

На правах рукописи



СОКЛАКОВ ВАДИМ НИКОЛАЕВИЧ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СУДЕЙСКОГО КОРПУСА В РОССИИ НАЧАЛА XX В.**

Специальность 5.6.1 – Отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Курск – 2024

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Курский государственный университет».

Научный руководитель доктор исторических наук,
Щедрина Юлия Владимировна.

Официальные оппоненты:

Аронов Дмитрий Владимирович, доктор исторических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева»,
заведующий кафедрой теории и истории государства и права;

Вольский Михаил Валентинович, кандидат исторических наук, ФГБОУ ВО
«Воронежский государственный аграрный университет имени императора
Петра I», доцент кафедры истории, философии и социально-политических
дисциплин.

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Смоленский государственный
университет».

Защита диссертации состоится 27 сентября 2024 г. в 15:00 часов на заседании
диссертационного совета Д 24.2.322.02 ФГБОУ ВО Курского государственного
университета по адресу: 305000, г. Курск, ул. Радищева, д. 33, конференц-зал.

Автореферат разослан 20 августа 2024 года.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Курского государ-
ственного университета <https://www.kursksu.ru>.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Абакумова Екатерина Александровна

Общая характеристика работы

Актуальность исследования. Одним из важнейших направлений реформирования судебной системы является оптимизация кадровой политики, создание для судей системы прав и привилегий, делающих судебскую должность привлекательной. Принимаются законы, совершенствующие статус судьи в процессе, улучшающие его материальное и социальное положение. Отдельным вопросом на повестке дня стоит процедура оптимизации производства по дисциплинарным правонарушениям судей. Однако стоит отметить, что реформирование статуса судей идёт не всегда гладко. Зачастую у законодателя отсутствует единая концепция по совершенствованию тех или иных вопросов. Так, неоднократно менялась позиция в отношении установления предельного срока пребывания судьи в должности, возрастного ценза судей. В этих условиях, как мы полагаем, целесообразно обращение к историческому опыту развития отечественной судебной власти, а именно, к периоду 1905–1917 гг. Это было время складывания отечественного парламентаризма, конфронтации и взаимодействия законодательной и исполнительной властей по вопросам принятия нормативных актов, в том числе регулирующих вопросы кадрового обеспечения судебского корпуса. Несмотря на очевидное различие как в политическом, так и в экономическом положении страны, налицо схожесть с современностью ряда черт, в частности, непродолжительный период функционирования российского парламента, значительное влияние на нормотворческую деятельность исполнительной власти, модернизационные процессы в обществе, связанные с постоянным реформированием политического строя, своеобразное возвращение на старые позиции законодательства о статусе судей в связи с непригодностью ряда норм, регулирующих его, для отечественных реалий. Кроме того, стоит отметить явное обращение российской судебной системы к историческому опыту Российской империи, примером чего является возрождение мировых судей, суда присяжных. В этих условиях исследование вопросов государственной политики по вопросам совершенствования кадрового обеспечения судебского корпуса в начале XX в. является актуальным.

Объект исследования – государственная политика по совершенствованию кадрового состава судебского корпуса Российской империи в начале XX в.

Предмет исследования – деятельность законодательных и исполнительных органов власти России по формированию системы совершенствования кадрового обеспечения судебского корпуса общих, местных и сословных судов.

Хронологические рамки исследования включают в себя период с 6 августа 1905 г. по 25 февраля 1917 г. Нижняя хронологическая граница обусловлена принятием манифеста об учреждении Государственной Думы и созданием российского парламента. Именно новый российский парламента стал центром формирования и развития законодательства, стимулировавшего развитие процессов социально-экономической модернизации. В социально-революционной повседневности начала XX в. законодательная работа, нацеленная на регулирование

вопросов совершенствования кадрового потенциала судеб­ского корпуса, становилась существенным условием общественно-политической стабилизации, обеспечиваемой развитием законодательства и российской судебной системы. Упомянутые в диссертации проекты комиссии Н.В. Муравьева, Редакционной комиссии и Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности так и остались на бумаге, не будучи реализованными в силу комплекса причин, поэтому мы не включаем начало их деятельности в нижние хронологические рамки исследования.

Верхняя хронологическая граница ограничивается датой роспуска императором Николаем II Четвёртой Государственной Думы. Роспуск российского парламента коренным образом изменил законотворческую деятельность, в результате чего системная работа по улучшению кадрового состава была заменена революционной законностью.

Территориальные рамки исследования определены в соответствии с существовавшим в начале XX в. административно-территориальным делением Российской империи. Особое внимание было уделено анализу материала губерний Европейской России и земледельческого центра, на территории которых распространялись нормы законодательства, регулировавшего организацию и деятельность общих и местных судов. Это даёт возможность на основе анализа источникового материала выявить не только особенности законодательного регулирования процесса совершенствования кадрового состава судей, но и проблемы в этой деятельности.

Степень изученности темы. Историографию проблемы можно традиционно разделить на три периода: дореволюционный, советский, современный.

Дореволюционный период характеризуется малочисленностью литературы по поставленной проблеме. Прежде всего стоит отметить труды, освещающие деятельность Государственной Думы в целом; обсуждение законопроектов о кадровом обеспечении судеб­ского корпуса рассматривается в качестве одного из направлений деятельности нижней палаты парламента. В большинстве своём представленные работы носили публицистический характер. К их числу, например, можно отнести издание «Первая русская Государственная Дума. Политические воззрения и тактика её членов» В.И. Герье¹. Деятельности Второй Государственной Думы была посвящена работа А.И. Каминки, В.Д. Набокова². Немногочисленные исследования, предметом которых выступала деятельность органов государственной власти по созданию и обсуждению законопроектов в сфере правового статуса судей, также отличались публицистичностью и затрагивали преимущественно проблемы работы над законопроектом о местном суде³. В

¹ Герье В.И. Первая русская Государственная Дума. Политические воззрения и тактика её членов. М., 1906. 120 с.

² Каминка А.И., Набоков В.Д. Вторая Государственная Дума. СПб., 1907. 308 с.

³ Завадский А.В. О проекте министра юстиции о преобразовании местного суда. Доклад юридическому обществу при Казанском императорском университете 17 декабря 1907 г. Казань, 1908. 37 с.; Васильев А.А. Закон о преобразовании местного суда 15 июня 1912 г. СПб., 1913. 248 с.

сфере интересов авторов, как правило, лежали вопросы злободневного характера: ликвидация волостного суда, лишение земских начальников их судебных полномочий – а не вопросы кадрового обеспечения деятельности местных судей в целом. При рассмотрении вопросов создания и функционирования местной юстиции предметом исследования авторов являлась, прежде всего организация мирового и волостного суда⁴. Проявленный авторами интерес к актуальной тематике – обсуждению закона о местном суде – привел к тому, что в дореволюционной историографии оказались не охвачены вопросы принятия законов, регулирующих создание, ликвидацию, усиление штата общих судов, материальное обеспечение коронных судей, изменение законодательства о пенсионном обеспечении и др.

В советский период в отечественной науке вопросам законодательной политики в сфере кадрового обеспечения судейского корпуса не уделяли серьезного внимания. Изучая историю Государственной Думы в целом, советские исследователи делали упор на борьбу политических партий в нижней палате парламента, взаимодействие и конфликты Государственной Думы и правительства. В этой связи следует упомянуть труды таких авторов, как А.Я. Аврех, В.С. Дякин, С.М. Сидельников⁵. К вопросам организации и деятельности Государственного Совета, в том числе по рассмотрению законопроектов о кадровом обеспечении судейского корпуса, советские историки обращались редко, упоминая его, как правило, в контексте преобразований 1905–1907 гг.⁶ В 1985 г. была защищена кандидатская диссертация Е.Э. Новиковой, посвященная функционированию Государственного Совета в годы Первой мировой войны⁷. Отдельные аспекты деятельности парламента и правительства по принятию законов, регулирующих кадровое обеспечение судейского корпуса, исследовались в редких работах, посвященных изучению подготовки закона о местном суде 1912 г. Так, в работе В.С. Дякина⁸ анализируются вопросы рассмотрения законопроекта о местном суде в Государственном Совете. Статья П.Н. Зырянова посвящена обсуждению вопросов местной юстиции в Третьей Государственной Думе⁹. Но,

⁴ Полянский Н.Н. Мировой суд // Судебная реформа: в 2 т. / под ред. Н.В. Давыдова и Н.Н. Полянского. Т. 2. М., 1915. 310 с.; Вормс А., Паренаго А. Крестьянский суд и крестьянско-мировые учреждения // Судебная реформа: в 2 т. / под ред. Н.В. Давыдова и Н.Н. Полянского. Т. 2. М., 1915. 310 с.

⁵ Аврех А.Я. Столыпин и III Дума. М., 1968. 520 с.; Он же. Царизм и третьеиюньская система. М., 1966. 181 с.; Дякин В.С. Буржуазия, дворянство и царизм в 1911–1914 гг.: разложение третьеиюньской системы. Л., 1988. 227 с.; Сидельников С.М. Образование и деятельность первой Государственной Думы. М., 1962. 415 с.

⁶ См., напр.: История СССР с древнейших времен до наших дней. Серия первая. Т. VI. Россия в период империализма. М., 1968. 854 с.; Степанский А.Д. Государственный Совет в период революции 1905–1907 гг.: дис... канд. ист. наук. М., 1965. 350 с.

⁷ Новикова Е.Э. Государственный Совет в годы Первой мировой войны. 1914–1917 гг. (из истории кризиса «верхов» накануне Февральской буржуазно-демократической революции): дис... канд. ист. наук. М., 1985. 246 с.

⁸ Дякин В.С. Буржуазия, дворянство и царизм в 1911–1914 гг. Разложение третьеиюньской системы. Л., 1988. 227 с.

⁹ Зырянов П.Н. Третья Государственная Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // История СССР. 1969. № 6. С. 45–62.

вообще, история разработки и принятия закона 1912 г. не нашла широкого отражения в советской науке.

Подводя итог советскому этапу отечественной историографии, отметим: вопросам совершенствования кадрового обеспечения судейского корпуса не уделялось должного внимания. В основном интерес исследователей в судебной сфере сосредотачивался преимущественно на реформе 1864 г. и «контрреформе» 1889 г.

Одним из первых фундаментальных исследований в современный период отечественной историографии, посвященных вопросам судебной власти в начале XX в., стала докторская диссертация М.В. Немытиной¹⁰. В пятой главе автор характеризует основные направления судебной политики России начала XX в. и рассматривает историю принятия закона 1912 г. Дается анализ позиции Министерства юстиции, профильных комиссий Государственной Думы, Общего собрания Государственной Думы и Государственного Совета по вопросам установления цензов для кандидатов на должность мировых судей, судьбы волостного суда. Важное значение имеет кандидатская диссертация Р.В. Терентьева¹¹, предметом которой явилась разработка и реализация закона от 15 июня 1912 г. В связи с ограниченностью рамок диссертационного исследования автор останавливается лишь на отдельных элементах рассмотрения статуса судей в рамках прохождения в парламенте закона о местном суде (в частности, рассматривает дискуссию по вопросу нормативного закрепления имущественного ценза).

Уделяется внимание реформе 1912 г. и в работах, посвящённых мировой юстиции в России в начале XX в. (Т.Б. Каховская¹², С.В. Лонская¹³ и др.) Однако авторы, как правило, ограничиваются анализом норм закона 1912 г. применительно к мировому суду, без детального исследования процедуры его принятия.

Усилился интерес исследователей к фракционной деятельности в Государственной Думе. Историю рассмотрения закона о местном суде с позиции либерального законотворчества осветили в своих трудах Д.В. Аронов¹⁴, П.А. Калугин¹⁵, Ф.А. Селезнев, А.А. Сорокин¹⁶.

¹⁰ Немытина М.В. Суд в России: вторая половина XIX – начало XX вв.: дис... докт. юрид. наук. М., 1999. 403 с.

¹¹ Терентьев Р.В. Реформа местного суда в России в начале XX в.: Историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 205 с.

¹² Каховская Т.Б. Мировой суд России во второй половине XIX – начале XX в. (на примере уездов Казанской губернии с преобладающим чувашским населением): дис. ... канд. ист. наук. Саранск, 2010. 273 с.

¹³ Лонская С.В. Мировой суд в России (1864–1917 гг.): Историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. 168 с.; Она же. Мировая юстиция в России: историко-правовое исследование. Калининград, 2000. 215 с.

¹⁴ Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной Думе (1906–1917 гг.): дисс. ... докт. ист. наук. М., 2005. 489 с.; Аронов Д.В., Калугин П.А., Золотухина Е.К. Реформа местного суда в либеральном законотворчестве начала XX в. // История государства и права. 2014. № 9. С. 20–24.

¹⁵ Калугин П.А. Российский либерализм конца XIX – начала XX в. о реформировании судебной системы: теория и практика: дис. ... канд. ист. наук. Орел, 2014. 217 с.

¹⁶ Селезнев Ф.А., Сорокин А.А., Кадетская фракция Государственной Думы и столыпинская реформа местного суда // Четвертые Муромцевские чтения. Время выбрало нас: путь интеллектуала в политику. Орел, 2012. С. 127–135.

Серьезный вклад в изучение закона о местном суде 1912 г. внёс А.А. Сорокин. Изучая взаимоотношение власти и общества в ходе обсуждения данного закона, автор на разнообразном архивном и печатном материале прослеживает историю рассмотрения вопроса о реформе волостного суда в законотворческих практиках Государственной Думы, исследует общественно-политические дискуссии о реформе местного суда в Государственном Совете и т.д.¹⁷ Л.И. Земцов проанализировал проблему сохранения волостного суда в законотворческом процессе, а также процедуру прохождения закона о местном суде во Второй Государственной Думе¹⁸.

В докторской диссертации и многочисленных статьях Ю.В. Щедриной¹⁹ исследуется процедура рассмотрения и принятия в рамках работы второй и третьей Государственной Думы отдельных актов, устанавливающих гарантии независимости судей.

Среди пробелов современной историографии стоит отметить отсутствие, за редким исключением, трудов, посвящённых разработке и рассмотрению в парламенте законопроектов, регулирующих отдельные права и преимущества судей общих судов в 1906–1917 гг. В диссертационной работе А.С. Шибанова, рассматривающего вопросы несменяемости судей, есть соответствующий параграф «Ограничение несменяемости судей административными мерами в начале XX в.». Однако автор сосредоточивает внимание преимущественно на взглядах либеральной прессы о несменяемости судей, что приводит диссертанта, на наш взгляд, к излишне односторонним выводам²⁰.

В работах В.А. Очаковского, А.И. Тиганова, А.Э. Яковлева²¹ и др. анализировался институт дисциплинарной ответственности судей в пореформенной России, в том числе и в начале XX в. Несмотря на заявленные обширные хронологические рамки, авторы, как правило, ограничивались исследованием норм Судебных уставов 1864 г. (с последующей корректировкой по акту 1885 г. и по решению Правительствующего сената 9 октября 1906 г.) и их реализацией. Вне пределов исследования остались законопроектная деятельность министерства по

¹⁷ Сорокин А.А. Крестьянский волостной суд Российской империи в оценках общественности конца XIX в. // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 417. С. 147–154; Он же. Общественно-политические дискуссии о реформе местного суда в Государственном Совете в 1910–1912 гг. // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 411. С. 138–147.

¹⁸ См., напр.: Земцов Л.И. Законопроект о местном суде в Государственной Думе второго созыва (1907 г.) // Вестник Липецкого государственного педагогического университета. 2015. № 3. С. 50–57.

¹⁹ Щедрина Ю.В. Становление и развитие системы гарантий обеспечения независимости судей в России во второй половине XIX – начале XX вв.: дис... докт. ист. наук. Курск, 2015; Она же. Вопросы обеспечения независимости судей в процессе подготовки закона «О преобразовании местного суда» 1912 г. // Право и политика. 2014. № 6. С. 835–846.

²⁰ Шибанов А.С. Несменяемость судей в России (1864–1917 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 181 с.

²¹ Очаковский В.А. Институт юридической ответственности представителей судебной власти в дореволюционной России // Научный журнал КубГАУ. 2013. № 85. С. 426–436.; Тиганов А.И. Правовой статус судей в России в XVII – начале XX века: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2012. 255 с.; Яковлев А. Э. Исторические аспекты дисциплинарной ответственности судей // Российская юстиция. 2007. № 10. С. 66–69.

вопросам изменения процедуры привлечения судей к дисциплинарной ответственности, рассмотрение парламентом внесённых законопроектов.

Вопросам деятельности эмеритальной кассы Министерства юстиции посвящены работы таких авторов, как Е.А. Баранова, А.В. Кульчитцкий, Д.В. Рыбин и др.²². Исследователи подробно рассматривают сложную историю принятия Устава эмеритальной кассы ведомства Министерства юстиции, утвержденного 3 июня 1885 г. (далее Устав)²³; анализируют основные положения Устава, регулирующие круг субъектов, обладающих правом на пенсионное обеспечение; описывают порядок осуществления вычетов из окладов участников кассы и выплаты им пенсии в случаях, установленных Уставом. Вместе с тем стоит отметить, что авторы не затрагивают историю изменения Устава в 1910 г. и не оценивают результатов принятия соответствующего закона.

Итак, изучение отечественной историографии в целом позволяет констатировать, что, несмотря на обширнейший круг исследований, посвящённых истории создания и функционирования отечественного парламента, разработке закона о местном суде 1912 г., на настоящий момент не создано обобщающего исследования, позволяющего проследить в комплексе вопросы правотворчества и совершенствования кадрового обеспечения судейского корпуса, и это лишний раз подчеркивает новизну представленного диссертационного исследования.

Цель работы: объективно раскрыть процесс деятельности законодательных и исполнительных органов власти по формированию системы совершенствования судейского корпуса Российской империи.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) выявить проблемы функционирования судейского корпуса в России накануне реформирования системы органов государственной власти 1905–1906 гг.;
- 2) охарактеризовать взаимодействие Министерства юстиции и парламента по вопросам совершенствования кадрового обеспечения судейского корпуса;
- 3) проанализировать позиции законодателя по вопросам учреждения новых судов и усиления штатов судов, существующих;
- 4) раскрыть содержание парламентских дебатов о порядке наделения судей полномочиями;
- 5) исследовать законотворческую деятельность органов государственной власти Российской империи по вопросам цензовых требований к кандидатам на должность судей;

²² См., напр.: Баранова Е.А. Правовое регулирование негосударственного пенсионного обеспечения гражданских служащих ведомства Министерства юстиции // Общество и право. 2009. № 4 (26). С. 33–36; Кульчитцкий А.В. Из опыта работы эмеритальной кассы Министерства юстиции Российской империи (конец XIX – начало XX века) // Известия Юго-западного университета. Серия: История и право. 2019. № 2 (31). Т. 9. С. 196–201; Рыбин Д.В. Эмеритальная касса Министерства юстиции Российской империи (1885–1917 гг.) как институт социальной защиты государственных служащих // Время и право. 2009. № 2. С. 17–20.

²³ Устав эмеритальной кассы судебного ведомства: Высочайше утвержденный 3 июня 1885 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. V. № 3012.

б) рассмотреть обсуждение в парламенте законопроектов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности и установления их несменяемости;

7) изучить процедуру «прохождения» в парламенте законопроектов по вопросам материального и социального обеспечения судей.

Источниковую базу исследования составляют источники различной видовой принадлежности. Их можно разделить на две большие группы: архивные и печатные. Архивные материалы, часть из которых вводится в научный оборот впервые, представлены данными двух центральных архивов – Российского государственного исторического архива (далее РГИА) и Государственного архива Российской Федерации (далее ГА РФ); Отдела рукописей Российской национальной библиотеки в г. Санкт-Петербурге (далее ОР РНБ) и одним региональным – Государственным архивом Курской области (далее ГАКО).

Особую значимость имеют материалы РГИА. Большинство использованных нами документов аккумулируется преимущественно в Ф. 1278 (Государственная Дума I, II, III и IV созывов). Их использование позволило тщательно отследить процедуру рассмотрения в Государственной Думе законопроектов, регулирующих вопросы кадрового обеспечения судейского корпуса.

Активно применялись материалы Ф. 1162 (Государственная канцелярия Государственного Совета), содержащие преимущественно протоколы различных подкомиссий и комиссий, создаваемых в Государственном Совете для рассмотрения вопросов, связанных с избранием волостных судей, материальным обеспечением судей общих и специальных судов и т.д. В этом же фонде нами была найдена любопытная программа Министерства юстиции по разработке законопроектов в судебной сфере.

Материалы Ф. 1233 (Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности при Государственном Совете) позволили сформировать представление о позиции Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности по вопросам о реформировании волостных судов; выявить проблемы, возникающие в ходе деятельности волостной юстиции, и обосновать необходимость её реформирования.

В Ф. 1276 (Совет министров (1905–1907 гг.)) аккумулировалась переписка министра юстиции, председателя Совета министров и других чиновников по отдельным положениям закона о местном суде, касающимся вопросов наделения судей полномочиями, привлечения их к ответственности и т.д.

Документы Ф. 1287 (Хозяйственный департамент МВД) дают возможность изучить ситуацию в мировом судейском корпусе во второй половине XIX в. с позиции Министерства юстиции.

В Ф. 1405 (Министерство юстиции) были найдены документы, позволяющие проследить отдельные аспекты деятельности Н.В. Муравьева на посту министра юстиции, а также работы комиссии под его руководством.

Определенную роль для подготовки материалов исследования сыграли и личные фонды. Так, в Ф. 694 (Сольский Дмитрий Мартынович) хранится записка бывшего нижегородского генерал-губернатора графа Н.П. Игнатьева, в которой приводится характеристика мирового и волостного суда в губернии, выделяются

проблемы местной юстиции. В Ф. 995 (Муравьёвы) нами был обнаружен доклад Н.В. Муравьёва «О необходимости изменений судебных учреждений и судебных порядков» и записка кн. Горчакова от 16 января 1905 г. о необходимости скорейшего преобразования судов на основе указа 12 декабря 1904 г.

В Ф. 1626 (Горемыкин Иван Логгинович) содержатся протоколы рассмотрения в Государственном Совете проектов комиссии Н.В. Муравьёва.

Помимо документов РГИА для исследования были задействованы материалы двух фондов ГА РФ. В частности, источники из Ф. 543 (Коллекция рукописей Царскосельского дворца 1863–1916 гг.) расширяют наше представление о позиции Министерства юстиции по делу о пересмотре «судебных законоположений». Из Ф. 1838 (Озеров Иван Христофорович, экономист, член Государственного Совета, профессор) привлекались комментарии того же министерства к законопроекту о преобразовании местного суда.

В Ф. 600 ОР РНБ найдены материалы, позволяющие воссоздать сложную картину в сфере кадрового обеспечения мирового судейского корпуса.

Данные Ф. 795 (Прокурор окружного суда) регионального архива – ГАКО – дают представление о взаимодействии высших органов государственной власти и прокуратуры на местах по вопросам реализации законодательства, регулирующего правовой статус судей.

Печатные источники, в свою очередь, также подразделяются на несколько групп. Первую составляют нормативные акты: регулирующие формирование палат парламента²⁴; являющиеся итогом работы парламента и правительства по вопросам кадрового обеспечения судейского корпуса²⁵; Судебные уставы²⁶.

Вторая группа представлена материалами законопроектной деятельности. Неоценимым источником для исследования послужили печатные протоколы заседаний Государственной Думы и Государственного Совета²⁷, отчёты о деятельности комиссий (подкомиссий) палат парламента²⁸, постатейные объяснения к выработанным органами государственной власти законопроектам и т. д.²⁹.

²⁴ Об учреждении Государственной Думы: Манифест от 6 августа 1905 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXV. Ч. 1. № 26656; Об изменении Учреждения Государственного Совета и о пересмотре учреждения Государственной Думы: Манифест от 20 февраля 1906 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXVI. Ч. 1. № 27423 и т.д.

²⁵ См., напр.: Об увеличении содержания чинам судебного ведомства: Высочайше утверждённый, одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон от 3 июля 1908 г. // ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. XXVIII. № 30655 и т.д.

²⁶ Учреждение судебных установлений: Высочайше утверждённое 20 ноября 1864 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXIX. № 41475.

²⁷ Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчёты. 1907 г. Сессия вторая. Т. 1 СПб., 1907. 2344 стлб.; Государственная Дума. Третий созыв Стенографические отчёты. 1910 г. Сессия третья. Часть II. СПб., 1910. 3164 стлб.; Государственный Совет. Стенографические отчёты. 1907-1908 годы. Сессия третья. Заседания 1-44 (1 ноября 1907 г. – 5 июля 1908 г.) СПб., 1908. 2432 стлб.

²⁸ См., напр.: Протоколы заседания особой комиссии для обсуждения, внесенного из Государственной Думы законопроекта о преобразовании местного суда с 12 ноября 1910 г. по 13 января 1912 г. Б/м, б/г.; Государственная Дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Третий созыв. Сессия I. 1907–1908 г. СПб., 1908. 382 с.

²⁹ См., напр.: Постатейные объяснения к измененному Особой комиссией проекту закона о преобразовании местного суда – по Учреждению судебных установлений – в сравнительном

С целью выделения проблем, стоящих перед законодателем в рассматриваемый период по вопросам кадрового обеспечения судейского корпуса, мы привлекали материалы комиссий, работавших до создания отечественного парламента и рассматривавших вопросы реформирования судоустройства: комиссии Н.В. Муравьёва³⁰, Редакционной комиссии³¹ и т.д.

К третьей группе относятся мемуары и переписка современников изучаемых нами событий: Д.Д. Гримма³², В.Н. Коковцова³³, А.Ф. Кони³⁴, П.Н. Милюкова³⁵, Н.В. Савича³⁶, П.А. Столыпина³⁷ и др. Работы данных авторов позволили дополнить наше представление о процессе рассмотрения будущих законов в отечественном парламенте. И хотя данный вид источников отличается некоторой субъективностью, в совокупности с иными документами он помогает воссоздать объективную картину обсуждения законопроектов.

Методологическая база исследования построена на использовании общенаучных принципов объективности и историзма, что исключает предвзятое использование и интерпретацию фактического материала и даёт возможность рассматривать исследуемые процессы и противоречия во взаимосвязи, взаимообусловленности с иными процессами.

Специфика работы позволила использовать конкретно-исторические методы: историко-сравнительный, проблемно-хронологический и системный. Антропологический подход является системообразующим в работе. Исследование истории законодательного регулирования процесса улучшения кадрового обеспечения судейского корпуса касалось также сущности «сопротивления человеческого материала». Следует учитывать, что новая социально-экономическая повседневность коренным образом меняла привычный образ жизнедеятельности как населения, так и судей.

Положения, выносимые на защиту:

1. В 1905–1907 гг. Министерством юстиции была разработана программа преобразований в судебной сфере, в том числе предложены меры, направленные на совершенствование кадрового состава судейского корпуса. Но как у правительства в целом, так и у Министерства юстиции отсутствовало комплексное

изложения с постановлениями того же проекта в редакции: 1) Одобренной Государственной Думой, 2) представленной Министром юстиции, а равно 3) с соответствующими статьями действующего Учреждения судебных установлений // Законопроекты о преобразовании местного суда. Б/м. Б/г. и т.д.

³⁰ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Объяснительная записка к проекту новой редакции Учреждения судебных установлений. Т. II. Ч. II. Общие вопросы судоустройства (главы I–XVI). СПб, 1900. 471 с.

³¹ См., напр.: Очерк работ Редакционной комиссии // Труды редакционной комиссии по пересмотру законоположений о крестьянах. Т. I. Свод выработанных комиссией законопроектов. СПб., 1903. С.1–100.

³² Гримм Д.Д. Воспоминания. Из жизни Государственного Совета. 1907–1917 гг. М., 2017. 272 с.

³³ Коковцов В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания. 1903–1919. Т. 1. Париж, 1933. 504 с.

³⁴ Кони А.Ф. Сергей Юльевич Витте. Отрывочные воспоминания. М., 1925. 62 с.

³⁵ Милюков П.Н. Годы борьбы. Публицистическая хроника. 1905–1906. СПб., 1907. 550 с.; Он же. Воспоминания. М., 1991. 528 с.

³⁶ Савич Н.В. Воспоминания. СПб., 1993. 497 с.

³⁷ Столыпин П.А. Переписка. М., 2004. 404 с.

представление о грядущих реформах, следствием чего являлось внесение в отдельных случаях в Государственную Думу противоречащих друг другу законопроект.

2. Анализ законодательной деятельности позволяет сделать вывод, что в численном значении в парламенте преобладали законопроект, учреждающие новые суды с новыми должностями или расширяющие штаты уже действующих судов. Однако важнейшим нормативно-правовым актом в судебной сфере, регулирующим в том числе правовой статус судей, стал закон о местном суде. В нем аккумулировались вопросы наделения судей полномочиями, социально-правовых гарантий деятельности мировых и волостных судей, их ответственности и т.д.

3. Государственная Дума играла более значимую роль в законодательном процессе по вопросам совершенствования качества судейского корпуса, выступая своеобразным фильтром, не пропускающим в Государственный Совет отдельные спорные законопроект. В нижней палате основная работа над законопроектами в сфере судостроительства сосредоточивалась в комиссии по судебным реформам, в отдельных случаях работавшей в тесном сотрудничестве с бюджетной и (или) финансовой комиссией.

4. В годы Первой мировой войны особое значение в решении кадровых вопросов имело чрезвычайно-указное законодательство: в силу быстроты принятия соответствующих актов в условиях военного времени оперативно оказались решены вопросы о продлении срока полномочий избираемых судей, об увеличении содержания городским судьям и т. д.

5. При разработке законопроекта о местном суде одной из задач правительства было создание условий для формирования качественного судейского корпуса. В связи с этим законодатель обращается к уже зарекомендовавшей себя процедуре наделения судей полномочиями, предусмотренной Судебными уставами 1864 г. И, хотя с учетом изменившихся исторических реалий в неё были внесены отдельные изменения, ни правительство, ни парламент не решились на кардинальный пересмотр цензовой системы, замену выборного порядка наделения мировых судей назначением и т.д.

6. Впервые с начала реализации Судебной реформы 1864 г. было проведено повсеместное повышение окладов судьям общих судов. В рамках реформы местного суда произошло повышение окладов мировых судей и передача их финансирования на счёт государственного казначейства. Вместе с тем проблема недостаточного материального обеспечения судов осталась в целом нерешённой, так как повышение не коснулось уездных членов окружных судов и городских судей, а также мировых судей в тех местностях, где они функционировали и до реформы 1912 г.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что она является первым всесторонним обобщающим исследованием, рассматривающим взаимодействие Министерства юстиции и парламента в рамках законодательного процесса по вопросам совершенствования кадрового обеспечения судейского корпуса общих и местных судов Российской империи в начале XX в. Впервые

анализируется программа нормотворческой деятельности Министерства юстиции в судебной сфере в целом, в том числе кадровому обеспечению судейского корпуса, и подводится итог её реализации.

Выявлены особенности законодательного процесса по вопросам учреждения судов и увеличения штатов действующих судебных учреждений. Установлена четкая позиция Государственной Думы и неустойчивость, в свою очередь, позиции правительства и Государственного Совета по вопросу о ликвидации специальных (сословных) судов с сокращением должностей соответствующих судей. Представлена законопроектная деятельность Министерства юстиции касательно дисциплинарной ответственности судей в 1906–1917 гг., анализируются дебаты в Государственной Думе, и освещается судьба соответствующих законопроектов. Исследованы вопросы улучшения материального и социального обеспечения судей общих и местных судов, финансового состояния городских судей и уездных членов окружного суда. Выявлена связь между принятием закона 3 июня 1908 г. и внесением изменений в устав эмеритальной кассы ведомства Министерства юстиции.

Практическая значимость работы заключается в том, что её выводы можно использовать в законодательной деятельности российского парламента при решении вопросов о правовом статусе судей с учётом исторической специфики. Полученные результаты могут быть использованы как в преподавании курсов «История России», «История государства и права», так и для написания обобщающих работ по истории российского парламентаризма, истории Отечества.

Апробация результатов исследования. Содержание диссертации было обсуждено на заседании кафедры истории России Курского государственного университета. Основные положения диссертации нашли отражение в ряде научных публикаций, в том числе 4 из них – в журналах, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией, общим объемом 2,9 п.л. Отдельные результаты исследования были изложены на конференциях в г. Воронеже, Курске, Новосибирске, Самаре.

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трёх глав, заключения, списка источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении автор обосновывает актуальность темы, ставит цель и задачи, определяет объект и предмет исследования, характеризует степень изученности темы и источниковую базу, обозначает положения, выносимые на защиту, научную новизну и практическую значимость, апробацию результатов исследования и структуру работы

В первой главе «**Эволюция законотворческой деятельности по вопросам улучшения кадрового обеспечения судейского корпуса в начале XX в.**» детально характеризуется механизм законодательного процесса в Российской

империи через призму рассмотрения законопроектов, регулирующих вопросы кадрового обеспечения судейского корпуса.

В первом параграфе **«Кадровое обеспечение судейского корпуса накануне образования российского парламента»** рассматриваются задачи, стоящие перед законодателем в начале XX в. в части совершенствования кадрового обеспечения судейского корпуса.

Указывается, что существующие проблемы в правовом регулировании статуса судей были вызваны, прежде всего, попыткой предыдущих правительств приспособить нормы Судебных уставов 1864 г. к российским реалиям.

В конце XIX в. была предпринята попытка систематизации текущего законодательства, в том числе и регулирующего вопросы кадрового обеспечения судейского корпуса. Под руководством министра юстиции Н.В. Муравьева была организована комиссия по пересмотру законоположений о судебной части. Одним из главных направлений пересмотра Судебных уставов Н.В. Муравьев видел изменение статей, регулирующих вопросы несменяемости судей и особого порядка привлечения их к ответственности, поскольку действовавшие в России нормы не предоставляли «высшей судебной администрации достаточных средств к устранению из судейской среды недостойных деятелей»³⁸.

Ещё одной проблемой, на необходимости решения которой настаивал Н.В. Муравьев, было сложное материальное положение судей. В 1864 г. судьям были установлены достаточно высокие оклады. В дальнейшем инфляция привела к снижению уровня жизни судей, что не могло не вызвать опасений в правительстве. Лишь в середине 80 – 90-х гг. XIX в. Министерству юстиции удалось принять ряд точечных актов, направленных на повышение окладов отдельным судебным должностям³⁹, однако в целом проблема недостаточности материального обеспечения судей так и не была решена.

И наконец, своего решения требовала проблема разрозненности судебных учреждений, ставшей печальным итогом реформы 1889 г., когда в ряде губерний вместо стройной и понятной населению системы мировой юстиции были учреждены должности земских начальников, уездных членов окружного суда и городских судей. Как справедливо отмечала Н.И. Горская, «Контрреформа 1889 г., по которой мировые судьи были заменены в сельской местности участковыми земскими начальниками, на десятилетия отбросила назад становление всеобщей местной юстиции»⁴⁰. Не была решена и проблема неудачного личного состава местной юстиции.

Однако проекты комиссии Н.В. Муравьева остались не востребованными, прежде всего в силу их крайней противоречивости. После ухода Николая Валериановича в 1905 г. со своего поста новому министерству пришлось столкнуться

³⁸ Всеподданнейший доклад министра юстиции о ходе работ по улучшению судебной части за 1894–1899 годы // Журнал Министерства юстиции. 1899. № 7. С. 72.

³⁹ См. об этом подробнее: Щедрина Ю.В. Социально-правовые гарантии независимости судей в России в 1860-х–1890-х гг. // Право и политика. 2014. № 2. С. 207–218.

⁴⁰ Горская Н.И. Свободный крестьянин перед мировым и волостным судом (местная юстиция в 1860-1880 гг.) // Российская история. 2011. № 1. С. 39.

с целым комплексом так и не решённых проблем: реформированием местной юстиции с одновременным улучшением кадрового состава будущих местных судов, увеличением окладов судей и т.д. Своего решения требовал и вопрос усиления штатов: несмотря на то, что 1 июля 1899 г. был издан указ о завершении судебной реформы⁴¹, Россия всё ещё испытывала потребность в новых судах и судьях. Решать эти вопросы Министерству предстояло в тесном взаимодействии с парламентом.

Во втором параграфе «**Совершенствование законодательства о кадровом обеспечении судейского корпуса**» диссертант анализирует взаимодействие и конфликты Министерства юстиции и Государственной Думы на стадии разработки и внесения законопроектов в нижнюю палату российского парламента.

Анализ законопроектов, регулирующих вопросы кадрового обеспечения судей, показывает, что в 1906–1917 гг. они вносились в нижнюю палату российского парламента – Государственную Думу – преимущественно Министерством юстиции.

Еще в начале функционирования российского парламента министерством была разработана программа деятельности по вопросам законодательства. В ней, в частности, указывалось: в основе работ по «упорядочению судебной части» лежит возможное возвращение к основным положениям судебных уставов 20 ноября 1864 г. с корректировкой, необходимость которой «обнаружена долговременным судебным опытом»⁴². Для достижения поставленной цели Министерством был разработан и внесён в нижнюю палату парламента законопроект о местном суде.

Среди прочих важнейших направлений законопроектной деятельности в части судоустройства в программе деятельности Министерства юстиции также предполагалось: 1) сокращение особенных судов посредством расширения компетенции судов «обыкновенных»; 2) распространение «суда нормального типа» на окраинах; 3) усиление действующих штатов судебных установлений и увеличение содержания должностных лиц судебного ведомства

Анализ законопроектной деятельности Министерства юстиции позволил сделать вывод о том, что из трёх изложенных нами программных вопросов министерство сосредоточило свои усилия преимущественно на последнем направлении, что неудивительно: вопросы кадрового обеспечения являются базисом любой реформы, а в судебной сфере оказывают существенное влияние на эффективность правосудия. Симптоматично, что законопроекты по вопросам усиления штатов отдельных судов или открытия новых министерство, как правило, разрабатывало с учётом просьб с мест.

Говоря о законодательной инициативе Министерства юстиции, нельзя не остановиться на чрезвычайной норме ст. 87 СОГЗ: в перерывах между сессиями Государственной Думы в случае чрезвычайных обстоятельств император мог

⁴¹ Напр.: Малышева Е.В. Судебная реформа 1897 г. в Сибири: подготовка и реализация (по материалам Тобольской губернии): автореферат дис. ... канд. ист. наук. М., 2008. С. 15.

⁴² РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. Д. 12. Л. 57.

принимать акт с временной силой закона, или, как он назывался в дореволюционной литературе, «чрезвычайный указ». После возобновления работы Государственной Думы данный акт должен был быть внесен в Государственную Думу для утверждения парламентом.

Отмечается увеличение численности чрезвычайных указов в порядке ст. 87 СОГЗ во время Первой мировой войны, в том числе и по кадровым вопросам в судебной сфере⁴³. Это объяснялось, на наш взгляд, необходимостью принятия безотлагательных мер в условиях военного времени.

Помимо собственно законодательной инициативы Учреждение Государственной Думы предоставляла депутатам (числом не менее 30) право инициировать разработку того или иного законопроекта. Для этого следовало подать Председателю Государственной Думы письменное заявление о необходимости отмены или изменения действующего закона или об издании нового закона. В случае соблюдения всех требований Председатель выносил заявление на рассмотрение Думы.

Впервые подобное заявление об изменении законов о судостроительстве и судопроизводстве в целом было подано в Первой Государственной Думе 23 мая 1906 г. 31 депутатом в условиях нарастающего конфликта между правительством и нижней палатой парламента⁴⁴. В дальнейшем, в условиях относительного мирного сосуществования 3-й и 4-й Государственной Думы и правительства, депутаты вносили куда менее радикальные законодательные предположения: о создании новых окружных судов и об усилении штатов действующих, об учреждении мировых судов на территориях, не охваченных действием министерского законопроекта о местном суде и т.д. Однако число их, по сравнению с законопроектами, вносимыми министерством юстиции, было сравнительно невелико.

В третьем параграфе **«Рассмотрение законопроектов о кадровом обеспечении судейского корпуса в парламенте»** анализируется процедура рассмотрения законопроектов о кадровом обеспечении судейского корпуса в Государственной Думе и Государственном Совете.

В Государственной Думе законопроекты могли обсуждаться не иначе, как после рассмотрения их соответствующей комиссией, формируемой из числа депутатов. Специализированные комиссии были созданы и для работы над законопроектами по вопросам судебной власти во второй-четвертой Думах⁴⁵.

⁴³ РГИА. Ф. 1278. Оп. 7. Д. 927. Л. 4; Д. 968. Л. 5 об.

⁴⁴ Государственная Дума. Стенографические отчеты. 1906. Сессия первая. Т. I. СПб.: Государственная типография, 1906. С. 533; текст законопроекта см.: Проект изменений в действующих законах о судостроительстве и судопроизводстве // Законотворчество думских фракций. 1906–1917 гг.: документы и материалы. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 466–470.

⁴⁵ См.: РГИА. Ф. 1278. Оп. 2 (2 созыв). Д. 1164. Л. 565–568; Государственная Дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1907–1908 гг. Сессия первая. Ч. I. СПб.: Государственная типография, 1908. Стлб. 253, 726; Государственная Дума. Стенографические отчеты. 1912–1913 гг. Сессия первая. Часть I. СПб.: Государственная типография, 1913. Стлб. 157, 431.

При рассмотрении ряда законопроектов по вопросам кадрового обеспечения судейского корпуса работа велась в тесном сотрудничестве комиссий по судебным реформам, бюджетной, а также финансовой.

Обсуждение законопроекта проходило в трех чтениях. Продолжительность рассмотрения законопроекта в общем собрании Государственной Думы зависела от многих факторов: объявлен ли законопроект срочным, каков его объём, его значимость, преследуют ли фракции при обсуждении свои внутрифракционные или сословные интересы. Последнее обстоятельство существенно затягивало рассмотрение законопроекта. Как писал Р.В. Терентьев, такая практика имела место при обсуждении закона о местном суде в Третьей Государственной Думе⁴⁶; в итоге рассмотрение законопроекта началось в общем заседании Государственной Думы 30 октября 1909 г., а в Государственный Совет он поступил только в конце мая 1910 г.

Законопроекты, поступившие в Государственную Думу и ею одобренные, передавались для рассмотрения в Государственный Совет. В отличие от Государственной Думы, где предварительное рассмотрение законопроекта в комиссиях было обязательным, Государственный Совет допускал факультативность в этом вопросе. Так, большинство законопроектов об учреждении новых судов или о расширении штатов уже существующих принимались без рассмотрения их соответствующими комиссиями⁴⁷.

Постоянных комиссий учреждалось три: 1) личного состава и внутреннего распорядка; 2) финансовая; 3) законодательных предположений; к 1917 г. число постоянных комиссий возросло до семи⁴⁸. Из них с законопроектами по вопросам кадрового обеспечения судейского корпуса работали преимущественно комиссии финансовая и законодательных предположений. Допускалась возможность проведения соединённых заседаний комиссий – если рассматриваемый законопроект касался предметов ведения двух или нескольких постоянных, или временных комиссий. Так, законопроект «Об улучшении содержания чинов судебного ведомства» рассматривался в соединённом заседании комиссий финансовой и законодательных предположений.

Помимо постоянных комиссий, Наказ Государственного Совета предусматривал создание временных комиссий – для обсуждения «определённого дела» до окончательного его рассмотрения в Государственном Совете. Одной из них и стала избранная на заседании Государственного Совета 5 июня 1910 г. особая комиссия для рассмотрения, поступившего из Государственной Думы законопроекта «О преобразовании местного суда».

⁴⁶ Терентьев Р.В. Указ. Соч. С. 85–86.

⁴⁷ См., напр.: Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1908–1909 гг. Сессия четвертая. СПб.: Государственная типография, 1909. Стлб. 2245–2246, 2502, 2510; Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1909–1910 гг. Сессия пятая. СПб.: Государственная типография, 1910. Стлб. 2366; Государственный совет. Стенографические отчеты. 1910–1911 гг. Сессия шестая. СПб., 1911. Стлб. 2120, 2131, 2133, 2134, 2145 и т.д.

⁴⁸ Алиева З.И. Административно-судебные подразделения в структуре Государственного Совета 1906–1917 гг. (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 87.

При поступлении из Государственной Думы законопроекта существовало три пути дальнейшего его движения. Первый: законопроект одобрялся Государственным Советом. В случае, если законопроекты были одобрены как Государственной Думой, так и Государственным Советом, они представлялись императору председателем Государственного Совета для «высочайшего утверждения» (ст. 52 УГД). Так были приняты большинство законопроектов, регулирующих вопросы кадрового обеспечения судейского корпуса. Второй: если Государственный Совет не принимал законопроект, он считался отклонённым. И третий: Государственный Совет не отклонял принятый Государственной Думой законопроект, но признавал необходимым внести в него изменения. Тогда законопроект по постановлению Совета мог быть либо возвращён в Государственную Думу с поправками Государственного Совета, либо передавался в особую комиссию, образуемую из равного числа членов от Государственного Совета и Государственной Думы, по выбору Совета и Думы. Именно в особой комиссии и обсуждался законопроект о реформе местного суда.

Рассмотрение законодательного процесса в Государственном Совете позволяет сделать вывод, что в отношении большей части законопроектов, касающихся регулирования кадрового обеспечения судейского корпуса (прежде всего, вопросов штата), деятельность Государственного Совета была упрощена в силу того, что законопроекты предварительно и тщательно рассматривались в Государственной Думе.

Во второй главе **«Совершенствование механизма формирования судейского корпуса»** рассматривается взаимодействие Министерства юстиции и парламента по вопросу о процедуре наделения судей полномочиями и формирования системы цензов кандидатов на должность мировых судей.

В первом параграфе **«Реформирование судебной системы и процедуры наделения судей полномочиями»** отмечается, что в связи с существенным изменением законодательного процесса именно отечественному парламенту были переданы полномочия по принятию законов об усилении штатов отдельных судов и учреждении новых судов, а также о порядке наделения полномочиями членов этих судов.

Анализируются процедуры разработки и принятия законопроектов об усилении штатов судов. Один из первых законопроектов по вопросам усиления штатов Министерство юстиции внесло в Государственную Думу 9 апреля 1907 г.⁴⁹, но в связи с роспуском Второй Государственной Думы он был рассмотрен только Третьей Государственной Думой и принят в 1908 г.⁵⁰

Осознавая необходимость расширения судейского корпуса, парламент стремился к скорейшему рассмотрению законопроектов об увеличении штатов судебных установлений и открытии новых судов. При этом, несмотря на лояль-

⁴⁹ РГИА. Ф. 1278. Оп. 1 (2 созыв). Д. 1176. Л. 1.

⁵⁰ Об усилении штатов некоторых судебных установлений: Высочайше утверждённый одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон от 21 декабря 1908 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XVIII. Ч. 1. № 31309.

ный правительству состав Государственной Думы, принимались не все подобные законопроекты, вносимые Министерством юстиции: по результатам кропотливой работы депутаты могли возвращать проекты на доработку, затребовать статистические данные и т.д.

В связи с подготовкой и рассмотрением законопроекта о местном суде перед законодателем встал вопрос о способе наделения полномочиями судей местных судов.

Признавая ряд недостатков выборного способа наделения мировых судей полномочиями, Министерство юстиции в силу специфики современного состояния судебной части в России предлагало вернуться к опыту Судебных уставов, когда мировых судей избирали земские собрания. Назначение мировых судей предлагалось оставить в девяти Западных, а также в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях⁵¹. И Вторая, и Третья Государственная Дума в большинстве своём разделяли позицию Министерства юстиции о сохранении принципа выборности при наделении мировых судей полномочиями⁵²,

Отмечается критическое отношение Государственной Думы к существованию специальных (сословных) судов. Несмотря на противодействие части депутатов, нижней палате удалось проголосовать положительно за отмену волостной юстиции⁵³ и станичных судов⁵⁴. По итогам работы Третьей Государственной Думы было высказано предложение о «желательности» полного реформирования коммерческих судов⁵⁵.

Однако Государственный Совет не поддержал идеи нижней палаты о ликвидации как станичного⁵⁶, так и крестьянского судов⁵⁷. Полагаем, свою роль в сохранении последнего сыграла и четко высказанная позиция П.А. Столыпина, настаивавшего на оставлении волостной юстиции. В рамках Государственного Совета были разработаны «Временные правила о волостном суде в местностях, в которых введён в действие закон о преобразовании местного суда»⁵⁸ (далее - Временные правила).

⁵¹ ГАРФ. Ф. 1838. Оп. 1. Д. 3136. Л. 6.

⁵² РГИА. Ф. 1278. Оп. 1 (2 созыв). Д. 803. Л. 4–5.

⁵³ Государственная Дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1909 г. Сессия третья. Ч. 1. СПб., 1910. Стлб. 2752.

⁵⁴ РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3473. Л. 5.

⁵⁵ См.: Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Часть вторая. Законодательная деятельность. СПб., 1912. С. 582.

⁵⁶ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–12 гг. Сессия седьмая. СПб., 1912. Стлб. 2433.

⁵⁷ См., напр.: Протокол № 3 заседания особой комиссии для обсуждения, внесенного из Государственной Думы законопроекта о преобразовании местного суда от 30 ноября 1910 г. // Протоколы заседания особой комиссии... С. 6, 8–9 и др.; Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–12 гг. Сессия седьмая. СПб., 1912. Стлб. 1773, 1837, 1875, 1876.

⁵⁸ См.: Постатейные объяснения к выработанному Особой комиссией проекту преобразования волостного суда в сравнительном изложении статей сего проекта с постановлениями: 1) Положений о сельском состоянии (свод. зак., особ. прил. т IX, изд. 1902 г. и по прод. 1906 и 1909 гг.) и 2) Волостного судебного устава Прибалтийских губерний (свод. зак., т. XVI, ч. I, изд. 1908 г.) // Законопроекты о преобразовании местного суда. Б/м, б/г.

По мнению разработчиков Временных правил, недостатки волостного суда можно было исправить путем ряда преобразований, в том числе, улучшения личного состава. Для этого, в частности, следовало изменить процедуру наделения полномочиями волостных судей: ввести двухступенчатую систему выборов при активном участии в них мировой юстиции⁵⁹.

При рассмотрении вопроса о судьбе волостного суда в согласительной комиссии Государственного Совета и Государственной Думы 17 членов комиссии из 20 поддержали проект Государственного Совета в части сохранения волостного суда, приводя аргумент, не единожды прозвучавший в верхней палате российского парламента: невозможность обеспечить местный суд шестью тысячами мировых судей⁶⁰.

Во втором параграфе второй главы «**Парламентская деятельность по формированию цензов для кандидатов на должности судей**» анализируются нормы законопроекта о местном суде в части установления цензовых требований к кандидатам на должности мировых судей. Установление соответствующих цензов признавалось одним из способов совершенствования качества судейского корпуса.

Министерство юстиции предлагало вернуться к зарекомендовавшей себя цензовой системе, установленной Судебными уставами 1864 г., но с незначительной корректировкой⁶¹. Так, сохранялся имущественный ценз, рассматриваемый Министерством юстиции как основное условие, обеспечивающее независимость судьи⁶², но с его снижением для лиц, получивших высшее образование⁶³. Размер имущественного ценза был повышен в сравнении с Судебными уставами 1864 г., что объяснялось инфляцией.

Во Второй Государственной Думе, где преобладало кадетское большинство, Комиссия о преобразовании местного суда выступила категорически против сохранения имущественного ценза, раскритиковав доводы министерства, что он может обеспечить судьям реальную независимость⁶⁴.

По результатам голосования большинством голосов против двух было признано необходимым установить для мирового судьи требование высшего юридического образования. С учетом возможного кадрового дефицита при отсутствии кандидатов с высшим образованием, также большинством голосов была принята норма, согласно которой лица, не получившие высшего юридического образования, и лица со средним образованием должны считаться избранными, если получают большинство 2/3 голосов избирателей.

⁵⁹ Заключение. Измененный Особой комиссией проект закона о преобразовании местного суда // Законопроекты о преобразовании местного суда. Б/м. Б/г. С. 25–26.

⁶⁰ Согласительное заключение Особой комиссии, образованной из 10 членов Государственного Совета и 10 членов Государственной Думы, для рассмотрения разномыслий, возникших между Советом и Думою по проекту закона «о преобразовании местного суда». Заседания 14, 16, 17, 19, 24 и 26 апреля 1912 г. // Законопроекты о преобразовании местного суда. Б/м. Б/г. С. 5, 15–16 и др.

⁶¹ РГИА. Ф. 1 (2 созыв). Д. 1164. Л. 195 об.

⁶² Там же. 37 об.

⁶³ РГИА. Ф. 1 (2 созыв). Д. 1164. Л. 195 об.

⁶⁴ РГИА. Ф. 1278. Оп. 1 (2 созыв). Д. 803. Л. 8 об.

Третья Государственная Дума в отношении имущественного ценза оказалась более лояльной, допустив его сохранение ещё при обсуждении законопроекта в Комиссии по судебным реформам: при голосовании 24 члена комиссии высказались за введение местного ценза, 12 – против, 4 воздержались⁶⁵.

В заседании от 24 января 1908 г. комиссией с незначительным перевесом – 21 голосом против 17 – было решено установить имущественный ценз для всех кандидатов, независимо от имеющегося у них образования. При этом 21 голосом против 19 комиссия поддержала идею, что лица с высшим юридическим образованием могут быть освобождены от требования имущественного ценза в том случае, когда они местного происхождения и проживают в местности, где баллотироваться, не менее 5 лет⁶⁶.

Обсуждение вопросов о цензах для мировых судей началось в общем собрании Государственной Думы 22 января 1910 г. Для обсуждения записалось 38 ораторов⁶⁷. Наибольшие дискуссии ожидаемо разгорелись вокруг двух видов цензов: имущественного и образовательного.

Категорически против сохранения имущественного ценза высказывались кадеты, социал-демократы, трудовики. Октябристы соглашались пойти на определенные уступки в отношении имущественного ценза⁶⁸.

По итогам обсуждения большинство проголосовало за сохранение имущественного ценза, от которого было решено освободить лиц, «получивших дипломы университетов о выдержании экзаменов в юридических науках или аттестаты других высших учебных заведений об окончании курса юридических наук»⁶⁹.

При рассмотрении в Особой комиссии Государственного Совета вопросов установления цензов отдельные нормы законопроекта подверглись корректировке. Так, Особая комиссия большинством в 17 голосов против 5 высказалась за сохранение для лиц, имеющих высшее юридическое образование, земельного ценза, но допустила его снижение вполовину (ст. 19¹ проекта⁷⁰). Лицам же, имеющим высшее, но не юридическое образование, Особая комиссия большинством голосов против одного отказала в льготах вообще⁷¹.

Стремясь сохранить волостной суд, Особая комиссия в качестве одной из мер к его совершенствованию предлагала улучшить личный состав⁷², в том числе через изменение системы цензов. На должности волостных судей избирались крестьяне-домохозяева, грамотные, достигшие тридцати лет. Устанавливался

⁶⁵ Там же. Л. 14 об–15.

⁶⁶ РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3471. Л. 14–14 об.

⁶⁷ Государственная Дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1910. Сессия третья. Часть II. СПб., 1910. Стлб. 93.

⁶⁸ Там же. Стлб. 98, 105.

⁶⁹ Постатейные объяснения к измененному Особой комиссией проекту закона о преобразовании местного суда ... С. 38–40.

⁷⁰ Там же. С. 46.

⁷¹ Протокол № 7 заседания Особой комиссии для обсуждения, внесенного из Государственной Думы законопроекта о преобразовании местного суда... С. 16; Постатейные объяснения к измененному Особой комиссией проекту закона о преобразовании местного суда... С. 40.

⁷² Там же. С. 8.

широкий круг лиц, которые не могли быть избраны в волостные судьи.

Несмотря на то что одной из целей установления цензов провозглашалось улучшение качества судейского корпуса, в решениях по цензам наблюдается также явная политическая подоплёка, стремление создать судейский состав, лояльный существующей власти.

В первом параграфе **«Решение проблемы несменяемости судей и привлечения их к дисциплинарной ответственности»** третьей главы **«Развитие социально-правовых гарантий судейской деятельности»** анализируется взаимодействие Министерства юстиции и парламента по вопросам принятия законопроектов, регулирующих дисциплинарную ответственность судей и их несменяемость. Правительство последовательно отстаивало принцип несменяемости судей и особый порядок их привлечения к дисциплинарной ответственности как одну из гарантий создания качественного судейского корпуса. Вместе с тем Министерство юстиции отмечало недостатки действующего дисциплинарного процесса, в связи с чем разработало законопроект о реформировании института дисциплинарной ответственности должностных лиц судебного ведомства (в том числе и судей).

В основу законопроекта были положены соответствующие разработки комиссии Н.В. Муравьёва о формировании особых дисциплинарных присутствий. Законопроект предлагал передачу рассмотрения дел о дисциплинарной ответственности судей из общих собраний судов в специальные дисциплинарные присутствия. Присутствия планировали образовывать в судебных палатах и окружных судах⁷³.

По общему правилу заседания дисциплинарных присутствий созывались для рассмотрения: 1) дел по надзору за судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства; 2) дел о дисциплинарной ответственности должностных лиц судебного ведомства; 3) дел об увольнении от службы должностных лиц судебного ведомства (на основании правил, изложенных в ст. 230 и 231 УСУ, в случае их неявки на службу в течение одного года после начала тяжёлой болезни).

Законопроект был внесён Министерством юстиции в Государственную Думу 14 января 1908 г. и передан для рассмотрения в административно-судебную подкомиссию. Но уже в начале обсуждения депутаты справедливо отметили слабую аргументированность проекта⁷⁴. Кроме того, принятие законопроекта означало бы решительное отступление от Судебных уставов 1864 г., приверженность которым неоднократно провозглашало министерство. В итоге, к концу работы Третьей Государственной Думы законопроект так и остался нерассмотренным⁷⁵. 13 февраля 1916 г. по просьбе Министерства юстиции⁷⁶ проект был возвращён в Министерство юстиции и больше не рассматривался.

⁷³ РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 42. Л. 3 об.

⁷⁴ РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3482. Л. 17 об.

⁷⁵ Обзор деятельности Государственной Думы Третьего созыва. 1907–1912 гг. Часть вторая. Законодательная деятельность. СПб.: Государственная типография, 1912. С. 587.

⁷⁶ РГИА. Ф. 1278. Оп. 6. Д. 42. Л. 34.

О недоработке законопроекта и отсутствии единой концепции института дисциплинарной ответственности судей в министерской среде свидетельствует тот факт, что одновременно с рассмотренным выше законопроектом в Государственной Думе обсуждался и законопроект о местном суде, нормы о дисциплинарной ответственности мировых судей в котором вступали в противоречие с нормами законопроекта о дисциплинарной ответственности судей. Так, министр юстиции предлагал, чтобы дисциплинарное производство в отношении мировых судей возбуждалось не съездом мировых судей по принадлежности, как это было в первоначальной редакции ст. 272 УСУ, а окружными судами или по предложению министра юстиции⁷⁷. Кроме того, при рассмотрении законопроекта в Третьей Государственной Думе министерство настаивало на передаче разбирательства дисциплинарных дел из Сената в судебные палаты⁷⁸. Однако, как Государственная Дума, так и Государственный Совет высказались против данного предложения, сохранив с некоторыми корректировками тот механизм привлечения мировых судей к дисциплинарной ответственности, который был предусмотрен Судебными уставами 1864 г.

Надзор за деятельностью волостных судей и привлечение их к дисциплинарной ответственности (по правилам ст. 262–296 УСУ) возлагались на мировую юстицию. Перечень взысканий, накладываемых на волостных судей, отличался от установленного УСУ для мировых судей и судей общих судов. Волостные судьи могли быть подвергнуты таким взысканиям, как замечание, выговор, денежное взыскание до 15 руб. или удаление от должности.

Изменяя нормы УСУ о привлечении мировых судей к дисциплинарной ответственности, Министерство юстиции не решилось кардинально реформировать институт судейской несменяемости. В объяснительной записке к законопроекту министр юстиции предлагал сохранить нормы УСУ, касающиеся обеспечения несменяемости судей⁷⁹, а также распространить указанный принцип на мировых судей, назначаемых от правительства. Этой мерой правительство преследовало цель сделать должность более привлекательной для кандидатов. Такое право у судей, по мнению министерства, могло возникнуть только после трёх лет службы. Парламент поддержал инициативу министерства.

Во втором параграфе **«Направления совершенствования материального и социального обеспечения судей»** отмечается, что улучшение материального обеспечения судей виделось Министерству юстиции в качестве одного из важнейших направлений его деятельности. В связи с этим был разработан и внесен в Государственную Думу законопроект об увеличении содержания чинов судебного ведомства и установлении периодических надбавок членам окружных судов.

Законопроект рассматривался в Третьей Государственной Думе в 1907–1908 гг.; 20 июня 1908 г. он в целом был одобрен и передан на рассмотрение в

⁷⁷ РГИА. Ф. 1278. Оп. 1 (2 созыв). Д. 1164. Л. 109.

⁷⁸ РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3471. Л. 29 об–30.

⁷⁹ РГИА. Ф. 1278. Оп. 1 (2 созыв). Д. 1164. Л. 41.

Государственный Совет, также поддержавший инициативу Министерства юстиции⁸⁰. Окончательно закон был утверждён 3 июля 1908 г.⁸¹

Однако с принятием данного закона правительство лишь частично решило вопрос улучшения материального обеспечения судейского корпуса, поскольку предусмотренные актом 3 июля 1908 г. меры распространялись лишь на судей общих судов (за исключением уездных членов окружного суда) ввиду предстоящей реформы местной юстиции. Решать вопрос об увеличении жалования мировым судьям планировалось в ходе рассмотрения законопроекта о местном суде; тогда же следовало окончательно определиться с судьбой должностей городских судей и уездных членов окружного суда⁸². Однако закон о местном суде был принят в 1912 г., а введён в действие в 1914 г. и только в десяти губерниях. Дальнейшему его введению помешала Первая мировая война.

Только 15 июля 1916 г. в порядке ст. 87 ОГЗ императором было утверждено по представлению министра юстиции положение Совета министров, согласно которому с 1 июля 1916 г. увеличивался на 900 руб. в год оклад содержания ряда чинов судебного ведомства, в том числе городских судей и уездных членов окружного суда⁸³. 19 ноября 1916 г. законопроект об оставлении в силе последовавшего 15 июля 1916 г. постановления об увеличении содержания городских судьям был внесён в Государственную Думу и решением общего собрания передан для рассмотрения в комиссию по судебным реформам и для рассмотрения – в бюджетную⁸⁴.

Что касается вопросов финансирования местной юстиции (прежде всего, мировой), то данный вопрос рассматривался преимущественно в рамках рассмотрения законопроекта о местном суде.

В проекте Министерства юстиции предлагалось вернуться к прежней практике финансирования мировых судов и передать их содержание на счёт городов (Санкт-Петербург, Москва, Одесса) и земств. Участковый мировой судья должен был получать 3000 руб., а добавочный – 2000 руб.

Государственная Дума настояла на финансировании мировых судей из государственного бюджета, с чем согласился и Государственный Совет, при этом предложив снизить оклад участкового мирового судьи до 2800 руб.⁸⁵ В согласительной комиссии было решено утвердить оклады содержания мировых судей в размере, предложенном Государственным Советом⁸⁶.

В волостных судах первого разряда председателю суда назначалось содержание в размере 480 руб. в год, членам суда – 120 руб. в год, в волостных судах

⁸⁰ Там же.

⁸¹ Об увеличении содержания чинов судебного ведомства: Высочайше утверждённый, одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон от 3 июля 1908 г. // ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. XXVIII. № 30655.

⁸² РГИА. Ф. 1162. Оп. 3. Д. 6. Л. 46.

⁸³ РГИА. Ф. 1278. Оп. 7. Д. 957. Л. 3

⁸⁴ Государственная Дума. Четвёртый созыв. Стенографические отчёты. Сессия пятая. Б/м., б/г. Стлб. 237.

⁸⁵ Постатейные объяснения к изменённому Особой комиссией проекту закона о преобразовании местного суда... С. 196–197.

⁸⁶ Согласительное заключение Особой комиссии... С. 71.

второго разряда – 360 и 100 руб. в год соответственно. В окончательном варианте закона от 15 июля 1913 г. все расходы по содержанию волостных судов возлагались на государственное казначейство.

Еще одним важным вопросом, связанным с социальным обеспечением судей, стал вопрос о совершенствовании судейского пенсионного обеспечения. Рост числа пенсионеров из числа должностных лиц судебного ведомства, стремительное увеличение расходов эмеритальной кассы при незначительном повышении доходов заставили правительство пойти на изменение Устава эмеритальной кассы в связи со вступлением в силу закона 3 июля 1908 г.: следователи вместо фиксированной выплаты в 72 руб. теперь платили 4% из жалования⁸⁷. Парламент поддержал предложенную меру, одновременно увеличив размер вычета для лиц, получающих содержание свыше 8000 руб.⁸⁸ Как повышение окладов судьям, так и увеличение вычетов с содержания членов судебного ведомства привели к существенному росту отчислений в эмеритальную кассу⁸⁹.

В **Заключении** подводятся результаты исследования и сформулированы обобщающие выводы по рассмотренной проблеме.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

I. Публикации в изданиях, рекомендуемых ВАК РФ:

1. Соклаков В.Н. Вопросы дисциплинарной ответственности судей в законотворческой деятельности Российской империи в 1908–1916 гг. // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2020. № 1 (53). 7 с. URL: https://api-mag.kursksu.ru/api/v1/get_pdf/3553 (0, 6 п. л.).

2. Соклаков В.Н. Вопросы повышения окладов судьям в законотворческой деятельности Российской империи (к истории принятия закона 3 июля 1908 г.) // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2019. № 1 (49). 7 с. URL: https://api-mag.kursksu.ru/api/v1/get_pdf/2994 (0,6 п. л.).

3. Соклаков В.Н. Вопросы формирования денежных средств эмеритальной кассы ведомства Министерства юстиции в нормотворческой деятельности России в начале XX в. // Манускрипт. 2020. Т. 13. Выпуск 1. С. 57–61. URL: https://www.gramota.net/articles/issn_2618-9690_2020_1_11.pdf (0,5 п. л.).

⁸⁷ Здесь и далее см.: Соклаков В.Н. Вопросы формирования денежных средств эмеритальной кассы ведомства Министерства юстиции в нормотворческой деятельности России в начале XX в. // Манускрипт. 2020. Т. 13. Выпуск 1. С. 57–61.

⁸⁸ Об изменении устава эмеритальной кассы ведомства Министерства юстиции: Высочайше утверждённый 4 февраля 1910 г. одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXX. Ч. 1. № 32982.

⁸⁹ См., напр.: Отчёт эмеритальной кассы ведомства Министерства юстиции за 1909 год // Журнал Министерства юстиции. 1911. № 1. С. 68; Отчёт эмеритальной кассы ведомства Министерства юстиции за 1910 год // Журнал Министерства юстиции. 1911. № 6. С. 49–56.

4. Соклаков В.Н., Щедрина Ю.В. Образовательный ценз для кандидатов на должность мировых судей в нормотворческой деятельности России во второй половине XIX – начале XX в. // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2021. №4. С. 68–71. URL: https://api-mag.kursksu.ru/api/v1/get_pdf/4313 (0,7/0,5 п. л.).

II. Публикации в иных научных изданиях:

5. Соклаков В.Н. Вопросы установления цензов для кандидатов на должность мировых судей в деятельности Комиссии для рассмотрения законопроекта о преобразовании местного суда во Второй Государственной Думе // Право и экономические вызовы современности: сборник тезисов Всероссийской научно-практической конференции / отв. редактор О. В. Тагашева. Курск: Изд-во Курского государственного университета, 2019. С. 384–387 (0,2 п. л.).

6. Соклаков В.Н. Государственная Дума как субъект законодательной инициативы по вопросам правового регулирования статуса судей (1906–1917 гг.) // История, политология, социология, философия: теоретические и практические аспекты: сборник статей по материалам XXVII международной научно-практической конференции. Т. 12 (19) (2 декабря 2019 г., Новосибирск). Новосибирск.: Издательство ООО «Сибак», 2019. С. 22–28 (0, 4 п. л.).

7. Соклаков В.Н. Проблемы материального обеспечения городских судей в нормотворческой деятельности Российской империи в 1908–1916 гг. // Правовые основы становления и укрепления российской государственности: сборник статей международной научно-практической конференции (1 марта 2020 г., г. Самара). Уфа.: Аэтерна, 2020. С. 23–25 (0, 2 п. л.).

8. Соклаков В.Н. Рассмотрение законопроектов об усилении штатов судебных установлений в Государственной Думе в начале XX века // Верховенство права: международный и национальный аспект: сборник статей Международной научно-практической конференции (1 мая 2020 г., г. Воронеж). Уфа: Аэтерна, 2020. С. 52–55 (0, 3 п. л.).