

Щедрина Юлия Владимировна

ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ В ПРОЕКТАХ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ В КОНЦЕ 1861 – 1862 Г.

В статье рассматривается эволюция взглядов законодателя на систему и содержание гарантий независимости судей в ходе разработки судебных уставов. Анализ законопроектов и подготовительных материалов к ним позволяет сделать вывод о том, что в рассматриваемый хронологический период были предложены следующие основные гарантии независимости судей: отделение суда от исполнительной (административной) власти, введение принципа несменяемости и установление высокого материального обеспечения судей.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/8-1/52.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 8 (34): в 2-х ч. Ч. I. С. 214-217. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/8-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 94/99

Исторические науки и археология

В статье рассматривается эволюция взглядов законодателя на систему и содержание гарантий независимости судей в ходе разработки судебных уставов. Анализ законопроектов и подготовительных материалов к ним позволяет сделать вывод о том, что в рассматриваемый хронологический период были предложены следующие основные гарантии независимости судей: отделение суда от исполнительной (административной) власти, введение принципа несменяемости и установление высокого материального обеспечения судей.

Ключевые слова и фразы: статус судей; независимость судей; несменяемость судей; эмеритальная касса; мировые судьи; Государственный Совет.

Щедрина Юлия Владимировна, к.и.н.

Региональный открытый социальный институт (г. Курск)

shchedrinaj@gmail.com

**ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ
В ПРОЕКТАХ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ В КОНЦЕ 1861 – 1862 Г. ©**

Разработка актов реформы судоустройства и судопроизводства началась задолго до 1861 г. и проходила во Втором Отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии под руководством главного управляющего Вторым Отделением Д. Н. Блудова. В своей деятельности он руководствовался принципом: «все опыты улучшений и усовершенствований какого-либо рода тогда только бывают успешны и точны, когда приводятся в действие, так сказать, не прыжками, а тихими, размеренными шагами, по одной, зрело обдуманной и постоянно имеющейся в виду системе» [5, д. 455, л. 15 – 15 об.].

Но сложившаяся общественно-политическая ситуация требовала более решительных преобразований, чем предлагал Д. Н. Блудов. По словам А. Ф. Кони, «человек в высшей степени образованный, просвещенный, благонамеренный и добродетельный», Д. Н. Блудов в последнее время «устарел и не очень хорошо сознавал практическое значение проектов, несмотря на это, постоянно стремился к тому, чтобы сделать что-нибудь хорошее» [14, д. 109, л. 14]. Проекты, разработанные под его руководством, подверглись тщательному анализу в Государственной Канцелярии; был сделан вывод об их внутренней несогласованности и несостоятельности в целом. В результате, последовало высочайшее повеление о коренном преобразовании судебной части на совершенно иных основаниях [21, с. 482], что положило начало новому этапу в развитии отечественного законодательства в части правового регулирования принципов независимости судей.

В октябре 1861 г. разработка проектов о судоустройстве и судопроизводстве была передана из Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии в специально созданную комиссию. В неё вошли крупнейшие юристы: А. П. Плавский, обер-прокурор общего собрания московских департаментов Н. А. Буцковский, и.д. статс-секретарей Н. И. Стояновский и С. И. Зарудный, помощники статс-секретаря П. А. Даневский и Д. П. Шубин, обер-секретарь К. П. Победоносцев, московский губернский прокурор Д. А. Ровинский и экспедитор Государственной Канцелярии А. П. Виллинбахов [4, с. 57].

Первоочередной задачей комиссии, согласно указанию Александра II, являлось обсуждение и разрешение основных начал преобразования судебной части [18, д. 7, л. 6 – 6 об.]. Согласно докладу Великого Князя Константина Николаевича, комиссия приступила «к сему новому и обширному труду» в первых числах февраля 1862 г. [Цит. по: 9, с. 97]. Источниками для работы выступали проекты Д. Н. Блудова в части, не противоречащей взглядам членов комиссии, а также нормы текущего как отечественного, так и зарубежного законодательства.

Для большей эффективности работы было решено произвести разграничение полномочий. «Каждый член комиссии, – пишет М. Г. Коротких, – разработывал дискуссионные институты. Н. Буцковский – уголовное судопроизводство, К. Победоносцев – судоустройство, Н. Стояновский – предварительное расследование, Д. Ровинский – суд присяжных и мировой суд. Руководил работами С. И. Зарудный» [Там же, с. 98].

Вопрос обеспечения независимости судей стал объектом пристального внимания со стороны членов комиссии. По мнению реформаторов, именно независимость судей выступала важнейшим условием правильного отправления правосудия (см., напр.: [1, с. 1; 16, с. 8] и др.)

Одной из главных задач судебной реформы являлась ликвидация влияния губернаторов и полиции на осуществление правосудия. Еще в период разработки проектов преобразований под руководством Д. Н. Блудова, Александр II постановил, «чтобы власть судебная по возможности была отделена от власти исполнительной»¹,

© Щедрина Ю. В., 2013

¹ Отметим, что в дореволюционной литературе существовала неопределенность в понимании терминов «исполнительная» и «административная» власть, единый подход по вопросу о тождественности или различии содержания данных понятий отсутствовал. Анализ материалов разработки актов реформы 1864 г., а также системное толкование норм Судебных уставов позволяет сделать вывод о том, что законодатель относил к органам исполнительной или административной власти (зачастую ставя знак равенства между этими терминами) исключительно губернаторов и полицию. Таким образом, провозглашая отделение судебной власти от административной, реформаторы не стремились к ограничению полномочий в сфере судебного управления иных органов, в частности, министерства юстиции.

полномочия же последней следовало «ограничить... исключительно полицейскими обязанностями» [Цит. по: 8, с. 1]. Отдельные нормы, направленные на реализацию данного требования, встречались и в Уставе судопроизводства гражданского [12], представленном Д. Н. Блудовым для рассмотрения в Государственный Совет в 1857 г. Однако наиболее полно принцип отделения судебной власти от административной был развит в другом проекте Д. Н. Блудова – о судоустройстве [13]. Д. Н. Блудов предлагал ликвидировать надзор губернатора над судами [10, с. 60], лишить губернатора права назначать членов суда [Там же, с. 62] и т.д.

Комиссия по разработке «Основных положений» горячо одобрила идею о необходимости отделения судебной власти от административной. «Судебная власть в империи принадлежит исключительно судебным местам и лицам, в особенности облеченных этой властью, – безапелляционно утверждал К. П. Победоносцев. – ...Во всем, что относится до производства, распоряжения и решения дел судебных, никакое правительственное место или лицо не должно вмешиваться в их деятельность и давать им предписания и наставления» [11, с. 1].

Вслед за Д. Н. Блудовым, комиссия приняла решение лишить губернаторов кадровых функций в сфере судебного управления, исключив влияние главы губернии на порядок наделения судей полномочиями.

Вообще, по вопросу о порядке наделения судей полномочиями (путем выбора или назначения) в комиссии разгорелись долгие дискуссии ([11, с. 2-3; 15, с. 30;] и т.д.). В итоге, признавая, что «выборная система определения судей к должностям в самом основании своём не выдерживает критики» [19, с. 40], с целью обеспечения независимости судей было решено комплектовать судейский корпус путём назначения судей «от правительства» [Там же, с. 46]. При этом законодатель допускал, что «выборная система может иметь у нас только частное приложение к назначению мировых судей» [Там же, с. 47].

Реформаторы не могли не осознавать, что короткий срок службы мировых судей может привести к их зависимости от избирателей. Желая избежать подобной опасности, Д. А. Ровинский выдвинул идею бессрочности полномочий мировых судей. Однако комиссия не поддержала его позицию: мировыми судьями могли быть избраны случайные люди, которых при введении планируемого принципа несменяемости невозможно было бы сместить с должности [9, с. 105]. Между тем риск появления «случайных людей» среди данной категории судей был сравнительно высок: в силу специфики мирового института и кадрового дефицита в России, для них не предполагалось устанавливать требования обязательного образовательного ценза.

Одной из важнейших гарантий независимости судей комиссия называла их несменяемость, так как «сменяемый по произволу судья не может быть беспристрастным» [16, с. 8]. Отметим, что к 1861 г. российское законодательство не знало принципа несменяемости судей, не закреплялся он и в проекте судоустройства Д. Н. Блудова.

Чуждость отечественному законодательству принципа несменяемости вызывала у отдельных реформаторов опасения по поводу его успешной реализации в России. Так, К. П. Победоносцев осторожно замечал: «Начало несменяемости судей иначе, как по приговору суда, едва ли может быть применено к нашим обстоятельствам... Судей недостойных у нас много, и нет повода надеяться, что со введением в действие новых уставов, злоупотребления с одной стороны, с другой – лень и неспособность будут редкими, исключительно явлениями в судейском звании. В таком положении сделать несменяемым значило бы отнять у правительства способ поправить ошибку в назначении судьи» [11, с. 22]. Вместе с тем, реформатор не мог не осознавать необходимость нормативного закрепления указанного принципа: в случае, когда судья лишён несменяемости, он будет зависеть «от произвола и прихоти министерского чиновника» [Там же].

Наилучшим способом разрешение данного противоречия автор видел во введении своеобразной ограниченной несменяемости: лишение «правительственной власти» полномочий по увольнению и переводу судьи из одной местности в другую и передача их исключительно судебной власти в лице общего собрания судебной палаты и только по законодательно установленным основаниям. Так, к поводам для устранения судьи от должности К. П. Победоносцев, в частности, относил: вынесение приговора в отношении судьи, «присуждающего его к наказанию известного разряда, и не только к уголовному, но и к тяжкому исправительному»; злоупотребление, а также «леность и нерадение» по должности, состояние здоровья, установление над судьёй опеки и т.д. [Там же, с. 23]. Решение общего собрания палаты об устранении судьи от должности или предания его уголовному суду следовало предоставить на утверждение Первого Департамента Сената.

Все предложения комиссии были изложены в особых записках: 1) об основных началах гражданского судопроизводства; 2) об основных началах уголовного судопроизводства; 3) об основных началах судоустройства; 4) об особых родах уголовного судопроизводства, 5) о переходных мерах от существующего ныне судебного порядка; 6) о числе и штатах новых судебных учреждений. Высочайшим повелением 9 апреля 1862 г. эти записки были переданы на рассмотрение Соединённых Департаментов Законов и Гражданского Государственного Совета в усиленном составе [4, с. 57].

Признавая законодательное закрепление независимости судей одной из важнейших задач судебной реформы, Соединённые Департаменты одобрили в целом и идею отделения судебной власти от административной [6, с. 295], и необходимость нормативного установления несменяемости судей.

«Самостоятельность судей, избранных с осмотрительностью, – отмечали члены Соединённых Департаментов, – есть, без всякого сомнения, одно из надёжных ручательств в правильном совершении правосудия, а потому и одно из главных условий хорошего судоустройства... Судьи должны быть поставлены в положение сколь возможно более независимое» [Там же, с. 334]. Важнейшие гарантии этой самостоятельности заключались в том, что:

«1) Все члены судебных мест, равно как и мировые судьи, не могут быть увольняемы и перемещаемы без их о том прошения и

2) временное удаление от должности может происходить не иначе, как с преданием суду, а отрешение от должности – не иначе, как по суду» [Там же, с. 334-335].

Поднимался в Соединённых Департаментах и вопрос о «назначении судебным чинам содержания, могущего обеспечить им средства к жизни». Соединённые Департаменты рекомендовали при расчёте нового жалования судебным чинам принимать во внимание размер жалования служащих в морском ведомстве. Дело в том, что 14 декабря 1859 г., при рассмотрении представления о преобразовании морского министерства, новых штатах и размере жалования, Александр II написал на «мемории» Государственного Совета: «Я поставлю в пример всем Гг. Министрам и Главноуправляющим, надеясь и возлагая на них попечения достигнуть того же и по вверенным им управлениям» [Там же, с. 336]. Уравнение в размере жалования, по мнению Соединённых Департаментов, было необходимо ещё и потому, что «несправедливо ведомству министерства юстиции, имеющее влияние на общее благосостояние всего государства и касающемуся всех сословий без изъятия, не предоставлять тех же прав, какие уже даны другому министерству» [Там же].

К мерам материальной защиты судей, помимо высокого жалования, Соединённые Департаменты относили также пенсионное обеспечение. Было признано необходимым включить в число основных начал судоустройства требование о создании эмеритальной кассы для членов судебного ведомства, так как «общие пенсионные оклады, по скудости своей, не могут обеспечить средств к жизни» [Там же, с. 337].

Проект «Основных положений преобразований судебной части в России» (далее – «Основные положения»), принятый в Соединённых Департаментах, был передан в Общее собрание Государственного Совета. О том, какие надежды связывало правительство с принятием «Основных положений», можно судить по письму Александра II своему брату Константину Николаевичу от 28 августа 1862 г.

«Важное дело, о преобразовании судебной части, – писал император, – уже рассматривается в общем Собр(ании) Госуд(арственного) Сов(ета) и я надеюсь, что к концу года оно будет окончено. Дай Бог, чтобы оно принесло действительно практическую пользу, которую от него ожидаю» [17, д. 323, л. 18 об.].

Экстренное заседание Государственного Совета для рассмотрения основных начал судоустройства состоялось 4 сентября 1862 г. [2, с. 188]. Вопросы о гарантиях независимости судей в заседании практически не рассматривались; только при обсуждении вопроса о мировых судьях вновь обсуждалась проблема их зависимости от избирателей в связи с краткостью службы. Итоговое решение было принято единогласно: признать, что ввиду новизны мирового института на первое время «было бы неудобно» вводить бессрочность пребывания мировых судей в должности, и установить, что срок их полномочий должен равняться трем годам [7, с. 2].

Поднимался также вопрос и о материальных гарантиях деятельности судьи. Однако Государственный Совет осторожно постановил, что сумма жалования судей, равно как и источник, «из которого она должна заимствоваться, должны быть определены впоследствии по надлежащем сношении с министерством финансов» [Там же, с. 14].

В окончательном виде «Основные положения преобразования судебной части в России» [3] структурно включали в себя три части: «судоустройство», «уголовное судопроизводство», «гражданское судопроизводство». Нормы, устанавливающие гарантии независимости судей, аккумулировались преимущественно в первой из них.

Уже в ст. 1 ч. I анализируемого документа провозглашался главный принцип, положенный в основу будущих преобразований: «власть судебная отделяется от исполнительной, административной и законодательной»¹. Реализация данного принципа нашла своё отражение, в частности, в лишении губернаторов кадровых полномочий по отношению к коронным судьям и существенному их ограничению по отношению к судьям мировым: за начальником губернии оставалось только право проверять списки кандидатов, баллотирующихся на должность мировых судей (ст. 14 ч. I). Вместе с тем нельзя говорить, что принцип отделения судебной власти от исполнительной (административной) был проведён достаточно последовательно: назначение на должность коронных судей осуществлялось императором по представлению министра юстиции (ст. 23 ч. I).

Принцип несменяемости судей закреплялся в ст. 67 ч. I: председатели и члены судебных мест не могли быть ни увольняемы без прошения, ни переводимы из одной местности в другую без их согласия. Они не могли быть также «удалены» или отрешены от должности иначе как по суду.

Социально-экономические гарантии судебской независимости содержались в ст. ст. 68-69 ч. I. Провозглашалось повышение окладов чинов судебного ведомства, закреплялась обязанность создания эмеритальной кассы министерства юстиции.

Таким образом, на данной стадии разработки законопроектов, законодателем были предложены следующие основные гарантии независимости судей: отделение суда от исполнительной (административной) власти, введение принципа несменяемости и установление высокого материального обеспечения судей, а впоследствии – высоких пенсий путём учреждения эмеритальных касс. Правовая неурегулированность ряда вопросов, как-то: основания прекращения полномочий судей, процедура привлечения их к дисциплинарной ответственности и т.д. объяснялась тем, что «Основные положения» представляли, по сути, программу или концепцию будущей судебной реформы, а их нормы должны были получить детализацию в соответствующих Судебных уставах.

¹ Употребление одновременно терминов «исполнительная» и «административная» власть свидетельствует, на наш взгляд, не столько об их разграничении законодателем, сколько об упоминавшейся выше терминологической неопределённости.

Список литературы

1. Буцковский Н. А. Об основных началах уголовного судопроизводства // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 17.
2. Валуев П. А. Дневник министра внутренних дел: в 2-х т. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1961. Т. I. 422 с.
3. Высочайше учрежденные Основные положения преобразования судебной части в России // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1862. Собрание II. Т. XXXVII. № 38761.
4. Гессен И. В. Судебная реформа. СПб.: Типолитограф. Ф. Вайсберга и П. Гершунина, 1905. 267 с.
5. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 722. Оп. 1.
6. Журнал Соединенных Департаментов Законов и Гражданских Дел Государственного Совета о преобразовании судебной части в России. СПб., 1862. 370 с.
7. Журналы Общего собрания Государственного Совета о преобразовании судебной части в России. СПб., 1862. 165 с.
8. Зарудный С. И. О способах исполнения высочайше утвержденного начала об отделении исполнительной власти от судебной // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 15.
9. Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 г. в России. Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1989. 185 с.
10. Общая объяснительная записка по Проекту положения о судостроительстве // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 4.
11. Победоносцев К. П. Предварительные замечания о плане и главных основаниях устава о судостроительстве // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 17.
12. Проект нового Устава судопроизводства гражданского // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 1.
13. Проект положения о судостроительстве // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 4.
14. Пушкинский дом. Ф. 134. Оп. 1.
15. Ровинский Д. А. О должностных лицах судебного ведомства // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 17.
16. Ровинский Д. А. Устройство гражданского суда // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 17.
17. Российский государственный архив военно-морского флота (РГАВМФ). Ф. 224. Оп. 1.
18. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1162. Оп. 1.
19. Соображения Государственной Канцелярии об основных началах судостроительства по проекту, составленному II Отделением Собственной Его Императорского Величества Канцелярии и рассмотренному Соединенными Департаментами Законов и Гражданских Дел Государственного Совета, и по замечаниям, доставленным на этот проект // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Б.м., б.г. Т. 18. Ч. 1.
20. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб.: Альфа, 1996. Т. I. 559 с.
21. Шубин-Поздеев Д. П. Сергей Иванович Зарудный // Русская старина. 1888. № 2. С. 477-486.

**QUESTIONS OF ENSURING JUDGES INDEPENDENCE
IN JUDICIAL REFORM PROJECTS AT THE END OF 1861 – 1862**

Shchedrina Yuliya Vladimirovna, Ph. D. in History
Regional Open Social Institute in Kursk
shchedrinaj@gmail.com

The author considers the evolution of the legislator's views on the system and content of judicial independence guarantees in the course of judicial regulations development, and substantiates that the analysis of draft laws and preparatory materials to them leads to the conclusion that during the chronological period under consideration the following basic guarantees of judicial independence were suggested: the separation of court from executive (administrative) authorities, the introduction of irremovability principle and the establishment of high financial security for judges.

Key words and phrases: judges' status; judicial independence; judges irremovability; old age insurance scheme; justices of the peace; State Council.