

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 27

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

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ТОМСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА  
2005

## ОБЪЕКТЫ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА (1924–1933 гг.)

**М.А. Митюков**

В соответствии с Положением о Верховном Суде СССР 1923 г. объектами судебного конституционного надзора являлись: 1) постановления центральных исполнительных комитетов и советов народных комиссаров союзных республик; 2) постановления СНК СССР; 3) постановления, действия и распоряжения центральных органов и отдельных наркоматов СССР, кроме постановлений ЦИК СССР и его Президиума. Первый вид актов относился к категории условных объектов, так как проверка их конституционности возможна была только по требованию Президиума ЦИК СССР. Последний вид актов являлся безусловным объектом, поскольку их конституционность могла проверяться по инициативе относительно большего круга субъектов, в том числе и самого Верховного Суда. Что же касается постановлений Совнаркома СССР, то до 1929 г. они относились к смешанному виду объектов, проверка конституционности которых в пленарных заседаниях Верховного Суда могла осуществляться как по требованию ЦИК СССР, так и по представлению центральных органов союзных республик, Прокурора Верховного Суда. Такой вывод следует из логического анализа Положения о Верховном Суде СССР 1923 г., хотя он и не был бесспорен в доктрине 20-х гг.<sup>1</sup>

Положением о Верховном Суде и Прокуратуре Верховного Суда СССР 1929 г., как известно, внесены отдельные уточнения в части, касающейся объектов судебного конституционного надзора. Прежде всего, акты СНК и СТО СССР были переведены в число безусловных объектов, т.е. могли быть проверены лишь по требованию Президиума ЦИК СССР. Одновременно за Верховным Судом СССР закреплялось право конституционного надзора за постановлениями пленумов верховных судов союзных республик по мотивам противоречия их союзному законодательству или нарушения интересов других союзных республик. К конституционно-надзорной деятельности (общему надзору)

---

<sup>1</sup> См.: *Дябло В.К.* Судебная охрана конституций в буржуазных государствах и в Союзе ССР. М., 1928. С. 94.

было отнесено и разъяснение общесоюзного законодательства по предложениям Президиума ЦИК СССР и запросам СНК СССР<sup>1</sup>. Весьма близким по своей сущности к этой деятельности было и предоставленное Верховному Суду СССР право законодательной инициативы.

Естественно, что согласно декларируемому принципу полномочия советов не только конституционный надзор, но и конституционный контроль не являлись всеобъемлемыми: неоднозначно решался вопрос о проверке конституций союзных республик. Они, утверждаемые соответствующими съездами советов, не всегда являлись объектами конституционного надзора Верховного Суда СССР. В случае противоречия норм конституции республики Основному закону СССР Председатель Верховного Суда СССР обычно представлял этот вопрос «на усмотрение Президиума ЦИК СССР»<sup>2</sup>. Последний предлагал Президиуму ЦИК союзной республики внести на республиканский Съезд Советов вопрос об отмене соответствующей нормы конституции союзной республики<sup>3</sup>.

Но, как свидетельствует практика тех лет, Верховный Суд СССР проверял всё же согласованность изменений в конституции союзных республик, вносимых их центральными исполнительными комитетами, с Конституцией СССР. Это обуславливалось требованиями ст. 5 об обеспечении соответствия конституции союзной республики общесоюзному Основному Закону. Такого рода нарушения допускались изменениями в конституции ЗСФСР и Узбекской ССР. Вопрос об их конституционности ЦИК СССР перешел на заключение Верховного Суда<sup>4</sup>.

Из сферы судебного конституционного надзора исключались акты советской правовой системы, условно относящиеся к ее высшим иерархическим актам. Как известно, советское государство отказалось от прежнего «буржуазного» деления законов, хотя предпринимались усилия создать их новую классификацию<sup>5</sup>. Термин «закон» не ис-

---

<sup>1</sup> См.: *Верховному Суду СССР – 40 лет: Сб. статей и материалов / Под общ. ред. А.Ф. Горкина.* М.: Известия, 1965. С. 79–87.

<sup>2</sup> См.: *Докладная записка Председателя Верховного Суда СССР в Президиум ЦИК СССР от 9 ноября 1927 г. «О несогласованности с Конституцией Союза ССР ст. 51-й Конституции Узбекской ССР»*// ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 511.

<sup>3</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 17. Л. 142–143.

<sup>4</sup> См.: *Дябло В.К.* Указ. соч. С. 106.

<sup>5</sup> См.: *Бабун Р.* Общее учение о праве и государстве. Юриздат УССР, 1925. С. 98; *Стучка П.* Право-закон, техника // Сов. государство и революция права. 1930. № 1. С. 98–101.

пользовался в конституциях того периода<sup>1</sup>. В литературе же нередко выделяли 4 разряда законов: 1) акты всесоюзных съездов Советов, ЦИК СССР и его Президиума; 2) акты СНК и СТО СССР; 3) акты республиканских съездов Советов, ЦИКов и совнаркомов союзных республик; 4) постановления, циркуляры и т.п. союзных наркоматов и центральных ведомств<sup>2</sup>. Из всего перечисленного ни в какой форме судебного конституционного надзора не могли быть проверены акты первого разряда, а также республиканских съездов советов.

«Законы в советском государстве, – считал К.А. Архипов, – это – все общего характера юридические правила, независимо, от какого органа они исходят»<sup>3</sup>. Сообразно с таким пониманием автор классифицировал их на законы, исходящие от органов общего управления, и законы, исходящие от органов специального управления. Отсюда – множественность законодательных органов, претензии отдельных наркоматов СССР придать своим постановлениям силу законов<sup>4</sup>. С точки зрения содержания К.А. Архипов выделял: основные начала конституции; конституционные законы; кодексы; декреты, устанавливающие общие нормы политической и экономической жизни или изменяющие существующую практику государственных органов власти; налоговые законы; все остальное текущее законодательство<sup>5</sup>. Если основные начала Конституции определяли Всесоюзный и республиканские съезды Советов, то три следующие вида законов принимались центральными исполнительными комитетами, а текущее законодательство – совнаркоматами, отчасти их вспомогательными органами – Советом Труда и Оборона, а в республиках – экономическими совещаниями<sup>6</sup>.

Поскольку лишь определенная часть «законодательства» того времени принималась в форме постановлений СНК СССР и Совета Труда и Оборона СССР, а в союзных республиках – постановле-

---

<sup>1</sup> См.: *Кравец И.А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб, 2005. С. 231.

<sup>2</sup> См.: *Винокуров А.Н.* О конституционном надзоре. С. 5.

<sup>3</sup> *Архипов К.А.* Закон в советском государстве. М.; Л., 1926. С. 46.

<sup>4</sup> *Архипов К.А.* Указ. соч. С. 50–51; *Сперанский Б.Д.* Закон и административное постановление как источники судебных решений. Иркутск, 1927. С. 70.

<sup>5</sup> *Архипов К.А.* Указ. соч. С. 72. С этой классификацией соглашались и некоторые другие ученые того времени. Правда, с оговорками, не выделяя, в частности, конституционные законы и предусматривая виды специального законодательства (процессуальное и т.п.) (см.: *Сперанский Б.Д.* Указ. соч. С. 39–40).

<sup>6</sup> *Архипов К.А.* Указ. соч. С. 102.

ний центральных исполнительных комитетов и совнаркомов, то оно не полностью являлось объектом конституционного надзора.

Прогноз широкого использования Верховного Суда СССР для дачи заключений о согласованности с Конституцией СССР актов союзных республик (постановлений центральных исполнительных комитетов и совнаркомов)<sup>1</sup> не оправдался. К этой процедуре ЦИК СССР обращался весьма редко. Между тем названные акты явились объектом судебного конституционного надзора при даче Верховным Судом СССР ряда заключений о неконституционности: Положения о военных трибуналах и прокуратуре национальных дивизий Кавказской Краснознаменной Армии, принятого Президиумом Закавказского ЦИК 22 сентября 1924 г.; изменений в ст. 93 КЗоТ РСФСР, внесенных ВЦИК и СНК РСФСР; инструкции СНК БССР о порядке обложения сельскохозяйственным налогом сельскохозяйственных владений в пределах городской черты<sup>2</sup>; постановлений ЦИК и СНК БССР от 16 февраля 1928 г. и ЦИК и СНК УССР от 18 февраля 1928 г. об амнистии, изданных в ознаменование Х-летия существования РККА и др.<sup>3</sup>

Однако вопросы о конституционности актов союзных республик в основном рассматривались непосредственно Президиумом ЦИК СССР, минуя Верховный Суд СССР. Устоялась практика, когда Прокурор Верховного Суда СССР вносил в Президиум ЦИК СССР большинство вопросов конституционного характера. Например, в числе 11 вопросов, внесенных им за девять месяцев 1926 г., был и протест на постановление ВУЦИК и СНК УССР от 13 мая 1926 г. об украинском гражданстве и об иностранцах в УССР<sup>4</sup>.

В мае 1929 г. Прокурор Верховного Суда СССР констатировал, что «за пять лет существования Верховсуда СССР случаи направления Президиумом ЦИК СССР указанных вопросов (об актах союзных республик – *М. М.*) на предварительное заключение Пленума Верховсуда СССР чрезвычайно редки»<sup>5</sup>. В литературе это объясня-

---

<sup>1</sup> В трактовке Прокуратуры Верховного Суда СССР Верховный Суд СССР вправе давать заключения только на совместные акты циков и совнаркомов союзных республик. Но практика тех лет отвергла такой подход (см.: *Дябло В.К.* Указ. соч. С. 107).

<sup>2</sup> См.: Список важнейших вопросов, рассмотренных Пленумом Верховного Суда СССР за 1925–1929 гг. // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 7. Д. 13. Л. 40–43об.

<sup>3</sup> См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 5. Д. 5. Л. 7.

<sup>4</sup> См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 37. Д. 5. Л. 5–7.

<sup>5</sup> См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 3. Л. 226.

лось тем, что эти вопросы требуют в большинстве случаев «не столько юридического, сколько политического рассмотрения. Поэтому на заключение Верховного Суда передавались лишь вопросы, требующие сложного юридического анализа»<sup>1</sup>.

По свидетельству В.К. Дябло, к 1928 г. Верховным Судом СССР дано всего 7 заключений о конституционности республиканских актов. Сталкиваясь с неконституционными актами союзных республик, Верховный Суд, не имея возможности по собственной инициативе их обсуждать на пленуме, доводил их до сведения ЦИК СССР либо передавал Прокурору Верховного Суда<sup>2</sup>.

Во многих случаях Президиум ЦИК СССР не поддерживал предложения Верховного Суда СССР о передаче ему на заключение тех или иных актов союзных республик, разрешая вопрос об их конституционности по существу единовластно без «консультации» высшего судебного органа. Это, в частности, в 1926 г. касалось проверки конституционности актов о наделении представительств союзных республик при Правительстве СССР правом самостоятельного опротестования постановлений союзных органов власти, а также Положения об уполномоченном НКПС при ЗСФСР. В первом случае Президиум ЦИК отклонил судебное представление, а во втором предложил ЦИК ЗСФСР привести свой акт в соответствие с Положением о НКПС СССР. В 1927 г. таким же образом Президиум ЦИК поступил в отношении представления Верховного Суда о несоответствии примечания к ст. 400 УПК ГССР, устанавливающего право кассирования только тех приговоров военных трибуналов, которые предусматривали лишение свободы или высшую меру наказания, чем нарушали п. «б» ст. 26 Основ о судеустройстве Союза ССР и союзных республик. А вопрос о Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 16 мая 1927 г. о квалификации ст. 193<sup>11</sup> УК РСФСР нарушений ведомственной милицией правил караульной и сторожевой службы ЦИК СССР передан на рассмотрение в СНК СССР<sup>3</sup>.

Вместе с тем обоснования представлений Верховного Суда СССР, хотя и не являющихся актами коллегиального органа – пленарного заседания, нередко использовались высшими органами

---

<sup>1</sup> См.: Советский федерализм: Сб. статей / Под общ. ред. М.О. Рейхеля. М.: Л., 1930. С. 185.

<sup>2</sup> Дябло В.К. Судебная защита конституций. С. 109–110.

<sup>3</sup> См.: Деятельность Верховного Суда СССР за 1926 г. // Вестник Верховного Суда и Прокуратуры Верховного Суда СССР. 1927. № 2. С. 39; ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 29. Л. 13.

государственной власти СССР для признания актов союзных республик не согласованными с Конституцией СССР и рекомендаций их центральным исполнительным комитетам и совнаркомам внести соответствующие коррективы в них<sup>1</sup>.

Особым экстраординарным объектом судебного конституционного надзора в единичных случаях были законодательные инициативы союзных республик, предварительно направленные на согласование в ЦИК СССР. В качестве примера можно привести предложения центральных исполнительных комитетов Узбекской и Туркменской союзных республик о дополнении их уголовных кодексов статьями, предусматривающими усиление уголовной ответственности за убийство женщин в связи с их раскрепощением. Секретариат ЦИК поручил Пленуму Верховного Суда СССР дать заключение о необходимости такой меры в форме специального закона или разъяснения действующего законодательства<sup>2</sup>. В приведенном случае Верховный Суд выполнял роль предварительного конституционного надзора по конкретно обозначенной инициативе.

Объектами конституционного надзора были и постановления Совета народных комиссаров СССР, Совета труда и обороны СССР, а также Арбитражной комиссии при нем. Постановления этих органов еще реже, чем акты союзных республик, являлись предметом конституционного надзора. Из архивных источников известно, что Верховный Суд СССР давал заключения о конституционности постановлений СНК СССР: о списании долга Крымсельсоюза Всекомбанку (1926); об общей и частной аварии и возмещении убытков от столкновений судов и о морских протестах; о возмещении убытков от столкновений судов (1927). Предметом его проверки было и постановление СТО СССР от 27 апреля 1927 г. «Об Арбитражной комиссии при Экономическом совете Средней Азии». XVII пленарным заседанием Верховного Суда СССР 3 октября 1927 г. признано неконституционным наделение Советом труда и обороны СССР своей Арбитражной комиссии функциями отмены в порядке надзора решений судебных заседаний той же комиссии и дачи общих разъяснений по вопросам материального и процессуального права, поскольку это противоречило законодательству и

---

<sup>1</sup> См.: *Отчет* Верховного Суда СССР за 1924 г. // Вестник Верховного Суда СССР. 1925. № 1. С. 41–42; ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 5. Л. 57–58.

<sup>2</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 48. Л. 66.

нарушало компетенцию СТО и Верховного Суда СССР, которым принадлежало право надзора за решениями Арбитражной комиссии<sup>1</sup>.

Верховному Суду СССР были поднадзорны и постановления, действия и распоряжения отдельных народных комиссариатов Союза ССР. Как явствует практика, суд не ограничивался проверкой только актов органов управления, именуемых народными комиссариатами. Предметом его рассмотрения являлись также и акты общесоюзного Высшего Совета народного хозяйства, Реввоенсовета, Союзного Совета социального страхования при Наркомтруда, Госстраха, Главного таможенного управления и др.<sup>2</sup> Верховный Суд проверял конституционность и межведомственных актов<sup>3</sup>, и постановления и действия профсоюзных органов (ВЦСПС, ЦК профсоюза)<sup>4</sup>.

В соответствии со ст. 6 Общего положения о народных комиссариатах СССР на них возлагалось издание в пределах своей компетенции постановлений, распоряжений, инструкций, приказов и т.п. Это был примерный перечень актов без установления юридического различия между ними.

Постановления и распоряжения союзных наркоматов В.К. Дябло именовал нормативными актами, а изданные ими правила и инструкции на основе уполномочия ЦИК и Совнаркома – по существу законодательными актами<sup>5</sup>. К.А. Архипов считал их актами специального управления<sup>6</sup>.

Пытаясь установить различие между множеством актов наркоматов и ведомств, Б.Д. Сперанский квалифицировал постановления и распоряжения как административные постановления

---

<sup>1</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 21. Л. 19; Оп. 10. Д. 13. Л. 74–80, 307, 445.

<sup>2</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 3. Д. 130. Л. 20–21.

<sup>3</sup> См. напр.: *Постановление* пленарного заседания Верховного Суда СССР от 3 ноября 1924 г. о проверке конституционности Правил о порядке отводов участков поверхности для нужд горной промышленности, утвержденных Президиумом ВСНХ СССР и НКЗ РСФСР (ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 1. Л. 70об.); *Постановление* пленарного заседания Верховного Суда СССР от 25 мая 1925 г. о проверке конституционности постановления НКТ и НК РКИ СССР от 3 февраля 1925 г. о трудовой дисциплине служащих (Там же. Д. 19. Л. 2об.).

<sup>4</sup> См.: *Вестник* Верховного Суда СССР. 1926. № 2. С. 47–48.

<sup>5</sup> *Дябло В.К.* Указ. соч. С. 96.

<sup>6</sup> *Архипов К.А.* Указ. соч. М.; Л., 1926. С. 110.

ния, издаваемые органами советского управления. Он также признавал их нормативными актами внешнего характера, устанавливающими для населения новые права и обязанности или подробно определяющими исполнение законов. Что же касается циркуляров и инструкций, то этот автор именовал их нормативными актами внутреннего порядка, изданными в пределах специальной компетенции и определяющими регламент деятельности административных установлений, иерархические отношения подчиненных органов управления<sup>1</sup>.

Однако не только постановления и распоряжения наркоматов, но и их акты других наименований проверялись Верховным Судом СССР на конституционность. В частности, положения<sup>2</sup>, правила<sup>3</sup>, инструкции<sup>4</sup>, циркуляры<sup>5</sup>, директивные письма<sup>6</sup>, приказы<sup>7</sup>, разъясне-

---

<sup>1</sup> См.: *Сперанский Б.Д.* Указ. соч. С. 65.

<sup>2</sup> См.: *Постановление* Верховного Суда СССР 1928 г. о неконституционности Положения о государственном научно-исследовательском институте Народного комиссариата труда СССР по безопасности горных работ и горноспасательному делу // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 41. Л. 11.

<sup>3</sup> См.: *Материал* о несогласованности с общесоюзным законодательством ст. 28 Правил об очередных и дополнительных отпусках, утвержденных НКТ СССР 30 апреля 1930 г. в части сроков исчисления права на отпуск и компенсации за неиспользованный отпуск // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 51. Л. 24; Д. 54. Л. 12–17.

<sup>4</sup> См.: *Постановление* XXI пленарного заседания Верховного Суда СССР от 27 сентября 1928 г. о признании § 98 Инструкции НКФ СССР в части ограничения применения льгот по промналогу для первичных объединений инвалидов, не соответствующей ст. 19 и 38 Конституции СССР // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 41.

<sup>5</sup> См.: *Постановление* XX пленарного заседания Верховного Суда СССР от 7 мая 1928 г. о проверке конституционности циркуляров НКФ СССР № 283 и 355 о распространении на местные коммунальные банки льгот по подоходному налогу только в части их операций по коммунальному и жилищному хозяйству // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 30. Л. 31.

<sup>6</sup> См.: *Постановление* Верховного Суда СССР 1928 г. о проверке конституционности директивного письма НКТ СССР об ограничении выплаты усиленных выходных пособий при увольнении по рационализации производства // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 30. Л. 8об.; Д. 41. Л. 11.

<sup>7</sup> См.: *Постановление* XVII пленарного заседания Верховного Суда СССР от 6 октября 1927 г. о несогласованности с общесоюзным законодательством Приказа НКПС СССР от 21 июля 1927 г. о реорганизации центральных органов наркомата // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 492.

ния<sup>1</sup> и наставления<sup>2</sup>. Большинство из этих актов с точки зрения современной науки являлись нормативными по своему содержанию и регулировали вопросы законодательного характера. Но предметом рассмотрения Верховным Судом СССР могли быть не только нормативные акты, в нынешнем их понимании, но и индивидуальные акты, например о назначении на должность, если оно затрагивало конституционные prerogatives союзных республик<sup>3</sup> либо ведомств СССР<sup>4</sup>.

Нередки случаи, когда объектом проверки на соответствие Конституции являлась правоприменительная практика наркоматов и ведомств СССР. Рассматривались, например, вопросы о конституционности практики Главного таможенного управления по применению конфискации на основании ст. 260 Таможенного устава и постановления СНК СССР от 12 апреля 1927 г., а также давностных сроков по делам о простой контрабанде<sup>5</sup>. По одному из дел Верховный Суд СССР выявил несогласованность с Конституцией СССР коллективного договора на лесозаготовительные и сплавные работы, заключенного по согласованию между ВСНХ СССР и ЦК профсоюза сельхозрабочих<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Постановление XV* пленарного заседания Верховного Суда СССР от 26 мая 1927 г. о несогласованности с общесоюзным законодательством разъяснения ЦУСтраха НКТ СССР от 22 июня 1925 г. № 106/118 // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 13. Л. 207.

<sup>2</sup> См.: *Постановление XVI* пленарного заседания Верховного Суда СССР от 26 июня 1927 г. о несогласованности с Конституцией Наставления для территориальных войск, утвержденного Наркомвоенмором 27 марта 1927 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 302об.

<sup>3</sup> Пленарным заседанием Верховного Суда СССР проверялась согласованность с Конституцией СССР приказа ВСНХ от 22 апреля 1925 г. № 729 о назначении Кацнельсона уполномоченным ВСНХ СССР по Закавказью. Основанием для этого явилось то, что ВСНХ как объединенный наркомат должен руководить отраслью через одноименные наркоматы союзных республик, но в ЗСФСР не был создан такой орган. Поэтому формально нарушалась ст. 53 Конституции СССР, которая позволяла назначать уполномоченных только от общесоюзных наркоматов (см.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 3г. Л. 25–32).

<sup>4</sup> См.: *Материал* о проверке конституционности приказа НКВТ СССР от 4 сентября 1925 г. о назначении Председателя военной коллегии Верховного Суда СССР В.А. Трифонова начальником Главного таможенного управления // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 12. Л. 2об.

<sup>5</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 30. Л. 12об. –13, 54.

<sup>6</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 271.

Среди объектов судебного конституционного надзора выделялись *действия* центральных органов и наркоматов СССР, не согласованные с Конституцией СССР. Перечня и классификации таких действий законодательством не устанавливалось. Не богат и опыт Верховного Суда СССР по этому вопросу. Его решениями признавались неконституционными: «практика централизованного снабжения ведомств трестами путем непосредственного заключения органами ВСНХ СССР от своего имени и за свой счет за своей ответственностью договоров...»<sup>1</sup>; «бездействие Наркомторга СССР, выразившееся в оставлении без ответа прокурорского запроса»<sup>2</sup>; невыполнение директивы Правительства о своевременном издании в развитие закона положения<sup>3</sup>; препровождение к исполнению таможенных учреждений в Белоруссии республиканского постановления, регулирующего ввоз из-за границы и вывоз за границу товаров в местах, где нет таможенных учреждений<sup>4</sup>.

Объектами проверки на согласованность с Конституцией СССР или общесоюзным законодательством являлись и постановления пленумов верховных судов союзных республик, в том числе не связанные с решением конкретных дел (так называемые постановления-разъяснения действующего законодательства)<sup>5</sup>. В частности, по протесту Прокурора Верховного Суда СССР Пленум Верховного Суда СССР рассмотрел 10 октября 1929 г. вопрос о проверке конституционности постановления Пленума Верховного Суда РСФСР о разъяснении порядка взыскания органами социального страхования недоимок, числящихся за концессионными предприятиями. Пленум решил войти с представлением в Президиум ЦИК

---

<sup>1</sup> ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 13. Л. 200.

<sup>2</sup> Там же. Л. 213.

<sup>3</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 41. Л. 2.

<sup>4</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 12. Л. 2об.

<sup>5</sup> Вопросы о неконституционности постановлений пленумов верховных судов союзных республик стали специально выделяться в отчетах Верховного Суда СССР начиная с 1927 г. Несомненно, что в эту категорию частично трансформировались дела, рассматриваемые в порядке судебного надзора. Таким образом, еще до принятия Положения о Верховном Суде СССР 1929 г. признавалась возможность проверки разъяснений верховных судов союзных республик, если они относились к тем случаям, когда ими затрагивались те или иные акты общесоюзного характера. Разъяснения же республиканского законодательства, по мнению Верховного Суда СССР, не могли быть предметом его проверки (см.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 29. Л. 7; Д. 41. Л. 3–4; Оп. 10. Д. 13. Л. 222, 264).

СССР об отмене указанного постановления как противоречащего законодательству и даче СНК СССР поручения разрешить вопрос о порядке взыскания названных недоимок<sup>1</sup>.

В 1930 г. Пленум Верховного Суда РСФСР разъяснил о возможности рассмотрения народным судьей-членом колхоза дел, в которых заинтересован этот колхоз. По инициативе Верховного Суда СССР указанное постановление признано противоречащим ст. 10 и 11 Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик, поскольку по существу ввело новую законодательную норму. В связи с этим Пленум Верховного Суда СССР вошел с представлением в Президиум ЦИК СССР об отмене постановления российского Верховного Суда «как незаконного и политически нецелесообразного»<sup>2</sup>.

Косвенно общесоюзное, а порой и республиканское, законодательство являлось объектом судебного конституционного надзора и при толковании его Верховным Судом СССР в форме разъяснений.

Естественно, что речь не велась о толковании Конституции СССР, поскольку, согласно официальной доктрине, она не нуждалась в этом<sup>3</sup>. В то же время не исключалась возможность толкования конституций союзных республик<sup>4</sup>. А.Н. Винокуров полагал, что с принятием общих начал и основ, предусмотренных ст. 1 Конституции СССР, к функциям Верховного Суда перейдет толкование и этих актов<sup>5</sup>.

В первые годы функционирования Верховного Суда СССР его разъяснения формально предназначались лишь одному адресату – верховным судам союзных республик. Но этим самым фактически

---

<sup>1</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 48. Л. 76–78.

<sup>2</sup> См.: Протокол № 5 XXX Пленума Верховного Суда СССР от 26 июля 1930 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 51. Л. 25.

<sup>3</sup> На практике были случаи, когда положения Конституции СССР толковались различного рода комиссиями при Президиуме ЦИК СССР. Например, Комиссия по выработке Наказа Прокурору Верховного Суда СССР 24 июня 1925 г. приняла протокольное постановление о толковании ст. 43 и 47 Конституции СССР. Правда, один из членов комиссии – Н.А. Скрыпник – усомнился в правомерности такого толкования и заявил в особом мнении о необходимости просить Президиум ЦИК СССР «дать соответствующее разъяснение» (см.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 7. Л. 43).

<sup>4</sup> См.: *Дябло В.К.* Указ. соч. С. 28.

<sup>5</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 2. Л. 10; 1-е пленарное заседание Верховного Суда СССР // *Еженедельник сов. юстиции.* 1924. № 23–24. С. 558.

обусловливалась обязанность следовать им почти всех правоприменителей. Названный аспект еще на заре создания Верховного Суда СССР, давал повод некоторым авторам утверждать, что «неумолимая логика вещей приведет, в конце концов, к приданию этому праву распространительного толкования не только на все случаи, когда вопрос о толковании будет ставиться верховными судами республик, но и тогда, когда он будет ставиться практикой жизни вообще, независимо от того, где эта практика жизни поставит вопрос в области чисто судебной работы или какой-либо иной»<sup>1</sup>.

Хотя и Верховный Суд СССР не был наделен правом общего толкования законодательных актов вне связи с судебной практикой, Президиум ЦИК СССР нередко поручал ему подобное толкование. При этом правовым основанием, естественно, признавался п. «а» ст. 1 Положения о Верховном Суде СССР 1923 г. Причем Верховному Суду СССР перепоручалось толкование даже в тех случаях, когда он сам ходатайствовал перед ЦИК СССР о даче толкования того или иного акта. Так, в конце 1924 г. он просил разъяснить ему, можно ли считать восстановление в правах гражданства отдельных лиц, возвращающихся из-за границы, актом применения к ним амнистии за совершенные контрреволюционные деяния или это является лишь разрешением на право въезда в страну? Однако Президиум ЦИК СССР не стал толковать этот вопрос и передал его на рассмотрение в пленарном заседании Верховного Суда СССР в порядке, в котором давались разъяснения законодательства верховным судам союзных республик<sup>2</sup>.

Президиум ЦИК СССР неоднократно передавал Верховному Суду СССР на толкование те или иные «неясные» части своих нормативных актов (например, ст. 19 Положения об обеспечении инвалидов, утвержденного постановлением ЦИК СССР от 14 марта 1928 г., по вопросу возможного лишения их права на пенсию, ст. 9 и 10 Положения о землях, предоставленных транспорту, и др.). Совнаркомом СССР через Президиум ЦИК СССР направлялся суду вопрос о единообразном применении конфискации по уголовным кодексам союзных республик в соответствии с редакцией ст. 25 Основных начал уголовного законодательства СССР и союзных республик. Наркоминдел СССР входил в Верховный Суд

---

<sup>1</sup> См.: Верховный Суд Союза СССР [Ред. ст.] // Еженедельник сов. юстиции. 1923. № 45. С. 1034

<sup>2</sup> См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 1. Д. 17. Л. 18.

СССР с предложением об истолковании ст. 9 и 10 Перечня сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной<sup>1</sup>.

В начале деятельности Верховному Суду СССР, правда в единичных случаях, поручались и весьма политически значимые, в том числе в международном аспекте, вопросы, связанные с толкованием законодательства. В частности, 11 сентября 1925 г. по инициативе члена Политбюро ЦК РКП(б) Л.Б. Каменева Президиум ЦИК СССР предложил суду дать разъяснение существующего законодательства по страховому делу по вопросу о правах выгодоприобретателей по полисам иностранных обществ страхования жизни.

Вопрос пролоббировало Кредитбюро при Наркомате внутренней торговли СССР, которое брало на себя за определенное вознаграждение предъявление исков и взыскание с иностранных обществ страхования жизни, оперировавших в бывшей Российской империи, страховых премий в пользу граждан СССР – выгодоприобретателей по полисам.

Верховный Суд вынес отрицательное постановление: признание юридических прав за полисодержателями могло бы, по его мнению, послужить основанием для контрпретензий к СССР со стороны заграничных страховых обществ, капиталы коих были конфискованы. «Положительное разъяснение в пользу полисодержателей, – провозгласил суд, – будет лить воду на мельницу белой эмигрантщины, в руках коей сосредоточены более крупные полиса... Полисодержатели относятся в громадном большинстве к буржуазным и паразитическим элементам общества (б. чиновники, служители культа, верушка б. адвокатуры, инженеров, врачей и т.п.)»<sup>2</sup>.

Очевидно, что цитируемое постановление далеко от правового решения проблемы и отражало политические, «классовые» взгля-

---

<sup>1</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 18. Л. 70.

<sup>2</sup> ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 4. Л. 63–76. Интересно, что по аналогичному делу в США в 1927 г. суд штата Нью-Йорк признал неконституционным закон штата о невыплате по страховым полисам советским держателям. Верховный Суд США подтвердил это решение. В.Н. Дурденевский назвал его «любопытным примером», «актуально интересным для СССР» (см. его статью: К вопросу о неподвижности конституций и неконституционности законов в Соединенных Штатах // Сов. право. 1927. № 4 (8). С. 34–35).

ды партийной элиты того времени, а также идеологическую атмосферу, в которой творилось правосудие в 20-х гг.

По существу являлись толкованием действующего законодательства и многочисленные заключения Верховного Суда СССР, даваемые в те годы по запросам центральных органов ведомств. «Запросы, – констатировал Прокурор Верховного Суда СССР, – являлись вопросами о толковании или выяснении смысла действующих законоположений в практическом их применении к проектированию законопроектов или ведомственных распоряжений». В связи с этим Верховный Суд СССР обвинялся в подмене Правительства СССР, «ибо аутентичное разъяснение общесоюзного законодательства по запросам ведомств является одной из функций Совнаркома СССР...»<sup>1</sup>. Между тем последний также нередко поручал Верховному Суду СССР дачу заключений на проекты его постановлений<sup>2</sup>. Эти заключения готовились в кодификационно-консультационной части суда и в большинстве случаев не рассматривались в судебной процедуре. Поэтому, как уже отмечалось, вряд ли их можно считать «продуктом» предварительного судебного конституционного надзора. Они в большей мере являлись результатом предварительного «ведомственного» согласования, свойственного подготовительной стадии законотворческого процесса. Таким образом, к середине 20-х гг. в практике Верховного Суда СССР сложилось два вида разъяснений (толкования) общесоюзного законодательства: первый – для верховных судов союзных республик; второй – общее толкование, даваемое по особому требованию ЦИК СССР не в связи с судебной практикой. Разъяснение законодательства верховным судам осуществлялось на основе специальной нормы Положения о Верховном Суде СССР и, при отсутствии протестов Прокурора Верховного Суда и заинтересованных органов, являлись окончательными. Что касается второго вида толкования, то он порожден конституционной практикой, и был санкционирован сначала Президиумом ЦИК СССР в 1926 г., а затем Положением о Верховном Суде и Прокуратуре Верховного Суда 1929 г., и осуществлялся по требованию Президиума ЦИК СССР и запросам СНК СССР. Естественно, что постановление суда о таком толковании носило предварительный характер и под-

---

<sup>1</sup> См.: Заключение Прокурора Верховного Суда СССР по отчету о работе Верховного Суда СССР за 1924 г. // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 2. Д. 6. Л. 87–87об.

<sup>2</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 16. Д. 9. Л. 9–131.

лежало утверждению Президиумом ЦИК СССР<sup>1</sup>. К этому виду разъяснений примыкали и заключения «по особым заданиям» Президиума ЦИК СССР, которые стали даваться Верховному Суду СССР с конца 20-х гг.<sup>2</sup>

Большинство разъяснений и толкований Верховного Суда СССР имело целью унификацию практики применения в союзных республиках общесоюзного законодательства. По мнению А.Н. Винокурова, толкование Верховного Суда не являлось аутентичным и не создавало новых норм права<sup>3</sup>. Но необходимость общего толкования норм Верховным Судом СССР обосновывалась сторонниками такой практики тем, что: 1) в СССР не было Народного комиссариата юстиции, который бы, как это делалось в союзных республиках, толковал законодательство; 2) не всегда бывает необходимость в толковании высшими органами государственной власти, так как оно по существу порождает новые законодательные акты; 3) толкование законодательства по вопросам судебной практики недостаточно, необходимость в нем вызывается и административной практикой применения нормативных актов; 4) нередко отсутствовали общесоюзные законы по тому или иному предмету правоприменения<sup>4</sup>.

Учет последнего из названных аспектов затрагивал область конкретизации и исполнения права, оказывая опосредованное влияние на правоприменение в стране в целом.

Таким образом, к началу 30-х гг. в сложившемся в стране многоуровневом и иерархически построенном механизме толкования законодательства Верховный Суд СССР занимал не главную, а второстепенную «нишу». Функция официального обязательного и

---

<sup>1</sup> См.: Деятельность Верховного Суда СССР за 1927 и 1928 гг. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 17.

Попытки Верховного Суда СССР провести через законодательные органы положение об окончательном характере своих постановлений о толковании расценивались Прокуратурой как «стремление уравнивать ... толкования с силой и обязательностью законов», придать им значение дополнительных законов, и это признавалось «теоретически и практически не правильным» (ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 2. Л. 30, 50, 108об.).

<sup>2</sup> К ним, в частности, относится заключение, положенное в основу постановления ЦИК и СНК СССР от 13 марта 1929 г. о мероприятиях по усилению борьбы с транспортными преступлениями (см.: Там же. Л. 145).

<sup>3</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 15. Л. 22об.

<sup>4</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 10. Д. 18. Л. 64–64об.; Ф. 8131. Оп. 6. Д. 1. Л. 126.

аутентического толкования законов принадлежала законодательным органам СССР и республик, «административное разъяснение» законодательства по отдельным отраслям возлагалось на соответствующие наркоматы СССР (труда, финансов, по военным и морским делам и др.), а по вопросам судебной практики – на Верховный Суд СССР. И лишь в отдельных случаях, названных ранее, последний мог эпизодически осуществлять общее толкование, которое приобретало обязательный характер с санкции Президиума ЦИК либо СНК СССР. Что же касается толкований общесоюзного законодательства наркоматами юстиции союзных республик, то они не имели обязательной силы<sup>1</sup>.

Узкие рамки толковательно-разъяснительной деятельности Верховного Суда СССР и в то же время его богатый опыт в правоприменительной деятельности, обуславливали поиск дополнительного рычага влияния на формирование советской правовой системы. Уже в первой половине 20-х гг. высшие судебные органы СССР и союзных республик стали добиваться предоставления им права законодательной инициативы. П.И. Стучка объяснял это целями «плодотворного использования всего судебного материала для исправления или дополнения существующих законов»<sup>2</sup>.

И 14 ноября 1925 г. Комиссия ЦКК и ЦИК СССР по вопросу о революционной законности признала необходимым предоставить Верховному Суду СССР право законодательной инициативы «в пределах его компетенции»<sup>3</sup>. Эта идея фактически отражала нарождающуюся практику, когда по проектам Верховного Суда Президиум ЦИК СССР вносил изменения и дополнения в Положение о Верховном Суде СССР и в Наказ Верховному Суду СССР<sup>4</sup>.

При выработке проекта нового Положения о Верховном Суде СССР специальная Комиссия ЦИК СССР 3 ноября 1927 г. сформулировала положение о том, что Верховному Суду СССР принадлежит «право законодательной инициативы по вопросам, входящим в его компетенцию...»<sup>5</sup>. Но и столь четкое обозначение пределов законодательной инициативы Верховного Суда СССР вызвало возражения. СНК УССР полагал, что законодательная инициатива Верховного Суда должна осуществляться только по во-

---

<sup>1</sup> См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 4. Л. 9.

<sup>2</sup> См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 37. Д. 3. Л. 7.

<sup>3</sup> Там же. Л. 31.

<sup>4</sup> См.: Вестник Верховного Суда СССР. 1926. № 2. С. 38–39, 47.

<sup>5</sup> См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 2. Л. 48–51.

просам, указанным в п. «п» ст. 1 Конституции СССР, т.е. непосредственно связана с его основной судебной работой, с основами судоустройства, основами гражданского и уголовного законодательства. «Отсутствие этого ограничения, – указывалось в заключении украинского Правительства, – привело бы к чрезмерному расширению права законодательной инициативы Верховного Суда СССР...»<sup>1</sup>

С 1929 г., когда Положение о Верховном Суде и Прокуроре Верховного Суда СССР (ст. 8) официально предоставило Верховному Суду право законодательной инициативы, его деятельность в этой сфере стала заметной<sup>2</sup>, но реализуемой по убывающей линии. Пленум Верховного Суда СССР предложил законодательных инициатив в 1929 г. – 7, в 1930 г. – 3, в 1931 г. – 4, в 1932 – 1<sup>3</sup>.

Среди реализованных полностью либо частично законодательных инициатив Верховного Суда СССР – предложения: о децентрализации кассационных функций Военной коллегии и о передаче их в значительной степени военным трибуналам<sup>4</sup>; о списке должностных лиц РККА, подсудных Военной коллегии; о порядке производства дел в отношении высших должностных лиц СССР<sup>5</sup>; об усилении ответственности кулаков-нанимателей, злостно нарушающих законодательство о труде; о нормативном акте, устанавливающим возможность наложений арестов и обращения взысканий по делам о контрабанде, разрешенным таможенными органами, на вклады, находящиеся в сберкассах<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 2. Л. 44.

<sup>2</sup> См.: СЗ СССР. 1929. № 50. Ст. 445.

<sup>3</sup> См.: Справка о деятельности Пленума Верховного Суда СССР за 1925–1929 гг. и проект организации Президиума Верховного Суда Союза // ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 7. Д. 13. Л. 38; Протокол № 4 заседания XXIX Пленума Верховного Суда Союза ССР от 12 мая 1930 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 51. Л. 16; Отчет о деятельности Верховного Суда СССР за 1931 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 61; Протокол № 3 заседания XXXVI Пленума Верховного Суда СССР от 26 мая 1932 г. [п. 10] // Там же. Д. 62. Л. 13.

<sup>4</sup> См.: СЗ СССР. 1929. № 70. Ст. 655.

<sup>5</sup> См.: ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 50. Л. 3–3об.

<sup>6</sup> См.: *Банников С.Г.* Верховный Суд СССР и совершенствование советского законодательства // Верховный Суд СССР / Под ред. Л.Н. Смирнова и др. М., 1974. С. 55–56; *Темушкин О.П.* Участие Верховного Суда СССР в совершенствовании законодательства // Высший судебный орган СССР / Под ред. Л.Н. Смирнова. М., 1984. С. 104; ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 51. Л. 15об. – 16.

Некоторые законодательные инициативы Верховного Суда СССР вытекали из осуществления им других полномочий (дачи заключений по требованию Президиума ЦИК, разъяснений законодательства верховным судам республик и т.д.). В частности, представляя в 1929 г. в Секретариат ЦИК по его требованию заключение об уточнении взаимоотношений между следственными органами союзных республик, Пленум Верховного Суда СССР предложил дополнить ст. 8 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик нормой о порядке дачи поручений следственным органам этих республик. А по результатам проверки конституционности Инструкции НКФ СССР от 4 ноября 1928 г. № 143 о предоставлении льгот по сельхозналогу хозяйствам, в состав которых входят инвалиды, не подлежащие социальному страхованию и обеспечению, ввиду отсутствия в законе возрастного предела, дающего инвалидам право на названные льготы, суд решил войти в Президиум ЦИК СССР с предложением об установлении такого предела в законодательном порядке<sup>1</sup>.

Пленум Верховного Суда СССР, как отмечалось в его отчетах того времени, использовал законодательную инициативу не только по общеорганизационным обстоятельствам, не получившим отражения в законодательстве, но и по вопросам изменения закона, возникающим в связи с осуществлением Верховным Судом СССР конституционного надзора за ведомственными актами наркоматов и центральных органов в части несогласованности их с общесоюзным законодательством<sup>2</sup>. Правда, в порядке законодательной инициативы Верховным Судом СССР выполнялись и «политические заказы» ОГПУ. Примером тому является рассмотрение Пленумом Верховного Суда по докладу члена Верховного Суда Г.И. Бокия, являвшегося представителем ОГПУ, предложения о законодательной инициативе об установлении в общесоюзном законе порядка применения ссылки к осужденным за государственные преступления<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: ГА РФ. Ф. 8131. Оп. 6. Д. 19. Л. 5; Д. 33. Л. 3.

<sup>2</sup> ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 50. Л. 3об. В государственно-правовой науке тех лет право законодательной инициативы напрямую связывали с итогами деятельности Верховного Суда СССР по рассмотрению конституционных вопросов (см.: Советский федерализм: Сб. статей / Под ред. М.О. Рейхеля. М.; Л., 1930. С. 187).

<sup>3</sup> См.: Протокол № 1 заседания XXXI Пленума Верховного Суда СССР от 15 ноября 1930 г. // ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 51. Л. 30об.

Не все законодательные инициативы Верховного Суда СССР находили поддержку в высших органах государственной власти. Кроме того, в ответ на предложение Верховного Суда издать тот или иной закон Президиум ЦИК СССР поручал ему решить возникшую проблему путем дачи разъяснений верховным судам союзных республик. Особенно если это касалось «расхождения» в законодательстве республик<sup>1</sup>.

Таким образом, судебный конституционный надзор Верховного Суда СССР распространялся на достаточно широкий круг нормативных актов и актов правоприменения, а также оказывал влияние на толкование законодательства. Но указанный аспект существенно ограничивался узостью круга субъектов инициирования этого надзора.

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**С.А. ТАТАРИНОВ**

Одним из наиболее сложных и малоизученных в науке конституционного права является вопрос повышения эффективности отправления конституционного правосудия. Актуальность исследования данной проблемы обуславливается, на наш взгляд, необходимостью, во-первых, совершенствования организации и деятельности органов конституционного правосудия и осуществления конституционного судопроизводства; во-вторых, формирования государственно-правовых механизмов и процедур обеспечения верховенства Конституции РФ и прямого непосредственного действия конституционных норм; в-третьих, создания системы юридических гарантий и способов судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве.

Проблема эффективности отправления правосудия как комплексной межотраслевой категории находится в зависимости от целого ряда объективных и субъективных факторов, в том числе и качества действующего законодательства, кадрового состава су-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Протокол № 54 заседания Президиума ЦИК СССР от 23 января 1931 г. / ГА РФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 57. Л. 88об.

дей, порядка рассмотрения и разрешения конкретных дел, правоприменительной практики, исполнения судебных решений и др. Кроме того, нельзя отрицать, что на эффективность правосудия оказывают влияние различные экономические, социальные, политические и психологические моменты. Поэтому, рассматривая проблему повышения эффективности конституционного правосудия в Российской Федерации, следует исходить из структурных элементов, составляющих содержание названного государственно-правового явления: 1) общая концепция эффективности правосудия (понятие и сущность правосудия, социальные функции правосудия в рамках системы социального управления общества и государства, механизм отправления правосудия); 2) теория конституционного правосудия, осуществляемого в порядке конституционного судопроизводства (природа конституционного правосудия, судебное конституционное право и судебный конституционный процесс); 3) критерии и параметры, позволяющие оценивать эффективность отправления конституционного правосудия; 4) методика измерения степени эффективности конституционного правосудия; 5) система экономических, идеологических, культурных, социальных, политических и психологических условий и предпосылок обеспечения эффективности конституционного правосудия; 6) выявление дисфункций и ошибок в механизме осуществления конституционного правосудия и внесение предложений и рекомендаций по их устранению.

В то же время изучение вопроса эффективности отправления конституционного правосудия предполагает применение соответствующих методов исследования не только отраслевых юридических, но и других общественных наук.

Сам термин «эффективность» конституционного правосудия нуждается в разъяснении, поскольку в юридической науке не существует единого подхода к пониманию эффективности в целом того или иного государственно-правового явления. Анализ различных точек зрения, имеющихся в литературе по проблеме эффективности действия права, свидетельствует о наличии двух направлений в определении этой юридической категории, различающихся разграничением терминов «результативность» и «оптимальность». В частности, часть ученых-юристов раскрывают эффективность (Э)<sup>1</sup> государственно-правового в

---

<sup>1</sup> См.: Самоценко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Учен. зап. ВНИИСЗ. Вып. 18. М., 1969. С. 3–17.

соответствии с формулой  $\Xi=C/P$ , где  $C$  – цель, поставленная перед юридической нормой, институтом государства;  $P$  – социальный результат, достигаемый функционированием нормы права, институтом государства. Другие авторы при рассмотрении категории эффективности используют понятие «оптимальность», определяемую как социальная результативность ( $C$ ), которая рассчитывается по формуле  $C=(A-B)/K$ , где  $A$  – результат функционирования государственно-правового явления;  $B$  – первоначальное состояние общественных отношений;  $K$  – произведенные обществом затраты<sup>1</sup>.

Тем самым термин «эффективность» в юриспруденции необходимо трактовать не только в качестве юридической оценки действия государственно-правового явления (отдельных норм права и институтов государства, правовой системы в целом), но и достижения в конечном итоге социально полезных результатов, диктуемых потребностями и интересами общества.

В любом случае эффективность конституционного правосудия обладает признаками, присущими всем государственно-правовым процессам полезности и экономичности. Полезность – это качественная характеристика конституционного правосудия, определяемая как соотношение намеченных результатов и вызываемых ими негативных последствий, а экономичность является количественным показателем, выражающимся в различии между полученными результатами и применяемыми для их достижения средствами<sup>2</sup>.

Учитывая вышеназванные особенности оценки эффективности конституционного правосудия можно обозначить как особое свойство осуществляемой Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ государственной деятельности в процессуальной форме конституционного судопроизводства по разбирательству конкретных дел, отнесенных к их юрисдикции, в целях разрешения конституционно-правовых вопросов и споров о компетенции и получения социально полезных результатов при использовании минимальных экономических затрат в ходе достижения намеченных результатов.

Не менее важное значение имеет установление критериев эффективности отправления конституционного правосудия, позволяющих сделать вывод о достижении целей, поставленных конституционным

---

<sup>1</sup> См.: *Петрухин И.Л., Батуров Г.П., Морцакова Т.Г.* Теоретические основы эффективности правосудия. М., 1979. С. 168.

<sup>2</sup> См.: *Цихоцкий А.В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск: Наука, 1997. С. 146–147.

законодательством перед органами конституционного правосудия. Такие критерии должны показывать степень оказываемого влияния, конституционным правосудием на регулируемые общественные отношения, которые Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ призваны охранять и дальнейшему развитию которых должны способствовать. Система указанных критериев эффективности конституционного правосудия, как представляется, является производной от основных функций, выполняемых органами конституционного правосудия, и включает в себя следующие: 1) осуществление правовой охраны Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ от нарушений; 2) защита прав и свобод человека и гражданина; 3) обеспечение сотрудничества и взаимодействия между органами государственной власти; 4) поддержание стабильности и непротиворечивости национальной правовой системы.

К числу существенных критериев измерения эффективности конституционного правосудия с минимальными экономическими затратами можно отнести такой, как учет сформулированных Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ правовых позиций в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, предоставление гражданам широкого доступа к конституционному правосудию, сокращение сроков разбирательства конкретных дел и др. В свою очередь, необходимыми предпосылками и условиями повышения эффективности отправления конституционного правосудия в нашей стране являются следующие: 1) совершенствование правовой, функциональной, институциональной, организационной, материальной основ организации и деятельности органов конституционного правосудия; 2) соблюдение принципа разделения властей в конституционном механизме осуществления государственной власти; 3) системный подход к обеспечению нормального функционирования судебной ветви власти; 4) высокий уровень правовой культуры и восприятия демократических конституционных ценностей в обществе; 5) профессионализм судей Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ; 6) правильный и обоснованный выбор объектов судебного конституционного контроля; 7) определение оптимального круга субъектов, обладающих правом обращаться в органы конституционного правосудия; 8) действие механизма юридической ответственности за неисполнение или

ненадлежащее исполнение итоговых решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ<sup>1</sup>.

Достаточно дискуссионным и сложным вопросом в отечественной науке конституционного права является определение методики измерения эффективности конституционного правосудия, отражающее специфику природы судебного конституционного контроля и конституционного судопроизводства. В системе различных научных методов измерения эффективности конституционного правосудия важное значение имеет использование таких, как математико-статистические (кибернетический, факторного анализа, единственного различия, определения весомости фактора и т.д.) и социологические (анкетный, шкалирования, экспертных оценок, эксперимента и др.). При этом выбор конкретных научных методов определения эффективности конституционного правосудия должен обуславливаться степенью получения достоверных результатов.

Опираясь на существующие в юридической литературе<sup>2</sup> подходы к оценке качества судебного разбирательства, на наш взгляд, необходимо выделить следующие критерии, характеризующие эффективность деятельности Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в ходе рассмотрения и разрешения конкретных дел: 1) установление конституционности оспариваемого законодательного акта или разрешение конституционно-правового спора о компетенции; 2) всесторонняя подготовка дела к рассмотрению и порядка проведения судебного разбирательства; 3) соблюдение процессуальных прав участников конституционного судопроизводства; 4) мотивированность и обоснованность формирования правовых позиций; 5) вынесение промежуточного или итогового решений.

Дальнейшее изучение и обобщение судебной практики Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ на основе применения разработанной системы количественных и качественных показателей оценки деятельности органов конституционного правосудия позволит предложить математическую модель измерения эффективности результатов отправления конституционного правосудия за определенный период времени.

---

<sup>1</sup> См.: *Арутюнян Г.Г.* Проблемы совершенствования системы конституционного правосудия // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 104.

<sup>2</sup> См.: например: *Морщакова Т.Г., Петрухин И.Л.* Оценка качества судебного разбирательства (по уголовным делам). М., 1987. С. 200–211.

# СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ

**О.Н. КРЯЖКОВА**

Правовые позиции, сформулированные в решениях Конституционного Суда РФ, охватывают широкий спектр юридических вопросов. Их количество велико и продолжает увеличиваться по мере вынесения Судом новых решений. Это обуславливает необходимость систематизации позиций Суда для наиболее эффективного применения их в практической деятельности. Обобщение правовых позиций обладает и важным теоретическим значением, поскольку позволяет установить объем рассматриваемого понятия, способствуя тем самым дальнейшему познанию данного правового явления<sup>1</sup>.

Отдельные конституционалисты, исследующие правовые позиции Конституционного Суда РФ, для достижения цели их систематизации используют различные подходы. Это:

- 1) выделение правовых позиций по какому-либо определенному вопросу;
- 2) упорядочение правовых позиций применительно к главам и статьям Конституции РФ;
- 3) типология правовых позиций;
- 4) классификация правовых позиций.

Выделение правовых позиций Конституционного Суда РФ по какому-либо определенным вопросам встречается в юридической литературе довольно часто. Как правило, правоведы синтезируют из всего массива решений Конституционного Суда правовые позиции по от-

---

<sup>1</sup> О понимании правовой позиции Конституционного Суда РФ см.: *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 1997. № 3. С. 3–15; *Он же:* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 81–85; *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 246–249; *Витрук Н.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 95–102; *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003; и др.

дельным отраслям, подотраслям, или институтам права. В качестве примера можно привести работы В.О. Елеонского<sup>1</sup>, Л.В. Лазарева<sup>2</sup>, М.Г. Мойсеенко<sup>3</sup>, О.В. Романовой<sup>4</sup>, А.П. Фокова<sup>5</sup> и других ученых.

В некоторых исследованиях, посвященных деятельности Конституционного Суда России, проводится упорядочение правовых позиций применительно к главам и статьям Конституции РФ. Первый подобный опыт принадлежит Управлению конституционного права Конституционного Суда РФ, которое издало в 1996 г. сборник правовых позиций, предназначенный для внутреннего пользования<sup>6</sup>.

Схожим образом позиции Конституционного Суда РФ группируются Л.В. Лазаревым, который выделяет позиции по вопросам деятельности самого Конституционного Суда, по вопросам конституционного статуса личности, по вопросам федеративного устройства, по вопросам государственной власти и местного самоуправления, по вопросам законотворческих процедур и действия правовых актов<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Елеонский В.О.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по отдельным аспектам федеративного устройства России // Теоретические проблемы российского конституционализма / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2000.

<sup>2</sup> См.: *Лазарев Л.* Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2001. № 2.

<sup>3</sup> См.: *Мойсеенко М.Г.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере исполнения собственных решений // Исполнение решений конституционных судов: Сборник докладов. М., 2003.

<sup>4</sup> См.: *Романова О.В.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ по проблеме правового регулирования вопросов, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации // Закон и право. 2002. № 1; *Она же:* Правовые позиции Конституционного Суда России по вопросам нормотворчества федеральных органов (1994–1999 гг.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

<sup>5</sup> См.: *Фоков А.П.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации об акционерной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3.

<sup>6</sup> См.: Правовые позиции в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1996. Интересно отметить, что украинские специалисты провели аналогичную работу в 2003 г., составив сборник правовых позиций Конституционного Суда Украины. (См.: *Чаюн М.Г., Кириченко М.Ю., Кидисюк Р.А. та ін.* Правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях і висновках (1997–2003 роки). Киев, 2003.).

<sup>7</sup> См.: *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. С. 121–498.

Обобщение правовых позиций, данное М.С. Саликовым, проведено по следующим направлениям: по вопросам содержания принципа разделения властей; принципов федерализма; принципов и гарантий местного самоуправления; по вопросам содержания, механизма реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан<sup>1</sup>.

Типология правовых позиций Конституционного Суда РФ как метод их исследования была предложена О.В. Романовой. В качестве оснований типологии указанным автором взяты следующие критерии:

- отрасль права, в рамках которой (или в развитие которой) Конституционным Судом РФ была сформулирована правовая позиция;
- сфера правового регулирования (частно-правовая либо публично-правовая);
- субъект (государственный орган, юридическое лицо, гражданин, объединение граждан и т.д.), к функционированию которого относится правовая позиция;
- область государственной деятельности, по которой сформулирована правовая позиция<sup>2</sup>.

О типологии правовых позиций говорится и в работе Н.С. Волковой<sup>3</sup>. Однако в интерпретации данного исследователя она отождествляется с их классификацией: понятие «двухуровневая типология сформулированных Конституционным Судом правовых позиций» раскрывается через классификацию их на принятые в отношении федерального и регионального законодательства.

Следует отметить, что типология и классификация представляют собой совершенно разные методы исследования явлений или процессов, основанные на принципиально отличающихся подходах. Типология – это описание и группировка объектов на основе выявления сходства и различия между ними. Классификация как метод познания действительности представляет собой частный случай логической операции деления – распределения исследуемых понятий на группы, которые в нем мыслятся. Классификация – это много-ступенчатое, разветвленное деление; операция, состоящая в разделении всего изучаемого множества предметов по обнаруженным сходствам и различиям на отдельные группы; разложение родового

---

<sup>1</sup> См.: Конституционный судебный процесс / Отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003. С. 180–189.

<sup>2</sup> См.: Романова О. Типология правовых позиций // *эж-ЮРИСТ*. 2001. № 44.

<sup>3</sup> Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации по вопросам парламентского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9–10.

понятия на составляющие его видовые понятия<sup>1</sup>. Таким образом, смешивать типологию и классификацию нельзя.

Проблема классификации правовых позиций Конституционного Суда РФ затрагивается в научных работах многих российских конституционалистов, исследующих это правовое явление. Так, Г.А. Гаджиев подразделяет правовые позиции на позиции из толкования конституционных норм и позиции из конституционного толкования нормативных актов. Особая разновидность правовой позиции, по его мнению, – позиция по интерпретации Конституционным Судом РФ общих принципов права. Позиции при толковании конституционных норм, в свою очередь, классифицируются Г.А. Гаджиевым на относящиеся:

- 1) к истолкованию норм-принципов, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации (гл. 1 Конституции РФ);
- 2) к пониманию общепризнанных принципов и норм международного права (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);
- 3) к иным конституционным нормам<sup>2</sup>.

Схожую точку зрения имеет Н.В. Витрук. Он считает возможным разделение правовых позиций Конституционного Суда РФ на два основных вида:

- 1) высказанные в результате непосредственного официального толкования Конституции РФ и решения споров о компетенции на ее основе;
- 2) являющиеся результатом раскрытия (истолкования, интерпретации) конституционного смысла положений отраслевого законодательства.

По его мнению, правовые позиции могут быть классифицированы и по другим основаниям: по объекту разрешения конституционно-правовой проблемы (касаются ли они понятий, норм, принципов, институтов); по характеру предмета регулирования (материально-правовые и процессуально-правовые); по сферам общественных отношений (правовые позиции в области прав и свобод человека и гражданина, государственного строительства, федерализма, местного самоуправления и т.д.)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Большая советская энциклопедия* / Гл. ред. Б.А. Введенский. 2-е изд. М., 1953. Т. 21. С. 363; *Советский энциклопедический словарь* / Гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М., 1985. С. 585; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 18-е изд. М., 1986. С. 238.

<sup>2</sup> См.: *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. С. 8; *Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г.* Предприниматель – налогоплательщик – государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1998. С. 61.

<sup>3</sup> См.: *Витрук Н.* Указ. соч. С. 96.

В.В. Бриксов подразделяет основные правовые позиции Конституционного Суда на являющиеся, по сути, интерпретационными положениями и представляющие собой выводы о конституционности либо неконституционности объектов судебного конституционного контроля. Интерпретационные правовые позиции, в свою очередь, классифицируются им на три группы в зависимости от функциональной зависимости:

1) содержащие толкование норм Конституции РФ как критериев конституционности;

2) содержащие толкование юридических актов как объектов федерального судебного конституционного контроля;

3) содержащие толкование юридических актов, регламентирующих порядок осуществления судебного конституционного контроля<sup>1</sup>.

М.С. Саликов полагает, что правовые позиции следует дифференцировать на правовые позиции, содержащиеся в постановлениях по делам о толковании положений Конституции РФ, на правовые позиции, содержащиеся в решениях Конституционного Суда РФ по делам о проверке конституционности нормативных актов и договоров, и на правовые позиции, содержащиеся в решениях Конституционного Суда РФ по делам о разрешении споров о компетенции<sup>2</sup>.

В зависимости от юридической силы В.А. Кряжковым предложено выделять юридически обязательные (общеобязательные) правовые позиции и позиции, имеющие юридически ориентирующей и координирующий смысл<sup>3</sup>. Б.А. Страшун по этому же критерию различает правовые позиции, выраженные в мотивировочной и резолютивной частях решения Конституционного Суда<sup>4</sup>.

Рассматривая проблемы правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, В.А. Кряжков выделяет следующие их виды:

– по результатам действий суда – связанные: а) с официальным толкованием конституции (устава) и б) с проверкой конституционности (уставности) законов и других правовых актов субъекта Федерации;

---

<sup>1</sup> См.: Бриксов В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как критерии конституционности объектов контроля // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 189.

<sup>2</sup> См.: Конституционный судебный процесс. С. 179.

<sup>3</sup> См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 248.

<sup>4</sup> См.: Страшун Б. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие. 2001–2002. № 4–5. С. 159.