

УДК / UDC 342.56 : 342.6 (091) (047) «19»
DOI 10.35231/18136230_2021_1_31

**Отделение судебной власти от исполнительной власти:
исторические перипетии российской модели.
Часть II. Отделение судебной власти от исполнительной
в пореформенной России**

В. П. Очередько

*Северо-Западный филиал
Российского государственного университета правосудия,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье продолжается исследование сложного и противоречивого процесса развития исторической российской модели отделения судебной власти от исполнительной. В предшествующей статье [6] был проведен анализ историко-правовых начал отделения суда от администрации на ранних этапах становления государственности в России. Качественно новый этап отделения суда от административной и исполнительной власти развивался по Судебным уставам 1864 г. в контексте становления судебной власти в пореформенной России.

В работе рассматривается широкий круг вопросов, связанных с разграничением органов исполнительной власти и судов в ходе осуществляемой в России судебной реформы, анализируется развитие новых форм их взаимодействия как основы эффективного функционирования, выявляются существующие стимулы и ограничения в рамках этого процесса. Разграничиваются как самостоятельные процессы предпринимаемые шаги по отделению судебных органов от административных, от органов исполнительной власти, а также взаимодействие судов со вновь создаваемыми земствами.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, во-первых, о поистине революционном значении реализации идеи разделения властей в модернизации политико-правового устройства России, зарождения новой эры в ее юридическом развитии и, во-вторых, весьма ограниченном масштабе этого воздействия и противоречивой ее реализации. Формирование новых форм взаимодействия судов, исполнительной и административной власти как основы их эффективного функционирования отражает логику и особенности развития российской государственности.

Ключевые слова: судебная власть, исполнительная власть, администрация, суды, министерства, полиция, земства.

Благодарности. В связи с проведением настоящего исследования хотелось бы выразить искреннюю благодарность нашим предшественникам, юристам, приложившим определяющие усилия по разработке концептуальных основ судебной реформы

и их критическому анализу, как упоминаемым в нашей работе, так и оставшимся за границами нашего исследования, показывающим нам образцы глубины и добросовестности научного исследования, к которым мы, по мере наших скромных сил, должны стремиться.

Для цитирования: Очередыко В. П. Отделение судебной власти от исполнительной власти: исторические перипетии российской модели. Часть II. Отделение судебной власти от исполнительной в пореформенной России // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 1 (63). С. 31–49. DOI 10.35231/18136230_2021_1_31

**Separation of judicial power from Executive power:
historical vicissitudes of the Russian model.
Part II. Separation of the judiciary from the executive
in post-reform Russia**

Viktor P. Ocheredko

*North-Western branch of the Russian state University of justice
Saint Petersburg, Russian Federation*

The author continues to consider the complex and controversial development of the historical Russian model of separation of the judiciary from the executive branch. The preceding article [6] was devoted to the analysis of the historical and legal principles of the separation of the court from the administration at the early stages of the formation of statehood in Russia. A qualitatively new stage in the separation of the court from the administrative and executive authorities developed according to the Judicial Charters of 1864 in the context of the formation of judicial power in reform Russia.

The work addresses a wide range of issues related to the separation of executive authorities and courts from the entrance of judicial reform in Russia, analyzes the development of new forms of their interaction as the basis for effective functioning, and identifies existing incentives and restrictions in this process. The author distinguishes, as independent processes, the steps taken to separate the judiciary from administrative bodies from the executive authorities, as well as the interaction of the courts with the newly created zemstvos.

The analysis made it possible for the author to conclude, firstly, the truly revolutionary importance of the implementation of the idea of the separation of powers in the modernization of the political and legal structure of Russia, the emergence of a new era in its legal development and, secondly, the very limited scale of this impact and its contradictory implementation. The formation of new forms of their interaction between the courts and the executive and administrative authorities as the basis for their effective functioning reflects the logic and peculiarities of the development of Russian statehood.

Key words: judiciary, executive branch, administration, courts, ministries, police, zemstvos.

Acknowledgements: In connection with the present study, I would like to express my sincere gratitude to our predecessors, researchers of Russian law, both mentioned in our work and remaining outside the boundaries of our presentation, showing us samples of the depth and integrity of scientific research, to which we, as far as our modest efforts are concerned, should strive.

For citation: Ocheredko, V. P. (2021). Otdelenie sudebnoj vlasti ot ispolnitel'noj vlasti: istoricheskie peripetii rossijskoj modeli. CHast' II. Otdelenie sudebnoj vlasti ot ispolnitel'noj v poreformennoj Rossii [Separation of judicial power from Executive power: historical vicissitudes of the Russian model. Part II. Separation of the judiciary from the executive in post-reform Russia]. *Leningradskii juridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 1 (63). pp. 31–49. DOI 10.35231/18136230_2021_1_31 (In Russian).

Введение

Судебная реформа 1864 г. по праву относится к Великим реформам России, являя нам один из образцов государственно-правового реформирования. Задачей реформы было создание независимой судебной власти, изменение принципов и процедуры судопроизводства. Инициировалось введение элементов разделения властей, обозначив один из ключевых элементов реформы – «Власть судебная отделяется от исполнительной, административной и законодательной»¹. Здесь важно сделать акцент на положении, весьма часто ускользающем от анализа современных исследователей. Обычно внимание обращается на впервые введенное в легальный оборот понятие «судебная власть». Между тем существенное значение имеет указание на виды государственной власти, от которых отделяется судебная власть. Разработчики реформы указывают исполнительную и административную как самостоятельные ветви власти, что весьма необычно для современного исследователя. Нам не удалось найти официального разъяснения о разграничении этих ветвей власти в тот исторический период. Имеющиеся источники позволяют нам определиться в том, что под исполнительной властью понимаются центральные органы и их деятельность, представленные на тот момент министерствами, административная власть представлена губернскими органами власти, полицией. При этом мы, конечно, понимаем, что губернские учреждения являлись территориальными органами Министерства внутренних дел, а губернатор являлся его чиновником.

¹ Основные положения преобразования судебной части в России. М.: Типография В. Готье. 1863. С. 3.

Несмотря на то что земства не укладываются в обозначенное нами понимание, тем не менее, взаимодействие судов с земскими органами также имеет немаловажное значение для становления судебной власти, тем более, что по судебным уставам предполагалось активное участие земства в проведении судебной реформы.

Такое понимание проблемы существенно расширяет круг рассматриваемых вопросов.

Условия и концептуальные основы отделения судов от исполнительной и административной власти

Занимаемое судом положение в дореформенной государственной системе весьма емко описывается известной фразой министра внутренних дел С. С. Ланского о том, что в России «администрация ездил верхом на юстиции» [1, с. 12].

По своду Законов 1837 г. обязанности судов, административных и исполнительных органов смешаны. Судебные полномочия принадлежали как судам, так и полиции, а также другим административным учреждениям (таможня, карантинные правления, торговые депутации и др.). Губернаторы участвовали в назначении должностных лиц судов, имели отношение к рассмотрению всех судебных дел. Судебное рассмотрение осуществлялось в основном заочно, на основе рассмотрения документов, составленных на этапе следствия, решение принимались соответственно на основе формальных доказательств. Сложился сложный и многоступенчатый характер судебных инстанций (современники насчитывали 11 «мытарств») [1, с. 2].

Становилось все более очевидным, что решение проблем судебной системы России невозможно за счет частичных изменений. Требовалось глубокое преобразование судебной части государственно-правового механизма, в основу должны быть положены другие, совершенно новые принципы судостроительства, судопроизводства, статуса судьи.

Судебную реформу необходимо рассматривать в контексте широкого трансформационного процесса, развивающегося в России во второй половине XIX в., в рамках которого осуществлялись крестьянская и финансовая реформы, реформы народного просвещения, земская реформа и др. При всей их важности судебная реформа занимала особое место в

этом процессе, во многом определяла его ход и результаты. Она призвана была заложить основы нового государственного устройства в виде разделения властей и независимого суда, создающие условия для формирования новых общественных отношений и динамичного социально-экономического развития России.

Центральное место в судебной реформе занимала идея судебной власти, базирующаяся на политико-правовой концепции разделения властей, разработанной в ее современном виде Дж. Локком и Ш.Л. Монтескье. Основные положения этой концепции уже были известны в России. Усилиями выдающихся русских ученых она была инкорпорирована в политико-правовую мысль России уже в XVIII в. Так, один из первых отечественных ученых-юристов С.Е. Десницкий считал необходимым обособление государственных органов друг от друга, при том, что за каждой – законодательной, судительной и наказательной – властью, должна быть определена своя компетенция. В рамках разрабатываемых проектов он определял суды как носителей судительной власти [2, с. 294].

М.М. Сперанский в одном из своих главных трудов «Введение к уложению государственных законов» (1809) обращал внимание на значение разделения властей в государственном механизме, выделяя законодательную, исполнительную и судную власть, он указывал на необходимость их соединения и приведения в равновесие [9, с. 4].

Необходимость отделения власти судебной от власти исполнительной обсуждалась также в правящих кругах России еще в первой половине XIX в.

В рамках разработки концепции судебной реформы были определены базовые концептуальные идеи, среди которых ключевое значение имеет отделение судебной власти от исполнительной и административной. Устав уголовного судопроизводства (далее – УУС) (ст. 5), определил, что власть судебная принадлежит судам...без всякого участия властей административных. Суд организовывался как независимый орган власти с собственными институтами, исключительными компетенциями и четко определенными функциями.

Справедливости ради следует сразу же указать на существующие пространственные и сословные ограничения в реализации принципа отделения суда от администрации. Судебная реформа 1864 г. не затронула

существовавших специальных судов (крестьянских, торговых, духовных, инородческих). Их устройство и деятельность продолжали определяться принятыми ранее законами, они подчинялись либо исключительно административному ведомству, либо совместно судебному и административному ведомствам. Судебные уставы определили, что судебная власть этих судов осуществляется в особых процедурах. Таким образом, провозглашенная сословность и независимость судов распространялась далеко не на все слои населения Российской империи.

Базовое начало отделения судебной власти от других властей состояло в определении исключительности судебной процедуры и недопущения каких-либо процедур других органов для судебного рассмотрения дел. Не допускалось судебное преследование за преступление или проступок любого, кто не привлечен к ответственности по судебной процедуре. При этом определенным компромиссом выглядело примечание к ст. 1 УУС, позволяющее полиции применять во внесудебном порядке административные и дисциплинарные меры «для предупреждения и пресечения преступлений и проступков».

При многочисленных обсуждениях разрабатываемых уставов определяющим было мнение, что соединение администрации и суда в одних структурах не может обеспечить соблюдение естественных границ, где должны находиться каждая из двух властей – административная и судебная. Администрация не должна принимать участия в направлении и решении судебных уголовных и гражданских дел, а суды должны быть отстранены от всякого вмешательства в административные дела. Законодательные вопросы развития судебной власти должны были решаться Государственным советом по представлению Министерства юстиции независимо от решения судебных дел.

В тесной связи с отделением суда от администрации стояло уничтожение следственного порядка правосудия, ограничение функций суда разрешением юридических вопросов.

Принципиально важно отметить, что проведение границы между властями вызывало ожесточенные споры на стадии законодательных дебатов, в ходе которых обнаруживались принципиально различные точки зрения на состояние и перспективы развития государственно-правового фундамента будущей России. В частности, это сразу же проявилось в

длительных дискуссиях вокруг вопроса о предании суду должностных лиц. Здесь явно прослеживается обращение к французскому опыту наполеоновской эпохи предоставления чиновнику «административной гарантии» в виде привлечения его к суду за преступления по службе лишь с разрешения Государственного совета. В основе лежало положение, что отделение суда от административной власти состоит не только в невмешательстве чиновников в судебные дела, но и в невмешательстве судей в дела администрации. В результате по УУС в предварительном расследовании преступлений по службе, возбуждении и прекращении уголовного преследования по ним, и в конечном счете в предании суду судебная власть нуждалась в согласии начальника обвиняемого. При этом устав не ограничивал применение этого правила определенными группами должностных лиц и, таким образом, оно распространялось на все органы власти. Уставом, конечно, были введены некоторые ограничения в реализации этого правила, однако в целом можно говорить об установлении особого порядка привлечения к ответственности должностных лиц за преступные деяния по службе, что существенно сократило сферу реализации принципа независимости суда.

Главные затруднения обнаружилось при переходе к размежеванию властей на практике, когда принципиально новые институты и нормы неминуемо встретились с устоявшимися институтами, формальными и неформальными нормами и практиками не только управления, но и народного быта, выступающими опорой «старого» суда. Особую остроту придавало то обстоятельство, что суду предстояло отстаивать «свое право на некоторую пустоту юрисдикций», захваченную администрацией, или вытеснять последнюю из области, составлявшей устоявшуюся сферу ее полномочий. Реализуя идею равноправности властей, суды затрагивали интересы чиновников и представителей разных ведомств, поставленных судебными уставами в положение всего лишь стороны в судебном разбирательстве и ничего более.

Отделение суда от губернской администрации

Наибольшие проблемы вызывали вопросы отделения судов от губернской власти, занимавших центральное место в региональном устройстве страны. Право голоса губернатора при замещении низших

должностей в административных губернских учреждениях не распространялось на судебные органы, и таким образом, они были выведены из-под надзора губернатора.

Губернаторы были лишены возможности влиять на кадровый состав судов. Они были полностью отстранены от участия в процедуре назначения судей общих судов. Председатель суда не был обязан по запросам губернатора давать ему необходимые сведения по судам. Это вызывало неудовлетворение губернаторов. По их мнению, решение этого вопроса, не нарушая самостоятельности и независимости суда, способствовало бы только единству и связи учреждений, которые есть органы одного и того же правительства.

Особую остроту приобрела проблема отделения мировых судей от власти губернаторов. Последние сохраняли возможности влияния на кадровый состав мировых судей. Однако эти возможности сводились лишь к проверке представленных губернатору списков всех кандидатов в мировые судьи. На основании проверки он сообщал земскому собранию о нарушениях, допущенных при составлении списков, и аргументировал претензии к кандидатам на должность мирового судьи. Земское собрание при принятии решения по кандидатуре имело право не учитывать мнение губернатора, однако требовалось обоснование этого решения при предоставлении кандидатуры на утверждение в Сенат (ст. 37 УСУ).

Костромской губернатор В.И. Доргобужин, отражая неудовлетворенность губернаторского корпуса сложившимся положением дел в этой сфере, задавался вопросом: «В какой степени полезна ... абсолютная независимость провинциальных мировых судей в стране, где общественное мнение не пережило еще своего детского возраста, ...где...во многих местностях собственно и нет той среды, которую принято называть обществом, а есть только жители, в стране, где...просто по старине "бьют челом", и где адвокатура в руках ходатаев и приказных» [5, с. 20].

Взаимоотношения суда с полицией

Не менее кардинально перестраивались взаимоотношения суда и полиции. Суды в своих полномочиях сопрягались с полицией по широкому кругу вопросов. До судебной реформы полиция принимала активное участие в судебном процессе. В рамках реформы она была отстранена от

выполнения судебных функций, ей вменялась обязанность передавать в мировой суд дела, ранее рассматриваемые в административном порядке, участвуя в судебном процессе в качестве частного лица.

Взаимоотношения суда и полиции существенным образом изменились. Полиция оказалась в значительной степени под контролем суда, хотя и не формальным, но весьма существенным. Судебным органам было предоставлено право давать полиции поручения (например, рассылка повесток), осуществлять контроль над жалобами на полицию, мировому судье – право пересмотра решения полиции о взятии лица под стражу, право объявлять полиции предостережения.

Самым острым из всех вопросов было право мировых судей объявлять полиции предостережения за «ненадлежащее» исполнение обязанностей. Устав не определял, какие из полицейских чинов подлежали такой дисциплинарной ответственности, и поэтому мировые судьи иногда объявляли предостережения даже исправникам, которые были чиновниками достаточно высокого уровня.

Правительством в 1875 г. была создана Комиссия по вопросам, касающимся отношений администрации и судебных учреждений, на которой обсуждались проблемы полицейских протоколов, предостережения мировых судей полицейским чинам, порядок личных отношений между чинами судебных и административных органов и др.

В решении спорных вопросов взаимоотношений судей и чинов администрации приходилось участвовать Сенату. Прежде всего Сенатом были установлены пределы полномочий судей во взаимоотношениях с полицией, в частности, исполнять поручения мировых судей были обязаны лишь исполнительные чины полиции (становые и городские приставы).

В последующем практика использования мировыми судьями чинов полиции для рассылки повесток постепенно была прекращена. В 1885 г. было признано, что подобная практика не соответствует закону и противоречит существующему разграничению полномочий и занятий между различными органами управления.

Известным отступлением от общего порядка характеризовались взаимоотношения суда с жандармской полицией. Судебные уставы не касались этого вопроса. Поэтому в 1871 г. правила взаимодействия этих органов были выработаны совместно министром юстиции и шефом жандармов.

Взаимоотношения мировой юстиции и земских органов

Важное место в становлении судебной власти занимают взаимоотношения мировой юстиции и местного самоуправления.

Организация и обеспечение деятельности мировых судей в значительной мере были возложены на органы земского самоуправления. Тем самым они наделялись публичной функцией, что усиливало их значение в системе общественно-государственного устройства страны. С другой стороны, это придавало мировому суду черты общественного суда. Он в значительной мере выступал гарантом деятельности земского самоуправления.

Земства использовали детально разработанные в Уставах (Учреждение судебных установлений (ст. 19–40)) условия и порядок избрания мировых судей. В то же время они обладали возможностями и в этой связи достаточно активно корректировали избирательные процедуры и предъявляемые к мировым судьям цензовые требования. В результате, несмотря на известные трудности, земские собрания формировали постоянный и квалифицированный состав мировых судей. Анализ существовавших проблем и недостатков в решении этого вопроса достаточно широко представлен в нашей литературе [2; 10] и выходит за пределы нашего анализа.

В условиях хронического недостатка средств казны привлечение земских финансовых возможностей было жизненно важно для становления института мировых судей, они в значительной мере определяли его качественные характеристики (численность участков, съездов и т.п.). Земства, пусть и не без проблем, обеспечивали постоянно возрастающее финансирование мировой юстиции. Из их бюджетов выделялись средства на содержание мировых судей, мировых съездов, оплачивались также канцелярские расходы, разъезды, наем сотрудников и т.п.

Финансирование мировой юстиции давало земствам право осуществлять финансовый контроль за деятельностью мировых учреждений. Представители земских учреждений участвовали в ревизиях их денежных расходов. Масштабы этого участия соответствовали размерам финансовых обязательств земств в этой сфере, последние по закону 1912 г. «О преобразовании местного суда» были существенно сокращены.

Взаимоотношения суда с исполнительной властью

Анализ показывает, что отделение суда от администрации (губернской власти и полиции) в целом было осуществлено, пусть и с большими трудностями и ограничениями. Последнее проявлялось, прежде всего, в том, что этот процесс не охватывал значительные слои населения и территории.

По-другому развивается отделение судов от исполнительной власти. Суды занимали независимое положение и непосредственно не подчинялись никаким другим органам государственной власти.

Судебная система представляла собой самостоятельное ведомство, отнесенное к Министерству юстиции. По уставам суды представляли собой независимые органы власти с исключительными компетенцией и самостоятельными функциями. Они обладали кадровыми полномочиями. Общие собрания окружного суда или судебной палаты обсуждали и выдвигали кандидатов на открывающиеся вакансии должностей члена этих судов.

Сенат в лице кассационных департаментов определялся в качестве высшего органа судебной власти. Надзор в судебной системе осуществлялся самими судебными органами, вплоть до Сената. Созданное при Сенате высшее дисциплинарное присутствие осуществляло надзор за судебными органами и должностными лицами судебного ведомства.

В рамках разделения властей на исполнительную власть возлагались задачи преимущественно обеспечения эффективного функционирования судов.

Разграничение суда и исполнительной власти представлено в многообразных формах. Это многообразие было обусловлено значительным числом органов исполнительной власти, с которыми взаимодействовали судебные органы, их свойствами и функциями как субъектов государственной власти. Сосредоточение в их руках финансовых, материально-технических, организационных, контрольных ресурсов обеспечивало им влияние на судебные учреждения. С некоторыми из них взаимодействие осуществлялось в сфере финансово-хозяйственной деятельности судов (Министерство финансов, Государственный контроль), с другими (Министерство юстиции) по широкому кругу вопросов.

В ряду органов исполнительной власти особое место и роль в осуществлении судебной реформы принадлежали Министерству юстиции. Оно осуществляло государственное управление в судебной сфере. Его полномочия распространялись прежде всего на внесудебную, административно-хозяйственную сферу судов, на все многообразие вопросов, определяемых понятием судебного управления (кадровые, организационные и материальные полномочия). Эти вопросы применительно к до-революционному периоду глубоко и детально исследованы В.В. Ивановским [4].

В этот период была существенно расширена территориальная юрисдикция Министерства юстиции, в значительной мере компенсировавшая утрату властных полномочий губернских властей над судами. Под его управление в 1876 г. перешли судебные учреждения царства Польского, а в 1883 г. – судебные учреждения Кавказского и Закавказского края.

Прежде всего следует отметить сохранение за Минюстом некоторых судебных прав. Они объясняются в первую очередь его взаимоотношением с рядом судебных департаментов Сената¹. За министром юстиции сохранялось решающее слово при рассмотрении департаментами некоторых категорий дел.

Министр юстиции осуществлял общий судебный надзор. Он в качестве генерал-прокурора руководил прокуратурой. В рамках реализации идеи, определенной в Основных началах судебных преобразований – «власть обвинительная отделяется от судебной», прокуратура была организована как обособленная ветвь судебного ведомства. Ее надзорная деятельность была ограничена в основном сферой судебных учреждений и уголовным преследованием.

Взаимодействие судов и прокуроров в рамках осуществления наделенных полномочий требовало соответствующей регламентации. В 1896 г. был издан наказ, разъясняющий прокурорам необходимость уважительного отношения к суду и достойного поведения в судебных процессах².

¹ Свод законов Российской империи 1892 г. Т. I: Учреждение Правительствующего Сената. Ст. 105,106.

² Наказ Министра юстиции, Генерал-прокурора чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов // Журнал Министерства юстиции. 1896. № 6. С. 161–172.

Министр юстиции наделялся широким набором административно-судебных полномочий. В их числе наибольшее содержательное значение имеют кадровые полномочия, включающие подбор и расстановку судебных кадров, рассмотрение дисциплинарных проступков судей и судебных чиновников. Кандидатуры коронных судей назначались императором по представлению министра юстиции. В ряде неземских губерний, на окраинах империи мировые судьи изначально напрямую назначались министром юстиции. Он утверждал также кандидатуры неперменных членов съездов мировых судей.

Важным этапом становления контрольно-надзорных функций Министерства юстиции стал 1885 г., когда была расширена власть министра юстиции по надзору за судебными учреждениями¹. Он приобретает право возбуждения дел о дисциплинарных проступках судей и чиновников судебного ведомства, не предполагающих удаление от должности по суду, но свидетельствующих о несоответствии судьи занимаемому им служебному положению.

Министерство было наделено широкими контрольными полномочиями. Оно собирало и осуществляло проверку судебной отчетности, контролировало сроки рассмотрения судебных дел, выдавало судам различного рода предписания. Под руководством министра юстиции проводилась систематическая ревизия судов. Министерство собирало и обобщало материалы по текущей деятельности судебных учреждений, разрабатывало правила внутреннего распорядка и делопроизводства в судах.

Оно было наделено широким кругом организационно-распорядительных полномочий по изменению состава и границ судебных округов, территориальному перемещению судебных чиновников, обустройству судебных помещений.

Министерство юстиции распоряжалось бюджетом судебной системы: распределяло денежные средства на содержание судей и чиновников судебной сферы, финансировало осуществление собственно судебной деятельности. На него возлагалась задача принятия по согласованию с Министерством финансов и государственным контролем регламентов о

¹ О порядке издания Общего Наказа судебным установлениям и о дисциплинарной ответственности чинов судебного ведомства: Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 20 мая 1885 года // ПСЗ III. Т. V. № 2959. Пб.: Гос. тип., 1887.

порядке приема, хранения и расходования бюджетных средств, поступающих в судебные учреждения, ведения отчетности по ним¹.

Министерство юстиции, будучи по судебным уставам и по Положению о министерствах ответственным за реализацию положений уставов, во взаимодействии с Сенатом как высшим судебным органом выступало в значительной мере «хранителем» независимости судебной власти. Вместе с тем Министерство юстиции выступало инициатором и организатором широкомасштабных усилий по реформированию судебных уставов в направлении развития судебной системы как одного из институтов управления самодержавной власти. При этом постоянно поднимался вопрос об усилении власти административной в ущерб судебному ведомству. Всего несколько лет потребовалось для фактического возврата судебных чиновников под контроль губернаторов (1866) и распространения правила назначения вместо следователей, «исправляющих» должности следователя, не обладающих таким элементом статуса, как несменяемость (1867).

Укреплением исполнительной власти и ограничением судебной власти сопровождалась усилия по противодействию нарастающему революционному терроризму. В 70–80-е гг. XIX в. был принят ряд высочайших указов и правительственных решений, нацеленных на охранение государственного порядка и общественного спокойствия. В результате генерал-губернаторам, в частности, предоставлялось право вмешательства по их усмотрению во все судебные дела и право контролировать действия суда. При этом оговаривалось, что ограничения осуществляются только в рамках чрезвычайных мер, а в остальном судебная власть должна реализоваться без ограничений и умалений. Однако фактически соотношение властей изменялось не в пользу юстиции.

Сохраняющееся в целом отделение суда от администрации вызывало отторжение значительной части бюрократии как центральной, так и местной. Губернаторы продолжали настаивать на несоответствии народному сознанию полного отделения суда в его низших инстанциях от администрации², на восстановлении административного надзора за всей местной юстицией и даже за окружными судами.

¹ Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса. Издание второе, переработанное. М.: Издание бр. Башмаковых, 1915. С. 14.

² Высочайше утвержденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Т.10. СПб., 1895. С. 16.

Решительным ответом правительства на нарастающие противоречия явилась судебно-административная реформа 1889 г.¹ Она представляла собой самое резкое отклонение законодательства от основных начал судебных уставов за все время введения их в действие. Ее суть выражалась в преодолении на уровне низшего судебного звена заложенных в Уставах механизмов отделения судов от администрации, учреждения нового института земских начальников, призванных решить проблемы судебного управления на низшем судебном уровне и совершенствовании надзора за крестьянским управлением. Мировые судьи были сохранены лишь в двух столицах, ряде крупнейших городов и области Войска Донского.

В рамках реформы в лице земских начальников судебная власть соединялась с административной; должностные лица, привлеченные к осуществлению правосудия, ставились под непосредственный надзор администрации; правовой статус этих лиц в смысле независимости и несменяемости значительно отличался от статуса судьи по судебным Уставам. Существенным моментом было устранение выборного начала при замещении должностей единоличных судей, подчинение вновь созданных городских судей в порядке инстанционного пересмотра решений уездным съездам и губернским присутствиям как судебно-административным учреждениям Министерства внутренних дел, что возвращало этих судей под контроль местных органов власти. Таким образом достигалось требуемое соединение властей.

В 1894 г. при Министерстве юстиции была создана комиссия по пересмотру судебных уставов. основополагающая идея работы этой комиссии была сформулирована обер-прокурором Синода К.П. Победоносцевым: «Бесконтрольная и обособленная юстиция несовместима с самодержавием» [7, с. 68]. Суть усилий комиссии состояла в стремлении укрепить бюрократический надзор и усилить контроль над судебной системой. Разработанный комиссией проект принципиально не отличался от изменений в уставах, уже осуществленных в предшествующие периоды. В частности, проект сохранял институт земских участковых начальников, объединивших в своих руках административную и судебную

¹ Положение о земских участковых начальниках; Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено означенное Положение; Временные правила о волостном суде в тех же местностях и Правила о порядке приведения в действие Положения о земских участковых начальниках от 12 июля 1889 г. // Полное собрание Законов Российской империи. Собр. 2. Т. IX. № 6196.

власть. Будучи представленным в Государственный совет, он не был принят. Позднее судебная реформа по новому проекту вообще была снята с повестки дня под давлением нарастающих драматических событий.

Необходимость успешного проведения реформ, обусловленная потребностями динамичного политико-правового развития страны, настоятельно требовала возврата к прежнему порядку обособления судебной и административной власти на низшем уровне. Прежде всего стало очевидным, что институт земских начальников не оправдал возлагаемых на него надежд, требовалось изъять у него судебные полномочия. Активно дискутировались различные варианты восстановления института мировых судей, элиминирования выявленных в предшествующий период недостатков в его нормативном урегулировании в интересах адаптации института к политико-правовым реалиям России [8].

По прошествии почти двадцати пяти лет статус-кво, пусть и в модифицированном виде, был восстановлен. Законом 15 июня 1912 г. «О преобразовании местного суда» институт мирового судьи восстанавливался с возвращением ему изъятых у земского начальника судебных полномочий. Был сохранен прежний порядок замещения должности мирового судьи: выборность мировых судей в губерниях с земским самоуправлением, назначение мировых судей министром юстиции в неземских губерниях.

Было введено дополнительное надзорное звено за мировыми судьями в лице судебной палаты при сохранении Сенатом и министром юстиции прежних контрольных функций. Председатели мировых съездов преимущественно назначались министром юстиции. Основная нагрузка финансирования мирового суда возлагалась на казну, земства сохраняли финансовые обязательства лишь в части найма жилья и служебного помещения. Правительство, тем самым, ликвидировало двойную зависимость мировых судей от земства – финансовую и «партийную», связанную с выборами. Все это обозначало намерения и логику централизации в организации мировых судей, объединения их с общими (коронными) судами.

Был сохранен сословный волостной суд. Существенным являлось изменение его статуса, а именно изъятие из подчинения административных органов и включение в состав судебных учреждений. Отметим, что закон вводился постепенно, его действие не охватило всей предполагаемой территории до конца существования империи.

Заключение

Отделение судов от исполнительной власти занимает центральное место в осуществлении судебной реформы 1864 г., являясь самым сложным и труднореализуемым ее элементом. Оно представляло поистине революционное явление для самодержавной империи, заложило основы нового политико-правового механизма государственной власти в России.

В то же время эта идея закономерно вступала в противоречие с основами российского общежития, существующей формой государственного управления. Это противоречие проявлялось в ожесточенном противодействии со стороны значительной части центральной и местной администрации.

Проблемы в реализации установок по реформированию основ взаимодействия судов с исполнительной властью превратились в «болеву» точку судебного реформирования. Правительство было вынуждено предпринять шаги по адаптации закрепленной в уставах модели разделения судебной и исполнительной власти к идеологическим и политико-правовым реалиям самодержавной России.

История отделения судов от административной власти в пореформенной России подтверждает правильность известной истины – любое реформирование осуществляется в режиме: реформа – контрреформа. Прогрессивные устремления в судебном реформировании сопровождаются уступкой традиции в интересах сохранения стабильности в обществе.

Список литературы

1. Великие реформы 60-х гг. в их прошлом и настоящем / под ред. И. В. Гессена и пр.-доц. А. И. Каминка. И. В. Гессен. Судебная реформа. Санкт-Петербург: Издательство П. П. Гершунина и К°. 1905. 267 с.
2. Десницкий С.Е. Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи // Избранные произведения русских мыслителей 2-й половины 18 в. М., 1952. С. 187–332.
3. Ефремова А. Н. Н., Немытина И. В. Местное самоуправление и юстиция в России (1864–1917 гг.) // Государство и право. 1994. № 3. С. 126–133.
4. Ивановский В.В. Государственное право // Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию № 5 1895 года. № 11 1896 года. Репринтное изд-е. Редактирование Allpravo.Ru. 2004.
5. Нольде А.Э. Отношения между судом и администрацией после издания судебных уставов. Петроград: Сенатская типография. 1915. 228 с.

6. Очередыко В. П. Отделение судебной власти от исполнительной власти: исторические перипетии российской модели. Часть I. Начала отделения судов от администрации в дореформенной России (до судебной реформы 1864 года) // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 3 (61). С. 47–60.

7. Победоносцев К.П. и его корреспонденты. Т. 1. Полутом 1. М.; Пг.: 1923. 440 с.

8. Сорокин А.А. Общественно-политические дискуссии о реформе местного суда в Государственном Совете в 1910–1912 гг. // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 411. С. 138–147.

9. Сперанский, Михаил Михайлович (1772–1839). План государственного преобразования графа М. М. Сперанского: (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.): С прил.: "Записки об устройстве судебных и правительств. учреждений в России", (1803 г.), статей "О государственных установлениях", "О крепостных людях" и "Пермского письма к императору Александру". М.: Русская мысль, 1905. 359 с.

10. Шутило О.В., Лавринович О.И. Земство и мировые судьи России во второй половине XIX века // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. №1. С. 54–60.

References

1. Kaminka, A.I., Gessen, I.V. (1905). *Velikie reformy 60-kh gg. V ikh proshlom i nastoyashchem. Sudebnaya reforma* [Judicial reform]. Sankt-Peterburg: Izdatel'stvo P. P. Gershuninai K°. 267 p. (In Russian).

2. Desnitskii, S.E. (1952). *Predstavlenie o uchrezhdenii zakonodatel'noi, suditel'noi i nakazatel'noi vlasti v Rossiiskoi imperii* [Idea of the establishment of legislative, judicial and punitive power in the Russian Empire]. *Izbrannye proizvedeniya russkikh myslitelei 2-i poloviny 18 v.* [Selected works of Russian thinkers of the 2nd half of the 18th century]. Moscow. pp. 187–332. (In Russian).

3. Efremova, A.N., Nemytina, I. V. (1994). *Mestnoe samoupravlenie i yustitsiya v Rossii (1864–1917 gg.)* [Local self-government and justice in Russia (1864-1917)]. *Gosudarstvo i parvo – State and law*. No 3. Pp. 126-133. (In Russian).

4. Ivanovskii, V.V. (2004). *Gosudarstvennoe pravo* [State Law]. *Izvestiya i uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Po izdaniyu № 5 1895 goda. № 11 1896 goda* [News and scientific notes of Kazan University. According to publication No. 5,1895 of the year. No. 11,1896 of the year]. Reprintnoeizd-e. RedaktirovanieAllpravo.Ru [Reprint publishing house. Editing Allpravo.Ru]. (In Russian).

5. Nol'de, A.EH. (1915). *Otnosheniya mezhdum sudom i administratsiei posle izdaniya sudebnykh ustavov* [Relations between the court and the administration after the issuance of court statutes]. Petrograd: Senatskaya tipografiya. 228 p. (In Russian).

6. Ocheredko, V.P. (2020). *Otdelenie sudebnoj vlasti ot ispolnitel'noj vlasti: istoricheskie peripetii rossijskoj modeli. CHast' I. Nachala otdeleniya sudov ot administracii v doreformennoj Rossii (do sudebnoj reformy 1864 goda)* [Separation of judicial power from Executive power: historical vicissitudes of the Russian model. Part I. The beginning of the separation of courts from administration in pre-reform Russia (before the judicial reform of 1864)]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 3 (61). pp. 47–60. (In Russian).

7. Pobedonostsev, K.P. i ego korrespondenty. (1923). T. 1. Polutom 1. Moscow: Pg. 440 p. (In Russian).

8. Sorokin, A.A. (2016). Obshchestvenno-politicheskie diskussii o reforme mestnogo suda v Gosudarstvennom Sovete v 1910–1912 gg. [Socio-political discussions on the reform of the local court in the State Council in 1910–1912]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of Tomsk State University*. No 411. pp. 138–147. (In Russian).

9. Speranskii, Mikhail Mikhailovich (1905). (1772–1839). Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya grafa M. M. Speranskogo: (Vvedenie k Ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov 1809 g.): S pril.: "Zapiski ob ustroistve sudebnykh i pravitel'stv. uchrezhdenii v Rossii", (1803 g.), statei "O gosudarstvennykh ustanovleniyakh", "O krepostnykh lyudyakh" i "Permskogo pis'ma k imperatoru Aleksandru". Moscow: Russkaya mysl' (In Russian).

10. Shutilo, O.V., Lavrinovich, O.I. (2019). Zemstvo I mirovye sud'I Rossii vo vtoroi polovine XIX veka [Zemstvo and justices of the peace of Russia in the second half of the XIX century] *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii – Bulletin of the Saratov State Law Academy*. No 1. pp. 54–60. (In Russian).

Об авторе

Очередыко Виктор Пантелеевич, доктор юридических наук, профессор, Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия Санкт-Петербурга, Российская Федерация; e-mail: ocheredkovp@mail.ru

About the author

Viktor P. Ocheredko, Dr. Sci (Law), professor, North-West branch of the Russian state university of justice Saint Petersburg, Russian Federation; e-mail: ocheredkovp@mail.ru

Поступила в редакцию: 20.02.2021

Received: 20 February 2021

Принята к публикации: 26.02.2021

Accepted: 26 February 2021

Опубликована: 29.03.2021

Published: 29 March 2021