

КОНСТИТУЦИОННЫЙ НАДЗОР И КОНТРОЛЬ IN STATU NASCENDI: ДИАЛЕКТИКА СТАНОВЛЕНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ИНСТИТУТА ОХРАНЫ ОСНОВНОГО ЗАКОНА (ПЕРВЫЙ ЭТАП)

Виноградова Е.В.¹, Данилевская-Урбанова И.Л.²

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционный надзор, Верховный Суд СССР, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные гарантии прав и свобод, суверенитет.

Аннотация

Цель: на основе анализа эволюции отечественных органов конституционного контроля и надзора определить перспективы развития и формирование концепции конституционных гарантий реализации конституционных прав и свобод через создание правовых механизмов охраны Конституции.

Методы исследования: формально-юридический метод — для анализа правовых норм; историографический метод — для изучения исторического развития института; сравнительно-правовой метод — для сопоставления различных правовых систем; историко-правовой метод — для анализа эволюции института.

Результаты исследования: сформированы подходы к определению перспектив развития конституционных гарантий на основе ретроспективного анализа; выявлены особенности становления института конституционного контроля и надзора в советский период; определены механизмы интеграции современных подходов в понимание конституционного контроля; сформулированы выводы, которые могут быть использованы в современной концепции конституционного контроля; создана база для дальнейшего развития теоретических представлений о конституционном контроле и надзоре.

DOI: 10.24412/1994-1404-2026-1-00-19

Введение

Предметное поле данного исследования ограничено этапом создания института правовой охраны Конституции, эволюционировавшего в современную концепцию отечественного конституционного контроля. Начало реального функционирования конституционного контроля связано с концом прошлого века, с крупномасштабными судьбоносными отечественными реформами, которые охватили все сферы политической, правовой, социально-экономической жизни государства. Как отмечает академик РАН А.Н. Савенков, государства не могут не «...прогнозировать развитие общественно-экономических систем, ни формулировать цели социальных, экономических и политических преобразований» [1, с. 106]. Как показывает

и мировая практика, и практика России, их проведение стало бы невозможным без эффективной правовой охраны Конституции — Основного закона государства.

В научных исследованиях рассматриваются исторические формы российского конституционного контроля, их виды и значение в конституционном развитии России, отмечаются правовые особенности различных периодов конституционного развития, безусловно, оказавшие соответствующее влияние на становление и развитие института российского конституционного контроля. Следует отметить, что в исследованиях современный государственный контроль в зависимости от субъектного состава подразделяется на президентский, парламентский, контроль Уполномоченного

¹ Виноградова Елена Валерьевна, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: evsfrf@gmail.com

² Данилевская-Урбанова Инна Леонидовна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: danilewskaia.inna@yandex.ru

по правам человека, контроль органов исполнительной власти и судебный контроль. Преобладающей в мире тенденцией осуществления охраны конституции считается создание специализированных судов, осуществляющих контроль за соответствием нормативных правовых актов конституции.

При этом в доктринальном обосновании нуждаются проблемы: поиск баланса между судебной, законодательной и исполнительной ветвями власти, между федеральными и региональными уровнями власти, как уравновесить и увеличить стабильность правовой системы, распределить полномочия по нормоконтролю между судами, осуществляющими конституционное и административное судопроизводство. Исследователями предлагается выделять: судебный конституционный контроль, судебный контроль в сфере исполнительной власти (в том числе и в рамках административной юстиции), судебный контроль в уголовном судопроизводстве и внутриведомственный (иерархический) судебный контроль³. Эти вопросы, видимо, требуют обсуждения.

В данной статье будет рассмотрена эволюция отечественных институтов судебной охраны конституции.

Институционализация правовой охраны конституции

Первые научные интерпретации, относящихся к этапу становления советского конституционного права, по существу, неотделимы от соответствующих идей и положений, «установительных» по отношению к этим институтам. Так, к примеру, ленинская мысль, что именно Советы в силу ряда своих организационных особенностей, выявившихся ещё до Октября, могут и должны стать в России органами новой революционной государственной власти, стала одной из фундаментальных (для условий России) идей социалистического конституционализма⁴. Декретом от 24 ноября 1917 г. «О суде»⁵, решен вопрос о прежних судах. Были упразднены «доныне существующие общие судебные установления», приостановлено действие института мировых судей, замененное «...непрямыми выборами, местными судами в лице постоянного местного судьи и двух очередных заседателей, приглашаемых на каждую сессию по особым спискам очередных судей».

Но приобретая стабильность, новая государственность устанавливала государственные механизмы функционирования судов. Постановлением ВЦИК от

11 ноября 1922 г.⁶ было принято положение о судостроительстве РСФСР. Затем были приняты конституции СССР и союзных республик, в которых обозначалась роль органов судебной власти.

В то же время возникла необходимость создания механизма правовой охраны Основного закона. В период становления советского конституционализма в 1923—1933 гг. определенные функции в данной сфере выполнял Верховный Суд СССР. В ст. 16 Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик, утвержденных Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г., провозглашалось: «При Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР согласно ст. 43—48 Основного Закона (Конституции) Союза ССР состоит Верховный Суд Союза ССР» (это «при» свидетельствует о том, что ни о какой независимости механизма правосудия в то время речи не было) [2, с. 357].

В 1924 г. Верховный Суд СССР имел полномочия по правовой охране Основного закона, давал руководящие разъяснения и толкования общесоюзного законодательства верховным судам союзных республик по предложению ЦИК СССР и его Президиума, центральных исполнительных комитетов союзных республик, по представлению прокурора Верховного Суда СССР или прокуроров союзных республик, заключения о законности с точки зрения Конституции СССР постановлений центральных исполнительных комитетов и советов народных комиссаров союзных республик, а также СНК СССР; Президиуму ЦИК по его требованию давались судом представления пленарных заседаний Верховного Суда СССР о приостановлении и отмене постановлений, действия и распоряжений центральных органов и отдельных народных комиссаров СССР (кроме постановлений ЦИК СССР и его Президиума) по мотивам их несогласованности с Конституцией СССР, представлялись в Президиум ЦИК СССР по собственной инициативе Верховного Суда СССР и по предложениям центральных органов союзных республик, прокурора Верховного Суда СССР и прокуроров союзных республик.

Деятельность Верховного Суда СССР, по существу, имела характер конституционного надзора, а не контроля, и тем более не являлась конституционным правосудием. Данный орган фактически никаких окончательных решений в сфере правовой охраны Основного закона не принимал, являясь консультативным органом при Президиуме ЦИК СССР, который был вправе не только наблюдать за проведением в жизнь Конституции, но и приостанавливать и отменять постановления СНК и отдельных народных комиссариатов СССР.

Исследователями отмечено, что в недрах системы исподволь стали формироваться идеи обеспечения охраны конституции специализированными государственными органами. Тогда реализация подобных идей связывалась с существовавшим государственным строем и системой социалистических «идеологиче-

³ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. 55 с. С. 13.

⁴ Становление и развитие советского государствоведения: исследования ученых 20-х годов. Часть II. «Конституция и национально-государственное строительство». Серия: Наследие отечественного обществоведения. Сборник обзоров / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М. : ИНИОН АН СССР, 1990. 107 с. С. 16.

⁵ СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

⁶ СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

ских ценностей» (руководящей ролью правящей партии и верховенством представительных органов власти) [3, с. 37].

Четкого различия между понятиями «конституционный надзор» и «конституционный контроль» доктрина и практика 1920—30-х гг. не проводила.

Интересно отметить, что с начала функционирования Верховного Суда СССР возникла проблема влияния партийных директив на рассмотрение вопросов конституционного надзора. На третьем пленарном заседании Верховного Суда СССР в ноябре 1924 г. предполагалось проверить конституционность постановлений и циркуляров Наркомтруда СССР, которые во изменение КЗОТа РСФСР предоставляли работодателям права найма, минуя биржу труда, лиц, привлекаемых на временные работы, не требующие применения квалифицированного труда. При обсуждении этого вопроса на заседании партийной фракции Верховного Суда СССР, как это практиковалось в те годы, представитель Наркомтруда заявил, что оспариваемые акты были приняты на основе партийной директивы Политбюро ЦК и ЦКК ВКП(б), согласованной с ВЦСПС. В связи с этим возникла дискуссия, суть которой сводилась не к тому, руководствоваться ли суду партийной директивой, а к тому, каким образом она должна быть «проведена» и доведена до сведения Верховного Суда СССР. Партийная директива, даже противоречащая общесоюзному законодательству, а в конечном итоге, согласно тогдашней доктрине, и Конституции, не ставилась под сомнение⁷.

Особенности и порядок изменения советских конституций, которые были «гибкими» по способу принятия и изменения, определяли и объем конституционного контроля в СССР.

По мнению А.Н. Винокурова⁸, органом конституционного надзора являлся Президиум ЦИК СССР, поскольку статьёй 30 Конституции на него возлагалось наблюдение за проведением в жизнь Конституции, а Верховный Суд СССР, как уже отмечалось, рассматривался лишь как орган, «консультирующий» Президиум ЦИК СССР и «сигнализирующий» ему о конституционных нарушениях. Первый вопрос, который встал перед Верховным Судом Союза ССР в области конституционного надзора, состоял в том, как понимать законность и несогласованность с точки зрения Конституции. Здесь выдвигались две точки зрения: первая ограничительно толковала нарушение Конституции, понимая под ним лишь прямое нарушение Конституции, в узком смысле этого слова, как нарушение основных законов. Другая точка зрения под нарушением Конституции понимала не только прямое её нарушение, но и косвенное, состоящее в нарушении вытекающих из неё ряда

органических законов (например, Положения о ЦИК СССР, союзных наркоматах), а также общесоюзного законодательства. Мотивы такого расширительного толкования состояли в том, что указанные органические законы и все общесоюзное законодательство являлись согласно ст. 19 и 38 Конституции Союза ССР обязательными к непосредственному исполнению на всей территории Союза ССР, а потому неисполнение их есть нарушение самой Конституции. Практикой Верховного Суда было установлено второе понимание нарушения Конституции⁹.

С точки зрения современной доктрины судебный конституционный надзор тех лет являлся последующим. Ему подвергались, как правило, действующие акты. Верховный Суд не проверял конституционность проектов нормативных актов¹⁰.

Реализация исследуемого института в советский период

Значительное уточнение благодаря конституционному контролю получило разграничение компетенции Союза и союзных республик. Заметим, что особенностью регламентации вопросов суверенитета в Конституции СССР 1924 г. являлось наличие самостоятельной главы «О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве», формулирующей принципиальные положения о республиканском суверенитете: у каждой союзной республики признавалось наличие суверенитета, но суверенитета ограниченного, пределы ограничения которого указывала Конституция, перечисляя предметы компетенции Союза ССР. Национальный суверенитет республик реализовывался в системе высших органов власти — нормы Конституции СССР 1924 г. положили начало двухпалатному представительству. ЦИК СССР состоял из Союзного Совета, в который Съезд избирал представителей республик пропорционально населению каждой, и Совета Национальностей, состоящего из представителей союзных и автономных советских социалистических республик [4]. В основе советской федерации была актуальная для своего времени идея построения единого централизованного государства с учетом национально-территориального принципа и этнического разнообразия страны, при этом сохранение за каждой республикой её суверенитета, суверенных прав, права на выход из Союза, только способствовали устойчивости советской федерации. Можно отметить, что союзные республики нормы о государственном суверенитете сохранили в своих конституциях. Например, установление, дополнение и изменение основных начал и частичных изменений Конституции РСФСР и утверж-

⁷ Митюков М.А. О некоторых теоретических аспектах судебного конституционного надзора в СССР (1924—1933 гг.) // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292. С. 13.

⁸ Александр Николаевич Винокуров — советский государственный и партийный деятель, с 1924 по 1938 г. председатель Верховного Суда СССР.

⁹ Винокуров А.Н. О конституционном надзоре // Вестник ВС СССР. 1925. № 1. С. 3—6.

¹⁰ Митюков М.А. О некоторых теоретических аспектах судебного конституционного надзора в СССР (1924—1933 гг.) // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292. С. 10.

дение конституций автономных республик являлись суверенными правами РСФСР. Реализация суверенитета РСФСР регламентировалась и в форме осуществления республикой конституционного контроля: к исключительному ведению Всероссийского Съезда Советов относилась отмена постановлений съездов советов автономных советских социалистических республик и автономных областей, а также других местных съездов советов, нарушающих Конституцию РСФСР или постановления верховных органов РСФСР [5].

В научной литературе отмечается необходимость включения в конституционно-правовой дискурс ученых в формате доктринальных и фундаментальных исследований суверенитета как социально-правового феномена. Суверенитет остается динамичным, изменчивым понятием, подверженным эволюционным изменениям и адаптирующимся к вызовам времени, и, как следствие, имеющим как теоретическое, так и практическое значение в политике и праве [6, с. 28; 7, с. 190].

Практика Верховного Суда СССР за 1924 г. показала, что постановления Пленума Верховного Суда о нарушениях Конституции в подавляющем большинстве случаев утверждались Президиумом ЦИК СССР: из 15 постановлений Пленума Верховного Суда СССР о нарушении Конституции — 12 были утверждены Президиумом ЦИК Союза и 3 переданы для рассмотрения в СНК Союза ССР¹¹.

В контексте рассматриваемой проблематики следует подчеркнуть, что конституционный контроль в условиях социалистического государства принципиально отличался от конституционного контроля в буржуазных государствах, где он, как правило, осуществлялся судами. Исходным моментом социалистического конституционного контроля являлось полномочие высших представительных органов (как и представительных органов вообще). Только трудящемуся народу мог принадлежать контроль за избранными им депутатами и право отмены законов, принятых ими. Поэтому в социалистическом государстве не могло быть каких-

либо прямых или косвенных форм ограничения верховенства высших представительных органов, учитывая, что в буржуазном государстве, например, верховный суд, наделенный правом конституционного контроля, фактически контролирует парламент, ограничивая его полномочия¹².

Советскими правоведами отмечалось, что широкому применению конституционного контроля в СССР препятствовало значение революционной целесообразности в практике истолкования Союзной Конституции, содержащей лишь самые общие начала организации власти Союза ССР и союзных республик. При этом формально-догматическое толкование конституции, дающее спорный и проблематичный вывод, может сталкиваться с признанием абсолютной нецелесообразности такого вывода с точки зрения данных социально-политических условий. Кроме того, конституционный контроль в СССР был лишен характера политического института, противопоставляемого законодательным органам и тормозящего законодательство в его отступлениях от основ социально-политического строя¹³.

Заключение

Анализ правового содержания отдельных государственно-правовых институтов, в частности, отечественного института правовой охраны Конституции, позволяет предложить аргументы для дискурсов о значимости отечественных политико-правовых ценностей.

Разные формы, субъекты реализации, порядок закрепления и функционирования, механизмов правовой охраны Основного закона страны создают правовую основу легитимации конституционных основ формирования современной российской правовой государственности.

Литература

1. Савенков А.Н. Глобальный кризис современности как предмет философии права // Государство и право. 2022. № 2. С. 103—107.
2. Клеандров М.И., Виноградова Е.В. Эволюция статуса российских судей: историографический ракурс // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2025. Вып. 3 (69). С. 351—371.
3. Кряжков В.А., Митюков М.А. Прошлое и настоящее Конституционного суда РФ: формирование и изменение параметров его конституционно-правовой модели // Государство и право. 2021. № 12. С. 35—60.
4. Данилевская-Урбанова И.Л. Вопросы суверенитета в Конституции СССР 1924 г. // Право и государство: теория и практика. 2024. № 4 (232). С. 273—275.
5. Данилевская-Урбанова И.Л. Конституционное оформление и теоретико-правовые аспекты республиканского суверенитета в 20-е годы (на примере РСФСР) // Право и государство: теория и практика. 2024. № 8 (236). С. 146—148.

¹¹ Винокуров А.Н. Указ. соч. С. 3—6.

¹² Курицын В.М. Переход к НЭПу и революционная законность. М.: Наука, 1972. 216 с. С. 200—202.

¹³ Дябло В.К. Судебная охрана конституций. М.: НКЮ РСФСР. 1928. 118 с. С. 99—111.

6. Виноградова Е.В., Данилевская-Урбанова И.Л. Отдельные вопросы правовой природы суверенитета в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2025. № 3. С. 25—30.
7. Виноградова Е.В., Трофимов М.С., Терещенко Е.А. Историко-правовой анализ эволюции концепции суверенитета // Государство и право. 2025. № 10. С. 183—192.

SECTION:
CONSTITUTIONAL LAW

CONSTITUTIONAL SUPERVISION AND CONTROL IN STATU NASCENDI: DIALECTICS OF THE FORMATION OF THE NATIONAL INSTITUTE FOR THE PROTECTION OF THE BASIC LAW (THE FIRST STAGE)

*Elena V. Vinogradova*¹⁴, *Inna L. Danilevskaya-Urbanova*¹⁵

Keywords: *constitutional control, constitutional supervision, the Supreme Court of the USSR, the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional guarantees of rights and freedoms.*

Abstract

The concept of guarantees for the implementation of constitutional rights and freedoms is contextually predetermined by the creation of mechanisms for protecting the Constitution. A study of the evolution of the status of domestic constitutional control (supervision) bodies, through the prism of a retrospective analysis of the Soviet period of this institution's formation, allows us to form approaches that determine the prospects for further development and strengthening of constitutional guarantees. The use of formal-legal, historiographical, comparative-legal, historical-legal, and other scientific methods in the study has led to a number of conclusions that can be integrated into the current understanding of constitutional control.

References

1. Savenkov A.N. Global'nyi krizis sovremennosti kak predmet filosofii prava // Gosudarstvo i pravo. 2022. No. 2. S. 103–107.
2. Kleandrov M.I., Vinogradova E.V. Evoliutsiia statusa rossiiskikh sudei: istoriograficheskii rakurs // Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki. 2025. Vyp. 3 (69). S. 351–371.
3. Kriazhkov V.A., Mitiukov M.A. Proshloe i nastoiashchee Konstitutsionnogo suda RF: formirovanie i izmenenie parametrov ego konstitutsionno-pravovoi modeli // Gosudarstvo i pravo. 2021. No. 12. S. 35–60.
4. Danilevskaia-Urbanova I.L. Voprosy suvereniteta v Konstitutsii SSSR 1924 g. // Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika. 2024. No. 4 (232). S. 273–275.
5. Danilevskaia-Urbanova I.L. Konstitutsionnoe oformlenie i teoretiko-pravovye aspekty respublikanskogo suvereniteta v 20-e gody (na primere RSFSR) // Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika. 2024. No. 8 (236). S. 146–148.
6. Vinogradova E.V., Danilevskaia-Urbanova I.L. Otdel'nye voprosy pravovoi prirody suvereniteta v resheniiakh Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii // Monitoring pravoprimeneniia. 2025. No. 3. S. 25–30.
7. Vinogradova E.V., Trofimov M.S., Tereshchenko E.A. Istoriko-pravovoi analiz evoliutsii kontseptsii suvereniteta // Gosudarstvo i pravo. 2025. No. 10. S. 183–192.

¹⁴ **Elena V. Vinogradova**, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Sector of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.
E-mail: evsfrf@gmail.com

¹⁵ **Inna L. Danilevskaya-Urbanova**, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Sector of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.
E-mail: danilewskaia.inna@yandex.ru