве страной, упрочением унитаризма и лишением союзных республик последних элементов автономии в области юстиции.

«Поле конституционного надзора» Верховный Суд СССР покидал не без сопротивления: в марте 1934 г. В.П. Антонов-Саратовский подготовил проект нового Положения о Верховном Суде СССР, в котором попытался учесть учреждение централизованной Прокуратуры СССР, не затрагивая конституционные прерогативы высшего судебного органа. В проекте бывшие полномочия Прокурора Верховного Суда СССР предполагалось «по наследству» передать Прокурору СССР и в незначительной степени скорректировать компетенцию Верховного Суда СССР, обозначенную ранее упоминаемым Положением 1929 г. Тем самым сохранилась бы возможность участия Верховного Суда в осуществлении конституционного надзора¹.

Надо отметить, что и в проекте принципов пересмотра положений о судостроительстве СССР и союзных республик, внесенном в августе 1934 г. подкомиссией А.Н. Винокурова на рассмотрение Комиссии Президиума ЦИК СССР под председательством А.С. Енукидзе, среди предполагаемых полномочий Верховного Суда СССР последним пунктом значился конституционный надзор. Хотя названные принципы и были одобрены, но предполагаемое место последнего в их перечне, в отличие от его прежней главенствующей роли в полномочиях Верховного Суда СССР, определенной в начале 20-х гг., уже само по себе говорило о многом. Характерно, что в первоначальных текстах проектов Положения о судостроительстве Союза ССР и союзных республик вообще умалчивалось о компетенции Верховного Суда СССР. Предполагалось, что она будет определена особым Положением². Но затем в варианте, выработанном подкомиссией А.Н. Винокурова и направленном 16 сентября 1934 г. в Комиссию по пересмотру Положения о судостроительстве, предусматривалось, что Пленум Верховного Суда СССР действует не только как высший орган руководства, контроля и судебного надзора в отношении всех судебных органов СССР и союзных республик, но и как орган конституционного надзора и

¹ ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 56. Л. 1–4.

² Там же. Д. 60. Л. 7, 61, 62.

толкования законов (ст. 19)¹. Однако этим проектам не суждено было стать реальностью.

Впоследствии дважды предпринималась попытка реанимировать судебный конституционный надзор. Как свидетельствуют архивные материалы, в ходе разработки проекта Конституции СССР 1936 г. предлагалось сохранить за Верховным Судом СССР его прежние, весьма ограниченные, полномочия участия в проверке конституционности нормативных актов в формате, предусмотренным первой Конституцией СССР. В частности, в представленном в августе 1935 г. В.П. Антоновым-Саратовским И.В. Сталину «проекте конституционной главы о суде» предусматривалось возложить на Верховный Суд ССР рассмотрение по предложению Правительства и Прокуратуры СССР вопросов о соответствии постановлений правительств союзных республик, союзных наркоматов Конституции, законам и постановлениям Правительства СССР с правом приостановления неконституционных актов «впредь до разрешения вопросов о них законодательным собранием Союза СССР или уполномоченным им на то органом». Эта идея была учтена в проекте главы Конституции об организации суда и прокуратуры, подготовленной подкомиссией по судебным органам в сентябре 1935 г., но впоследствии отвергнута как несостоятельная². И уже в июле 1936 г. при обсуждении проекта Конституции СССР на 55-м Пленуме Верховного Суда СССР В.А. Антонов-Саратовский не упоминает о своем предложении, несмотря на намеки А.Я. Вышинского³.

Это объясняется, главным образом, тем, 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 фиктивно высшими органами государственной власти, а фактически – соответствующими партийными структурами. Для подобной системы, основанной теоретически на полномочиях Советов, по существу, был чужд любой специализированный конституционный надзор, не говоря уже о судебном конституционном контроле. Тем более, это не могло быть в атмосфере, когда Верховный Суд СССР критико-

¹ ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 49. Л. 67.

² См.: АП РФ. Ф. 3. Оп. 52. Д. 27. Л. 84–95; Д. 28. Л. 87–92.

³ См.: Стенограмма заседаний 55-го Пленума Верховного Суда СССР от 23–27 июля 1936 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 100. Л. 137–148.

вали за то, что он «отвлекся» от судебной работы, судьи «создали специальные теории... о новых функциях суда, что суд становится контрольным, надзорным органом»¹.

Позднее, в 1956 г. снова предпринимается попытка изменения полномочий Верховного Суда СССР не только в области судебного надзора, но и «возврата к такому положению, которое было определено первой Конституцией Советского Союза, принятой в 1924 г.», т.е. к фактическому восстановлению и ранее принадлежавшей ему функции конституционного надзора². Однако партийные верхи оказались неготовыми вернуться даже к той, во многом формальной, практике конституционного надзора 20-х – начала 30-х гг. и на стадиях аппаратного согласования «зарубили» компромиссный законопроект о Верховном Суде СССР, предполагавший наделить его правом давать по поручению Президиума Верховного Совета СССР заключения по вопросам законодательства³. Ограничиваясь лишь изменениями компетенции Верховного Суда СССР в сфере судебного надзора, власть еще раз подчеркнула неприемлемость судебной проверки конституционности нормативных актов. В докладе председателя Комиссии законодательных предложений Совета Союза Верховного Совета СССР М.А. Яснова заявлялось: «Многие пропагандисты заокеанской «демократии» хвастаются тем, что Верховный Суд США стоит, мол, над законом... время от времени вторит и изменяет конституционное право... Бесспорно лишь одно, что когда

¹ См.: Стенограмма заседаний 55-го Пленума Верховного Суда СССР от 23–27 июля 1936 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 100. Л. 110–113. Но и в тех условиях высказывались весьма прогрессивные мысли о непосредственном применении Конституции, о неприменении актов, противоречащих закону. Так, заместитель председателя гражданско-судебной коллегии Верховного Суда СССР М.О. Рейхель, выступая 17 декабря 1936 г. на 56-м Пленуме Верховного Суда СССР по вопросу «О Конституции СССР», заявил: «Теперь два слова об охране законов судом. У нас в ГПК имеется довольно стыдливая статья, что суд не может приостанавливать те постановления местных органов власти, которые противоречат закону. Я думаю, что надо сейчас на суд в этом отношении возложить те обязанности, которые лежат и на прокуратуре. Суд должен не применять явно противоречащие закону не только постановления местных органов власти, но даже вплоть до наркоматов в соответствии со ст. 113 Конституции...» (см.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 101. Л. 137).

² См.: Записка А.И. Микояна в ЦК КПСС от 28 июня 1956 г. // АП РФ. Ф. 3. Оп. 57. Д. 12. Л. 92–95

³ Там же. Л. 124, 132.

суд, так сказать, стоит над законом – «творит право», а не подчиняется закону, то он сам является орудием, при помощи которого попирается законность»¹. Естественно, что такой подход обусловливался реалиями того времени.

2. Верховный Суд СССР и Прокурор Верховного Суда Союза ССР: институциональное соперничество в конституционном надзоре

Верховный Суд СССР осуществлял конституционный надзор вместе с прокурором Верховного Суда СССР. Теоретической основой для этого признавалась идея В.И. Ленина, высказанная им в письме «О двойном подчинении и законности»². В нем Ленин обосновывал, что в центре надзора за законностью должна осуществлять группа из 10 человек «в лице Генерального прокурора, Верховного трибунала и коллегии Наркомюста»³. В соответствии с этим и был создан своего рода «дуалистический» конституционный надзор, который уже в ближайшей перспективе породил институциональное противостояние и борьбу между Верховным Судом СССР и прокуратурой при нем за полномочия и сферы влияния. Впоследствии этот конфликт предопределил судьбу судебного конституционного надзора. Надо сказать, что проблема соотношения роли Верховного Суда и прокуратуры в его осуществлении была одной из основных, если не главных в юридических дискуссиях 20-х гг.

Как известно, Прокурор Верховного Суда СССР выступал не только инициатором рассмотрения конституционных вопросов на Пленуме Верховного Суда, но и мог опротестовывать его постановления в Президиуме ЦИК СССР, обращаться, что немаловажно, минуя пленарное заседание, в Президиум ЦИК СССР с протестами на неконституционность актов союзных республик и центральных органов власти СССР, за исключением ЦИК СССР и его Президиума. Последнее влекло не только дублирование в конституционном надзоре, но и соперничество в выявлении и квалификации неконституционных актов.

Уже в первой половине 1924 г. стали высказываться сомнения в правильности возложения общего надзора, включая конститу-

¹ См.: *Записка* А.И. Микояна в ЦК КПСС от 28 июня 1956 г. // АП РФ. Ф. 3. Оп. 57. Д. 12. Л. 188.

² См.: *Винокуров А.Н.* К вопросу о надзоре за законностью // *Правда*. 1925. 12 мая.

³ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 45. С. 200.

ционный, на Верховный Суд СССР. Утверждалось, что он «охватывает по существу компетенцию не предусмотренного союзной конституцией Прокурора СССР». Предрекалась «путаница», которая неизбежно должна получиться от исполнения Верховным Судом не свойственных природе суда прокурорских обязанностей. Высказывалась неудовлетворенность тем, что Прокурор «является лишь подсобным органом Верховного Суда СССР». Также преждевременно утверждалось, что «опыт с заменой на верхнем общесоюзном этаже прокуратуры Верховным Судом должен быть признан неудачным». И предлагалось учредить самостоятельную централизованную общесоюзную прокуратуру с передачей ей от Верховного Суда функции конституционного надзора¹.

Идею преобразования прокуратуры Верховного Суда СССР в общесоюзную прокуратуру поддержала и Комиссия Президиума ЦИК СССР по выработке Наказа Прокурору Верховного Суда СССР, полагая возложить на проектируемый орган «наблюдение за конституционностью деятельности как центральных органов Союза ССР, кроме ЦИК СССР и его Президиума, так и ЦИКов и СНК союзных республик, наблюдение за закономерностью действия всех центральных учреждений Союза ССР, кроме ЦИК СССР и его Президиума»².

Эта точка зрения базировалась на господствующем тогда мнении о несовместимости конституционного контроля (надзора) с отправлением правосудия, а также опиралось на ленинскую идею единой централизованной прокуратуры в стране. Естественно, что она находила принципиальную поддержку в партийных³ и советских верхах⁴, хотя не могла пока быть реализованной по политическим соображениям. Из-за противодействия ряда союзных респуб-

¹ См.: *Пилявский С.* Органы надзора за законностью в СССР // Ежедневник сов. юстиции. 1924. № 23–24. С. 537–539.

² См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 7. Л. 43–44 [24 июня 1925 г.]

³ См.: *Сольц А.А.* О союзной прокуратуре // Сов. строительство. 1926. № 2. С. 59–62; ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 37. Д. 3. Л. 2–5.

⁴ Комиссия по революционной законности при ЦИК СССР уже в ноябре 1925 г. признала целесообразным создание центральной общесоюзной прокуратуры, ведающей прокурорским надзором на территории всего Союза, указав одновременно, что «надзор за Конституцией СССР переходит из Верховного Суда СССР к общесоюзному прокурору» (см.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 37. Д. 3. Л. 29,32,40).

лик (кроме РСФСР)¹ центр вынужден был проявлять в этом вопросе максимальную осторожность.

Верховный Суд СССР полагал, что коллегиальное рассмотрение конституционных вопросов на пленарных заседаниях с участием председателей верховных судов союзных республик является важной гарантией их прав². Некоторые представители прокуратуры, наоборот, считали, что «громоздкий аппарат» (имея в виду пленарные заседания Верховного Суда), где председатели союзных республик составляют меньшинство, малоэффективен в вопросах надзора за законностью и является в этом аспекте «мертворожденным» институтом³.

Трения между Верховным Судом СССР и прокуратурой при нем начались с обсуждения вопроса, должна ли ее деятельность более детально регламентироваться в специальном Наказе Прокурору Верховного Суда СССР либо отдельным разделом в Наказе Верховному Суду СССР. Первое пленарное заседание Верховного Суда СССР (1924 г.) придерживалось второй точки зрения по следующим соображениям:» 1) в Положении о Верховном Суде Союза... не указано, что наказ прокурору должен быть самостоятельным; 2) Прокурор Верховного Суда Союза по Положению и Конституции Союза ССР (гл. VII) является не прокурором Союза, а прокурором при Верховном Суде, т.е. его составной частью; 3) компетенция прокурора Верховного Суда Союза тесно связана с компетенцией Верховного Суда СССР; 4) прокурор Верховного Суда Союза входит обязательно в состав Верховного Суда... хотя и без решающего голоса, но зато имеющего право протеста в Президиум ЦИК Союза; 5)...прокуратуру нельзя рассматривать как орган, стоящий над и вне Верховного Суда Союза»⁴. П. И. Стучка высказал

¹ На коллегии Наркомюста РСФСР 5 ноября 1925 г. был поддержан проект о реорганизации прокуратуры. Им предусматривалось учреждение союзной прокуратуры с функциями: а) общего надзора в пределах общесоюзного законодательства; б) конституционного надзора с прямым подчинением в этих областях прокуроров республики союзному прокурору (см.: *Кожевников М.В.* Учреждение советской прокуратуры, ее организация и деятельность...(1921–1925 гг.) // Ученые записки юридического факультета МГУ. Кн. 4. М., 1950. С. 25).

² См.: *Винокуров А.* О Верховном Суде СССР // Еженедельник сов. юстиции. 1924. № 29. С. 673.

³ См.: *Пиляевский С.* Еще об общем надзоре за законностью // Еженедельник сов. юстиции. 1924. № 38. С. 902.

⁴ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 1. Л. 8; Оп. 10. Д. 2. Л. 272.

особое мнение, что «наказ... прокурору не может составлять часть Наказа Верховному Суду», поскольку прокурор не входит в его состав, не имеет решающего голоса, а лишь обладает правом протеста¹.

Пленарное заседание Верховного Суда СССР сняло с обсуждения проект Наказа Прокурору Верховного Суда, основываясь на заключении Н.В. Крыленко, высказавшегося за то, «что отдельного наказа прокурору... не может быть... и вопрос о включении его в общий наказ Верховному Суду Союза ССР должно согласовать в Президиуме ЦИК СССР»². Но последний поддержал идею специального Наказа Прокурору Верховного Суда и образовал комиссию по его выработке, в которой участвовали: Н.А. Скрыпник, Д.И. Курский, П. А. Красиков, А.Н. Винокуров, А.Ф. Толоконцев, Н.В. Крыленко, Д.И. Петровский³.

В проекте Наказа, выработанного подкомиссией под председательством Н.В. Крыленко⁴, по оценке А.Н. Винокурова, делалась попытка закрепить «исключительную ответственность Прокурора перед ЦИК и его Президиумом», а также подотчетность последнему; предоставить Прокурору право конституционного и общего надзора за деятельностью союзных республик; расширить его право вхождения с представлениями и протестами в Президиум ЦИК и СНК СССР, ограничив компетенцию Верховного Суда в сфере конституционного надзора сложными, принципиальными и важными делами; наделить Прокурора правом дачи заключений Президиуму ЦИК и СНК СССР о неконституционности актов союзных республик, минуя Верховный Суд.

Верховный Суд СССР счел, что этот проект «выходит из рамок действующих законов». «Прокурор по Конституции является частью Верховного Суда Союза, а не самостоятельным целым», а поэтому он должен информировать Верховный Суд о своей работе, отвечать перед ним в отношении выполнения обязанностей, связанных с деятельностью последнего, кроме опротестования постановлений Верховного Суда. Вместе с тем, не возражая против расширения полномочий Прокурора в области конституционного и общего надзора за органами союзных республик, Верховный Суд считал, что оно «должно вытекать из расширения компетенции Верховного Суда путем соответствующего изменения Положения о нем». Право Проку-

¹ ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 1. Л. 8; Оп. 1. Д. 1. Л. 28–28об; Ф. 8131. Оп. 1. Д. 4. Л. 10.

² См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. Д. 4. Л. 20.

³ См. ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 7. Л. 41–44.

⁴ Там же. Л. 45–51.

рора давать заключения Президиуму ЦИК и СНК СССР, минуя Верховный Суд, «должно быть строго ограничено экстренными и простыми случаями, не требующими обсуждения в Пленуме Верховного Суда Союза...»¹. Право прокурора Верховного Суда *по своему выбору* входить либо в Пленум Верховного Суда, либо в Президиум ЦИК СССР по всем вопросам компетенции Верховного Суда, по мнению последнего, «внесет неограниченное усмотрение в работу Прокуратуры... и может значительно ограничить работу Верховного Суда»².

Такая позиция Верховного Суда была обусловлена тем, что его председатель А.Н. Винокуров придерживался той точки зрения, что «Верховный Суд Союза наделен также прокурорскими функциями, являясь коллективным прокурором, идею которого высказал Ильич в известном своем письме о революционной законности. Эта идея коллективного органа надзора в условиях национального момента приобретает сугубое значение, так как единоличная прокуратура не может быть построена на национальных основах»³. Этому же мнению был и нарком юстиции УССР Н.А. Скрыпник, который также обосновывал, что «Верхсуд Союза ССР... является коллективным прокурором нашего Союза в области конституционной», специально поставленной для того, чтобы обеспечить равноправие республик, не допустить «перехвата и ущемления» их прав⁴. Разделялась подобная позиция и заместителем Председателя Верховного Суда СССР М.И. Васильевым-Южиным⁵.

Чтобы понять позицию Верховного Суда по вопросу соотношения полномочий его и Прокурора Верховного Суда следует обратиться к записке, подготовленной, вероятно, научными консультантами Верховного Суда, в которой утверждалось, что «с точки

¹ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 7. Л. 52–54.

² Там же. Л. 59об.

³ Там же. Л. 60, 133об; *Винокуров А.* Союзная прокуратура и Союзный Верховный Суд // Вестник Верховного Суда СССР. 1926. № 2. С. 4, 6.

⁴ См.: Стенограммы заседаний Комиссии по выработке Наказа Прокурору Верховного Суда СССР [1925 г.] // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 3. Л. 34–34об., 137. Надо отметить, что на одном из заседаний этой Комиссии Д.И. Курский, полемизируя с Н.А. Скрыпником, утверждал, что последний не прав, когда смотрит на Верховный Суд как на коллективного прокурора. «Это конституционно неверно», – заявил Д.И. Курский (там же. Л. 139).

⁵ См.: *Васильев-Южин М.И.* Объяснительная записка к проекту нового Положения о Верховном Суде СССР [1925 г.] // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 9. Л. 12–12об. Подлинник.

зрения действующего законодательства Прокурор Верховного Суда СССР в области надзора за законностью», т.е. в специальной прокурорской, по традиционному взгляду, области, «самостоятельной компетенции не имеет» и «является лишь подсобным органом Верховного Суда», который, таким образом, есть «суд с функциям прокуратуры». Раз Верховному Суду предоставлена роль сверхпрокурора, то логическим выводом является необходимость теснейшей увязки деятельности прокуратуры при этом суде с его работой. «Отсюда следует, – указывалось в записке, – что Прокурор Верховного Суда есть его подсобный орган, подотчетный и в известных частях совместной работы ответственный... этим не устраняется ни самостоятельность происхождения и суждения данного органа, ни его двойная подотчетность с ответственностью перед высшей государственной властью... но этим решительно устраняется параллелизм и равнозначимость работы...»¹.

П.А. Красиков, возражая против такого подхода, отстаивал позицию, что Прокурор Верховного Суда «не только не является ни в коей мере органом, подчиненным Верховному Суду или ему подотчетным, но, наоборот, он сам осуществляет надзор за ним, опротестовывая его постановления в Президиум ЦИК СССР. Он не подчиненный, а параллельный с Верховным Судом Союза орган...»².

Комиссия Президиума ЦИК СССР пыталась прийти к «компромиссным» решениям проблемы. В частности, ее большинство (Н.В. Крыленко, Н.А. Скрыпник и др.) придерживались мнения, что «по конституционному надзору все вопросы подлежат направлению в Пленум Верховного Суда»³. Лишь отсюда с соответствующим заключением они должны вноситься на рассмотрение Президиума ЦИК СССР⁴. Но такому решению весьма активно противодействовала Прокуратура Верховного Суда СССР.

В Комиссии законодательных предложений СНК СССР обозначился более дифференцированный подход к этой проблеме. Рассмотрев проект наказа Прокурору Верховного Суда СССР в заседаниях 27 и 30 июля 1925 г.,⁵ она пришла к выводу, что прокурор может лишь в

¹ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 3. Л. 126–134.

² Там же. Л. 114.

³ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 3. Л. 59об.

⁴ См.: *Крыленко Н.В.* Суд и право в СССР. М.; Л., 1927. Ч. 1. С. 131.

⁵ Интересно, что в работе этой Комиссии в качестве представителя ЗСФСР участвовал известный российский государствовед С.А. Котляревский (см.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 3. Л. 234).

двух случаях входить в Президиум ЦИК СССР по конституционным вопросам: 1) в промежутке между пленумами Верховного Суда по вопросам, не терпящим отлагательства; 2) с ходатайством об истребовании Президиумом заключения Верховного Суда по вопросам законности постановлений центральных исполнительных комитетов и совнаркомов союзных республик и СНК СССР¹.

Впоследствии Президиум ЦИК СССР признал нецелесообразным утверждение проекта наказа Прокурору Верховного Суда СССР «как устаревшего и не учитывающего происшедшие и намеченные к проведению... изменения в структуре и функциях Верховсуда Союза ССР и Прокуратуры при нем». Признано необходимым взамен множества актов «издать единый закон, охватывающий все нормы, определяющие организацию и регулирующие деятельность Верховсуда Союза ССР и взаимоотношения между ними...»². Дальнейшее прохождение в законодательных органах названного проекта наказа признано нецелесообразным и Секретариатом ЦИК СССР при обсуждении доклада о деятельности Прокуратуры Верховного Суда за 1925–1926 гг.³

Другим поводом для разногласий Верховного Суда СССР и прокурора при нем, как уже отмечалось, было право последнего возбуждать в Президиуме ЦИК СССР конституционные вопросы, минуя пленарные заседания Верховного Суда. Еще в 1924 г. Пленум Верховного Суда СССР пытался регламентировать эту проблему, приняв директиву: «Прокурор Верховного Суда Союза входит в Президиум ЦИК СССР без проведения дела через Верховный Суд в следующих случаях: 1) в промежутках между пленарными заседаниями, если не достигнуто соглашение с Председателем Верховного Суда Союза; 2) в случаях необходимости испросить у ЦИК СССР постановления о возбуждении судебного дела в Верховном Суде СССР»⁴.

Этим самым была предпринят шаг к превращению судебной проверки конституционности соответствующих нормативных актов в обязательную стадию, предшествующую конституционному контролю в высших органах государственной власти. Но энергичное сопротивление Прокурора Верховного Суда СССР не позволило этой «директиве» быть

¹ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 3. Л. 266об.

² См.: Постановление Президиума ЦИК СССР от 31 декабря 1926 г. «О Наказе Прокурору Верховного Суда Союза ССР» // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 4.

³ Там же. Л. 9 [18 января 1927 г.]

⁴ См.: *Протокол* № 5 первого пленарного заседания Верховного Суда СССР от 24 апреля 1924 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 1. Л. 19–21.

реализованной. Ясно, что вопрос мог быть урегулирован только законодательный путем. Поэтому уже в 1925 г. Верховный Суд СССР, предлагая изменить Положение о нем, считал необходимым установить как правило, что все дела, возбужденные прокурором, передаются им или Президиумом ЦИК СССР на рассмотрение Пленума Верховного Суда. Предлагалось ограничить обращение прокурора в Президиум ЦИК теми случаями, когда для внесения вопроса в Пленум требуется постановление Президиума ЦИК. А для «увязки» работы прокурора с Верховным Судом установить, что направление им дел в Президиум ЦИК помимо Пленума Верховного Суда может осуществляться лишь по соглашению с Председателем Верховного Суда СССР¹. Эти предложения сначала были поддержаны и Комиссией ЦИК СССР по выработке Наказа Прокурору Верховного Суда СССР, которая постановила: «Просить Президиум ЦИК СССР установить, что Прокурор Верховного Суда Союза ССР в случае усмотрения им, что те или иные действия, распоряжения, постановления ЦИКов и совнаркомов союзных республик являются не согласованными с Конституцией Союза ССР, может возбудить об этом вопрос перед Президиумом ЦИК Союза ССР не иначе, как предварительно поставив его перед Пленумом Верховного Суда Союза ССР»².

Теоретическое обоснование такому подходу А.Н. Винокуров видел в известном ленинском высказывании о том, что «единственное право и обязанность прокурора передать дело на решение суда». Таким образом, по его мнению, инстанцией, разрешающей вопрос о том или другом нарушении законности, особенно в сфере конституционной, может быть только суд, а потому, как уже отмечалось, Председатель Верховного Суда считал, что надо расширить полномочия не столько прокуратуры, сколько высшего судебного органа СССР в области конституционного надзора, делая его более оперативным и в определенной мере окончательным³.

В связи с проблемой инициирования вопросов непосредственно в Президиуме ЦИК СССР между Верховным Судом и Прокурором Верховного Суда возник серьезный конфликт по надзору за ОГПУ. Прокурор фактически вывел его из-под судебного надзора, обращаясь с протестами на

¹ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 7. Л. 164.

² См.: *Протокол* № 4 заседания Комиссии Президиума ЦИК СССР по выработке Наказа Прокурору Верховного Суда Союза ССР от 24 июня 1925 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 7. Л. 43.

³ См.: *Винокуров А.* Союзная Прокуратура и Союзный Верховный Суд. С. 7–8.

его действия и акты прямо в Президиум ЦИК¹. По мнению заместителя председателя ОГПУ Мануильского, «такой порядок устраняет волокиту и дает возможность быстрого разрешения этих протестов»². Притязания А.Н. Винокурова на то, чтобы прокурор вносил подобные протесты в Верховный Суд СССР, не были поддержаны постановлением Президиума ЦИК СССР от 24 апреля 1925 г.³, хотя полностью соответствовали Конституции СССР и действующему тогда законодательству о Верховном Суде СССР. Прокурор П.А. Красиков, ссылаясь на устаревшую Инструкцию ВЦИК от 1 ноября 1922 г. о взаимоотношениях между органами ОГПУ и прокуратурой, а также на Положение об Особом совещании при ОГПУ, обосновывал конституционность одобренной им практики⁴.

Наметился и различный подход Верховного Суда СССР и прокуратуры Верховного Суда СССР к предварительной оценке неконституционности ведомственных актов союзных центральных органов и ведомств, прежде чем инициировать в установленном порядке вопрос об их проверке. Прокуратура считала необходимым и целесообразным применять возложенную на нее функцию к опротестованию этих актов «лишь в случаях наиболее типовых и существенных конституционных нарушений, в отношении же формальных упущений указывать конституционные пути устранения их без опротестования»⁵. Верховный Суд СССР нередко предметом проверки, в том числе и по собственной инициативе, имел нормативные акты, «формально» нарушающие порядок законодательного прохождения, оформления, опубликования и т.п. Недаром П.И. Стучка призывал Верховный Суд СССР рассматривать «серьезные» вопросы. «Я очень высоко ставлю задачи Верховного Суда Союза, – говорил он на одном из первых пленарных заседаний, – и думаю, что нам мелочами заниматься не следовало бы»⁶.

Несколько отличалась от судебной и классификация конституционных нарушений, принятая в прокуратуре⁷. В результате почти из одного и того же массива предварительно просмотренных нормативных актов в Верховном Суде и прокуратуре делались различные выводы. Напри-

¹ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 2. Д. 6. Л. 15об.

² См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 9. Л. 206.

³ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 2. Д. 6. Л. 88.; Ф. 9474. Оп. 16. Д. 14. Л. 42.

⁴ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1 Д. 9. Л. 199–211об.

⁵ См.: Отчет о деятельности ЦИК СССР и его Президиума. М., 1925. С. 141; ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 5. Л. 2.

⁶ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 3. Л. 86.

⁷ См.: Отчет о деятельности ЦИК СССР и его Президиума. С. 141–143; ГА РФ, Ф. 8131. Оп. 1. Д. 5. Л. 2.

мер, за первый год деятельности этих институтов прокуратура из 2543 актов законодательства СССР и союзных республик только 0,56 % «признала действительно заключающими в себе моменты нарушения Конституции или законности», а Верховный Суд СССР почти из того же объема – 10,4 %¹.

«Сплошной» просмотр правовых актов в Верховном Суде СССР вызвал отрицательную реакцию не только прокуратуры, но и Комиссии Президиума ЦИК СССР по выработке Наказа Прокурору Верховного Суда СССР. Она специально 24 июня 1925 г. рассмотрела вопрос «О характере работы консультантов при Верховном Суде СССР» и признала необходимым, чтобы их работа в отношении установления конституционных действий органов власти состояла лишь в рассмотрении отдельных вопросов, поручаемых им председателем, заместителем его, коллегиями и пленумом Верховного Суда Союза СССР, а не должна переходить в постоянный надзор за деятельностью центральных учреждений Союза ССР и союзных республик и просмотр ими всех постановлений и распоряжений этих органов в целях изыскания случаев, которые могли бы подлежать опротестованию со стороны Верховного суда Союза ССР». На что, вероятно, А.Н. Винокуров карандашом написал на протоколе комиссии: «Мелочная регламентация, невозможность выполнения задач, болезнь открытия нарушений, не достигает цели систематизации закономерной работы»².

Борьба прокуратуры с консультативно-кодификационным аппаратом Верховного Суда СССР затянулась на несколько лет. Удалось ослабить его лишь в 1928 г., когда Секретариат ЦИК СССР признал необходимым сосредоточить в ведении Прокурора Верховного суда СССР организацию и осуществление текущего наблюдения за конституционностью ведомственных постановлений, распоряжений и действий наркоматов и других органов Союза ССР³. В связи с этим в

¹ См.: Отчет о деятельности ЦИК СССР и его Президиума. М., 1925. С. 132, 141.

² См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 7. Л. 44; Ф. 8131. Оп. 1. Д. 3. Л. 203–205. Председатель Верховного Суда СССР был высокого мнения о консультантах Верховного Суда СССР, среди которых в 20-е гг. работали высококвалифицированные специалисты – Д. Магеровский, В. Дябло. Благодаря этому «сигнализационному аппарату, писал А.Н. Винокуров, удалось прощупать много ненормальностей в нашем государственном строительстве» (см.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 2. Д. 6. Л. 13).

³ См. Протокол № 59 (п. 3) заседания Секретариата ЦИК СССР от 14 сентября 1928 г.// ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 1. Л. 126. Выписка.

1930 г. прокуратурой предпринимаются попытки «присоединения», «слияния», «подчинения» консультантского аппарата и кодификационной части Верховного Суда СССР¹. Таким способом власть с помощью прокуратуры намеревалась ослабить один из оставшихся «островков» деградировавшей в республиках судебной власти².

В 1926 г. Прокуратура Верховного Суда СССР сочла судебный порядок реагирования на конституционные нарушения союзных республик и ведомств Союза ССР громоздким и нецелесообразным. По ее мнению, более оперативно их возможно устранять в большинстве случаев «путем сношений с прокурорами союзных республик... и соответствующими наркоматами Союза, которые, за редкими исключениями, по первому указанию прокуратуры устраняют свои промахи дополнительными распоряжениями». «В указанных условиях, – как отмечалось в одном из отчетов прокуратуры, – взятый ею курс направления вопросов в Пленум Верховсуда СССР (а через него – в Президиум ЦИК СССР) или непосредственно в Президиум ЦИК в случаях, только наиболее принципиальных или острых, должен быть признан во всех отношениях правильным и целесообразным, в связи с чем дальнейшее развитие работы Прокуратуры предопределяется не в отношении количества вопросов, вносимых ею в Пленум Верховного Суда СССР, а в отношении оформления упорочения, современности, полноты и тщательной деловой связи ее с ведомствами Союза и прокурорами союзных республик...»³

Правда, подобная политика тогда вызывала критику и сомнения в том, что она основана на Конституции и Положении о Верховном Суде СССР. Отдельными специалистами высказывалось мнение, что она «практически может привести либо к параллелизму, либо к совершенной ненужности Верховсуда...»⁴. Это предсказание в какой-то мере оправдалось. Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, по результатам обследования, проведенного группой Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции СССР в 1928 г.⁵, предлагалось упразднить Верховный Суд СССР,

¹ См.: ГА РФ Ф. 8131. Оп. 7. Д. 12. Л. 100–106об.

² См.: Кудрявцев В.Н., Трусов А.И. Политическая юстиция в СССР. СПб., 2002. С. 240.

³ См.: ГА РФ. Ф. 87131. Оп. 37. Д. 5. Л. 102об

⁴ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 3. Л. 207об – 208.

⁵ Верховный Суд СССР и Прокуратура Верховсуда СССР проверялись на основании рабочей программы, одобренной 26 марта 1927 г. на совещании у замнаркома РКИ СССР Н. Янсона, и плана работ на 1927–28 гг., утвержденного коллегией НКРКИ СССР 20 октября 1927 г., с «заранее

так как работа его пленума и прокуратуры «громоздка и параллельна». При этом подчеркивался лишь консультативный характер деятельности Верховного Суда в области конституционного надзора, что права прокурора в этой части «значительно шире». Поскольку надзорная деятельность является «чисто прокурорской функцией» и Прокурор Верховного Суда вправе обращаться в Президиум ЦИК СССР, то, по мнению проверяющих, «работа Верховного Суда Союза ничтожно мала, сколько-нибудь серьезного облегчения в работе Президиума ЦИКСС не дает, держит пленум Верховного Суда на положении второстепенной подготовительной комиссии...»¹.

Эти доводы, несмотря на их односторонность и субъективизм, спустя несколько лет оказались востребованными и были использованы сторонниками ликвидации судебного конституционного надзора.

3. Процессуальные аспекты рассмотрения конституционных вопросов Верховным Судом СССР

В литературе 70-х гг. утверждалось, что конституционный надзор, хотя и осуществлялся судебным органом, но не имел характера судебной процедуры². Это категоричное утверждение лишь отчасти правильно. Конечно, отсутствовали детально прописанные правила о производстве в Верховном Суде по конституционным вопросам, но были определены главные положения, регламентирующие порядок их рассмотрения. Прежде всего, устанавливалось, что они разрешаются в пленарном заседании Верховного Суда с участием Прокурора Верховного Суда СССР. По вопросам, вносимым прокурорами союзных республик, последние имели право совещательного голоса и могли быть докладчиками. Пленум Верховного Суда СССР допускал на свои заседания и других лиц, что было немаловажным при рассмотрении вопросов о конституционности актов наркоматов и центральных органов Союза ССР. Регу-

определенной установкой НКРКИ, направленной в сторону усиления союзной прокуратуры и сведение работы Верховного Суда Союза на положение подсобной комиссии при Президиуме ЦИКССа» (см.: ГА РФ. Ф. 374. Оп. 3. Д. 130. Л. 325–327, Д. 131. Л. 251; Оп. 4. Д. 177. Л. 94–100об.; План работ НКРКИ Союза ССР на 1927–28 гг. М.: Изд-во НКРКИ СССР, 1927. С. 18).

¹ См.: ГА РФ. Ф. 374. Оп. 3. Д. 130. Л. 34–39.

² См.: *Свистунова М.А.* Проблемы конституционного надзора в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. С. 11.

лировались порядок внесения вопросов в пленарное заседание, открытое либо закрытое их рассмотрение, порядок принятия решений и их опротестования в Президиум ЦИК СССР¹.

В целом же большинство процессуальных вопросов, касающихся процедур разрешения конституционных вопросов, вырабатывались практикой Верховного Суда СССР. При этом нередко аналоги процессуальных решений ищались даже в опыте прежнего царского Сената². Тем не менее на основе архивных материалов попытаемся реконструировать судебный конституционный процесс того времени.

На первых порах роль подготовительного заседания Верховного Суда СССР выполняли организационные совещания, созываемые его председателем, в составе заместителя Председателя Верховного Суда и председателей судебных коллегий с участием Прокурора Верховного Суда СССР либо его представителей. На них предварительно рассматривались конституционные вопросы, подлежащие включению в проект повестки пленарного заседания, назначение докладчиков по ним, истребование объяснений у наркоматов и других центральных органов СССР о том, чем вызвано принятие соответствующего акта и возможные конституционные нарушения³. После завершения конституирования Верховного Суда СССР организационные совещания были сменены совещанием при Председателе Верховного Суда СССР практически в том же составе. Потребность в такого рода органе объяснялась тем, что Верховный Суд, согласно Положению о нем, не имел постоянного коллегиального органа, а между тем «таковой требовался как для увязки работы коллегий Верховного Суда, так и в особенности для подготовки и разработки материалов для пленарных заседаний»⁴.

Совещания при Председателе Верховного Суда СССР получили в то время негативную оценку Прокурора Верховного Суда СССР, считавшего, что «никаких законных оснований» для проведения через них вопросов пленарного заседания не имеется⁵. Однако потребности практики (при отсутствии Президиума Верховного Суда) обеспечили «живучесть» этих совещаний в исследуемый нами пе-

¹ См.: раздел II Наказа ЦИК СССР Верховному Суду СССР от 14 июля 1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 2. Ст. 25.

² См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 14. Л. 17.

³ Там же. Оп. 10. Д. 3. Л. 9–22.

⁴ См.: Отчет о деятельности Верховного Суда Союза ССР за 1924 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 5. Л. 8.

⁵ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 2. Д. 6. Л. 92.

риод. Позднее, примерно с 1927 г. пленарные заседания Верховного Суда СССР для «предварительного изучения и проработки» сложнейших конституционных вопросов стали выделять специальные комиссии с участием Прокурора Верховного Суда СССР¹.

Конституционные вопросы, выявленные самим Верховным Судом СССР, предварительно рассматривались его Председателем и обсуждались совещанием при нем. При этом значительная часть их «отпадала» в случаях: 1) направления ведомством соответствующего акта на утверждение в законодательном порядке; 2) опубликования нового закона, вызываемого нередко запросом Верховного Суда; 3) признания вопроса конституционным; 4) получения соответствующей директивы от Президиума ЦИК СССР; 5) разрешения ранее Пленумом Верховного Суда аналогичных вопросов; 6) «мелких формальных нарушений». В последнем случае Верховный Суд непосредственно либо через Президиум ЦИК СССР и Прокурора делал соответствующему ведомству указание об устранении нарушения либо доводили об этом до сведения СНК СССР².

Надо заметить, что перечисленные обстоятельства нередко служили и основанием для последующего снятия вопроса с рассмотрения уже на пленарном заседании либо отклонения представления Верховного Суда Президиумом ЦИК СССР.

По вопросам, переданным на пленарное заседание, собирались исчерпывающие материалы, запрашивались объяснения у заинтересованных ведомств. После этого совещание при Председателе Верховного Суда назначало из числа судей докладчика по делу³.

Общепринятые в демократических государствах принципы судопроизводства не были присущи в достаточной мере Верховному Суду СССР. Лишь отдельные формальные аспекты этих принципов использовались

¹ В этом плане интересна работа такой комиссии по вопросу о даче заключения Президиуму ЦИК СССР о конституционности ряда постановлений Совнаркома СССР 1926 и 1927 гг., касающихся общей и частной аварии, морских протестов. Комиссия определила три основных вопроса, подлежащих рассмотрению на пленарном заседании: 1) определение компетенции СНК СССР в области издания общесоюзных законов; 2) приняты ли проверяемые постановления в пределах этой компетенции; 3) вправе ли СНК СССР предлагать совнаркомам союзных республик издавать перечень их узаконений, теряющих силу в связи с изданием им «нового общесоюзного закона» (см.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 80).

² См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 2 Д. 6. Л. 22об. – 23; Ф. 9474. Оп. 1. Д. 5. Л. 6об–7; Отчет о деятельности ЦИК СССР и его Президиума. М., 1925. С. 132.

³ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 5. Л. 7.

при производстве по конституционным вопросам и то непоследовательно. Так, непрерывность рассмотрения вопроса не соблюдалась: доклад и обмен мнениями судей могли быть заслушаны на утреннем заседании, а представитель наркомата, принявшего проверяемый акт, – вечером, в промежутке между ними разрешены другие дела¹.

С самого начала деятельности Верховного Суда СССР Прокурор П. А. Красиков заявил об отсутствии состязательности в рассмотрении конституционных вопросов, возбужденных им в Пленуме. «Тут нет двух сторон», – провозглашал он².

Постоянного регламента Верховный Суд СССР в то время не имел. Он принимался на каждом отдельном пленарном заседании и сводился в основном к регулированию времени заседания ежедневно. Процедурные вопросы в нем не затрагивались.

Обычно рассмотрение конституционного вопроса начиналось с названия председателем проверяемого нормативного акта и основания для его обсуждения на пленарном заседании. Затем заслушивался докладчик либо прокурор в случае рассмотрения его представления.

Надо отметить, что вопрос об очередности выступления прокурора на пленарном заседании Верховного Суда СССР на первых порах являлся спорным. А.Н. Винокуров считал, что прокурор должен выступать в начале судебного разбирательства, если он докладчик по внесенному им вопросу, и с заключением в конце заседания. Прокуратура Верховного Суда СССР полагала, что прокурор должен выступать и в начале разбирательства по конституционному вопросу, независимо от того, кем он инициирован, чтобы придать ему «правильный ход»³.

На практике прокурор не ограничивался во времени и очередности своих выступлений по такого рода вопросам, но заключение он давал после завершения разбирательства. Вообще, прокурор обладал широкими возможностями в судебном конституционном процессе того времени. Он представлял письменный отзыв на каждый вопрос, обсуждаемый на пленарном заседании по инициативе Верховного Суда СССР либо других субъектов обращения⁴. Прокурор пользовался правом заявлять ходатайства о «снятии» вопро-

¹ См.: напр.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 3 г. Л. 26.

² См.: Стенограмма III пленарного заседания Верховного Суда СССР 1 ноября 1924 г. // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 15. Л. 12.

³ См.: Стенограмма XI пленарного заседания Верховного Суда СССР (1926 г.) // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 14. Л. 15–17.

⁴ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 15. Л. 11.

са с пленарного заседания в любой его стадии до постановления решения. Как правило, такие ходатайства удовлетворялись¹.

Представитель органа, издавшего проверяемый нормативный акт, выступал после докладчика, а иногда – и прокурора, изложившего пока «промежуточную» точку зрения, а не заключение. Об ответственности и обязанности дать правдивые объяснения представитель не предупреждался. Проверялись лишь его полномочия, что сводилось к выяснению фамилии и должности представителя. Формально полномочия представителей оформлялись доверенностями, мандатами либо подтверждались удостоверениями². После ответов на вопросы представитель, как правило, освобождался от дальнейшего участия в судебном разбирательстве, и оно продолжалось в его отсутствие³.

При рассмотрении в пленарном заседании Верховного Суда СССР предложений Президиума ЦИК СССР о даче заключений о соответствии актов союзных республик Конституции СССР допускались представители союзных республик. Ими, обычно, выступали представители соответствующих республик при ЦИК СССР. Практика свидетельствует, что такой представитель мог давать объяснения по поводу рассматриваемого вопроса, выступать после обмена мнениями судей, заявлять ходатайство об отложении рассмотрения представления Президиума ЦИК СССР⁴.

На пленарных заседаниях Верховного Суда СССР практиковалось заслушивание мнений представителей наркоматов и ведомств СССР, конституционность актов которых проверялась⁵. Впоследствии Верховный Суд СССР признал необходимым проводить вызов на пленарные заседания для дачи необходимых объяснений руководящих работников наркоматов и ведомств, связанных непосредственно с соответствующими отраслями оперативной работы, отвергая замену их юрисконсультами⁶. Названные представители приглашались и для участия в комиссиях по подготовке вопроса к Пле-

¹ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 14. Л. 43.

² Там же. Д. 9. Л. 71–72, 76, 85–96.

³ Там же. Д. 14. Л. 14–93.

⁴ См.: Стенограмма VI пленарного заседания Верховного Суда СССР 5 и 6 октября 1925 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 36. Л. 443–460, 499–511.

⁵ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 14. Л. 22, 33–34; Оп. 10. Д. 13. Л. 173об.

⁶ См.: Протокол № 9 XXIII пленарного заседания Верховного Суда Союза ССР от 4 марта 1929 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 41. Л. 14; Д. 42.

ному для высказывания своих позиций, практиковались и возражения представителей на протокол пленарного заседания¹.

После заслушивания представителей органов, издавших акты, судьи обменивались мнениями по конституционному вопросу и заслушивали заключение прокурора. После этого в большинстве случаев председательствующий предлагал на обсуждение проект письменной резолюции². Обсуждение осуществлялось открыто без удаления в совещательную комнату. Иногда для выработки проекта постановления по рассматриваемому вопросу пленарное заседание создавало комиссию, в которую включались не только судьи и прокурор, но и представитель ведомства, принявшего проверяемый акт³.

Постановление Пленума Верховного Суда СССР принималось открытым голосованием. В отдельных случаях практиковалось поименное голосование. Таким образом, например, по предложению В.П. Антонова-Саратовского производилось голосование о даче заключения по вопросу соответствия Конституции постановления СНК СССР от 26 июля 1926 г. «Об общей и частной аварии, о возмещении убытков от столкновения судов и о морских протестах»⁴.

В соответствии с Наказом Верховному Суду СССР все вопросы на пленарном заседании принимались простым большинством (ст. 15). Это касалось и его решений по конституционным вопросам. На VI пленарном заседании Верховного Суда СССР 3 октября 1925 г. при рассмотрении представления Прокурора Верховного Суда СССР о даче разъяснения верховным судам союзных республик об условиях признания принадлежности к меннонитской секте в связи с отказом по религиозным убеждениям от военной службы голоса судей разделились поровну и вопрос признан «открытым». Однако Президиум ЦИК СССР разъяснил Верховному Суду, что в подобном случае суд должен внести на его обсуждение оба голосовавшихся предложения⁵.

¹ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 48. Л. 37, 41.

² См.: Стенограмма VII Пленума Верховного Суда СССР 1–5 декабря 1925 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 3г. Л. 19–25.

³ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 30. Л. 50.

⁴ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 79.

⁵ См.: Выписка из протокола заседания Президиума ЦИК СССР от 8 января 1926 г. № 32 (п. 14) // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 9. Л. 22–23, 61.

Обычно рассмотрение конституционного вопроса Верховным Судом СССР завершалось вынесением постановления по существу обсуждаемой проблемы. Но в отдельных случаях рассмотрение вопроса откладывалось либо прекращалось.

Законодательством не предусматривались основания отложения рассмотрения вопросов на пленарных заседаниях Верховного Суда СССР. Они были выработаны практикой. В частности, вопросы могли откладываться вследствие их сложности и необходимости детального ознакомления с ними и проработки председателями верховных судов союзных республик, неявки представителя наркомата по вопросу о несогласованности с Конституцией постановления соответствующего ведомства и т.п.¹

Аналогичным образом вырабатывались и основания прекращения рассмотрения вопросов конституционного надзора. Они могли быть «сняты» в связи с заявлением наркомата или ведомства о том, что в проверяемый акт будут внесены изменения либо конституционность этого акта уже проверяется в верховных органах власти, отзывом обращения самим инициатором. Некоторые вопросы, инициированные самим Верховным Судом СССР, «снимались» при обсуждении повестки пленарного заседания на основе данных об изучении их докладчиком, который сообщал, что несогласованности с Конституцией не имеется. При условии, если при этом не возражал прокурор².

Уже при рассмотрении первого конституционного вопроса по запросу заместителя прокурора РСФСР Н.В. Крыленко о соответствии Конституции постановления Народного комиссариата труда СССР от 19 апреля 1924 г. о перерыве работ с 26 апреля по 4 мая возник вопрос: вправе ли Верховный Суд СССР выходить за пределы запроса при вынесении решения. Н.В. Крыленко в запросе обосновывал неконституционность постановления тем, что упомянутый наркомат, будучи по статусу объединенным ведомством, не вправе был издавать общеобязательный акт, минуя одноименные наркоматы союзных республик. В судебном заседании Н.В. Крыленко стал утверждать, что оспариваемый акт не законен также и по порядку принятия и опубликования, не согласован с губисполкомами и союзными республиками, хотя распространяется и на них (это в то время как КЗоТ являлся

¹ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 30. Л. 6; Оп. 16. Д. 3г. Л. 15.

² См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 30. Л. 28от, 29, 54; Ф. 8131. Оп. 1. Д. 15. Л. 8.

лишь кодексом РСФСР). Поэтому Н.В. Крыленко призывал не ограничиваться рассмотрением запроса, а разрешить проблему шире и растолковать одновременно Кодекс о труде и дать «общую оценку Наркомтруду, выразившуюся в ряде его постановлений».

П.И. Стучка, возражая против запроса по существу, одновременно также полагал, что по тем аспектам, которые в нем не затрагивались, «вопрос отпадает». С этим согласилось пленарное заседание Верховного Суда СССР, решив за пределы протеста не выходить¹.

В соответствии со ст. 43 Конституции СССР и п. 2 Положения о Верховном Суде СССР его решения в области общего надзора по наблюдению за законностью принимались в виде:

руководящих разъяснений и толкований общесоюзного законодательства;

заклучений о законности с точки зрения Конституции СССР тех или иных постановлений центральных исполнительных комитетов и советов народных комиссаров союзных республик, а также Совета Народных Комиссаров Союза СССР;

представлений в Президиум ЦИК СССР о приостановлении и отмене постановлений, действий и распоряжений центральных органов и отдельных народных комиссариатов Союза ССР, кроме постановлений ЦИК СССР и его Президиума, по мотивам несогласованности таковых с Конституцией.

Верховный Суд СССР весьма осторожно принимал решения о вхождении в Президиум ЦИК СССР с представлениями о приостановлении и отмене проверяемых актов. Председатель Верховного Суда А.Н. Винокуров считал, что это «рискованно ... если сделано практическое дело, то изменять его – может получиться такой кавардак, который не принесет пользы»². Поэтому нередко радикальные предложения докладчиков об отмене либо приостановлении неконституционных актов наркоматов Верховным Судом заменялись на более осторожные формулировки: рекомендовать Президиуму ЦИК СССР «указать» соответствующему наркомату «провести» тот или иной вопрос в законодательном порядке³.

Решения Верховного Суда по вопросам конституционного надзора не являлись окончательными: они получали силу только по

¹ См.: Стенограф. отчет второго пленарного заседания Верховного Суда Союза ССР 20–24 июня 1924 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 3. Л. 22–24, 86–90.

² См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 3. 110об.

³ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 176.

утверждению Президиумом ЦИК СССР¹. Именно этот аспект определял деятельность Верховного Суда СССР как надзорную, а не контрольную. В силу этого, как писал В.К. Дябло, «Верховный Суд Союза не имеет самостоятельного политического веса. Это вполне согласовано с характером нашей конституции, построенной на идее диктатуры пролетариата, не допускающей разделения властей...»². Хотя в то же время встречались и ошибочные утверждения о том, что лишь Верховному Суду СССР у нас предоставлено «право высшей критики нормативных актов»³.

Постановления Верховного Суда СССР по вопросам конституционного надзора (заключения, представления) не выносились в форме отдельных документов, а фиксировались в протоколах пленарных заседаний (с 1929 г. – Пленума) Верховного Суда СССР. «В целях упрощения техники делопроизводства» по рекомендации Секретариата ЦИК СССР эти постановления по каждому вопросу препровождались на утверждение Президиума ЦИК СССР в виде отдельных выписок из протоколов, препроводительных отношений (их роль выполняли «докладные») Председателя Верховного Суда СССР) с приложением соответствующих материалов. К ним относились документы, послужившие поводом к инициированию вопроса в суде, письменное мнение докладчика на пленарном заседании, копии проверяемых нормативных актов и актов, на соответствие которым они рассматривались, особые мнения судей и протест прокурора (при наличии таковых) и др.⁴

Постановления Верховного Суда СССР по конституционным вопросам не подлежали опубликованию. Это объяснялось тем, что они должны утверждаться Президиумом ЦИК СССР. Лишь «в оболочке» его решений они становились обязательными для соответствующих органов и должностных лиц.

В 1929 г. газеты «Известия» и «Экономическая жизнь» отказались опубликовать разъяснения ЦИК и СНК СССР от 7 марта

¹ В связи с этим обстоятельством В.К. Дябло считал, что «постановления Верховного Суда Союза ССР не имеют самостоятельного значения» (см.: Дябло В.К. Судебная охрана конституций в буржуазных государствах и в Союзе ССР. М., 1928. С. 28).

² См.: Дябло В.К. Конституционный контроль законов за границей и в СССР // Сов. право. 1925. № 3 (15). С. 87.

³ См.: Сперанский Б.Д. Закон и административные постановления как источники судебных решений. Иркутск, 1927. С. 95.

⁴ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 9. Л. 70.

1927 г. о выдаче поощрительного вознаграждения лицам руководящего персонала госпредприятий и акционерных обществ. В связи с этим А.Н. Винокуров поставил перед Секретариатом ЦИК вопрос об урегулировании опубликования в печати разъяснений общесоюзного законодательства, данных Верховным Судом СССР по предложениям Президиума ЦИК СССР и запросам Совнаркома СССР¹.

Неокончательный характер постановлений Верховного Суда СССР по конституционным вопросам предопределял особенности их исполнения. Проблема исполнения этих постановлений впервые была обозначена в отчете Верховного Суда СССР за 1924 г. Верховный Суд полагал, что наблюдение за исполнением постановлений его пленарных заседаний должен осуществлять Прокурор Верховного Суда СССР, возбуждая в установленном порядке дела в отношении лиц или учреждений за их невыполнение. Возражая такому подходу к указанной проблеме, Прокурор вполне резонно заметил, что Верховный Суд СССР необоснованно отождествляет постановление пленарных заседаний с судебными приговорами и решениями по конкретным уголовным и гражданским делам, хотя правовая природа их различна. Постановление Пленума Верховного Суда СССР по вопросам конституционного надзора не являются окончательным, «содержа в себе по существу и форме заключение о конституционности или неконституционности того или иного акта, определяет на основе этого или ликвидацию вопроса, или – внесение соответствующего представления в Президиум ЦИК СССР... В таких условиях исполнение постановлений Верховного Суда СССР, как таковых, по вопросам конституционного надзора по смыслу Наказа Верховному Суду СССР лежит на прямой обязанности Председателя Верховного суда СССР»².

Естественно, что в данной ситуации суть исполнения постановления Верховного Суда СССР сводилась к направлению представления в Президиум ЦИК СССР. В том случае, когда оно служило основанием для принятия Президиумом ЦИК СССР соответствующего акта, речь уже шла не об исполнении постановления Пленума Верховного Суда СССР, а об исполнении решения высшего органа государственной власти. А наблюдение за исполнением всеми органами власти постановлений ЦИК СССР, согласно

¹ См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 17. Л. 14.

² См.: Заключение Прокурора Верховсуда СССР по отчету о работе Верховного Суда СССР за 1924 г. // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 2. Д. 6. Л. 88об.

ст. 30 Конституции СССР, составляло функцию его Президиума, осуществляемую им непосредственно либо через Верховный Суд и Прокурора Верховного Суда СССР.

*

**

Таким образом, на основе сочетания судебных и внесудебных (чаще всего – организационных) процедур в 20-х – начале 30-х гг. начало складываться конституционное судопроизводство. В это время на основе практики, а также отдельных норм Наказа Верховному Суду СССР предпринимается попытка урегулировать процессуальные аспекты деятельности Верховного Суда СССР в области конституционного надзора. В «контрпроекте» Положения о Верховном Суде СССР и прокуратуре Верховного Суда СССР, разработанном прокуратурой в 1928 г.¹, предусматривался специальный подраздел «Производство по вопросам конституционного надзора». В нем в четырех статьях весьма кратко обобщены все фактически существующие процедуры в этой сфере: порядок обращения в Верховный Суд СССР; субъекты обращения, причем дифференцированные по каждому виду подведомственных суду конституционных вопросов; условия реализации им собственной инициативы; порядок назначения докладчика; стадии рассмотрения конституционного вопроса; условия вступления в силу постановления Верховного Суда СССР о толковании и разъяснении общесоюзного законодательства².

Согласно этому проекту, право непосредственного направления в Пленум Верховного Суда СССР вопросов конституционного надзора принадлежало ЦИК СССР и его Президиуму, Прокурору Верховного Суда СССР, прокурорам союзных республик и ОГПУ. Однако направлять в него требования о даче заключений о законности с точки зрения Конституции СССР постановлений союзных республик и СНК СССР могли исключительно ЦИК СССР и его Президиум. Вопросы же о конституционности пленумов высших судов вправе возбуждать лишь Прокурор Верховного Суда СССР. Через него же возбуждались вопросы конституционного надзора учреждениями, организациями и лицами, не наделенными

¹ См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 2. Л. 29об. Предположительно, что этот проект создан помощником Прокурора Верховного Суда СССР С.С. Пилявским и 14 ноября 1928 г. разослан заинтересованным ведомствам и союзным республикам (Там же. Д. 1. Л. 106).

² Там же. Д. 2. Л. 4–5.

таким правом. По непосредственной инициативе Верховного Суда СССР в лице его пленарного заседания или Президиума на рассмотрение Пленума могли ставиться только те вопросы конституционного надзора, которые выявляются Пленумом или Президиумом Верховного Суда СССР в процессе рассмотрения других вопросов компетенции Верховного Суда СССР и непосредственно связанных с ними. Таким образом предпринималась попытка сконструировать и конкретный судебный конституционный надзор, обусловленный рассмотрением других дел, что вызвало возражения со стороны Верховного Суда СССР.

По проекту рассмотрение Пленумом Верховного Суда вопросов конституционного надзора состояло из: а) заслушивания доклада, излагающего существо вопроса, условия его возникновения, мотивированных соображений о способе его разрешения;¹ б) обмена мнениями; в) заключения Прокурора Верховного Суда или его заместителя; г) формирования принятого решения. Названные стадии рассмотрения конституционного вопроса в основном соответствовали последовательности пленарных заседаний 1924–1928 гг., хотя и «упускали» стадию объяснения представителей органа, издавшего нормативный акт. Характерно, что проект, как и законодательство и практика тех лет, избегал применения судебного термина «дело» по отношению к конституционным вопросам, рассматриваемым Верховным Судом СССР. Этот термин использовался лишь в деятельности суда по первой инстанции и в кассационном и надзорном порядке по уголовному и гражданскому судопроизводству.

¹ Составление доклада и изложение его возлагались на одного из членов Пленума Верховного Суда СССР (по проекту – члена Президиума Верховного Суда). Вопросы, вносимые в Пленум Верховного Суда его Прокурором и прокурорами союзных республик, докладывались ими самими или их заместителями и помощниками. Однако это не исключало обязанности Верховного Суда СССР назначить по этим вопросам своих докладчиков (см.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 2. Л. 4об. – 5).