

ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОРПУСА МИРОВЫХ СУДЕЙ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ СУДЕБНЫХ УСТАВОВ

(1861-1864 гг.)

PROBLEMS OF FORMING THE CORPS OF MAGISTRATES IN THE PROCESS OF COURT STATUTES' DEVELOPMENT (1861-1864)

*J. Shchedrina***Annotation**

Evolution of ideas about the procedure of forming the corps of magistrates in the view of the court reform of 1864 is analyzed. The author demonstrates the influence of the reform developers' views about magistrates on the peculiarities of building the institute of magistrates. Governmental discussions about election of magistrates and their terms of office are considered in the article.

Keywords: magistrates, court statutes, court reform, State Council, election of judges, independence of judges, property qualification.

Щедрина Юлия Владимировна
Доцент кафедры
государственного права
Регионального открытого
социального института, г. Курск

Аннотация

В статье анализируется эволюция взглядов на процедуру формирования мирового судейского корпуса в ходе подготовки судебной реформы 1864 г. Показывается, что на специфику формирования мирового института оказало существенное воздействие понимание авторами судебной реформы специфика мирового института. Рассматриваются дискуссии в правительственных кругах по вопросу о процедуре избрания мировых судей и сроке их полномочий.

Ключевые слова:

Мировые судьи, судебные уставы, судебная реформа, Государственный совет, выборность судей, независимость судей, имущественный ценз.

С 1861 г. начался новый этап в развитии основных положений судебной реформы. Разработка проектов о судостроительстве и судопроизводстве была передана из Второго отделения с.е.и.в. 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[3, с.57].

Одной из задач на протяжении всей работы над судебными уставами законодатель ставил создание независимого суда. К числу важнейших гарантий его обеспечения относился порядок формирования судейского корпуса. Именно поэтому комиссия предпочла пожизненное назначение судей выбору, поскольку выборы связаны с сословными преимуществами, а также с зависимостью "судей от избирателей"[7, с.307]. Исключение было сделано только для мировых судей ввиду специфики этого института. Действительно, мировой судья рассматривался авторами реформы не как судья-профессионал, а как арбитр, примиряющий стороны. Лишь при невозможности достижения примирения, мировой судья должен был разбирать дело по существу. Для того, чтобы судья пользовался авторитетом в пределах территории, на которую распространялась его юрисдикция, предполагалось избирать судей на три года из числа местных жителей. Тем самым, не без иронии отмечал известный юрист Н.Н. По-

лянский, правительство освобождалось "от практически для него трудно осуществимой задачи – сделать хороший выбор судей для замещения большого числа вакансий"[17, с.177].

Все предложения комиссии были изложены в особых записках: 1) об основных началах гражданского судопроизводства; 2) об основных началах уголовного судопроизводства; 3) об основных началах судостроительства; 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[3, с.57].

В целом, соединённые департаменты разделили точку зрения комиссии о необходимости введения как принципа назначения судей, так и их выборности. Однако если вопрос о назначении судей практически не вызвал споров, то проблема законодательного закрепления принципа выборности стала причиной разногласий среди присутствующих.

Так, В.Н. Панин предлагал не избирать мировых судей на местах на определенный срок, а назначать лиц, юридически образованных[14, с.119]. Но позиция министра юстиции не встретила поддержки в соединённых департаментах.

Признавая выборы наиболее оптимальным способом формирования мирового судейского корпуса, соединённые департаменты, вслед за комиссией, не могли не при-

знать: следствием краткости, или "срочности" пребывания мирового судьи в должности станет зависимость судьи от избирателей[7,с.308]. Вот почему отдельные сторонники выборного института предлагали избирать мировых судей на неопределенный срок[7,с.308].

Проект Основных положений преобразований судебной части (далее – Основные положения), принятый в соединенных департаментах, был передан в Общее собрание Государственного совета. На заседании 27 августа 1862 г., посвященном рассмотрению начал гражданского судопроизводства, вопрос о формировании мировой юстиции затрагивался вновь. Министр внутренних дел П.А.Валуев предлагал избирать исключительно участковых мировых судей, а почётных назначать от правительства; министр юстиции В.Н. Панин заявил, что в случае назначения мировых судей "невозможно людей набрать", поэтому условия формирования "мировых судей почётных и участковых должны быть выборные"[14,с.124]. Князь П.П.Гагарин поддержал идею о бессрочности для выборных мировых судей.

4 сентября 1862 г. состоялось экстренное заседание Государственного совета для рассмотрения основных начал судопроизводства[6,с.188]. Среди прочих вопросов обсуждали и проблему выборности мирового суда. Жесткую критику вызвала идея бессрочности полномочий мировых судей. К.В. Чевкин заявил, что в случае, когда "мировой судья б(удет) враждебен провинциям", его нельзя сместить, что приведет к нежелательным последствиям. Князь П.П. Гагарин и М. Корф отметили, что "мировые судьи д(олжны) б(ыть) доверенные от местных жителей и потому... выборные и срочные"[14,с.127].

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[8,с.183].

Основные положения были подписаны императором 29 сентября 1862 г. [2]. В ст.2 давался перечень судебных органов (должностных лиц), учреждаемых новыми законами: мировые судьи и их съезды, окружные суды, судебные палаты и правительствующий сенат.

Вопросы формирования корпуса мировых судей регулировали ст.ст.13–15 Основных положений.

Мировые судьи избирались на три года "всеми условиями в совокупности" с последующим утверждением первым департаментом сената. Ст.14 устанавливала перечень цензов, которым должен соответствовать кандидат: возрастной, имущественный, нравственный, образовательный (как альтернатива ему – служебный). Список кандидатов, после проверки губернатором, предоставлялся избирателям, "которые, по указанному порядку, избирают из него, для каждого участка, могущих быть мировыми судьями".

Таким образом, в акте 1862 г. закладывались лишь основы построения будущего судопроизводства и судопроизводства, в том числе, формирования корпуса мировых судей, которые предполагалось развить в последующих уставах и положениях.

3 октября 1862 г. Основные положения были опубликованы в печати. За рубежом инициативу российского правительства встретили с воодушевлением. "Известие об обнаружении этой реформы, – писала газета "Independence Belge", – быстро распространилось, и с таким восторгом было встречено публикой, какого со времени эманципации не случалось еще видеть"[16,с.677].

С мест стали поступать предложения об изменении или дополнении отдельных начал будущего судопроизводства и судопроизводства. В части формирования мирового судейского корпуса наибольшие возражения и сомнения вызвал пункт о введении имущественного ценза для мировых судей. Главные опасения респондентов заключались в том, что в губерниях может не оказаться достаточного числа лиц, обладающих требуемым цензом[10,с.30]. Уездный стряпчий Тамбовской губернии Зыков предлагал в случае отсутствия имущественного ценза распространить право избрания на лиц, "пользующихся по службе и другим добросовестным деяниям общественным уважением и доверием"[12,с.42].

Предлагалось установить ценз оседлости в полном его объеме, когда кандидату следовало владеть в местности, где он будет избираться, собственностью не менее одного года – или проживать там не менее трех лет[11,с.74].

Некоторое недоумение вызывало отсутствие требования обязательного имущественного ценза. "Занимающийся при делах Киевской уголовной палаты" Янович удивлялся: "У нас нужно держать экзамен и в булочники, и в сапожники, и в портные, в судьи же, произносящие приговоры о нашей жизни, чести, об имуществе – могут быть назначены все, без разбора"[9,с.59–60].

Эти и все прочие замечания хотя и учитывались законодателем, но не оказали существенного влияния на судебные уставы.

Одновременно с подписанием Основных положений Александр II утвердил предположения Государственного совета о порядке составления законоположений судебной реформы вообще и об учреждении для этого при Государственной канцелярии особой комиссии под непосредственным ведением государственного секретаря. Судебные уставы следовало разработать до 15 января 1863 г. для дальнейшей передачи их во Второе отделение с.е.и.в. канцелярии и министру юстиции. Главному управляющему Вторым отделением и министру юстиции указывалось предоставить свои замечания в шестинедельный срок для того, чтобы Государственный совет мог приступить к их рассмотрению[4,л.1–1об].

В состав комиссии вошли авторы "Основных положений"; также, по словам Д.П. Шубина, "были привлечены все лучшие силы почти из всех ведомств, преимущественного судебного и со всех концов России. Кроме постоянных членов в трудах и совещаниях принимали участие и лица посторонние по разным специальностям, начиная от профессоров университета и кончая полицейскими чинами. Споров всюду было множество"[5,с.140].

Предметом острых дискуссии в части формирования мирового судейского корпуса стали следующие пробле-

мы:

1. Установление цензов для кандидатов на должность мировых судей. Основное место в этом вопросе занял спор о размере имущественного ценза. Необходимость его введения, по мнению авторов судебной реформы, заключалась прежде всего в том, чтобы обеспечить материальную независимость мировых судей, так как их жалование будет на порядок меньше годового оклада коронных судей. Первоначально планировалось установить доход в 100 руб.

Против законодательного закрепления этой суммы выступили восемь членов комиссии, в числе которых были Н.А. Буцковский и Д.А. Ровинский. Основной их аргумент сводился к тому, что определяемый проектом доход в 100 руб., равный доходу зажиточного крестьянина, мог бы считаться вполне приемлемым, если бы речь шла о выборах в органы крестьянского самоуправления. Для мировых же судей установление ценза в 100 руб. равносильно фактическому его уничтожению [15, с. 9].

Авторы предлагали установить имущественный ценз не ниже, а возможно даже и выше, чем для мировых посредников, "потому что должность судей... "выше и полезнее должности нынешнего мирового посредника"". Поэтому рекомендовалось избирать в мировые судьи лиц, владеющих недвижимой собственностью, приносящей доход не менее 500 руб. (отметим, что именно на сумме в 500 руб. настаивали члены Государственного Совета [7, с. 310], однако в окончательный вариант Основных положений, опубликованный в прессе, эта цифра не вошла; норма ст. 14 предписывала кандидатам владеть, "хотя бы и в разных местах, недвижимой собственностью, приносящей чистый годовой доход в размере, законом определенным").

Однако двадцать членов комиссии: С.И. Зарудный, М.Е. Ковалевский, А.П. Виллинбахов и др. сочли это требование неприемлемым, так как число лиц, владеющих указанным цензом, по всей России чрезвычайно мало, что неминуемо вызовет кадровый кризис. Кроме того, доход в сумме в 500 руб. при возрастающей дороговизне жизни не может служить действенной гарантией обеспечения независимости судей. В связи с этим большинство настояло на том, чтобы цифру дохода в 100 р. с недвижимого имущества не увеличивать [15, с. 13].

2. Срок полномочий мировых судей. Особое мнение по данному вопросу высказали Д.А. Ровинский, С.И. Зарудный, М.Е. Ковалевский и другие (всего 8 человек). В основу их мнения была положена идея о возвышении должности мирового судьи, придания ей материальной и нравственной независимости. Именно для достижения последней и предлагалось отказаться от периодического избрания мировых судей. "Люди, довольные действиями служащего, у нас редко выступают на его защиту; недовольные, напротив, составляют партии, будут подбивать избирателей, – говорилось в особом мнении, – и хороший человек, привыкший к месту и делу, благодаря двум-трем лишним шарам, должен будет уступить место другому, что будет особо вредно в столицах, где большое содержание

неминуемо поведет к многочисленным искательствам" [13, с. 33].

Для обеспечения действительной независимости судей авторы предлагали предоставить Первому Департаменту Сената в конце каждого трехлетия проверять утверждавшая императором список судей, выбранными всеми сословиями и составлять, при тщательной проверке имеющихся сведений, новый, чтобы для замещения оставшихся свободными вакансий производились новые выборы в установленном законом порядке [13, с. 33].

Однако большинство членов комиссии выступили против этой идеи. По их мнению, если общество наделяется правом избирать мировых судей, то нет никаких оснований лишать его право контроля над мировым судейским корпусом. В случае, если общество "ошиблось в своем выборе", а избранное лицо "не оправдало оказанного к нему доверия", общество должно иметь право "избавиться от судьи, к которому оно потеряли всякое доверие и уважение" [15, с. 18].

3. Порядок избрания мировых судей. Следуя основному принципу формирования мирового судейского корпуса: избрания судей всеми сословиями, выборы планировалось передать в земские собрания. Однако семь членов комиссии настаивали на организации для этой цели особых собраний избирателей в каждом избирательном участке. Земские же собрания, как создаваемые "для заведывания делами, относящимися к местным нуждам и пользам", будут состоять преимущественно из "местных собственников и капиталистов", что исключает всеобщность при проведении выборов мировых судей [15, с. 283].

Двадцать один член комиссии раскритиковали предложенный порядок. В таком случае, отмечали они, неясно, как избирать почетных мировых судей, юрисдикция которых гораздо шире пределов мирового участка. Кроме того, учреждение на территории губернии многочисленных собраний – наряду с земскими еще и для избрания мировых судей – окажется крайне невыгодным "в хозяйственном отношении" [15, с. 290].

Итогом дискуссии стало окончательное решение передать выборы мировых судей в земские собрания.

Проекты судебных уставов рассматривались в Государственном совете в мае-июле 1864 г. В ходе заседания было решено увеличить имущественный ценз, на чем особенно настаивал министр внутренних дел, П.А. Валуев. По его мнению, ценз в 100 р. для кандидатов в мировые судьи слишком низок и не соответствует высокому имущественному цензу для избрания гласных в земские учреждения [14, с. 105]. В окончательном варианте судебных уставов приводились следующие цифры. Кандидаты, их родители или жены должны были владеть или посторонством земли, вдвое больше того, которое определено для избрания гласных в земские собрания, или другим недвижимым имуществом не ниже 15 тысяч, а в городах – недвижимой собственностью, определенной при взимании налога: в столицах не менее 6 тысяч, в прочих городах – не менее 3 тысяч (ст. 19 Учреждения судебных уста-

новлений]. По мнению И. Г. Шарковой, подобная разница объяснялась желанием правительства "увеличить и укрепить малочисленный в то время городской класс"[19,с.80].

Вполне обоснованное опасение вызвала в Государственном совете периодичность избрания мировых судей. Собравшиеся не могли не признать: в результате борьбы партий в земском собрании, могут оказаться не переизбраны люди, достойные занять должность мирового судьи и уже имеющие соответствующий опыт. Но норма о выборах судей раз в три года всё же вошла в Судебные уставы. При этом Государственный совет предоставил министру юстиции право пересмотра срока, на который будут избираться мировые судьи. В случае, если министр найдёт целесообразным его увеличение, соответствующее предложение должно быть внесено в Государственный совет до окончания первого трёхлетия избрания мировых судей[18,с.47].

20 ноября 1864 г. Судебные уставы были подписаны Александром II. Они включали в себя четыре акта: "Учреждение судебных установлений", "Устав уголовного су-

допроизводства", "Устав гражданского судопроизводства" и "Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями". Вопросы формирования мирового судейского корпуса регулировала гл. II "Учреждения судебных установлений"[31].

Таким образом, в 1861–1864 гг. в ходе длительных дискуссий была окончательно сформирована та модель мировой юстиции, которая, с некоторыми изменениями в отдельных губерниях ввиду специфики их социально-экономического или национального положения, просуществовала в России вплоть до 1889 г. Выборный и всеобщий мировой суд, безусловно, должен был стать прогрессивным элементом в судебной системе. Однако, отсутствие обязательного образовательного ценза и требование ценза имущественного приводило на практике в отдельных случаях к формированию малопригодного для осуществления юридической деятельности судейского корпуса, а краткий срок службы в ряде губерний фактически уничтожал основной принцип судебной реформы: создание независимого суда.

ЛИТЕРАТУРА

1. Высочайше утверждённое Учреждение судебных установлений от 20 ноября 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Собр. 2-е. Т. XXXIX. № 41475.
2. Высочайше учрежденные основные положения преобразования судебной части в России // ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XXXVII. № 38761.
3. Гессен И. В. Судебная реформа. СПб., 1905.
4. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 728. Оп. 2. Д. 2699.
5. Джаншиев С.И. Зарудный и судебная реформа. М., 1889.
6. Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел: в 2 т. Т. I. 1861–1864. М., 1961.
7. Журнал соединенных департаментов законов и гражданский дел Государственного совета о преобразовании судебной части в России. СПб., 1862.
8. Журналы общего собрания Государственного совета о преобразовании судебной части в России. СПб., 1862.
9. Замечания занимающегося при делах Киевской уголовной палаты Яновича // Замечания о развитии Основных положений преобразования судебной части в России. Ч. 4. Санкт–Петербург, 1863.
10. Замечания исправляющего должность председателя Архангельской судебной палаты статского советника Макаренко // Замечания о развитии Основных положений преобразования судебной части в России. Ч. 4. Санкт–Петербург, 1863.
11. Замечания Смоленской губернии Поречского уездного судьи Троицкого // Замечания о развитии Основных положений преобразования судебной части в России. Ч. 4. Санкт–Петербург, 1863.
12. Замечания Тамбовской губернии Козловского уездного стряпчего коллежского асессора Зыкова // Замечания о развитии Основных положений преобразования судебной части в России. Ч. 4. Санкт–Петербург, 1863.
13. Кони А. Ф. Отцы и дети судебной реформы. (к пятидесятилетию Судебных уставов). М., 1914.
14. Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 г. в России. Воронеж, 1989. 15. Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест. СПб., 1863.
16. Отзывы иностранных газет о судебной реформе в России // Журнал министерства юстиции. 1862. Т. XIV.
17. Полянский Н. Мировой суд // Судебная реформа / Под ред. Н.В. Давыдова и Н.Н. Полянского. М., 1915.
18. Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III. СПб., 1867.
19. Шаркова И. Г. Мировой судья в дореволюционной России // Государство и право. 1998. № 9.