

Р.С. Абдулин

Формирование и развитие судебного управления в России с 1917 до середины 1990 годов

МОНОГРАФИЯ



Р.С. Абдулин Формирование и развитие судебного управления
в России с 1917 до середины 1990 годов

ISBN 978-5-4217-0212-2



9 785421 170212

Курганский
государственный
университет



РЕДАКЦИОННО-ИЗДАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР
43-38-36

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Курганский государственный университет»

Р.С. АБДУЛИН

**ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СУДЕБНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ С 1917 ДО СЕРЕДИНЫ
1990 ГОДОВ**

Монография

Курган 2013

УДК 347.97/99

ББК 67.71

A13

Рецензенты

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой судебной деятельности Уральской государственной юридической академии (УрГЮА), председатель Екатеринбургского гарнизонного военного суда в отставке, заслуженный юрист РФ – **В.М. Бозров**

доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права УрГЮА – **А.С. Шабуров**

Научный редактор - кандидат юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора истории государства, права и политических учений Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН), заведующая кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) учреждения ИГП РАН - **Н.Н. Ефремова**.

Печатается по решению научного совета Курганского государственного университета.

A13 Абдулин Р.С. Формирование и развитие судебного управления в России с 1917 до середины 1990 годов: монография. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2013. 282 с.

Монография является комплексным исследованием формирования и развития судебного управления в России с 1917 до середины 1990 годов. Основная часть посвящена характеристике реорганизации судоустройства, вопросам организации и нормативного регулирования судебной деятельности, исследованию концепции судебного управления и организационного руководства судами, выработке моделей такого управления и руководства, круга их субъектов на различных этапах развития государства.

Одновременно автором монографии предпринята попытка реконструировать на основе архивных материалов изменения, осуществленные Временным правительством по реформированию судоустройства и судопроизводства самодержавия и возвращению положений судебной реформы 1864 г.

Особое внимание в монографии уделено формированию и развитию судебного управления в Советской России, эволюции процессов развития судебного управления, осуществляемого как субъектами внешнего административно-правового управления (организационного руководства) судами, так и субъектами судебного управления непосредственно внутри самой судебной системы. Параллельно автор монографии показывает роль советско-партийных органов в формировании и развитии организационных и идеологических принципов судебного управления, в выработке моделей судебного управления, организации судоустройства страны и повышения самостоятельности и независимости судебной системы, особенно на заключительном этапе советского периода развития государства.

На протяжении всего исследования автор монографии проводит мысль о том, что в любые переходные исторические периоды становления и развития судебного управления (организационного руководства судами) существенное значение приобретает учет опыта прошлых лет, творческое восприятие отечественной традиции такого строительства, объективно существующего между различными историческими периодами развития государства.

Монография рассчитана на судей, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов.

ISBN 978-5-4217-0212-2

УДК 347.97/99

ББК 67.71

© Курганский государственный университет, 2013

© Абдулин Р.С., 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Введение	7
Глава I Судебное управление в политике, идеологии и практике развития судебной власти в России в период с февраля по ноябрь 1917 г. и начальном этапе строительства советской судебной системы	21
§1 Реформаторские идеи Временного правительства России по реорганизации судебной системы и судебного управления самодержавия	21
§2 Судебное управление в идеологии и развитии строительства системы советских судебных органов	42
§3 Судебное управление как структурно-функциональный элемент в системе советского государственного управления.....	57
§4 Основные тенденции развития и определение периодизации судебного управления.....	69
Глава II Формирование судебного управления в период строительства и становления РСФСР в 1917–начале 1930-х гг.	97
§ 1 Организация системы судебного управления в контексте создания Советского государства	97
§ 2 Преемственность и новации в организации управления судебной деятельностью в 1917–начале 1920-х гг.	101
§ 3 Определение идеологических и организационных принципов судебного управления в 1920–начале 1930-х гг.....	108
§ 4 Организация и развитие центрального и местного судебного управления в 1920–начале 1930-х гг.	136
Глава III Судебное управление в период утверждения партийно-государственного управления в РСФСР в 1930-середине 1950-х гг.	147
§ 1 Изменения партийно-идеологических и организационно- Функциональных принципов судебного управления.....	147
§ 2 Судебное управление в условиях усиления репрессивных начал и ограничения прав и свобод советских граждан в 1930-е гг.	154
§ 3 Особенности судебного управления в условиях Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.....	161
§ 4 Принципы, организация и развитие системы судебного управления в 1945 –середине 1950-х гг.	168
Глава IV Судебное управление в РСФСР в период демократизации политического режима в середине 1950-середине 1960-х гг.	178
§1 Общественно-политические изменения в СССР, судоустройства и судебного управления в середине 1950-середине 1960 гг.	178

§2 Система элементов, определяющая юридическую конструкцию судебного управления в период децентрализации государственной власти.	188
§3 Место и роль Пленума Верховного Суда СССР и РСФСР в системе субъектов судебного управления в середине 1950-середины 1960 гг.	195
§4 Суды и судебное управление в середине 1950-середины 1960 годов: источниковедческий аспект изучения.	204
Глава V Эволюция советского судебного управления в современное внутрисистемное судебное управление: новизна и преемственность	211
§1 Организация судебного управления в период с середины 1960 до середины 1990 гг.	211
§2 Современная судебная реформа – воплощение концептуальных идей XIX Всесоюзной конференции КПСС (1988 г.).....	219
§3 Современные органы внутрисистемного судебного управления как развитие советской концепции независимости и самостоятельности судов и судей.....	226
§4 Образование Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации как результат эволюции организационного обеспечения деятельности судов	235
Заключение	251
Список литературы.....	261

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вниманию читателя представляется углубленное исследование формирования и развития судебного управления в России с 1917 до середины 1990 годов, которое в условиях проведения современной судебно-правовой реформы и мероприятий по оптимизации современного внутрисистемного судебного управления представляется исключительно важным не только в научном, но и в практическом отношении.

Изучение истории развития судебного управления должно опираться на его научно обоснованную периодизацию, непосредственно связанную с общей историей развития российского государства, в том числе с «богатым» на революционные события 1917 годом, последующим советским периодом и начальным периодом становления современной судебной системы, построенной на внутреннем самоуправлении, пришедшему на смену судебному управлению, организационному руководству и организационному обеспечению деятельности судов.

Автор на протяжении многих лет последовательно разрабатывает правовые проблемы формирования и развития судебного управления, их исторической эволюции во внутрисистемное судебное управление в функционировании отечественной судебной системы, и настоящая монография является успешным результатом указанной деятельности. Любое развитие в природе или в обществе проходит через схожие фазы. Поэтому обращение к историческому опыту является не только показателем уровня культуры общества, но и верным помощником в укреплении современной судебной системы страны.

Предмет исследования настоящей монографии – организационно-правовые аспекты преобразований в судебной сфере и сфере судебного управления, осуществленные Временным правительством до установления Советской власти, в период советской государственности и до середины 1990 гг., поскольку именно до этого времени продолжался переходный период от организационного руководства судами к внутрисистемному управлению. Каждый из названных периодов характеризует неравномерную динамику формирования и развития судебного управления, обладает своей специфической ритмикой, взаимодействует с другими институтами государственного управления.

Российское государство имеет свою неповторимую судьбу, свой уникальный исторический опыт. Поэтому важный для социально-правовых исследований принцип историзма означает необходимость не только выявления и описания специфического почерка судебного управления, особенностей его развития в различные периоды развития государства, но и обнаружения схожих форм и методов такого управления в развитии современной судебной системы, во взаимосвязи с практическим опытом.

В то же время историческое исследование объективных этапов формирования, становления, развития и совершенствования судебного управления позволяет определить (прогнозировать) основные тенденции развития феномена судебного управления в будущем, предсказать его исторические перспективы. Тем самым знание событий и процессов, связанных с генезисом судебного

управления, и правильная оценка подвижных и изменчивых связанных с ним исторических явлений позволяют увязывать прошлое, настоящее и будущее.

Институт судебного управления в своем развитии прошел большой и сложный путь. Его генезис неразрывно связан со знаменательными вехами государства, с динамикой совершенствования в целом всей судебной системы страны. В связи с чем теоретико-методологическую основу исследования составили научные принципы историзма, объективности, основанные на признании вариантности исторического процесса, исходящие из приоритета фактов, документальных свидетельств, провозглашающие отказ от политической конъюнктуры, от любого рода догм и предубеждений.

В связи с чем проведенное исследование опирается на многочисленные труды ученых и практиков-юристов, максимально широкий круг правовых источников, отражающих различные точки зрения на данную проблему.

Многие положения эволюции судебного управления (организационного руководства судами) в современное внутрисистемное судебное управление рассматриваются с учетом непосредственного участия автора – начальника управления Судебного департамента при Верховном Суде РФ в Курганской области и судьи Курганского областного суда. Ряд авторских положений, предложений и выводов, представленных в работе, реализован в законодательстве, на практике и уже, в свою очередь, также стали достоянием истории.

Практика функционирования судебной системы Российской Федерации в условиях современной российской государственности настоятельно диктует необходимость дальнейшего обращения к историческим урокам, подлежащим учету в современных условиях. Изучение исторического процесса становления, развития и правового регулирования института судебного управления продолжает служить средством для того, чтобы понять настоящее и на основе этого осмыслить развитие внутрисистемного судебного управления как науки. И это особенно важно, когда политические и социальные изменения в российском обществе привели к появлению новой модели управления внутри самой судебной системы России, начало которому было положено в советский период развития государства. В связи с этим, безусловно, приобретает особую актуальность изучение отечественных традиций судебного управления, которые особенно важны для судебной системы правового государства, к которому стремится современная Россия.

Резюмируя, нельзя не отметить, что через всю монографию красной нитью проходит опора на историзм, предполагающий осуществление не только научного анализа, но и практической реализации судебного управления в связи с конкретно-историческими условиями, во взаимосвязи и взаимодействии с различными субъектами судебного управления, что и удалось продемонстрировать автору в своем монографическом исследовании.

С.В.Кодан, доктор юридических наук, профессор УрГЮА, Заслуженный юрист РФ.

ВВЕДЕНИЕ

Интерес к изучению генезиса формирования и развития судебного управления России обусловлен тем, что в разные периоды рассматриваемая проблема изучалась с различной степенью интенсивности и в рамках различных научных подходов. В основном такие исследования были посвящены проблемам становления советской судебной системы и в большинстве своем касались общих принципов организации судостройства, лишь косвенно затрагивали вопросы судебного управления.

Так, в 20–30-е гг. XX в. анализировались тенденции становления советского судостройства, а также были раскрыты основные принципы советской судебной системы, в том числе касающиеся и судебного управления, такими авторами, как Я.Л. Берман («Очерки по истории судостройства», 1924), И.И. Аншелес («Устройство советского суда», 1925) и Н.В. Крыленко («Судостройство РСФСР», 1924; «Суд и право в СССР. Часть первая: Основы судостройства», 1927; «Ленин о суде и уголовной политике», 1934).

Среди исследований советского периода особого внимания, бесспорно, заслуживают монографии М.В. Кожевникова по истории советского суда в 1917–1956 гг. («История советского суда. 1917–1947 гг.», 1948; «История советского суда. 1917–1956 гг.», 1957). Посредством изучения нормативных актов автор дает подробнейшее описание организации деятельности органов советского правосудия, косвенно затрагивая и вопросы судебного управления. В частности, им исследован значительный объем нормативных и архивных документов, проделана огромная работа по поиску, отбору, анализу и систематизации материалов по истории советской судебной системы и управления судами.

Вопросы управления судами рассматривались и в трудах таких ученых, как Д.С. Карев («Судостройство», 1948; «Советская юстиция», 1950); В.А. Болдырев («Советский суд», 1966), в которых они отмечали, что народный суд, будучи независимым в вынесении приговоров, решений и постановлений, в то же время должен был увязывать свою деятельность с местными партийными и советскими организациями, которые принимали присущими им формами и методами активное участие в судебном управлении.

Весомый вклад в изучение особенностей советского судостройства, в том числе в части, затрагивающей вопросы судебного управления, был внесен советскими авторами в 60–70-е гг. XX в. Здесь следует отметить труды российских ученых: С.А. Мусиной, Н.В. Блиновой, Л.С. Симкина, Л.В. Филатовой, И.Д. Перлова, В.П. Божьева, Т.Н. Добровольской, Ф.Г. Тарасенко, Г.П. Багурова, В.Б. Алексеева, В.П. Кашепова, А.А. Гравиной, Т.Г. Морщаковой, С.М. Ходыревского, Э.Я. Стумбиной, Г.Н. Агеевой, О.М. Якуба, В.П. Шишкина, - посвященные исследованиям правовой природы органов, осуществляющих управление судами, отдельных форм и методов организационного руководства судами во взаимосвязи с осуществлением правосудия.

Кроме того, специальному изучению в литературе подверглись отдельные аспекты правового положения советских судей. Так, К.С. Сладков в своем монографическом исследовании («Выборы районных (городских) народных су-

дов», 1975) подробно рассматривал механизм реализации принципа выборности судей. Т.Н. Добровольской фундаментально был изучен такой важный и отличительный элемент правового статуса советских судей, как их подотчетность («Отчеты судей и народных заседателей», 1969).

Общие вопросы организации советских судов и принципы судебного управления в указанный период изучались коллективами авторов: Л.Д. Кокоревым, Р.В. Литвиновым и О.В. Смирновым («Народный суд», 1970); Н.П. Макаровым и С.С. Москвиным («Организация работы народного суда», 1974); А.Я. Сухаревым и П.Ф. Пашкевичем («Наш народный суд», 1981). Проблемы организации деятельности судов также исследовались в монографиях А.Я. Сухарева («Советский суд», 1976), А.А. Здановича («Народный суд», 1981) и др.

Из работ по проблемам судебного управления следует назвать коллективный труд В.П. Портнова и М.М. Славина, труды Л.Л. Маковской, А.С. Смыкалина, А.П. Косицына, В.М. Семенова, В.М. Курицына, И.Л. Лезова.

Однако вопросы фундаментального изучения генезиса формирования, становления и развития судебного управления в Советском государстве, а тем более при Временном правительстве, не являлись специальными целями и задачами этих работ. Если эти проблемы и исследовались, то ограничивались незначительным историческим периодом формирования и развития судебного управления, и то только Советской России. Например, среди ученых, специально исследовавших историю развития органов судебного управления (организационного руководства судами), следует выделить работы Л.П. Маковской и А.С. Смыкалина, в которых они рассматривают деятельность таких органов с 1917 по 1929 гг., исследуя лишь основные вехи развития советского суда, без достаточного критического анализа организации деятельности отечественных судов и судебного управления. Диссертационное исследование А.И. Казакова, посвященное изучению теоретико-методологических и практических аспектов судебного управления (организационного руководства судами), охватывает период с 1930 по 1970 гг.

Свой взгляд на становление и организационно-правовое развитие судебного управления и судебного надзора в РСФСР в период с 1917 по 1940 годы предложила Е.О. Шкрыль. В числе публикаций по истории отечественной судебной системы, в том числе и судебного управления, заслуживают внимания и серия статей А.С. Смыкалина.

Среди ученых, занимающихся проблемами современной судебной власти, судоустройства и одновременно затрагивающих проблемы судебного управления, следует отметить исследования В.М. Лебедева, И.Б. Михайловской, Н.М. Чепурновой, В. Радченко, М.И. Клеандрова, В.П. Божьева, А.А. Власова и др.

Генезис судебного управления (организационного обеспечения деятельности судов) фрагментарно раскрыт в исследовании О.Е. Кутафина, В.М. Лебедева и Г.Ю. Семигина «Судебная власть в России: история, документы».

Обращает на себя внимание то, что всем названным научным работам и публикациям присущ большой диапазон мнений при освещении отдельных ас-

пектов судебного управления. Поэтому глубокое изучение генезиса советского судебного управления, этапов его институционального формирования и развития, исследование моделей судебного управления и их субъектного состава имеет огромное значение для развития института современного внутрисистемного судебного управления как составной части судебной власти.

Важное значение для науки имеет и правильность использования терминов, которые широко употреблялись в различных государственных документах, в научной и учебной литературе советского периода: «управление судами», «судебное управление», «организационное руководство судами», «общее руководство судами», «контроль», «организация и инструктирование судов», «судебное администрирование», «судебно-административное управление». На первый взгляд, это разные виды деятельности. Между тем это синонимические термины, обозначающие только один вид деятельности – судебное управление.

В Советском государстве понятие «судебное управление» получило свое официальное признание с принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве от 29 октября 1924 года. В нем указывалось, что «губернские (или соответствующие им) суды являются по отношению к народным судам органами судебного управления и, в качестве таковых, подчинены народному комиссариату юстиции данной республики». Таким образом, советское законодательство через названные выше терминологические единицы прямо указывало на подчиненность нижестоящих судов вышестоящим и органам юстиции.

В современных научных изысканиях, учебной литературе существует также множество позиций и подходов, отражающих разнообразное отношение к управлению судебной системой в постсоветский период: «организационное обеспечение деятельности судов» и «внутрисистемное судебное управление», «управление судами», «администрирование судами». Все это свидетельствует о том, что с началом современной судебной реформы и принятием ключевых судостроительственных законов о судах остро встал вопрос эффективности внутреннего управления различных звеньев самостоятельной судебной системы. Вместе с тем следует отметить, что в сфере современной судебной власти понятие «судебное управление» ассоциируется с внешним управлением и руководством судами, имевшим место в Советском государстве. Вследствие чего в научной среде утверждается мнение, что функции управления как таковой в современной судебной системе не существует. Для подтверждения данного тезиса указывается на роль Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и его органов в субъектах Российской Федерации – «это не управление и не руководство, а не связанная непосредственно с осуществлением правосудия работа по кадровому и материально-техническому обеспечению судов как предпосылка эффективного осуществления судебной власти, а не сама эта власть»¹.

¹ Петрухин И.Л. Понятие и формы реализации судебной власти // Судебная власть /под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 86.

Между тем эффективное осуществление судебной власти не ограничивается кадровым и материально-техническим обеспечением судов. Современное судебное управление - это более содержательное понятие, включающее в себя правовые формы и способы системного управления, применявшиеся в советский период и совершенно новые, рожденные в период современной судебной реформы. Современное судебное управление следует рассматривать как внутреннюю функцию судебной власти, распределенную между разными субъектами, объединенными одной целью – созданием условий для полного и качественного осуществления правосудия. Наряду со специальными органами, созданными для обеспечения судебной власти (Судебный департамент при Верховном Суде РФ, учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению деятельности мировых судей), функции судебного управления осуществляют аппараты судов под руководством председателей (Конституционный Суд РФ, система судов общей юрисдикции, за исключением мировых судей, и система арбитражных судов).

В рамках предоставленных внепроцессуальных полномочий организационно-управленческую деятельность выполняют вышестоящие суды в отношении нижестоящих. Например, судьи Верховного Суда РФ полномочны не только обобщать судебную практику и непосредственно знакомиться в нижестоящих судах общей юрисдикции с практикой применения законодательства Российской Федерации², но и при выездах в регионы обращать внимание руководителей судов на соблюдение процессуальных сроков рассмотрения дел, то есть на организацию отправления правосудия. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 октября 2007 г. №52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» указывается на правовые формы и способы обсуждения результатов таких проверок (семинары, в необходимых случаях итоговые справки и другие материалы предлагается вносить на рассмотрение Президиума Верховного Суда РФ с участием председателя верховного суда республики, краевого, областного и равного им суда, куда был осуществлен выезд судьи Верховного Суда РФ)³.

Субъектом судебного управления является и судья, каждодневно организующий работу судебного персонала и выполняющий иные организационные полномочия, вытекающие из его обязанностей по подготовке к отправлению правосудия. В судебном управлении участвует и корпорация судей в виде судейского сообщества, органам которого делегированы некоторые публично-властные полномочия.

Таким образом, применительно к современному судебному управлению следует указать на его определенную системность и множественность субъектов, осуществляющих управление. Именно через них в судебной системе осу-

² Статья 23 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Российская газета-Федеральный выпуск № 5405. 2011. 11 февраля.

³ Российская газета – Федеральный выпуск № 4561. 2008. 12 января.

ществляется регулирование и «управляющее воздействие»⁴ на организационно не подчиненные объекты, пределы которого ограничены принципами правосудия и, прежде всего, принципом независимости судей.

Хронологические рамки монографического исследования охватывают не только советский период. Автор работы показывает, что еще к Февральской революции 1917 г. серьезно обнажились корни кризиса судебной системы царской России. К моменту свершения революции в трудах известных дореволюционных юристов уже звучала мысль о неприятии российским обществом самой идеи права и правосудия, о кризисе судебной реформы 1864 года, правового сознания, которые поразили как государство, так и общество. В директивах Временного правительства прямо указывалось на перерождение царских правовых институтов. В связи с этим автор исследования отмечает, что анализ состояния судебной системы, сложившейся к Февральской революции (1917 г.), опровергает утвердившийся в современной историко-правовой литературе и, к сожалению, перешедший в современные научные, учебные и публицистические издания тезис о сломе большевиками практически чуть ли не идеальной либерально-демократической судебной системы. Наоборот, к февралю 1917 года в России сложилась достаточно реакционная система судебных органов, явившихся результатом судебных контрреформ, изменений и «подправлений», вносимых в судоустройство и судопроизводство России примерно с 1871 года. В первую очередь именно этим объясняется утрата многих демократических преобразований и достижений судебной реформы 1864 года и возвращение многих ее положений в дореформенное состояние.

Научный подход в изучении формирования и развития судебного управления, его институционального развития ставит своей задачей беспристрастное, объективное изучение данного феномена. Исследуя развитие института судебного управления в Советской России, автор опирается на эмпирический материал, накопленные фактические данные о судебном управлении при самодержавии, в период правления Временного правительства, Советской и постсоветской России, его субъектах, и анализирует их с помощью методов, присущих научному мышлению.

И это представляется очень важным, поскольку в исторической и публицистической литературе деятельность судебных органов и судебного управления в период, предшествующий Октябрьской революции 1917 г., и в советский период оцениваются далеко неоднозначно. Например, в советский период значительная реформационная деятельность Временного правительства в области судебного строительства оставалась вне поля зрения исследователей, так как в советской историко-правовой науке господствовала в основном негативная оценка его деятельности и умаление значительной работы по реформированию судебной системы самодержавия. Между тем, по мнению автора исследования, в условиях становления новой государственности и довольно за короткий исторический период, Временное правительство достигло невероятных успехов по

⁴Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: ОМЕГА-Л, 2005. С. 50.

преобразованию судебной системы и возвращению ее к истокам судебной реформы 1864 г. В частности, судебная система была избавлена от реакционных наслоений периода контрреформ; возвращены такие прогрессивные институты юстиции, как суд присяжных и мировые судьи, с расширением компетенционной сферы их деятельности; продолжены начатые еще при самодержавии работы по административной юстиции и приняты соответствующие законодательные акты; под влиянием общественно-политической обстановки созданы новые судебные органы и др.

В то же время деятельность большевистского правительства по формированию и развитию советской судебной системы и органов судебного управления идеализировалась и оценивалась с позитивной точки зрения, что свидетельствует об отсутствии в советско-правовой науке, особенно на начальных этапах ее развития, четкой позиции в оценке глубины преобразований в области судебного строительства в предшествующие исторические периоды развития Российского государства.

К сожалению, такие же ошибки унаследовали и современные исследователи. В научных и публицистических материалах, отражающих современное развитие общества, резко усилился критический аспект советской судебной системы и судебного управления, а в некоторых случаях приобрел даже жесткую, бескомпромиссную форму. Особенно распространенной такая критика стала в начале 90-х годов прошлого столетия, когда в публицистике пытались утвердить негативное мнение о советской судебной системе как «судебно-карательном конвейере», «машине террора, подавления», «репрессивного, расстрельного механизма», о том, что «в СССР никогда не было независимой и самостоятельной судебной власти». В свою очередь, это повлияло на характер научных исследований по проблемам места и роли суда в советский период развития государства. Как правило, эти работы носили изобличительный характер, были оторваны от той политической, экономической и социальной ситуации, которая существовала в стране на момент научного исследования. При этом приводились факты, утверждающие у общества негативное отношение к советской судебной системе. Конечно, все это никак не могло способствовать установлению подлинной истории советских судебных органов.

В то же время автор исследования отмечает, что в этих работах появилось и позитивное, поскольку в качестве базового методологического принципа исследования авторы работ провозгласили научную объективность, дающую возможность отойти от конъюнктурно-политических оценок событий советского периода. Справедливости ради следует отметить, что во многом им это удалось. Во всяком случае, от советской конъюнктуры история очищается успешно. И все же очищаясь от конъюнктурно-политических оценок событий советского периода, авторам ряда работ не всегда удавалось придерживаться объективизма. И как указывает В.А. Рыбаков, «Неслучайно в последние годы такое широкое распространение получили противоборствующие в этом ключевом вопросе крайности: консервативно-апологетическая и радикально-нигилистическая дея-

тельность»⁵. Приметами этого выступает и соответствующая терминология. Например, формулировка «октябрьский переворот», которую ряд исследователей применяют к Октябрьской революции 1917 г. Между тем автор работы с такой формулировкой не согласен и в своей работе ее не применяет, считая это крайностью, приводящей к искажению исторических фактов и усложнению восприятия объективного процесса развития советского общества.

Поэтому обоснование современных реформ исторически преемственным опытом и уроками государственно-правового развития имеет ныне особую актуальность в силу того, что в общественном и политическом сознании отсутствует необходимое для серьезных и успешных преобразований понимание в оценке прошлого и его значения для современности и будущего страны.

Между тем наша страна имеет опыт «постреволюционного созидания методом проб и ошибок», и он (опыт) несет в себе частицу бесценного знания обо всем, в том числе и о закономерностях построения «нового юридического мира». По мнению М.П. Полякова, если бы судебная реформа началась с изучения этого опыта, просчетов было бы меньше, а ошибки оказались не столь болезненными⁶. В целом разделяя такую точку зрения, автор монографии считает, что история становления советских государственных институтов, в том числе формирования и развития судебного управления, как никогда нуждается в критическом осмыслении, углубленном и всестороннем его постижении. При этом целесообразно применение объективного исторического анализа с учетом политических, социальных, экономических факторов, характерных для различных периодов развития советского государства.

Важную роль в изучении положения судебных органов до и после Октябрьской революции 1917 г. играет феноменологический метод и принцип историзма, с помощью которых автор исследования стремится описать события и феномены такими, какими они были на момент исторического развития государства. Все это, безусловно, оказало содействие в объективном понимании места и роли судебных органов, в возможности осмысления и анализа всех пройденных этапов институционального развития судебных органов и органов судебного управления, позволило во всей полноте и диалектической противоречивости рассмотреть данные институты как динамично развивающиеся структуры.

Безусловно, автор исследования рассматривает советский суд как элемент единой командно-административной системы, выполнявший, как и любой другой орган государственной власти регулятивную, организаторскую и охранительную функции. Суд наряду с другими государственными органами участвовал в реализации всех государственных функций, совершенно не претендуя на роль особого государственного органа, независимого и подчиняющегося только

⁵ Рыбаков В.А. Право России: вопросы преемственности // Право и политика: история и современность. Тезисы докладов и сообщений международной научно-практической конференции (30 мая 2007 г.). Омск: Акад. МВД России, 2007. С.72-73.

⁶ Поляков М.П. Рецензия на книгу: Колоколов Н.А., Максимова В.В. Правоохранительная и судебная системы Курской губернии в 1917–1928 годах: монография // История государства и права. 2007. № 5. С.31.

закону. Да это было и невозможно в условиях официально признаваемого полновластия Советов и соединения в них законодательной, исполнительной и судебной власти: «Советская власть с 25 октября 1917 г. ... является одновременно властью законодательной и исполнительной, а равно и судебной»⁷. С этой господствующей тогда идеологической позиции отмечалось, что «Верхсуд Союза вовсе не представляет из себя какой-то формы разделения властей, а есть орган ЦИКа Союза, выполняющий функции Союза. У нас нет разделения властей. У нас наши верховные органы выполняют одновременно все функции: и судебные, и законодательные, и административные...».

Поэтому становится вполне понятным, почему в научной и правовой терминологии раннего советского периода отсутствовали такие понятия как «самостоятельность» и «независимость» суда. Создаваемые в рамках нового государственного строительства суды формировались и подчинялись на всех уровнях партийно-советским органам, органам юстиции, вышестоящим судам и полностью ими контролировались.

Периоду становления советского суда в нашей стране посвящены многочисленные исследования историков и правоведов, однако они отражали процессы судоустройства и судопроизводства, попутно затрагивая и проблемы становления судебного управления лишь в том объеме, насколько это разрешалось решениями высших партийных органов. Именно последние и определяли, какие из конъюнктурных наслоений предыдущего этапа и каким образом должны быть устранены.

Суд в Советском государстве всегда выполнял специфические функции, которые определялись и корректировались по мере его становления и развития. И нередко оказывалось так, что суд, призванный выполнять миссию охраны прав и свобод личности, более всего исполнял охранительные функции, а на первоначальных этапах становления Советского государства чаще всего использовался как репрессивно-карательный институт. Об этом красноречиво свидетельствуют высказывания В.И. Ленина о том, что «новый суд нужен, прежде всего, для борьбы против эксплуататоров, пытающихся восстановить свое господство или отстаивать свои привилегии. Но, кроме того, на суды... ложится другая, еще более важная задача. Это — задача обеспечить строжайшее проведение дисциплины и самодисциплины трудящихся»⁸. Надо отметить, что эти слова прозвучали в тот момент, когда многие пролетарские судьи разделяли нигилистическое отношение к праву. В свою очередь, этому сопутствовали отсутствие юридического образования и соответствующей квалификации по отправлению правосудия и, наконец, всеобщее положение о выполнении профессиональных обязанностей судьи под лозунгом «революционного правосознания». Например, в 1924 г. юридическое образование имели лишь 77 судей из нескольких тысяч⁹, а опыта судебной работы, за редким исключением, практически ни у кого не было. Понятно, что при такой образованности и квалифика-

⁷ Стучка П. 13 лет борьбы за революционно-марксистскую теорию права: сб. статей 1917-1930. М.: Госюриздат, 1931. С. 28.

⁸ Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5 изд. Т. 36. С.163.

⁹ Буков В.А. От российского суда присяжных к пролетарскому правосудию: у истоков тоталитаризма. М., 1997.

ции работников судебных органов, ни о какой законности не могло быть и речи. На взгляд автора исследования, отсутствие надлежащего образования, судебного опыта и послужило одной из причин ничем и никем не контролируемого судебного произвола и анархии, особенно в первые годы советской власти. Яркой иллюстрацией тому является теоретическое обоснование роли и места революционных военных трибуналов, сформулированное председателем военного трибунала республики К.Х. Данишевским. По его словам, «революционные военные трибуналы-это, в первую очередь, органы уничтожения, изоляции, обезвреживания и терроризирования врагов Рабоче-крестьянского Отечества и только во вторую очередь - это суды, устанавливающие степень виновности данного субъекта».

Как уже указывалось выше, хронологические рамки монографического исследования охватывают не только советский период. Автором предлагается собственное видение историографии «судебной контрреформы», конкретных мероприятий царского правительства в этом направлении и реформаторской роли Временного правительства по реорганизации судебной системы и судебного управления самодержавия. Хронология формирования и развития судебного управления советского периода охватывает октябрь 1917 г. до середины 1990 годов включительно, поскольку модель судебного управления, ее прежняя внутренняя культура, унаследованная российским судебским сообществом от советского периода, продолжала и продолжает оказывать заметное влияние на механизмы функционирования судебной системы и проявляться в стереотипах поведения судей и руководителей судов. Не стоит предавать забвению и то, что судебная власть являлась частью правоохранительной системы, проводящей в жизнь государственную политику. Нет никаких сомнений в том, что традиции советской эпохи будут еще оказывать существенное влияние на состояние российской судебной системы.

Поэтому такая историографическая периодизация определяется не только рубежными вехами в формировании и развитии судебного управления, но и в изменении законодательства, регламентировавшего судоустройство и судопроизводство. В связи с чем автор выделяет следующие семь периодов развития судебного управления, позволяющие проследить проблемы формирования и институционального развития судебного управления, которое до 1990-х годов ассоциировалось с организационным руководством судами, а также процесса его исторического эволюционирования в самостоятельное внутрисистемное управление в структурах современной судебной власти:

- первый (период правления Временного правительства с февраля по октябрь 1917 г.). Падение монархии повлекло за собой фактическое изменение формы государства и поставило вопрос о реформировании органов как судебной системы, так и органов судебного управления. Следует отметить, что во многих исследованиях советского периода законодательная деятельность Временного правительства, в том числе и по организации судебного реформирования, освещалась несколько тенденциозно или фрагментарно. Между тем

эта проблема представляет значительный интерес с точки зрения исторического опыта организации судоустройства, судопроизводства и судебного управления;

- второй период охватывается периодом с октября 1917 по 1930 гг. (автор работы обозначает его как Ленинский период). Характеризуется реализацией концепции советского суда и судебного управления, сформулированной В.И. Ульяновым (Лениным) в первые годы Советской власти. Октябрьская социалистическая революция 1917 г. привела к принципиальным изменениям в устройстве российского государства. Реформированная Временным правительством судебная система самодержавия прекратила свое существование, на ее месте возникла новая, принципиально отличная от ранее действовавшей системы судебных органов советская судебная система. С первых дней установления советской власти исчезла идея относительно быстрого построения коммунизма и отмирания государства и права. Основатель советского государства прекрасно понимал, что пролетарскому государству для урегулирования всевозможных возникающих на практике конфликтов нужен суд как неотъемлемый элемент единой и неразделимой государственной власти. Обращаясь к III Всероссийскому съезду Советов В.И. Ленин писал: «Советская власть поступила так, как завещали поступать все пролетарские революции, – она отдала его на слом. Пусть кричат, что мы, не реформируя старый суд, сразу отдали его на слом. Мы расчистили этим дорогу для настоящего народного суда»¹⁰;

- к третьему периоду формирования и развития судебного управления автор относит период с 1930 по 1956 гг. и называет его Сталинским. Характеризуется данный период жестким государственным и партийным руководством судами и органами судебного управления, дачей им прямых указаний и установок. Основной чертой развития судебной системы и судебного управления является её полная зависимость от общественно-политической системы, подчинение идеологическому фактору. Исследования по изучаемой проблеме, проведенные в период сталинского правления, характеризуются отсутствием критического анализа. Тем не менее эти работы не утрачивают и сегодня своего научного и практического значения, являются полезными для современных исследователей.

Следует отметить, что в период исследуемого политического режима в науке на передний план выдвигается классовый подход, идет опровержение многих положений, опубликованных в работах ленинского периода. Многие государственные деятели, в том числе системы органов судебного управления, кардинально меняют свой взгляд и точку зрения на «самостоятельность» и «независимость» судов. Например, министр юстиции СССР Н.В. Крыленко предлагает «унифицировать судебную репрессию, чтобы дать в руки партии и центральной государственной власти реальную возможность управлять судами как органами репрессии». В свою очередь, А.Я. Вышинский видит в каждом преступлении форму проявления классовой борьбы. Более того, по его мнению, «суд должен выносить приговор не на основе и с учетом санкций, установлен-

¹⁰ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 270.

ных законом, а на основе правосознания судей»¹¹. Такой подход к правопониманию и законности оказал огромное воздействие для раскручивания в стране маховика репрессий. В результате в 1929 и 1931 гг. были созданы внесудебные (псевдосудебные) органы при ОГПУ-НКВД: Особое совещание ОГПУ, а затем – «тройки» и «двойки» с полномочиями Особого совещания¹².

Между тем массовые репрессии не обошли и судебные органы. По данным Н.Г. Смирнова, около половины судей Верховного Суда СССР и Верховного Суда РСФСР были репрессированы в 1937-39 гг.¹³. Все это было обусловлено стремлением политического режима обеспечить тотальный контроль, режим личной власти, основанный на страхе. Таким образом, слова руководителя высшего органа судебного управления Н.В. Крыленко о том, что «целью наказания является устрашение», написанные им в 1934 году перед расцветом массовых репрессий, получили свое реальное воплощение в практической жизни¹⁴;

- четвертый период (1956-1964 гг.) автор работы определяет как период децентрализации государственного управления, в том числе судебного. На этом этапе происходит постепенный демонтаж сталинской модели судебного управления, предоставляется некоторая самостоятельность судам, судебное управление в основном концентрируется в вышестоящих судебных органах. Тем не менее подбор и расстановка кадров в судебных органах и другие принципиально важные вопросы организации деятельности судов всех уровней продолжают осуществляться через призму кадровой политики коммунистической партии. Таким образом, сохраняется и неотрывность судебной системы и судебного управления от коммунистической идеологии;

- пятый период характеризуется частичным возрождением командно-административной системы государственного управления сталинского периода (1970-1985 гг.). В этот историографический период судебное управление было вновь централизовано и сосредоточено, главным образом, в Министерстве юстиции СССР и министерстве юстиции союзных республик. Исследуемый период – один из самых противоречивых в истории страны. С одной стороны, в начале исследуемого периода были сделаны серьезные шаги, направленные на поднятие экономики, однако все эти начинания столкнулись с тем, что формирование новых экономических отношений происходило в условиях догматизма и бюрократизма, деформации структуры производства, когда реальное стимулирование вытеснялось уравнильным подходом, постепенной централизацией ресурсов, фондов стимулирования, ужесточением политики ценообразования. Иными словами, страна снова стала скатываться к командно-административным методам управления и ведомственному подходу, приведшим к явлениям застоя и торможения развития страны.

С другой стороны, в стране осуществлялись меры, внешне имевшие прогрессивный характер. В частности, принятие новой Конституции СССР 1977

¹¹ Вышинский А.Я. и др. Курс советского уголовного процесса. М., 1937.

¹² Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М., 2000. С.14.

¹³ Смирнов Н.Г. Репрессированное правосудие. М., 2001. С. 10-12.

¹⁴ Крыленко Н.В. Ленин о суде и уголовной политике. М., 1934. С. 56-61.

года, в которой впервые в советском конституционном законодательстве предусматривалось право граждан обжаловать действия любых должностных лиц в суде. В соответствии с новой Конституцией СССР в ноябре 1979 года был принят закон о Верховном Суде СССР¹⁵.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 августа 1971 года «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР в связи с образованием союзно–республиканского Министерства юстиции СССР» на Министерство юстиции СССР вновь возлагалось организационное руководство судебными органами союзных республик и военными трибуналами¹⁶. В связи с чем коллегии Министерства юстиции СССР, министерств юстиции союзных и автономных республик и их учреждений на местах были полномочны заслушивать доклады председателей судов по вопросам организации работы судов.

Таким образом, органам юстиции на законодательном уровне вновь было дано право под видом проверки организации работы ревизовать всю деятельность судов, в том числе и по осуществлению правосудия¹⁷;

- **шестой период развития судебного управления (1985-1991 гг.)** характеризуется принятием законодательных актов СССР и решений высших органов КПСС, направленных на обеспечение самостоятельности и независимости судей, с одной стороны, а с другой – вновь показывалась неотрывность судебной системы от коммунистической идеологии. Наглядной иллюстрацией тому является Постановление ЦК КПСС «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан» от 20 ноября 1986 г., где указывалось на недопустимость вмешательства в расследование и судебное разбирательство конкретных дел. В то же время в нем обращалось внимание партийных комитетов на необходимость «усиления политического руководства правоохранительными органами (к числу которых относились и суды), осуществлять контроль за их деятельностью». Такому феномену дал очень точную характеристику В.М. Савицкий: «Это внутренне противоречивое и практически невыполнимое требование - руководить и контролировать не вмешиваясь, - отражало традиционный стиль отношения КПСС к суду и правоохранительным органам: держать их на коротком поводке, одновременно, ради элементарного приличия, создавая в глазах общественности видимость их самостоятельности и независимости»¹⁸.

Тем не менее именно в этот период впервые был принят Закон СССР (1989) «О статусе судей в СССР», положивший начало созданию в судебской среде первых корпоративных органов внутреннего самоуправления (конференции и квалификационные коллегии судей). В этот же исторический период происходит изменение стиля, форм и методов судебного управления. Если обратиться к словам академика В.С. Нерсисянца, то в стране начался «Прогрессирующий процесс освобождения людей от личной зависимости, угнетения и подав-

¹⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 842.

¹⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 33. Ст. 332.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Савицкий В.М. Предисловие к комментарию Закона «О статусе судей в Российской Федерации». М., 1994. С.15-16.

ления, - это одновременно и прогресс в правовых (и государственно-правовых) формах выражения, существования и защиты этой развивающейся свободы»¹⁹. Это утверждение в полной мере коснулось и судейского сообщества;

- **седьмой период (1991-1998 гг.)** характеризуется эволюцией судебного управления во внутрисистемное судебное управление с множественностью его субъектов. Это позволяет судить о современной судебной власти как о сложном социальном феномене, требующем эффективного управления составляющих ее институтов. По мнению И.Б. Михайловской, в судебной системе параллельно с установленной процедурой рассмотрения дел существуют организационно-управленческие отношения, юридическая природа которых остается малоисследованной²⁰. В этот исторический период для осуществления организационно-управленческих отношений под непосредственным воздействием судейского сообщества внутри самой судебной системы сформировались относительно обособленные органы, наделенные государственно-властными полномочиями. На взгляд автора, создание собственных органов судейского самоуправления в таком организованном сообществе, как современная судебная система, обусловлено необходимостью не только решения внутренних и внешних проблем организационно-управленческого характера, но и самосохранения, целенаправленной организованности и реализации принципа независимости судей. Любое сужение сферы внутрисистемного управления, безусловно, повлечет за собой воздействие других ветвей власти на независимость судей и самостоятельность судов.

Безусловно, институт судейского самоуправления возник в процессе эволюции судебного управления, исторического развития Российской государственности, ее политического режима, правовых традиций и в результате обрел собственные черты и закономерности функционирования как самостоятельное политико-правовое явление. Процесс их формирования, уточнения и совершенствования происходит постепенно, что характеризует парадигму развития института внутрисистемного судебного управления в качестве правового явления в целом и как процесс перехода из одного состояния в другое, более совершенное и качественное.

Подводя итог изложенному следует отметить, что, несомненно, далекие в историческом плане периоды самодержавия, Временного правительства и более близкий советский период не прошли бесследно для формирования института современного внутрисистемного судебного управления. Многие формы и методы судебного управления (организационного руководства судами), применявшиеся органами юстиции, вышестоящими судами, коллегиальными судебными органами, востребованы и в современном внутрисистемном управлении. Это лишний раз свидетельствует о том, что становление современного внутрисистемного судебного управления уходит корнями в историю нашего государства, вбирая в себя все полезное, что было в предыдущие исторические периоды. Тем самым происходит возвращение к общедемократическим ценностям, обогащается современная теория управления.

¹⁹ Теория государства и права /под. ред. Г.Н. Манова. М., 1995.С. 289.

²⁰ .Михайловская И.Б. Суды и судьи независимость и управляемость: монография. М., 2010. С. 100.

Следует подчеркнуть, что организованное внутрисистемное управление в структурах судебной власти надлежащим образом является мощным средством как обеспечения единообразия правоприменительной практики, устранения правовой неопределенности, так и формирования судейского корпуса, имеющего общую культуру, высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права.²¹

И.Б. Михайловская, отмечая такое возможное противоречие, видит в этом часто встречающийся в социальной жизни конфликт ценностей²². Следует отметить, что опасения ученого не беспочвенны, поскольку в любом управленческом воздействии участвуют судьи, должностные лица судебной власти самостоятельно либо объединенные в органы судейского самоуправления, которые являются не только объектом, но и субъектом такого рода воздействия. При этом каждый из них в отдельности, в зависимости от его внутренней культуры, воспитания, собственного понимания независимости, привносит в управление свой субъективный элемент. Что, кстати, в любом случае позволяет выбрать такой способ функционирования судебной власти, при котором можно подвергнуть судей давлению при помощи сложной системы, которая часто незаметна и не очевидна для внешнего наблюдателя. Это проблема давления не извне, а в значительной степени со стороны механизмов внутрисистемного управления и его аппарата. Не случайно по этому поводу Питер Г. Соломон заметил, что «добиться подотчетности судей, не подвергая при этом опасности их независимость, - трудная задача»²³. Отсюда следует, что процессы внутрисистемного управления, реально протекающие в судебной системе, должны быть прозрачны, что позволит иметь обратную связь, своего рода «ответную реакцию» управляемой системы на воздействие системы управляющей. Только благодаря такой связи внутрисистемное управление будет эффективным и устойчивым. Внутрисистемное управление в структурах судебной власти должно представлять собой такую форму взаимодействия, когда одна из сторон, которой делегировано судейским сообществом право вырабатывать решения, доводит их до исполнителя – судей, аппарата судов. Такое взаимодействие предполагает влияние одних субъектов на другие, исполнение принятых решений и контроль за их исполнением. Важно отметить, что внутрисистемное судебное управление представляет собой единство управления и самоуправления. Таким образом, судьи, объединившись в судейское сообщество и создав свои органы, должны не пассивно воспринимать принятые решения, а активно реагировать на них во время выборов органов судейского сообщества, своевременной ротации должностных лиц, оказывающих управленческое воздействие, активно участвовать в работе выборных органов судейского сообщества, не допускать абсолютизации управленческого воздействия и возврата к негативному опыту судебного управления в истории нашего государства.

²¹ Сборник международных договоров ООН. Нью-Йорк, 1989. С.304.

²² Михайловская И.Б. Указ.соч. С. 104.

²³ Соломон-мл. Питер Г. Судебная реформа Путина: не только независимость, но и подотчетность судей. М.: Изд-во ин-та права и публичной политики. 2002. С. 32.

Глава I

СУДЕБНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПОЛИТИКЕ, ИДЕОЛОГИИ И ПРАКТИКЕ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ В ПЕРИОД С ФЕВРАЛЯ ПО НОЯБРЬ 1917 Г. И НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ СТРОИТЕЛЬСТВА СОВЕТСКОЙ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

§ 1 Реформаторские идеи Временного правительства России по реорганизации судебной системы и судебного управления самодержавия

Октябрьская революция 1917 года и повсеместное установление советской власти на территории бывшей Российской Империи ускорили разрушение старых институтов государственной власти, включая суд. Однако корни кризиса судебной системы царской России лежат гораздо глубже. К тому времени уже в трудах известных дореволюционных юристов звучала мысль о неприятии российским обществом самой идеи права и правосудия, о кризисе судебной реформы 1864 года, правового сознания, который поразил как государство, так и общество. В 1906 году П.И. Новгородцев писал: «Повсюду можно открыть сомнение в старых юридических понятиях и стремление наполнить их новым содержанием. Прежняя вера во всемогущую силу правовых начал, в их способность утвердить на земле светлое царство разума, отжила свое время»²⁴. Указывалось на перерождение царских правовых институтов и в постановлении Временного правительства от 25 марта 1917 года. В нем, в частности, говорилось, что «независимость судей стала пустым звуком, гласность исчезала из суда по первому желанию администрации, наиболее важные дела о государственных и должностных преступлениях, о проступках в печати - были изъяты из ведения суда присяжных заседателей. Исключительный военный суд стал обычным явлением. Вновь появилось в населении то недоверие к суду, которое было язвой старой дореформенной Руси прошлого столетия». И здесь же указывалось на методы работы царской юстиции: допросы свидетелей с пристрастием, подлоги актов следствия, о пытках и т.п.²⁵ И такие утверждения были не беспочвенны, поскольку в российском обществе начиная с 80-х годов XIX века доминирует идея о возможности разрешения конфликтов только насильственными методами, а отнюдь не правовыми. С политической точки зрения в этом было налицо стремление исполнительной власти недопустить развития такого хода событий, когда страна могла быть ввергнута в хаос и анархию. Поэтому в этот комплекс мер входили отнюдь не прогрессивные преобразования и в области судостроительства и судопроизводства. В результате в либеральное законодательство судебной реформы 1864 г., которое по меткому выражению

²⁴ Новгородцев П.И. Сочинения. М., 1995. С. 338.

²⁵ Демьянов А. Моя служба при Временном правительстве // Архив русской революции. М., 1991. Т. 6. С. 301 – 302; Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства. Л., 1980. С. 243-244.

И.В. Гессена «вошло в государственный организм инородным телом»²⁶, были введены специальные положения, ограничивающие определенные права и свободы человека. Таким образом, как указывает А.А. Кизеветтер, было положено начало «судебной контрреформе»²⁷. Именно им впервые и вводится в научный оборот такое понятие характеристики общей тенденции в судебной политике монарха. Однако, как уже указывалось выше, А.А. Кизеветтер не определяет ни хронологических границ, ни конкретных мероприятий правительства в рамках судебной контрреформы.

Поэтому автор данной работы предлагает свое видение хронологических рамок «судебной контрреформы» и конкретных мероприятий правительства в этом направлении:

- 1871 год - начинается изменение установленного судебными уставами порядка расследования политических дел.

Проведение дознания по государственным преступлениям поручается корпусу жандармов, которые после расследования указанной категории дел передавали их министру юстиции. В свою очередь, министр юстиции мог направить их в судебные инстанции либо принять меры к решению дела в административном порядке²⁸;

- 1872 год – в судебные уставы вносятся существенные изменения. Устанавливается положение, при котором основная масса дел о государственных преступлениях подлежит рассмотрению не в судебных палатах с сословными представителями, а в Особом присутствии Правительствующего сената с сословными представителями, назначавшимися ежегодными указами царя. Этим же законодательным актом начинается наступление на гласность судопроизводства. В частности, председательствующий получает право закрыть доступ к судебному заседанию при рассмотрении любого уголовного дела о государственном преступлении. В последующем двери зала судебного заседания могли закрываться и в случаях, когда суд приходил к выводу, что рассматриваемое дело является секретным, деликатным либо конфиденциальным²⁹;

- 1874-1878 гг. - в этот период из ведения общих судов изымаются дела о «противозаконных сообществах» и участия в них. Следующими звеньями изменений следует считать законы «О подсудности и порядке проведения дел о государственных преступлениях» и «О временном изменении подсудности и порядка производства дел по некоторым преступлениям». В соответствии с ними рассмотрение дел о государственных преступлениях и особо опасных преступлениях против порядка управления было передано военным судам³⁰;

- 1881 год - характеризуется принятием довольно реакционного «Положения о мерах к ограждению государственного порядка и общественного спо-

²⁶ Гессен И.В. Судебная реформа. СПб., 1905. С. 142.

²⁷ Вандалковская М.Г., Милуков П.Н., Кизеветтер А.А. История и политика / отв. ред. акад. И.Д. Ковальченко. М.: Наука, 1992. 288 с.

²⁸ Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1989. 185 с.

²⁹ Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. М.: Типография «Рассвет», 1896. 797 с.

³⁰ Коротких М.Г. Указ. соч. С. 66.

койствия». Данное Положение возвращает все ранее сделанные изъятия из общего судебного порядка, высоко поднимает роль Министра внутренних дел и генерал-губернаторов, наделяя их дореформенными полномочиями. В соответствии с названным Положением им предоставляется право без ограничения территориальных пределов внутри страны передавать ряд уголовных дел на рассмотрение военным судом для разрешения их по законам военного времени. Военные суды рассматривали дела в кратчайшие сроки с минимальными гарантиями прав обвиняемого и, как правило, приговаривали подсудимых к самым суровым наказаниям.

Принятым Положением начинается наступление и на принцип независимости суда. В местностях, объявленных на положении усиленной или чрезвычайной охраны, судебные органы подчиняются администрации, а судебная ответственность заменяется административной. Таким образом, подчинение администрации позволяет вмешиваться в деятельность судов и, более того, рассматривать дела, которые в соответствии с судебными уставами подлежали исключительной компетенции судов. В этом же году принимается «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», еще более расширившее компетенцию военных судов и сузившее круг процессуальных гарантий в общих судебных установлениях³¹;

- 1885 г. - принимается Закон «О порядке издания общего наказа судебным установлениям и о дисциплинарной ответственности чинов судебного ведомства», которым учреждается высшее дисциплинарное присутствие Сената. Данному высшему судебному органу страны, одновременно являющемуся и административным учреждением, предоставляется право увольнения судей без прошения не только за служебные проступки, но и за «противные нравственности и предосудительные внеслужебные проступки». Производство дисциплинарных дел происходит без участия защиты и не публично. Таким образом, начатое в 70-е годы отступление от провозглашенных судебной реформой 1864 года принципов независимости судебной власти и несменяемости судей получило свое логическое продолжение в усилении их служебной подчиненности земскому начальнику, старшему представителю судебной палаты, министру юстиции, высшему дисциплинарному присутствию, генерал-губернатору³²;

-1886-1889 гг. - начало и продолжение постепенного ограничения компетенции суда присяжных заседателей. Первоначально из их подсудности изымаются уголовные дела о печати, а затем и весьма обширный круг уголовных дел. У присяжных заседателей по существу отбирается право участвовать в судопроизводстве окружных судов и судебных палат и Уголовно-кассационного департамента Сената, что существенно сужало круг их полномочий. Кроме того, в этот же период принимается (1887 г.) Закон «О порядке составления списков присяжных заседателей», возложивший составление общих списков при-

³¹ Федоров Н.В. О судебной реформе в России // Государство и право. 1992. №6. С. 3-15.

³² Чубинский М.П. Судебная реформа//История России в XIX веке. СПб.: Т-во Бр. А. и И. Гранат и К, 1909. Т.3. С.231–268; Рыжов Д.С. Высшее дисциплинарное присутствие Правительствующего сената как орган надзора за судебными учреждениями в пореформенной России // Право и политика. 2007. №. 9.

сяжных заседателей на должностных лиц, располагавших сведениями об имуществе, образовании, благонадежности лица³³;

-1889 г. - принимается очередное наиболее реакционное «Положение о земских участковых начальниках», разрушившее принцип раздельности судебной и административной властей. Этим законом был практически полностью уничтожен институт мировой юстиции, замененный сложной системой судебно-административных органов. Это был серьезный удар не только по системе мировых судей, которые к 1912 году исчезли вовсе, но и по судебной реформе 1864 года. В то же время земские начальники наделяются широкими административно-судебными полномочиями в отношении крестьянского населения. Для занятия этой должности необходимо было иметь, как правило, высшее образование, или занимать в течение нескольких лет должности мирового посредника, мирового судьи, иметь достаточное имущество для занятия этой должности и звание потомственного дворянина. Занимая административную должность, земские начальники контролировали сельские и волостные органы самоуправления, руководили полицией, а также выполняли функции мировых судей и надзорные функции в отношении волостных судов, то есть были органом судебного управления³⁴.

В продолжение контрреформирования судебной реформы 1864 года в уездах создаются окружные суды, члены которых рассматривают дела, изъятые у мировых судей, но не перешедшие к земским начальникам. Очередной новеллой является также создание в городах городских судей, назначаемых министром юстиции. В этот период начинают появляться формы и методы судебного управления. Одной из таких организационных форм стало создание уездных съездов, ставших второй инстанцией для созданных городских судов. Уездный съезд в основном состоял из члена уездного окружного суда, одного-двух городских судей и нескольких земских начальников. Съезд возглавлял предводитель уездного дворянства (должностное лицо).

Кассационная инстанция (губернское присутствие) для вновь возникшей системы судов также состояла в основном из государственных чиновников, руководимых генерал-губернатором. Таким образом, кассационная деятельность в ходе такой реорганизации перестала быть исключительной компетенцией Сената. Большинство мест в низовых и средних судебных звеньях стали также занимать государственные должностные лица, которые вмешивались в судопроизводство и судебную деятельность.

В результате «подправления»³⁵ либерального законодательства судебной реформы 1864 года в стране создаются отдельные специальные системы судов для рассмотрения государственных преступлений. Это было серьезным нарушением одного из важнейших принципов судебной реформы, предусматривав-

³³ Фоков А.П. Россия в свете судебных реформ 1864 г. и 2001г. // Российский судья. 2001. № 12. С. 2-3.

³⁴ Сборник узаконений о крестьянских и судебных учреждениях, образованных по закону 12 июля в 1889 г. (изд. 6-е, земского отдела, 1901); Новиков А.Н. Записки земского начальника. СПб., 1899.

³⁵ Wagner W. Tsarist legal policies at the end of the nineteenth century: A study in inconsistencies // Slavonic and East European Review. L., 1976. Vol.54, N 3. P.371-394. (Большакова О.В. Судебная реформа 1864 года и формирование правовой культуры в дореволюционной России: обзор англоязычной литературы // Социал. и гуманитар. науки. Отеч. и зарубеж. лит. Сер. 5, История. 2000. №1. С. 7-23)

шего учреждение единой судебной системы для рассмотрения всех видов преступлений. Продолжается ограничение компетенции суда присяжных, вводится особый порядок предания суду должностных лиц, продолжается наступление на независимость и самостоятельность судов от исполнительной власти (правительства и администрации). Все это, безусловно, ослабляло эффективность проводимого судебного реформирования. К примеру, ничем как давлением администрации на судебные органы и появлением еще одной формы судебного управления нельзя объяснить ничем не ограниченное право министра юстиции назначать судей, не вдаваясь при этом в какие-либо объяснения.

Следующей организационной формой судебного управления стало предание государственных чиновников суду не по решению суда, а по постановлению их руководства.

Таким образом, еще задолго до свершения Октябрьской революции 1917 года исполнительной властью, возглавляемой императором, был нанесен серьезный удар по либеральному законодательству 1860-х гг. в сфере судопроизводства и судоустройства. Безусловно, все это отразилось на независимости суда и несменяемости судей, гласности и состязательности в судопроизводстве, в праве на защиту, в сужении полномочий суда присяжных. Именно в этот период был ликвидирован институт мировой юстиции, а дела, подсудные мировым судьям, переданы под юрисдикцию должностных лиц - земских начальников, то есть представителей исполнительной власти. Одновременно претерпели большие изменения порядок расследования и судебного рассмотрения уголовных дел о политических преступлениях.

Тем не менее целевые установки режима, направленные на сочетание репрессий и тактики лавирования во все более обостряющихся в стране противоречиях, не смогли укрепить монархический строй в России.

Последней попыткой предотвращения сползания Российской Империи в широкомасштабную социальную катастрофу стал царский Манифест о роспуске II Государственной думы и изменении Положения о выборах. Издание нового Закона о выборах фактически явилось государственным переворотом, поскольку в соответствии с Основными государственными законами от 23 апреля 1906 года царь не имел права без согласия Государственной думы принимать новый закон о выборах³⁶.

Воспользовавшись статьей 87 Основных Законов, позволявших главе государства утверждать любые законоположения при возникновении чрезвычайных обстоятельств, монарх стал подвергать коррекции собственные решения, в том числе и в отношении предоставления политических свобод. Все это повлекло за собой вполне адекватные действия со стороны представителей революционно настроенного рабочего класса, армии и флота (восстание на броненосце «Потемкин», севастьяпольское восстание, владивостокское восстание и др.). В свою очередь, названные и другие политические события заставили самодержавие прибегнуть к чрезвычайным репрессивным мерам. Надо отметить,

³⁶ Законодательство эпохи империализма и буржуазно-демократических революций // Российское законодательство X–XX вв. М., 1994. Т. 9. С. 43–51.

что к этому времени судебная система Российской Империи была полностью адаптирована к сложившимся конкретно-историческим условиям России конца XIX и начала XX в.³⁷, она становится практически составной частью общего процесса борьбы с инакомыслием (с антигосударственными преступлениями и преступлениями против порядка управления).

Расшатывание основ государственного строя монархической России берет свое начало еще до середины 80-х годов, когда по стране прокатилась первая волна терроризма. Кстати, именно это и послужило одной из существенных причин инициирования внесения изменений в либеральное законодательство 1860-х гг. и принятия мер репрессивного характера. Между тем предпринятые меры не решили данную проблему, а лишь «загнали их внутрь», где продолжали подогреваться экстремистские настроения. В результате к концу 80-х годов разворачивается уже вторая, но еще более кровавая волна этого средства политической борьбы.

Однако Российское государство не могло обеспечить защиту граждан от таких опасных преступных посягательств, которые приобретают широкомасштабный характер. Выступая на заседании Государственной думы, П.А. Столыпин сообщил, что только с октября 1905 г. по апрель 1906 г. по политическим мотивам в стране было убито 288 государственных служащих, 383 ранено³⁸. По сведениям, приведенным ученым-криминалистом Н.С. Таганцевым, за три года (1905-1908 гг.) убито 2563 должностных лица и 3616 частных лиц³⁹. Исследователь революционного террора в России с 1894 по 1917 гг. А. Гейфман указывает, что «в Российской Империи примерно с 1900 по 1910 гг. революционеры организовали и привели в исполнение 23000 террористических актов. Из них значительный процент - это удачные (разумеется, с точки зрения революционеров) политические убийства: в 17000 случаев люди были убиты или ранены. Каждый день в 1907 году в среднем совершалось 18 политических убийств»⁴⁰.

В результате государство стало на путь создания специальных судов, по которому в свое время прошел и советский период (революционные трибуналы, трибуналы, «двойки», «тройки»). По инициативе П.А. Столыпина и с благословения монарха 1 сентября (19 августа) 1906 года в порядке междумского законодательства в соответствии с 87 статьей Основных законов Российской Империи было принято «Положение Совета министров о военно-полевых судах». Принятием такого Положения преследовалось несколько целей: ускорение судопроизводства по делам о гражданских лицах и военнослужащих, обвиняемых не только в разбоях, убийствах, грабежах, нападениях на военных, полицейских и должностных лиц и в других тяжких преступлениях, но и в революционных выступлениях и террористических актах.

³⁷ Аяцков Д.Ф., Галкин Ю.В., Олесюк Е.В. Отечественное правосудие в XIX в.: практика и уроки реформирования // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 3. С. 253-254.

³⁸ Столыпин П.А. Речи в Государственной думе и Государственном Совете. Нью-Йорк, 1990. С. 27.

³⁹ Таганцев Н.С. Смертная казнь: сборник статей. СПб.: Издание М.И. Семенова, 1913. С. 92.

⁴⁰ Гейфман А. Революционный террор в России. 1894-1917. М., 1997. С. 32.

За 1906-07 годы военно-полевые суды были введены в 82 губерниях из 87, переведенных на военное положение или положение чрезвычайной охраны. Военно-полевой суд состоял из председателя и 4 членов суда, назначаемых из строевых офицеров начальником местного гарнизона (командиром порта) по приказу генерал-губернатора или главнокомандующего. Предварительное следствие не проводилось, вместо него использовались материалы охранного отделения или жандармского управления. Обвинительный акт заменялся приказом о предании суду. Судебное заседание проводилось без участия в нем прокурора, защитника или свидетелей защиты, при закрытых дверях. Приговор должен был выноситься не позже чем через 48 часов и в течение 24 часов приводиться в исполнение по распоряжению начальника гарнизона. Осужденные имели право подавать прошение о помиловании, однако военное министерство отдало распоряжение «оставлять эти просьбы без движения». В результате создания военно-полевых судов только за первые 8 месяцев своего существования они приговорили к смертной казни 1102 человека, к каторжным работам - 127 человек⁴¹.

В связи с изложенным не лишне отметить, что наше государство в различные исторические периоды в целях защиты государственного строя, борьбы с революционным движением и преступлениями против порядка управления не раз обращалось к помощи военной юстиции. В частности, в условиях возникновения революционной ситуации (1906 г.) царизм начинает испытывать необходимость в таких судах, которые совершенно не были связаны процессуальными формами и действовали по условиям военного времени. Наглядной иллюстрацией к деятельности военных судов конца XIX в.–начала XX в. являются слова С.И. Викторского, писавшего, что «Правительство наше, зная отличительные свойства этих судов – быстроту производства, суровость приговоров и наказаний, признало за ними все качества суда, который лучше других, обычных, может, будто бы, оградить государство от наказуемых правонарушений в години революционного движения, вызванного нашим переустройством общественным, и поэтому до чрезвычайности расширило их компетенцию за счет деятельности судов гражданского ведомства. В результате получились такие итоги, например, за один 1909 г. по отношению к одной смертной казни: по отчетам военных судов в этом году казнено по их приговорам 530 человек – 25 воинских чинов и 505 гражданских лиц. За предшествующий же, т.е. 1908 г., по приговорам Военно-окружных судов... казнено лиц военного ведомства за преступления воинские - 21 и за преступления общие – 27, а лиц гражданского ведомства за воинские преступления – 13 и за преступления общие – 1279 т.е. всего – 1340. И такие ужасающие числа относятся ко времени уже успокоения страны..»⁴².

⁴¹ Пашин С. Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. 2003. № 2. С.165-166; Подробнее о военно-полевых судах см.: Двуреченский А.В. Военно-полевые суды в России в начале XX в. // Юридическая мысль. 2006. № 4. С. 32; Полянский Н.Н. Царские военные суды в борьбе с революцией 1905-1907 гг. М., 1958. С. 198-211.

⁴² Викторский С.И. Русский уголовный процесс (репринтное издание). М., 1997. С. 226-227.

Безусловно, указанные социально-политические особенности России служили питательной средой для эскалации крайне оппозиционных настроений в российском обществе, вносили в общественную жизнь дух насилия, способствовали утверждению режима, основанного на страхе и тем самым создавали благоприятную атмосферу для распространения революционного движения. Как отмечают многие крупные теоретики права того времени, в обществе стало нормальным явлением пренебрежение к правовым нормам. Б.А. Кистяковский говоря, в частности, о роли интеллигенции писал, что «русская интеллигенция никогда не уважала права, никогда не видела в нем ценности», ее правосознание «стоит на крайне низком уровне развития»⁴³. Правопослушность и правосознание интеллигенции наглядно проиллюстрирована в статистике, приведенной В.И. Лениным. Говоря о привлеченных к судебной ответственности за политические преступления в 1884-1890 гг., он указывает, что среди них лидирующее положение занимают представители интеллигенции -73,2%, затем рабочие - 15,1% и крестьяне -7.1%.

В данный исторический период не стало опорой для монархии и русское крестьянство. Царь, олицетворявший в глазах крестьян единство и мощь страны, в результате происходящих в стране социально-политических событий утратил всякое доверие. Иллюзии монарха о крестьянстве как о союзнике потерпели полный крах особенно после выборов и в первую и во вторую Государственную думу. В первом случае крестьянство выбрало вектором направления революционную Думу, центром которой стали кадеты и прогрессисты, получившие большинство мест. Не в пользу монарха сложилась ситуация и во II Думе (222 места у левых, 81 место у кадетов и только 54 места у правых).

Таким образом, по мнению автора монографии, начатый с реформ 1860-х годов процесс перехода к конституционной монархии оказался нерешительным и замедленным и, более того, спровоцировал общественное недовольство. Ряд непродуманных действий вызывали вспышки широкомасштабного терроризма и политических волнений. Однако вместо компромиссных форм взаимодействия в стране укоренялись жесткие, антагонистические формы противостояния и борьбы. Все это приводило к углублению конфликта и противостояния между самодержавным строем и радикальными оппозиционными слоями общества. Иными словами, исполнительная власть, в том числе и самодержец, возглавляющий ее, ответственные за стабильное развитие государства, оказались неспособными обеспечить порядок и внутреннюю безопасность. По этому поводу известный русский монархист Лев Тихомиров писал: «Не выйдем мы из беспорядков и революций до тех пор, пока не станет всенародно ясно и неоспоримо - где верховная власть, где та сила, которая при разногласиях наших может сказать: “Roma locuta - causa finita”, - потрудитесь все подчиниться, а если не подчинитесь - сотру с лица земли»⁴⁴. Таким образом, к Февральской революции 1917 года в России сильной исполнительной власти, способной вывести общество из тупика противостояния социальных сил, не было. Все было связано

⁴³ Кистяковский Б.А. В защиту права. Вехи. Из глубины. М.: Правда, 1991. 607 с.

⁴⁴ Рыбас С.Ю. Столыпин. М., 2003. С. 138.

только с насилием. По этому поводу очень удачно выразился Б.А. Кистяковский. В 1906 г. он пишет статью «Государство правовое и социалистическое», где указывает, что «для нас, русских, государство - это положение об усиленной и чрезвычайной охране, это военное положение, это военно-полевые суды и смертные казни»⁴⁵.

В результате без особого труда была совершена Февральская революция 1917 года и свергнуто самодержавие. Падение монархии повлекло за собой фактическое изменение формы государства и поставило вопрос о реформировании органов юстиции, и в частности суда.

Законотворческая деятельность Временного правительства, в том числе и по организации судебного реформирования, уже освещалась в отечественной историко-правовой литературе, но или тенденциозно, или фрагментарно. А между тем эта проблема представляет значительный интерес с точки зрения исторического опыта организации судостроительства, судопроизводства и судебного управления.

Для разработки наиболее важных законодательных актов в марте 1917 года при Временном правительстве был создан специальный орган - Юридическое совещание⁴⁶, что свидетельствует об устранении действующей на тот момент IV Государственной думы от принятия государственно-властных решений, поскольку старый порядок принятия законов был неприменим. Таким образом, Временное правительство с помощью Юридического совещания издавало законы вне всякой установленной действующим законодательством процедуры⁴⁷.

Юридическое совещание - практически полностью дублировало функции Государственной думы, лишь за тем исключением, что его деятельность была подчинена Временному правительству. В задачи Совещания входили юридическая оценка постановлений, указов Временного правительства и распоряжений министерств, представление юридических заключений по отдельным вопросам деятельности органов Временного правительства, подготовка Учредительного собрания с 26 июля 1917 г. Совещание за достаточно короткий период своей деятельности выработало большое количество правовых актов, ставших постановлениями Временного правительства. Принятые акты носили ключевое политическое значение в решении вопроса не только преобразования государственного строя, формирования избирательной системы, созыва Учредительного Собрания, но и судебной системы⁴⁸. Примечательно, что в Юридическое совещание вошли такие крупнейшие юристы и государственные деятели России, как Ф.Ф. Кокошкин, В.А. Маклаков, М.М. Винавер, А.А. Боголепов, В.М. Гессен, В. Ф. Дерюжинский, С.А. Котляревский, В.Д. Набоков, Б.Э. Нольде, А.А. Булат, М.В. Вишняк, В.В. Водовозов, Н.И. Лазаревский, Я.М. Магазинер,

⁴⁵ Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. 1990. № 6. С. 141-156.

⁴⁶ ГАРФ. Ф.1792. Оп.1. Д.45. 1-11.

⁴⁷Скрипилев Е.А. Всероссийское Учредительное собрание. М., 1982. С. 81.

⁴⁸ ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 14. Л. 5 – 13; ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 2. Л. 87 – 96; ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 12. Л. 103 – 143; ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 14. Л. 5 – 13; ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 12. Л. 143 – 160; ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 15. Л. 1 - 10.

Э.Э. Понтович, И.В. Яшунский и другие, что обеспечило высокое качество юридических актов, принимавшихся Временным правительством⁴⁹.

Анализ основных правовых актов государственного управления, изданных с 25 февраля по 3 марта 1917 г., позволяет сделать вывод о том, что Временное правительство являлось единственным легальным органом власти, поскольку в Манифесте об отречении от престола от 3 марта 1917 г. бывший монарх призвал всех граждан России подчиниться Временному правительству, «облеченному всею полнотою власти, впредь до того», как будет «в возможно кратчайший срок, на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования» избрано Учредительное Собрание, первейшая цель которого - определить форму правления в России⁵⁰.

Временное правительство в первые же дни после своей легализации начинает предпринимать достаточно активные шаги для изменения государственного строя России, в том числе и судебной системы. В первую очередь, упраздняется наиболее реакционная часть царской юстиции (верховный уголовный суд, особые присутствия Правительствующего Сената, особые суды с участием сословных представителей судебных палат и окружных судов). Такие кардинальные меры объяснялись несколькими причинами. Во-первых, названные суды Российской Империи в силу своих обязанностей осуществляли непосредственные распоряжения прежней власти и авторитетом у населения не пользовались. Во-вторых, в предреволюционный период в стране процветало негативно-отрицательное и неуважительное отношение к праву, законам и нормативному порядку. Обусловлены они были разными причинами: юридическим невежеством, косностью, отсталостью и правовой неграмотностью основной массы. По мнению В.А. Туманова, подобные антиправовые установки и стереотипы - это «элемент, черта, свойство общественного сознания и национальной психологии... отличительная особенность культуры, традиций, образа жизни»⁵¹. К тому же после революции идея закона, которая ассоциировалась у общества с самодержавием, монархом, нежели с юридическими нормами⁵², перестала вообще существовать.

К началу 90-х годов в России не оставалось не подвергнутыми коррекции практически ни одного из провозглашенных реформой 1864 года принципиальных позиций. Справедливости ради, все же следует отметить, что начало XX века характеризуется некоторыми позитивными переменами в судебной системе. В мае 1913 г. на рассмотрение IV Государственной думы поступил проект закона от 15 июня 1912 года «О преобразовании суда в сельских местностях» и о введении его в действие. Принят он был Государственной думой 26 июня 1913 г., а введен в действие с 1 января 1914 г. и только в десяти юго-западных губерниях: Харьковской, Екатеринославской, Курской, Полтавской, Киевской,

⁴⁹ Конституционные проекты Временного правительства // Вестник права. 1917. №20. С. 412-413.

⁵⁰ Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате. Пг., 1917. № 54. Ст.345.

⁵¹ Туманов В.А. О правовом нигилизме // Государство и право. 1989. № 10. С. 20.

⁵² Хойман С.Е. Взгляд на правовую культуру предреволюционной России // Государство и право. 1991. № 1. С. 121,123.

Волынской, Подольской, Черниговской, Херсонской и Таврической. К 1917 г. закон 15 июня 1912 г. действовал в 20 губерниях⁵³.

В результате принятия названного Закона уездные земские собрания получили право выбирать мировых судей, фактически упразднённых в 1889 году. В результате судебная власть от земских начальников (должностных лиц) постепенно стала передаваться в руки мировых судей⁵⁴.

Во второй половине XIX-начале XX века в России начинает возрождаться система органов административной юстиции. Особенно иллюстративно данный институт просматривается в рамках административной реформы П.А. Столыпина, в которой важное место занимала проблема создания целостной системы гражданской администрации и органов административной юстиции. В результате этих реформ предполагалось создание смешанных административно-судебных коллегий в уездах и губерниях, деятельность которых должна была осуществляться только на основе соблюдения форм состязательного процесса, а также превращение 1-го департамента Сената в дееспособный высший судебно-административный орган⁵⁵. Последнее нашло свою оценку в высказываниях известных юристов того времени. Видный правовед того времени А.И. Елистратов придавал большое значение развитию административной юстиции. В его трудах получили развитие идеи ограничения государственного принуждения в отношении личности как главного признака правового государства, перспективы создания в структуре государственного управления России административной юстиции. Характеризуя закон от 26 декабря 1916 г. об изменениях в устройстве и в порядке производства дел Сената, А.Е. Елистратов писал: «Традициям сенатской волокиты, убивающей всякую веру в подзаконность управления, противопоставлены существенные улучшения в порядке производства дел. Введение состязательного начала в процессе уравнивает положение сторон министров и граждан, выступающих в качестве заинтересованных лиц. Обеспечению правосудия служит устность и публичность. Возможность добиться в департаменте окончательного решения в связи со сроком, установленным для министерских заключений, является известной гарантией сравнительно скорого завершения дела»⁵⁶. Вышеназванным Законом вводилось состязательное начало, за сенаторами–судьями признавалась несменяемость, ослаблялось влияние заинтересованных органов управления, в частности министерств, на решения дел в 1-м департаменте Сената, рассмотрение жалоб становилось не только состязательным и устным, но и публичным. В то же время Законом не было предусмотрено наличие у сенатора–судьи высшего юридического образо-

⁵³ Терентьев Р.В. Реформа местного суда в России в начале XX в. (историко-правовой аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб.: РИО СПб филиала РТА, 2005. С. 11.

⁵⁴ Васильев А.А. Закон о преобразовании местного суда 15 июня 1912 г. СПб.: Издание юридического книжного магазина В.П. Анисимова, 1913. 119 с.

⁵⁵ Тарасов И.Т. Организация административной юстиции // Юридический вестник. 1887. Т. 26 (№ 9); Коркунов Н.М. Веское государственное право. Т.2. Особенная часть. СПб., 1893. С. 378;

Лазаревский Н.И. Правительствующий Сенат как орган надзора // Право. 1901. № 15;

Гессен В.М. Главные моменты в юриспруденции России в XIX веке // Право. 1901. № 6;

Корф С.А. Реформа Сената // Юридический вестник. 1915. № 12 (IV).

⁵⁶ Елистратов А.И. Реформа Сената // Вестник права. 1917. №14. С. 113-114.

вания и соответствующего стажа работы, что, безусловно, могло повлиять на законность принимаемого решения. Самостоятельность сенаторов–судей ограничивалась обязанностью Сената представлять свои решения на утверждение императора, что несомненно влияло на самостоятельность сенаторов и принятие решений на основе принципа целесообразности. Однако в таком качестве 1-й департамент Сената не смог развернуть свою деятельность, поскольку Закон от 26 декабря 1916 г. вводился в действие с 1 мая 1917 года, но в феврале 1917 года в России была совершена очередная революция.

Осуществляя реформирование судебной системы после Февральской революции 1917 года, Министерство юстиции как орган судебного управления пытается опереться на положения и принципы Судебных уставов 1864 г. В частности, указом Временного правительства от 4 марта 1917 г., как указывалось выше, упраздняются созданные при самодержавии особые суды: Верховный уголовный суд и особые присутствия Сената, судебные палаты и окружные суды с участием сословных представителей⁵⁷. Постановлением от 30 марта 1917 г. дела, подсудные этим установлениям, передаются в компетенцию суда присяжных⁵⁸. Во всех судебных органах институт сословных представителей заменяется на институт присяжных заседателей.

Автор исследования приходит к выводу, что в области судебного строительства Временное правительство более всего преуспело в расширении полномочий присяжных заседателей. Об этом свидетельствует постановление Временного правительства «Об уголовной и гражданской ответственности служащих» от 11 апреля 1917 г., которым восстанавливается право заседателей участвовать не только в судопроизводстве окружных судов, но и судебных палат и Уголовно-кассационного департамента Сената. В ведение присяжных заседателей возвращаются все категории дел, постепенно изъятые у них после судебной реформы 1864 г., в том числе, «против порядка управления, о должностных преступлениях, против общественного благоустройства и благочиния» и др. Более того, присяжные заседатели при Временном правительстве получают возможность рассматривать дела и о государственных преступлениях, которые никогда в истории России не были им подсудны⁵⁹.

Интересным историческим фактом является и то, что Временным правительством в России был создан военный суд присяжных, который действовал не только в воинских частях в тылу, но и на фронтах первой мировой войны. В определенных случаях его юрисдикция распространялась и на гражданское население. Однако солдаты не питали особого доверия к судам с участием военных присяжных заседателей. Проявлялось это в том, что солдаты часто отказывались участвовать в выборах присяжных заседателей, а избранные из солдат присяжные не являлись на заседания суда⁶⁰.

⁵⁷ Вестник Временного правительства. 1917. № 1.

⁵⁸ Постановление Временного правительства от 30 марта 1917 года о подсудности дел суду присяжных заседателей // Вестник права. 1917. № 18. С.378.

⁵⁹ Вестник Временного правительства 1917. №32.

⁶⁰ Вестник Временного правительства. 1917. № 56, 95. Подробнее о военных судах присяжных см.: Демичев А. Военный суд присяжных // Законность. 1997. № 8. С. 56-58.

Изменения коснулись и правительствующего Сената. В соответствии с постановлением правительства он остается высшей кассационной инстанцией и одновременно выполняет ряд иных судебных функций. В частности, кассационному департаменту Сената передается рассмотрение дел о преступлениях по должности, подведомственных упраздненному верховному уголовному суду. В структуре правительствующего Сената учреждается Высший дисциплинарный суд, предназначенный для рассмотрения о дисциплинарных проступках судей. Помимо этого в преддверии проведения выборов в Учредительное собрание было образовано особое присутствие Сената для разрешения сомнений, возникающих при применении положения о выборах в Учредительное собрание⁶¹.

Достаточно серьезным преобразованиям подвергается система местных судов. В этих целях Министерство юстиции окончательно упраздняет должности земских начальников и кандидатов на эти должности. Судебные функции земских начальников передаются временным судам, а административные - уездным комиссарам Временного правительства. Таким образом, происходит разделение административных и судебных функций.

Министерство юстиции, как орган судебного управления, всячески способствует распространению действия мировой юстиции: изменяется состав мирового суда, расширяются его полномочия, по некоторым уголовным и гражданским делам, подведомственным мировым судьям, вводится коллегиальная форма отправления правосудия, так называемое особое мировое присутствие с добавочным мировым судьей и двумя членами. Иные обязанности мировых судей, установленные действующим на тот период законодательством, исполнялись ими единолично⁶².

Судебное управление при Временном правительстве было сосредоточено и на такой проблеме, как многовластие в судебной сфере, что негативно влияло на общественно-политическую обстановку в стране. В Петрограде, Москве и других городах организовывались так называемые революционные суды. Они имели различные названия: межпартийный совестный суд в Москве, судебное присутствие во Владимире, судебно-следственная комиссия в Туле, международный суд в Екатеринославле. Все эти суды организовывались самочинно из представителей партий, общественных организаций и Советов рабочих и солдатских депутатов с целью «подавления контрреволюции и защиты завоеваний народа». В то же время они, не являясь легитимными судебными органами, применяли различные наказания, вплоть до ареста на небольшие сроки. В связи с чем для «быстрого устранения печальных недоразумений, возникающих между солдатами, населением и рабочими»⁶³, Временным правительством были созданы временные суды, но одновременно с этим было предложено «все судебные установления, образованные населением по своему почину, упразднить»⁶⁴. Действовали временные суды в составе мирового судьи (председатель), выборного представителя от армии и выборного представителя от рабочих. К подсуд-

⁶¹Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960.

⁶² Максимов В.В. Мировая юстиция: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 44.

⁶³ ГАРФ.Ф.1779. Он. 2. Д. 1. Ч. I. Л. 300-307.

⁶⁴ Вестник права. 1917. № 22-23. С. 378.

ности временных судов были отнесены дела об агитации против нового строя, о продаже спиртных напитков, о сокрытии торговцами продовольствия, о кражах, хулиганстве и т.д. Суды имели право наложения различных наказаний: от внушения до тюремного заключения сроком на полтора года. Приговоры приводились в исполнение немедленно и обжалованию не подлежали. По мнению исследователей советского периода, учреждение временных судов имело целью придать видимость проведения «революционизирования» старого царского суда⁶⁵.

Организационно–управленческая деятельность Министерства юстиции коснулась и продолжения создания в стране административной юстиции, входившей в свое время составной частью в административную реформу, предложенную А.П. Столыпиным. Однако Временное правительство продвинулось в этом вопросе гораздо дальше, чем это было при самодержавии. В этих целях был принят специальный закон об административных судах - Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 года⁶⁶. В соответствии с ним организация административных судов в России основывалась на двух основных принципах. Во-первых, органы административной юстиции должны были быть связаны с системой общих судов страны. Во-вторых, эти органы должны были быть привязаны к административно-территориальным единицам России: государству, губерниям и уездам. В статье 1 Положения провозглашалось: «Власть судебная по делам административным принадлежит: административным судьям, окружным судам и Правительствующему Сенату»⁶⁷. В результате в составе губернского окружного суда создавалось коллегиальное административное отделение, находящееся в несколько особом положении по сравнению с другими отделениями общего суда. На уездном уровне назначался административный судья, представлявший единоличную власть⁶⁸ с самостоятельным делопроизводством. К подведомственности судей по административным делам были отнесены споры между государственными органами и органами самоуправления, а также общественными организациями. В последующем под их юрисдикцию были переданы дела о спорах, связанных с деятельностью земельного и продовольственного комитетов.

Закон от 30 мая 1917 года исходил из того, что нарушенное право должно быть восстановлено в полном объеме, и суду для этого были предоставлены соответствующие полномочия. В частности, Закон предоставил суду не только право отмены, но и право изменения административных решений. Согласно предоставленным Законом полномочиям административный суд имел возможность непосредственно пресекать действия, нарушающие законный порядок и права граждан. Таким образом, представлялось, что «суд не заменяет волю администрации какой-либо волей, а только вводит волю администрации в пределы закона»⁶⁹.

⁶⁵ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. В эпоху потрясений и реформ. Российские прокуроры. 1906-1917. М., 1996. С. 406-408; Крыленко Н.В. Советское правосудие. Суд и прокуратура в СССР. 2-е изд., испр. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1937. С. 32.

⁶⁶ Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. 1917. Отдел 1. №122. Ст.655.

⁶⁷ Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства . 1917. №127. Ст.692.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Кулишер А.М. Административный суд в России // Право. 1917. №29-30. 25 июля.

Поскольку в стране продолжала действовать старая система местных судов, то, безусловно, перед Министерством юстиции, как органом судебного управления, остро встал вопрос о смене части судей, назначенных еще царским правительством. Однако такие организационные предложения Министерства юстиции сразу вызвали острые дискуссии среди известных юристов. Уместно отметить, что еще в период внесения изменений в либеральное законодательство 1864 г. (контрреформирования) по этому вопросу обозначились два противоположных лагеря известных юристов, государственных и общественных деятелей. С одной стороны, противники института несменяемости судей, это М.Н. Катков, К.П. Победоносцев и другие. Так, М.Н. Катков в «Московских ведомостях», редактором которой он являлся, назвал несменяемость судей не иначе как «самодержавием в самодержавии»⁷⁰. И здесь же, только уже позднее, он заявил о «возмутительной нелепости доктрины о независимости судов от правительства... о несменяемости судей, об абсолютной непререкаемости окончательных судебных решений»⁷¹. С другой стороны, защитники принципа несменяемости судей. Среди них были такие известные юристы, как И.В. Гессен⁷², А.Ф. Кони⁷³, И.Я. Фойницкий⁷⁴, Е.В. Васильковский⁷⁵, М.А. Филиппов⁷⁶, В.К. Случевский.⁷⁷ К вопросу о несменяемости судей в ходе судебной реформы обращались Г.А. Джаншиев, М.Ф. Громницкий, Д.Н. Набоков, Я.К. Городынский, К.Д. Анциферов и другие. Все они выступали и до февральских событий и после них с резким осуждением предложений об отмене судейской несменяемости, считая этот институт гарантом независимости судей от каких-либо воздействий и давлений сверху. В результате понимания важности принципа несменяемости судей предложение об его отмене даже временной, было отвергнуто большинством участников совещаний в Министерстве юстиции. В связи с чем Временным правительством было принято два постановления.

Первое постановление от 20 марта 1917 г. «Об условиях занятия должностей по судебному ведомству», в силу которого для назначения на должности по судебному ведомству необходимо было прослужить в судебном ведомстве или состоять в звании присяжного поверенного: 1) для должности члена окружного суда - четыре года; 2) для должности председателя, товарища председателя окружного суда или члена Судебной палаты - шесть лет; 3) для должности Председателей Судебной палаты - восемь лет; 4) для должности сенаторов кассационных департаментов Сената - десять лет.

Вслед за ним было принято дополнительное постановление от 26 апреля 1917 г. «О допущении некоторых категорий лиц к назначению на должности по

⁷⁰ Собрание передовых статей «Московских ведомостей» //Московские ведомости. 1878. № 318.

⁷¹ Там же . 1884. №70.

⁷² Гессен И.В. Судебная реформа. СПб., 1905; Гессен И.В. К сорокалетию судебной реформы // Право. 1904. № 47. ; Гессен И.В. Адвокатура // Право.1914. № 47.

⁷³ Кони А.Ф. Доклад в защиту несменяемости судей. Судебные речи. СПб., 1906; Кони А.Ф. Очерки и воспоминания. СПб., 1906. ; Кони А.Ф. Предельный возраст для судей //Журнал министерства юстиции (далее Ж М Ю). 1895. Кн. 5; Кони А.Ф. Нравственные начала в уголовном процессе //Ж М Ю. 1902. Кн. 1.

⁷⁴ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1896.

⁷⁵ Васильковский Е.В. Курс гражданского процесса. СПб., 1913.

⁷⁶ Филиппов М.А. Судебная реформа. СПб., 1871. С. 60-69

⁷⁷ Случевский В.К. Учебник русского уголовного процесса. СПб., 1910.

судебному ведомству». Оно открывало перспективы занятия должности судьи и для тех, кто не имел стажа работы в судебном ведомстве, но имел ученую степень магистра или доктора римского, гражданского или уголовного права и занимался научной и преподавательской деятельностью в течение сроков, указанных в первом постановлении.

Постановлением Временного правительства от 20 марта 1917 г. «Об условиях занятия должностей по судебному ведомству» закреплялись виды дисциплинарных наказаний, которым могли быть подвергнуты в то время судьи в порядке дисциплинарного производства: предостережение; замечание; выговор без внесения в послужной список; вычет из жалования; арест не более как на семь дней; перемещение с высшей должности на низшую, а в отдельных, четко определенных случаях судья мог быть подвергнут в порядке дисциплинарного производства перемещению в другую местность на равную судебскую должность; увольнение от должности⁷⁸.

По поводу замещения должностей судей в соответствии с вышеназванным постановлением Временного правительства в историко-правовой литературе советского, да и современного периода, сложилось мнение, что такие требования гарантировали сохранение судебного аппарата в руках бывших царских чиновников⁷⁹.

В связи с этим будет нелишне привести слова Б.А. Кистяковского, который, выступая вскоре после Февральской революции на собрании Московского юридического общества, сказал: «Прежнее государственное устройство России прекратило свое существование, но государство продолжает существовать. Прежде всего, остался, существует и действует правопорядок, направляющий деятельность государственных учреждений и регулирующий отношения между ними и гражданами и граждан между собой... Основным принцип всякого правопорядка заключается в том, что правовая норма действует до тех пор, пока она не отменена новой нормой. Непрерывность правопорядка, которая до сих пор соблюдалась, должна охраняться и в будущем»⁸⁰.

По мнению автора, монографии Б.А. Кистяковский, как юрист и социолог, под правопорядком, безусловно, понимал и отправление правосудия, которое никак не могло быть доверено самочинно создаваемым судам и людям, не имеющим соответствующего юридического образования и подготовки. И с учетом сказанного становятся понятными следующие слова лидера Временного правительства А.Ф. Керенского «Я выше всего ставлю право... новый строй должен быть основан на праве и справедливости»⁸¹.

Значительным шагом Временного правительства в области возвращения принципов судебной реформы 1864 г. стала отмена (13 марта 1917 г.) военно-полевых судов, созданных еще при самодержавии. Однако буквально через четыре месяца (10 июля 1917 г.) им же учреждаются военно-революционные су-

⁷⁸ Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. 1917. № 69. Ст. 390; № 100. Ст. 557.

⁷⁹ Кожевников М.В. История советского суда. 1917-1956 годы. М., 1957. С. 54; Максимов В.В. Судебная реформа: проблемы и итоги //Время. 2001. № 184(571).

⁸⁰ Юридический вестник. 1917. Кн. 16.(1).С. 8-10.

⁸¹ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. В эпоху потрясений и реформ. Российские прокуроры. 1906-1917. М., 1996. С. 232.

ды солдат и офицеров⁸², а 29 июля этого же года – военно-революционные морские суды. Вследствие этого в историко-правовой литературе утвердилось мнение, что «фактически никакой отмены военно-полевых судов не было; остались те же военно-полевые суды, действовавшие только под другим названием»⁸³. Однако с таким утверждением трудно согласиться по следующим причинам. Военно-полевые суды, созданные при самодержавии, - это ответ государства на активизацию терроризма в России в конце XIX в. В тот период в ведение военно-полевых судов были переданы все дела о политических убийствах и иных насильственных действиях в отношении должностных лиц, государственных и общественных деятелей. Уголовные дела указанной категории преступлений рассматривались в закрытых судебных заседаниях, а приговоры обжалованию (апелляции) не подлежали.

Другое дело, военно-революционные суды солдат и офицеров, а также военно-революционные морские суды. Например, к подсудности военно-революционных морских судов (такая же подсудность была и у военно-революционных судов солдат и офицеров⁸⁴), как видно из журнала заседания Временного правительства №144 от 29.07.1917 г., относились дела о государственной измене; побеге к неприятелю, самовольное оставление своего места во время боя и уклонение от участия в бою; подговоре, подстрекательстве и возбуждении к сдаче, бегству или уклонению от сопротивления противнику; сдаче в плен без сопротивления; самовольной отлучке с караула или вахты в виду неприятеля; о насильственных действиях против начальников из офицеров и матросов; о сопротивлении исполнению боевых приказаний и распоряжений начальника, явное восстание и подстрекательство к нему; нападении на часового или военный караул и о вооруженном им сопротивлении или умышленном убийстве часового; об умышленном убийстве, изнасиловании, разбое и грабеже лиц в войсковых районах, подчиненных командующему флотом.

Тому же наказанию подлежали и неприятельские шпионы. Все это лишний раз свидетельствует о том, что созданные Временным правительством военно-революционные суды как общевойсковые, так и морские не имели никакого отношения к делам, связанными с терроризмом, политическими убийствами и иными насильственными действиями в отношении должностных лиц, государственных и общественных деятелей.

Более того, во всех актах Временного правительства, регламентирующих деятельность военно-революционных судов, в частности морских, указывалось, что они «могут быть учреждаемы распоряжениями командующих флотами, начальниками отдельных отрядов – на дивизиях, бригадах, отдельных кораблях и дивизиях комендантами морских крепостей и начальниками укрепленных позиций, пользующимися правами не ниже начальника дивизии для рассмотрения дел о важнейших преступлениях (перечисленных выше – Р.А.),

⁸² ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 1. Ч. III. Л. 73 об.–78.

⁸³ Кожевников М.В. История советского суда. 1917-1956 годы. М., 1957; Портнов В.П., Славин М.М. Становление правосудия Советской России (1917-1922 гг.). М.: Наука, 1990. С. 65.

⁸⁴ Журнал заседаний Временного правительства №129 от 10.07.1917// ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 1. Ч. III. Л. 73 об.–78.

если преступления эти представляются настолько очевидными, что не требуют производства предварительного следствия»⁸⁵ (выделено - Р.А.).

Научно-теоретическое осмысление концептуальных проблем построения реально действующей судебной системы после февральских событий 1917 года показывает, что Временное правительство оказалось перед выбором: либо создавать радикально новую судебную систему, либо преобразовать доставшееся от самодержавия наследие в соответствии с принципами судебной реформы 1864 года. В том и другом случае основания для преобразования судебной системы были, и Временное правительство признавало это. Достаточно красноречиво свидетельствует об этом постановление Временного правительства от 25 марта 1917 г., указавшего на перерождение царских правовых институтов (слова из водной части, которой приведены выше).

Иллюстрацией этому может служить и приказ по военному ведомству от 21 апреля 1917 г. № 233, в котором прямо говорилось о пересмотре всей судебной системы. Однако все осложнялось тем, что Временное правительство, очутившись в сгустке назревших юридических, экономических и политических причин, в условиях нарастания социальной напряженности, частых правительственных кризисов, продолжающейся первой мировой войны, оказалось не готовым к проведению кардинальных изменений в сфере судоустройства и судопроизводства. В связи с чем оно было вынуждено «признать необходимым, по мере изготовления проектов по отдельным первоочередным вопросам, немедленно вводить в действие эти проекты»⁸⁶.

Тем не менее, автор монографического исследования приходит к выводу, что Временное правительство не могло пойти по пути радикального изменения судебной системы (как это произошло, например, после Октябрьской революции 1917 г.) по следующим причинам. Во-первых, упразднение судов прежнего режима повлекло бы за собой потерю квалифицированных судебных кадров. Поэтому, чтобы избежать больших кадровых потерь, Временное правительство проявило осторожность и пошло по пути как сохранения судей, назначенных еще при царе, так и многих дореволюционных законов, лишь дополняя либо изменяя их и обосновывая все это принципом преемственности в праве, его непрерывностью. Примером тому является возрождение института административной юстиции.

Во-вторых, благодаря также определенной осторожности Временному правительству удалось использовать огромный научный потенциал, которым располагала наука русского права, имевшая к тому историческому периоду неоспоримые достижения. Не случайно законодательная деятельность Временного правительства в области судоустройства и судопроизводства была достаточно интенсивной, и все юридические акты выполнены на высоком юридическом уровне. Между тем любые радикальные преобразования в этой области могли

⁸⁵ ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 1. Ч. III. Л. 207 об.–210 об.; Рууд Ч. А., Степанов С.А. Фонтанка, 16: политический сыск при царях. М., 1993. С. 76.

⁸⁶ ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 354. Л. 37.

бы повлечь за собой утрату некоторого уже достигнутого уровня упорядоченности, судебного управления и постепенного перевода его в новое качество.

Что же касается судебного управления после Февральских событий 1917 года, то оно было сосредоточено в Министерстве юстиции Временного правительства. К сожалению, деятельность Министерства юстиции в межреволюционный период 1917 г. не получила комплексного освещения в историко-юридической науке. Однако можно с полной уверенностью утверждать, что в задачи Министерства, также как и такого Министерства при самодержавии, входило осуществление руководства судебными органами. Заведуя личным составом судов, оно получило право назначения и увольнения следователей по важнейшим делам в окружных судах, а также городских судей и членов уездных окружных судов. Министерство юстиции руководило и осуществляло контроль за деятельностью мировых судей, присяжных заседателей, судей временных и военно-революционных судов. Например, министр юстиции в порядке надзора мог отменить любой приговор временного суда, а в порядке контрольной деятельности поставить вопрос о дисциплинарной ответственности любого судьи⁸⁷.

Возвращаясь к историческому значению деятельности Временного правительства, следует отметить, что оно выполнило не только свою функцию, состоящую в разрушении некоторых социальных институтов и традиций общества периода монархического режима, но и положило начало ряду демократических реформ в области как государственного, так и судебного строительства.

Однако установившееся двоевластие, формирование двух полярных процессов демократизации, в которых проявилось различное отношение к праву, законности и правопорядку, неадекватность реагирования на быстрые изменения, происходящие в стране, оттягивание под разными предлогами решение самых насущных задач, стоящих перед раздираемым противоречиями обществом, стали вызывать у народа недовольство деятельностью Временного правительства. В результате по всей стране начались где стихийные, а где и организованные массовые демонстрации протеста.

Таким образом, установлению советской власти предшествовал мощный системный кризис Временного правительства, связанный с «углублением хозяйственных трудностей и ростом социальной напряженности в обществе, а также с событиями на фронте»⁸⁸.

В начале октября 1917 года большевики составляли уже большинство в советах. Фактически в этот достаточно сложный для истории нашего государства период встал выбор: либо Временное правительство и в последующем военная диктатура, либо диктатура пролетариата. На то, что грядет установление военной диктатуры, указывало многое: в стране царил анархия, беспорядки, погромы, устраивались самосуды, в деревнях захватывались земли. В немалой степени на формирование радикальной направленности оказали экономический кризис и безработица, поскольку началось массовое закрытие промышленных предприятий, в результате сотни тысячи голодных, озлобленных лю-

⁸⁷ ГАРФ. Ф. 1790. Оп. 2. Д.55. Л. 29.

⁸⁸ Октябрьская революция. Вопросы и ответы. М., 1987. С. 69.

дей оказались на улице. Крайне унижительным было и внешнее положение России. В результате такого системного кризиса Временное правительство уже не могло удержать власть в своих руках. Поэтому 12-14 сентября 1917 года В.И. Ленин обращается в ЦК партии, настаивает на захвате власти путем вооружённого восстания, с последующей передачей власти советам. И когда 25 октября в столице началось вооруженное столкновение, на стороне Временного правительства не оказалось практически никакой вооруженной силы⁸⁹.

В этот же день состоялся 2-й Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, который объявил единственной законной властью России власть советов и Россия стала советской республикой⁹⁰.

В течение нескольких месяцев – с 25 октября 1917 г. до середины февраля 1918 г. – советская власть установилась почти на всей территории России. В результате Октябрьской революции советы из органов оппозиции превратились в органы новой формирующейся власти. В короткий срок были упразднены старые центральные органы власти: Сенат, Государственная канцелярия, Синод, министерства, карательные учреждения и, в том числе, судебная система.

Поэтому перед большевиками сразу встала необходимость выработки концепции пролетарской судебной реформы переходного периода. На взгляд автора исследования, она заключалась в следующем:

- в обозначении корневых проблем судебной системы периода самодержавия и Временного правительства;
- в определении основных узловых моментов для внесения поправок в законодательство самодержавия и Временного правительства, регулирующих судоустройство и судопроизводство;
- в разработке предложений по конкретным правовым и организационным мерам осуществления прогрессивных преобразований в судебной системе пролетарского государства;
- в определении и обосновании основных идеологических принципов судоустройства, судопроизводства и судебного управления;
- в определении ключевых проблем во взаимоотношениях судов и органов судебного управления.

Для пролетарского государства и ушедшей в историю Российской Империи было общим то, что ими в функционировании власти отрицался принцип разделения властей «как способ организации и функционирования органов государственной власти»⁹¹. Поэтому автор исследования приходит к выводу, что довольно амбициозные планы Советского государства о формировании судебной системы с подлинной независимостью судей, в принципе не могли быть реализованы. В результате большевикам пришлось корректировать все свои планы в пользу иного принципа – партийного и идеологического монизма, который по вертикали пронизывал всю иерархию властных отношений - от главы

⁸⁹ Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде. Документы и материалы. М., 1957; Наше отечество. Опыт политической истории. М., 1991. Т. 1. С. 347.

⁹⁰ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. М., 1942.

⁹¹ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С. 112-115.

государства вплоть до самых низших звеньев власти и ячеек общества. Такое управление особенно характерно для начала 30-х гг., а первоначально вся полнота власти была сосредоточена в представительных органах государственной власти - Советах рабочих и крестьянских депутатов. Соответственно все это напрямую повлияло на формирование и развитие судебных органов и органов судебного управления.

Основы советской судебной системы были заложены сразу после октябрьских событий 1917 года. Согласно декрету II Всероссийского съезда Советов в качестве центрального органа судебного управления создается Наркомат юстиции РСФСР (далее - Наркомюст РСФСР). Он осуществлял надзор за исполнением законов с правом опротестования незаконных постановлений и решений исполнительной власти, мог привлекать к уголовной ответственности нарушителей закона, надзирал за органами следствия и руководил расследованием дел, мог требовать пересмотра приговоров и решений судов, осуществлял надзор за законностью и правильностью содержания заключенных под стражей и через тюремно-карательный отдел осуществлял управление местами заключения. На местах представителями наркомата были комиссары юстиции, которые избирались местными Советами и фактически являлись местными органами судебного управления.

Говоря о формировании и развитии судебного управления в Советском государстве, нельзя обойти вниманием то, что в ходе Октябрьской революции кадровый состав управленцев обновился, а принципы и методы руководства людьми оставались практически прежними. По мнению автора исследования, данное обстоятельство лишней раз свидетельствует о том, что после Октябрьской революции в основном сохранилась преемственность в формах, методах и приемах судебного управления.

Таким образом, преемственность в управлении, в том числе и судебном, - явление объективное, существующее в любом историческом периоде развития нашего государства. Поэтому отрицание преемственных связей с методами и приемами судебного управления любого предыдущего исторического этапа, в частности царской России, ошибочно. Они реально существовали, проявлялись в сущности, форме и содержании советского судебного управления и распространялись на весь советский период.

Таким образом, уходящие корнями в 1917 год традиции судебного управления - это заимствованная Советским государством у Российской Империи форма управления судами по вопросам назначения, перемещения, увольнения чинов судебного ведомства, учреждения и упразднения судов, а также осуществления надзора за их работой⁹². То есть основным направлением в деятельности органов юстиции как в царской России, так и после Октябрьской революции 1917 года являлось судебное управление.

Безусловно, Советское государство, вбирая в себя уже сложившиеся приемы и методы судебного управления, не было заинтересовано в полной экстра-

⁹² История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930г. / автор-сост. И.Н. Кузнецов. 2-е изд. Минск, 2003. С. 216.

поляции сложившихся до революции форм управления судами. Поэтому отдельные известные методы руководства судами приспособлялись и адаптировались к новым условиям, но это отнюдь не указывало на отсутствие преемственности исторических этапов.

На взгляд автора исследования, перенесение прошлого в настоящее предполагалось лишь как переходный этап в государственном управлении судами, поскольку сложившаяся после Октябрьской революции 1917 года политическая и экономическая ситуация не давала по вполне понятным причинам реальной возможности прогнозировать развитие законодательства в этом направлении, а тем более изучать эффективность судебного управления при воздействии различных факторов внешнего порядка (политических, экономических, социальных и др.). Отсюда автор монографии приходит к выводу, что функция государства по руководству судами то расширялась, то сужалась и постоянно зависела от двух факторов: во-первых, от целей и задач, стоящих перед государством, и во-вторых, от необходимости решения целого комплекса вопросов, связанных с созданием и обеспечением надлежащих условий для осуществления судами правосудия. Под обеспечением надлежащих условий понималось финансирование судебной деятельности, материально-техническое обеспечение судов, подбор и расстановка кадров, организация выборов судей и народных заседателей и решение многих других организационных вопросов. Все это, безусловно, давало субъектам судебного управления (уполномоченным на то органам) возможность контролировать суды, а подчас прямо или косвенно вмешиваться и в отправление правосудия.

§ 2 Судебное управление в идеологии и развитии строительства системы советских судебных органов

Теоретические взгляды К. Маркса, Ф. Энгельса и В. Ленина на государство и право оказали определяющее влияние на формирование идеологии государства и права в России после Октябрьской революции 1917 года. Результатом особенной точки зрения, с которой они оценивали все явления в сфере, охватываемой наукой о государстве и праве, стало появление такого феномена, как государственно-правовая идеология, оценка государственно-правовых явлений с жестко ограниченных позиций теоретического классового сознания, с позиций непримиримой борьбы классов⁹³.

Таким первым нормативным актом Советской России стала Конституция РСФСР 1918 г., в которой утверждалось, что Россия переходит к новой разновидности республиканской формы правления и объявляется республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, с принадлежащей этим советам властью в центре и на местах⁹⁴. При этом В.И. Ленин уточнил, что речь

⁹³ Березко В.Э. Авторитаризм как юридическая категория государственно-правовой идеологии западноевропейского марксизма //История государства и права. 2008. № 8.

⁹⁴ Первая советская Конституция (Конституция РСФСР 1918 года) / под ред. А.Я. Вышинского. М., 1938. С. 427 - 435.

идет не о парламентской республике, поскольку возвращение к ней от С.Р.Д. (Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов), по его мнению, было бы шагом назад, а о республике Советов рабочих, батрацких и крестьянских депутатов по всей стране, снизу доверху⁹⁵.

Естественно, при таком основном законе государства классовая борьба была просто неизбежна, и поэтому не случайно период до принятия Конституции СССР 1924 года характеризовался самой острой борьбой со свергнутыми классами, преодолением самого яростного сопротивления внутренней и внешней контрреволюции. При этом единственная государственная идеология играла доминирующую роль и в организации судеустройства.

Исследуя данную проблему, А.А. Третьякович и М.Е. Хлопаева указывали, что законность не стала ориентиром для большевиков. По их мнению, этот период характеризовался работой двух систем расправ: органов ВЧК и системы революционных трибуналов (ревтрибуналов)⁹⁶. Сама идея появления системы революционных трибуналов впервые была озвучена в Декрете «О суде» № 1, подписанном В.И. Лениным 22 ноября 1917 года⁹⁷. Однако следует отметить, что в первоначальном проекте Декрета о революционных трибуналах ничего не говорилось. Идея создания трибуналов возникла лишь на завершающем этапе работы над ним. Представляется, что эти суды, рассматривая дела, связанные с контрреволюцией, саботажем и другими опасными преступлениями, чем-то отдаленно напоминали военно-революционные суды при Временном правительстве. Чтобы направить их работу, Наркомат юстиции, руководимый в то время Штейнбергом, издал 21 декабря 1917 года дополнительную инструкцию, где, в частности, было отмечено, что «меру наказания революционный трибунал устанавливает, руководствуясь обстоятельствами дела и велениями революционной совести»⁹⁸. Первоначально приговоры революционных трибуналов не подлежали обжалованию, однако в случае нарушения установленных форм судопроизводства или обнаружения признаков явной несправедливости приговора Наркомат юстиции имел право обратиться во ВЦИК с предложением назначить вторичное рассмотрение дела. Кассационное обжалование и принесение протестов на приговоры революционных трибуналов были установлены Декретом ВЦИК спустя лишь восемь месяцев (11 июня 1918 г.) после принятия Декрета о суде №1, на основании которого при ВЦИК был создан кассационный отдел.

Первоначальный проект декрета был разработан уже созданным к тому времени органом судебного управления - Народным комиссариатом юстиции РСФСР. Надо заметить, что это был еще период многопартийности, поскольку над созданием проекта работали и большевики, и левые эсеры, достигшие единства по наиболее важным моментам судеустройства нового государства. В част-

⁹⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. М., 1979. Т. 31. С. 115.

⁹⁶ Третьякович А.А., Хлопаева М.Е. Укрепление системы советского правосудия в 1919-1921 гг. // История государства и права. 2006. № 12. С. 25; см. также: Декрет о революционном трибунале был принят 4 мая и опубликован за подписью Председателя Совнаркома В.И. Ленина 17 мая 1918 г. в «Известиях ВЦИК». 1918. № 97 // Ленинские идеи в науке уголовного права. М., 1973. С.4 и др.

⁹⁷ Сборник узаконений РСФСР (далее - СУ РСФСР). 1917. № 4. Ст. 50.

⁹⁸ Собрание узаконений и распоряжений правительства (далее СУ и РП). № 12(1917-1918). С. 179-181.

ности, левые эсеры поддерживали большевиков в упразднении старой судебной системы, но только в части. По их мнению, «новое, освобожденное народное сознание не может мириться с устарелыми формами отправления правосудия»⁹⁹. Однако полностью отказаться от всех институтов дореволюционной судебной системы они не считали нужным. Левые эсеры предлагали упразднить лишь отдельные судебные структуры, такие как сенат, судебные палаты, военный суд и др. И в то же время предлагали оставить в неприкосновенности мировой суд, который пользовался, как они считали, доверием народа.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: в чем же причина принятия такого радикального Декрета о суде №1, какие объективные и субъективные причины подтолкнули большевиков к этому? Отвечая на него, автор исследования приходит к выводу, что решение проблем в сфере судостроительства и судопроизводства большевиками предполагалось оставить на более поздний срок, поскольку было достаточно других проблем, которые следовало решать безотлагательно. При разрешении проблемных ситуаций в судах применялись наиболее подходящие положения прежнего законодательства и давалось их расширенное толкование применительно к условиям советской власти. Однако на данном этапе большевиков постигла та же участь, что и Временное правительство. Дело в том, что по всей стране стали создаваться самочинные революционные, рабочие, крестьянские и солдатские суды, которые не поддавались никакому контролю.

Несколько позднее, характеризуя данный период, В.И. Ленин писал, что революционный народ «начал устраивать свои, рабочие и крестьянские суды, еще до всяких декретов о роспуске буржуазно-бюрократического судебного аппарата». Следует заметить, что В.И. Ленин еще задолго до Октябрьской революции предвидел такой поворот событий в первые дни прихода большевиков к власти. В частности, в 1906 г. он писал: «...народ, масса населения, неоформленная, “случайно” собравшаяся в данном месте, сама и непосредственно выступает на сцену, сама чинит суд и расправу, применяет власть, творит новое революционное право... Это есть диктатура именно революционного народа»¹⁰⁰. Таким образом, главным предназначением революционного народа (политического союза рабочего класса, крестьянства и других трудящихся) являлось разрушение старого общества со всеми его репрессивными органами и созидание нового, социалистического общества. В решении этой задачи революционный народ не был связан никакими формальными рамками.

Однако все же думается, что В.И. Ленин при всей своей прозорливости не предполагал, что разрушение остатков самодержавия и пришедшего к власти Временного правительства вызовет яростное сопротивление достаточно могущественных противников, для чего ими использовались любые методы борьбы (вооруженной, идеологической) и другие средства как внутри государства, так и вовне.

⁹⁹ Бердяев И. Кошмар злого добра // Орган русской религиозной мысли. Книга 1(1-6). М., 1992. С. 469.

¹⁰⁰ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 27.

В первые же месяцы существования Советского государства страну в буквальном смысле захлестнула волна саботажа. В своих выступлениях, статьях, заметках В.И. Ленин неоднократно указывает на исключительную опасность саботажа. В своем обращении к населению от 7 (20) ноября 1917 г. он призывает революционные массы, сплотившиеся вокруг Советов, установить строжайший революционный, порядок, беспощадно подавлять попытки анархии со стороны врагов народа, арестовывать и предавать суду вредителей и саботажников.

Борьба с саботажем становится одной из важнейших задач и Военно-революционного комитета (ВРК). В своем обращении к гражданам ВРК указывает, что «богатые классы оказывают сопротивление новому советскому правительству, правительству рабочих, солдат и крестьян. Их сторонники останавливают работу государственных и городских служащих»¹⁰¹.

Эти слова в полной мере относились и к чиновникам старых «судебных установлений» (судьям, прокурорам и другим работникам судебных ведомств), которые не подчиняясь распоряжениям Советской власти, продолжали подчиняться Временному правительству. Яркой иллюстрацией тому является принятие 11 ноября 1917 г. резолюции судебными работниками Московского окружного суда о «продолжении своей государственной работы, руководствуясь и впредь лишь законодательными нормами, обнародованными Правительствующим сенатом в установленном порядке, и законными решениями полномочной центральной власти. Однако вследствие погрома в здании окружного суда работу приостановить, за исключением занятия административного суда по делам о выборах в Учредительное собрание». В этой же резолюции указывается о проведении следствия о разгроме суда и поручении его производства конкретному судебному следователю¹⁰². Как видим, данная резолюция была принята еще за десять дней до подписания В.И. Лениным Декрета о суде №1.

Или другой пример. Народный комиссар юстиции приказом от 22 ноября 1917 г. уволил со службы без права на пенсию не явившихся на работу всех чиновников центрального управления Министерства юстиции до VIII класса включительно, в том числе четырех товарищей министра юстиции, трех директоров и вице-директоров департаментов¹⁰³.

Не считались судьи, адвокаты и прокуроры с декретами и постановлениями советской власти и после принятия Декрета о суде №1. Например, чего стоят такие заявления, как «определить свою позицию по отношению к Советской власти как отрицательную и враждебную»¹⁰⁴, или «признать декрет о суде № 1 как исходящий от организации, не признаваемой за власть страной, не имеющим силы закона. Это насилие над деятельностью суда»¹⁰⁵, «не считаться с декретами и постановлениями Советской власти... В случае же применения силы прекратить всякую работу, уйти из суда и не входить с Советской властью в

¹⁰¹ Документы Великой пролетарской революции. ОГИЗ. 1938. Т. 1. С. 216.

¹⁰² Русские ведомости. 1917. 12 ноября.

¹⁰³ ГАРФ. Ф. 130. Оп. 6. Д. 28.Л. 50 – 51.

¹⁰⁴ Материалы Народного комиссариата юстиции РСФСР. 1918. Вып. 1. С. 19.

¹⁰⁵ Русские ведомости. 1917. 24 ноября.

какие-либо переговоры о способах и времени учета и передачи дел, не облегчать ее деятельности своим опытом и трудом канцелярии»¹⁰⁶.

Между тем, как видно из архивных источников, буквально в первые же дни после Октябрьской революции, кроме саботажа чиновников различного ранга, перед государством остро встал вопрос борьбы с хищениями государственного имущества, спекуляцией, бандитизмом, хулиганством и другими преступлениями. И при этом следует учесть, что все это происходило на фоне еще не закончившейся войны с Германией.

Безусловно, большевики оказались перед лавиной проблем, решение которых не терпело отлагательства. Практически такое же положение было в свое время и у Временного правительства, которое именно в силу названных выше причин так и не смогло удержать монополию власти в своих руках. Поэтому принятие Декрета о суде №1 было вполне своевременным и логическим ответом юридическому сообществу, отказавшемуся сотрудничать с захватившими власть Советами. Практически месяц им давалась такая возможность, при этом использовались такие формы воздействия, как убеждение, просьбы, увещевания, предупреждение, однако несмотря на это в стране продолжал функционировать Сенат, коммерческий и окружной суды с соблюдением процедур, предусмотренных законодательством предшествовавших режимов, продолжавшие выносить судебные решения от имени свергнутого Временного правительства.

Безусловно, такая деятельность суда справедливо расценивалась большевиками как агитация против новой власти¹⁰⁷. Теперь, когда прошло столько времени с тех исторических событий, можно говорить о поспешности, вынужденности, декларативности, двойственности, краткости и фрагментарности этого юридического акта. Однако вряд ли кто усомнится в том, что принятием Декрета о суде №1 было положено начало судебному строительству обновленной России.

Настоящая позиция автора по данному вопросу не одинока и подтверждается выводами ряда ученых. Интересны в этом отношении исследования А.В. Верещагиной. По ее мнению, в комплекс актов, принятых большевиками после захвата власти с целью ее узаконения, не входил документ о судебной системе. И при этом в подтверждение своих слов ссылается на одного из активных участников советского судебного строительства Я. Бермана, который в своей статье, посвященной первым декретам, ни разу не упоминает Декрета о суде № 1. В результате А.В. Верещагина приходит к выводу о вынужденном характере судебной реформы 1917 г. При этом она утверждает, что Декрет о суде №1, упразднивший судебную систему прежнего режима, появился лишь во второй половине ноября 1917 г. Отсюда, как она полагает, следует, что большевики изначально не предусматривали модернизацию юстиции и лишь сложившаяся после смены власти обстановка вынудила их предпринимать шаги в этом направлении¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Смоленский вестник. 1917. 30 декабря.

¹⁰⁷ Стучка П. Пролетарская революция и суд // Пролетарская революция и право. 1918. № 1. С. 1.

¹⁰⁸ Верещагина А.В. Декрет №1 о суде: история подготовки и его содержание // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 101-109.

Однако с последним тезисом А.В. Верещагиной вряд ли можно согласиться. Для этого следует обратиться к первоначальным наброскам статьи «Очередные задачи Советской власти». В них В.И. Ленин высказывает свою точку зрения и о судебной системе, доставшейся в наследство от самодержавия. Он прямо указывает, что «суд был в капиталистическом обществе преимущественно аппаратом угнетения, аппаратом буржуазной эксплуатации. Поэтому безусловной **обязанностью пролетарской революции** (выделено - Р.А.) было не реформировать судебные учреждения, а совершенно уничтожить, смести до основания весь старый суд и его аппарат»¹⁰⁹.

Модернизация судебных органов была делом времени. Большевики изначально были за радикальное изменение существующей судебной системы. Они настаивали на упразднении всех судебных органов и отстаивали идею о создании единого местного суда, который бы состоял из трудящихся и рассматривал в качестве суда первой инстанции все без исключения уголовные и гражданские дела¹¹⁰.

По мнению автора данного исследования, еще одной веской причиной принятия Декрета о суде №1 явилось следующее. Дело в том, что для удержания власти и становления Советского государства огромное значение имело обеспечение в обществе твердого порядка, дисциплины, самодисциплины масс. Это рассматривалось как первостепенное условие социалистических преобразований. В.И. Ленин по этому поводу писал: «Революция только что разбила самые старые, самые прочные, самые тяжелые оковы, которым из-под палки подчинялись массы. Это было вчера. А сегодня та же революция и именно в интересах ее развития и укрепления, именно в интересах социализма, требует беспрекословного повиновения масс единой воле руководителей трудового процесса»¹¹¹.

Поэтому большевистское государство сразу взяло курс на установление сильной централизованной авторитарной власти, что стало ее отличительной чертой от последних лет монархического строя и деятельности Временного правительства. Между тем организация государства по такому принципу в целом, да еще с таким особенным политическим режимом, была немислима без такого «органа принуждения как советский суд». Именно на них, по словам Ленина, «ложится громадная задача воспитания населения к трудовой дисциплине»¹¹².

Формулируя задачи советского суда, В.И. Ленин писал: «Новый суд нужен был прежде всего для борьбы против эксплуататоров, пытающихся восстановить свое господство, или отстаивать свои привилегии, или тайком протасовать, обманом заполучить ту или иную частичку этих привилегий. Но кроме того, на суды, если они организованы действительно на принципе советских учреждений, ложится другая еще более важная задача. **Это — задача обеспе-**

¹⁰⁹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.44. С. 412.

¹¹⁰ Материалы Народного комиссариата юстиции РСФСР (далее – материалы НКЮ). М., 1918. Вып. II. С. 103-104.

¹¹¹ Ленин В.И. Полн.собр.соч. Т.36. С.200.

¹¹² Ленин В.И. Полн. собр.соч.Т.26. С.375.

чить строжайшее проведение дисциплины и самодисциплины трудящихся»¹¹³ (выделено - Р.А.).

В.И. Ленин требовал организации подобных судов «в самом широком масштабе с распространением их деятельности на всю трудовую жизнь страны»¹¹⁴, считая, что «лишь такие суды, при условии участия в них самых широких масс трудящегося и эксплуатируемого населения, сумеют в демократических формах сообразно с принципами Советской власти добиться того, чтобы пожелания дисциплины и самодисциплины не остались голыми пожеланиями»¹¹⁵.

Исходя из поставленных лидером пролетарской революции задач перед советским судом и органами судебного управления, автор данного исследования приходит к выводу, что у большевиков была совсем другая шкала правовых и нравственных ценностей, нежели у Временного правительства. Как известно, у последнего не было намерений коренным образом ломать право, действовавшее в период самодержавия. Идеологи Временного правительства выдвинули идею непрерывности правопорядка, согласно которой в государстве должно было сохраняться действие старых законов вплоть до созыва Учредительного собрания. Только оно было правомочно внести те или иные изменения в законодательство.

Другое дело большевики. Даже беглый взгляд на задачи, стоящие перед советским судом, выделяет среди них такие ключевые позиции, как **беспопашность и классовая ненависть** (выделено - Р.А.), и возведение их в высшую революционную добродетель – борьбу с эксплуататорами. Безусловно, все это никак не согласовывалось с правом и законностью. Однако следует заметить, что В.И. Ленин этому находит определенное объяснение. В своей статье «Плеханов о терроре» он дает толкование различия террора буржуазии и большевиков: первые, по его мнению, «практиковали террор против рабочих, солдат и крестьян в интересах кучки помещиков и банкиров, а Советская власть применяет решительные меры против помещиков, мародеров и их прислужников - в интересах рабочих, солдат и крестьян»¹¹⁶. Разумеется, «под решительными мерами» понималась деятельность как судов, так и органов судебного управления.

Следует заметить, что о вынужденном применении террора говорил не только В.И. Ленин. По мнению А.И. Балабановой, это была ответная реакция на контрреволюционные выступления. Она пишет, что «к сожалению, обстоятельства сложились так, что большевики вынуждены были прибегнуть к террору и репрессиям под давлением иностранных интервентов и русских реакционеров, стремившихся защитить свои привилегии и восстановить старый режим»¹¹⁷.

Все это убедительно показывает, что на первоначальных этапах развития советской судебной системы и судебного управления отличительной их чертой

¹¹³ Ленин В.И. Из первоначального варианта статьи «Очередные задачи Советской власти» // Полн. собр. соч. Т. 36. С. 161.

¹¹⁴ Ленин В.И. Там же.

¹¹⁵ Ленин В.И. Там же. С.163-164.

¹¹⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 186.

¹¹⁷ Пайпс Р. Русская революция: в 3 кн. М., 2005. Кн. 2. Большевики в борьбе за власть. 1917—1918. 720 с.

являлась классовость. Тем не менее следует отметить, что в годы новой экономической политики (НЭП) в силу многоукладности экономики, легализации частнокапиталистических отношений произошло некоторое смягчение классового подхода. Оно выразилось в том, что суды в определенных рамках охраняли интересы частного капитала. Однако это было лишь смягчение, а не отход от классовой линии, которая ярко отразилась в законодательстве (в частности, в уголовных кодексах РСФСР и других союзных республик), а также в целом ряде судебных процессов, которые прошли в 1920-е гг.

Как уже указывалось выше, в первом Декрете о суде положено начало двух систем его организации-местного народного суда и революционных трибуналов. И это начало сохранилось вплоть до окончания гражданской войны и иностранной военной интервенции. Тем не менее уже тогда закладывался проект создания в России единого народного суда, хотя этот принцип по известным причинам в первые годы Советской власти так и не был реализован.

На взгляд автора, требует более полного научного исследования и приход большевиков к руководству Наркоматом юстиции – первым органом судебного управления. Дело в том, что этот вопрос не получил достаточно полного освещения в историко-правовой литературе, и настоящая работа нацелена на некоторое восполнение такого недостатка сведений о начальных этапах руководства советскими судами.

Теперь перейдем к сути проблемы. Известно, что еще за несколько месяцев до Учредительного собрания у большевиков создалась возможность сотрудничества с левыми эсерами в рамках Совнаркома¹¹⁸. Однако левые эсеры поставили изначально неприемлемые для большевиков условия. Они настаивали на том, чтобы им были отданы ключевые посты наркомов внутренних, военных и железнодорожных дел и юстиции. Не меньшее значение они придавали и созданию в России справедливой системы революционного законодательства, что объясняло их упорство в продвижении достаточно неудобной для большевиков кандидатуры И.З. Штейнберга на пост наркома юстиции.

Несмотря на такие, так скажем, неудобные для большевиков условия, коалиция большевиков и левых эсеров все же состоялась, но в большинстве своем на большевистских условиях. В результате в правительстве оказались восемь наркомов-левых эсеров, в том числе и нарком юстиции И.З. Штейнберг. Помимо этого, левые эсеры были введены в состав всех коллегий наркоматов и в другие центральные правительственные учреждения. Таким образом, накануне созыва Учредительного собрания левые эсеры занимали примерно четверть постов в Совнаркоме и около трети мест во ВЦИКе, будучи также заметно представлены во всех других органах советской власти.

С первых дней в качестве наркома юстиции И.З. Штейнберг активно занялся судебным строительством и формированием будущих органов судебного управления на местах. В частности, 19 декабря 1917 г. принимается постановление Наркомюста «Об избрании Советами рабочих, солдатских и крестьян-

¹¹⁸ Российский Государственный Архив Социально-Политической Истории (далее – РГАСПИ). Ф 19. Оп. 1. Д 2. Л 1- 3об .

ских депутатов комиссаров юстиции впредь до создания постоянных судебных установлений и об обязанностях избранных комиссаров»¹¹⁹. Практически в этот же день И.З. Штейнбергом местным Советам рассылается циркулярная телеграмма, в которой предписывалось немедленно избрать комиссаров юстиции, призванных действовать «впредь до создания постоянных судебных установлений»¹²⁰.

С самых первых дней организации судебного управления комиссары юстиции наделялись достаточно большими правами. Наглядной иллюстрацией тому является Декрет ВЦИК от 29 декабря 1917 г. «О направлении неоконченных дел упраздненных судебных установлений», конкретизировавший функции комиссаров юстиции. В их полномочия входили организационные, кадровые, контрольные и судебные функции, в том числе:

- обеспечение преемственности в делопроизводстве старых и новых судов. В этих целях они наделялись «полными правами председателя суда», вплоть до изменения мер пресечения;
- по согласованию с исполкомами они формировали кадровый состав судебных работников и комиссариата юстиции;
- принимали решение о допуске на работу бывших чиновников и канцелярских служащих упраздненных судебных мест.

В то же время комиссары юстиции были обязаны отчитываться о своей работе перед избравшими их Советами и докладывать о выполнении своих функциональных обязанностей Народному комиссару юстиции по собственной инициативе либо по его требованию.

Народный комиссариат юстиции стал активно воплощать в жизнь положения Декрета о суде №1 и последующих декретов о суде. Это касалось не только организации деятельности судов, но и судопроизводства. Серьезной проблемой стало применение дореволюционного законодательства (периода самодержавия и Временного правительства), которое «не отвечало ни пониманию, ни требованиям, ни сознанию народа»¹²¹. Попытка опереться на такие понятия, как «революционная совесть» и «революционное правосознание», была признана В.И. Лениным недостаточной.

Исходя из таких положений, Наркомат юстиции установил периодичность постепенного отказа от применения дореволюционного законодательства. Практически до завершения 1918 г. советские суды осуществляли правосудие, в первую очередь, на основе социалистического правосознания судьи, а уже затем - на основе декретов советской власти при использовании не отмененных большевиками старых законов.

Затем Наркомат юстиции рекомендует судьям осуществлять правосудие только на основе советских законов и своего социалистического правосознания. Таким образом, несмотря на отсутствие прямого запрещения использования дореволюционных законов, фактически их применять было нельзя.

¹¹⁹ СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 166.

¹²⁰ Государственный Архив Российской Федерации (далее – ГАРФ) Ф.130. Оп. 1. Д. 19. Л. 20.

¹²¹ Бердяев И. Указ. соч. С. 7.

И наконец, примерно с ноября 1918 г. Наркомат юстиции дает указание судьям осуществлять правосудие только на основе советских законов, а при отсутствии или неполноте закона руководствоваться своим социалистическим правосознанием. Использование законов периода самодержавия и Временного правительства категорически запрещалось.

Наркомат юстиции во главе с И.З. Штейнбергом занял довольно принципиальную позицию по саботажу чиновников Правительствующего Сената, обратившихся с призывом к судебным работникам страны о неподчинении положениям Декрета о суде №1. Именно в этот период начинается мощная пропагандистская кампания против советской власти, в том числе против установления новой судебной системы, с активным использованием газетных издательств, поддерживающих самодержавие и Временное правительство¹²². В ответ на это Временный революционный комитет (Петроградский ВРК) закрывает ряд оппозиционных газет, что вызвало еще больший шквал критики. Тогда В.И. Ленин переводит данный конфликт в цивилизованное, законодательное русло. В результате Совнарком издает Декрет о печати, который устанавливает, что закрытие органов прессы, как постоянное, так и временное, может проводиться только правительством¹²³. В Декрете оговаривалось, что такой порядок следует рассматривать как временный и в перспективе дела о злоупотреблениях печати разбирать в судебном порядке. В развитие Декрета СНК о печати 18 декабря 1917 г. было принято постановление Наркомюста «О революционном трибунале печати», подписанное И.З. Штейнбергом¹²⁴. В котором устанавливался судебный порядок рассмотрения дел о контрреволюционных изданиях и соответствующие санкции.

Между тем возглавляемый И.З. Штейнбергом Наркомат юстиции становится все более неудобным для большевиков. Так, без согласования и обсуждения с большевиками 15 декабря 1917 г. И.З. Штейнберг принимает единоличное решение о переводе всех заключенных из Смольного и тюремных помещений революционного трибунала в одну из городских тюрем, поскольку там работали специальные временные комиссии, рассматривающие дела на предмет справедливости содержания их под стражей. Этим же комиссиям предписывалось произвести немедленно подобную ревизию во всех прочих тюрьмах Петрограда¹²⁵. Однако это никак не вписывалось в планы Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК)¹²⁶, поскольку среди заключенных были политические оппоненты, арестованные чисто в профилактических целях, а не за конкретные контрреволюционные акты. По этому поводу И.З. Штейнберг дал интервью прессе о своем намерении выпустить на свободу заключенных, не виновных в каких-либо конкретных преступлениях.

¹²² Булдаков В.П., Кабанов В.В. «Военный коммунизм»: идеология и общественное развитие // Вопросы истории. 1990. № 3. С. 43.

¹²³ Декрет СНК от 28 октября 1917 г. «О печати» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 4. Ст. 7.

¹²⁴ Постановление Наркомюста РСФСР 18 декабря 1917. «О Революционном Трибунале печати» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 10. Ст. 156.

¹²⁵ Интервью И.З. Штейнберга // Знамя труда. 1917. 16 декабря. С. 2-3.

¹²⁶ РГАСПИ Ф. 19. Оп. 1. Д. 21. Л. 2-2об.

На следующий день И.З. Штейнберг издает еще один декрет, в котором содержался перечень учреждений, имеющих право санкционировать и осуществлять обыски и аресты, а также предписывалось обо всех неправомерных действиях со стороны этих учреждений сообщать в их вышестоящие организации и ему лично.

Наркомат юстиции при руководстве И.З. Штейнбергом неоднократно пытался взять под свой контроль работу ВЧК. В этих целях И.З. Штейнберг распорядился все материалы ВЧК присылать ему на просмотр¹²⁷. Безусловно, любыми путями большевики ему в этом отказывали.

В продолжение борьбы с произволом в осуществлении революционного правосудия, Наркомат юстиции начинает разработку свода советских революционных законов и инструкций для революционных трибуналов, призванных систематизировать их структуру и порядок работы.

Вышеназванные и другие действия возглавляемого И.З. Штейнбергом Наркомата юстиции привели к открытому столкновению большевиков и левых эсеров на заседании Совнаркома¹²⁸.

Тем не менее И.З. Штейнберг направляет свое распоряжение Советам на местах о приостановлении систематических репрессий, поскольку произошла, как он указывает, стабилизация советской власти и настало время вести борьбу с контрреволюцией в рамках революционного законодательства¹²⁹. В связи с изложенным автор данного исследования приходит к выводу, что И.З. Штейнберг, как руководитель органа юстиции, прекрасно понимал, что путь расширения репрессий, уничтожения своих политических оппонентов без суда и следствия (здесь подразумевается деятельность ВЧК), на который встало большинство руководителей первого Советского правительства, является не чем иным, как «дорогой в ад, устланной благими намерениями». Террор, охвативший всю страну, поражал своей масштабностью. По официальным данным, ВЧК в течение 1918 г. репрессировала 31369 человек. Из них было расстреляно 6185 человек, заключено в тюрьмы 14829, направлено в концентрационные лагеря 6407 человек, взято заложниками 4968 человек¹³⁰.

Давая это распоряжение, И.З. Штейнберг попытался хотя бы таким образом воздействовать на Советы, комиссаров юстиции, подотчетных им, местные суды и революционные трибуналы по прекращению массового террора, охватившего всю страну. Позиция левых эсеров по отношению к террору наглядно проиллюстрирована в обзоре деятельности ВЧК. В нем указано, что левые эсеры «сильно тормозили борьбу с контрреволюцией, выдвигая свою общечеловеческую мораль, гуманность и воздержание для ограничения права свободы слова и печати для контрреволюции. Для руководителей советской власти становилось ясным, что совместно с ними будет немислимо повести борьбу с контр-

¹²⁷ Лацис М. Отчет Всероссийской чрезвычайной комиссии за четыре года ее деятельности (20 декабря 1917 г.- 20 декабря 1922 г.). 1. Организационная часть, М., 1922. С. 8.

¹²⁸ РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 1. Д.30. Л. 2об.

¹²⁹ Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы / под ред. Я. В. Леонтьева; рук. проекта В.В. Шелохаев. М., 2000. Т. 1. С. 179.

¹³⁰ Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный периоды. М., 1999. С.83.

революцией», так как ВЧК «строилась, главным образом, как орган компартии»¹³¹.

В связи с этим становится совершенно непонятными утверждения о том, что И.З. Штейнберг и Наркомат юстиции ничего не сделали против террора¹³².

По мнению автора монографии, не только ВЧК, но и суды пролетарского государства строились по принципу «органа компартии». Взять хотя бы те же революционные трибуналы, которые были созданы «для борьбы против контрреволюционных сил в видах принятия мер ограждения от них революции и ее завоеваний». Так вот, в первой Инструкции Наркомюста от 19 декабря 1917 г. «О Революционном Трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаний и о порядке ведения заседаний» среди наказаний, налагаемых трибуналами, были: 1) денежный штраф, 2) лишение свободы, 3) удаление из столицы, отдельных местностей или пределов Российской Республики, 4) объявление общественного порицания, 5) объявление виновного врагом народа, 6) лишение виновного всех или некоторых политических прав, 7) секвестр или конфискация (частичная или общая) имущества виновного, 8) присуждение к обязательным общественным работам.

Как видим, Инструкция для трибуналов, подготовленная в Наркомате юстиции еще при И.З. Штейнберге, была достаточно мягкой и не носила крайне репрессивного характера. Уместно будет сказать, что, по мнению того же И.З. Штейнберга, массовый террор в России начался с мая 1918 г.¹³³. И автор исследования действительно допускает такой разворот событий исходя из следующего. В марте 1918 г. из правительства уходит И.З. Штейнберг, освобождая тем самым кресло Наркома юстиции. С приходом на эту должность представителя большевиков В.И. Ленин сразу дает указание новому руководству Наркомюста следующее указание: «Вместо обращения внимания на реформы учреждений, реформы мелкие или почти словесные («трибун»), следует обратить внимание на практические результаты работы коллегии юстиции в деле создания действительно революционного, скорого и беспощадно строгого к контрреволюционерам, хулиганам, лодырям и дезорганизаторам суда»¹³⁴. И как видно из архивных документов, критика деятельности Наркомюста при его руководстве И.З. Штейнбергом, не прошла бесследно. 16 июня 1918 г. Наркомат юстиции отменил все ранее изданные циркуляры о революционных трибуналах и установил, что революционные трибуналы в выборе мер борьбы с контрреволюцией, саботажем и прочим ничем не связаны (неограниченное право применения любой меры наказания), за исключением тех случаев, когда в законе определена мера наказания в выражениях: «не ниже такого-то наказания». Другими словами, трибуналы могли применять любые меры наказания, вплоть до смертной казни¹³⁵.

¹³¹ Обзор деятельности ВЧК за 4 года. М., 1921. С. 8, 14

¹³² Вишняк М.В. Два пути (Февраль и Октябрь). Париж, 1931. С. 170.

¹³³ Штейнберг И.З. Нравственный лик революции. Берлин, 1923. С. 16.

¹³⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.36. С. 210.

¹³⁵ Полянский Н. Революционные трибуналы // Право и жизнь. 1927. № 8. С. 10.

Перед этим, в мае 1918 г., создается Революционный трибунал при ВЦИК РСФСР, в ведение которого были переданы важнейшие дела, изъятые из подсудности местных революционных трибуналов постановлениями Президиума ВЦИК, Совета Народных Комиссаров или Народного комиссариата юстиции¹³⁶.

Последующий период деятельности Накомюста РСФСР как органа судебного управления характеризуется перестройкой уже созданных судебных органов. В целях унификации судебной практики, выработки единой карательной политики необходимо было реорганизовать три почти самостоятельные системы революционных трибуналов. В связи с этим был принят Декрет ВЦИК от 23 июня 1921 г. «Об объединении всех революционных трибуналов республики». В качестве единого кассационного органа и органа надзора для всех действовавших на территории РСФСР трибуналов, а также судебного учреждения для дел особой важности создавался единый Верховный трибунал при ВЦИК. Главный революционный военный железнодорожный трибунал, Революционный военный трибунал республики и состоявший при ВЦИК Верховный революционный трибунал объединялись. Их функции и аппарат передавались единому Верховному трибуналу. Единый Верховный трибунал при ВЦИК учреждался в составе: а) пленума или объединенного заседания председателей коллегий Верховного трибунала, члена-докладчика и представителя ВЧК; б) коллегий Верховного трибунала: судебной, кассационной, военной и военно-транспортной; в) областных отделений¹³⁷.

Пленуму Верховного трибунала принадлежали все права по **надзору, контролю и ревизии, а также инструктированию всех трибуналов республики по всем вопросам** (выделено - Р.А.), имеющим принципиальный характер. Поэтому становится вполне понятным вхождение в его состав представителя ВЧК. На взгляд автора исследования, это было ничем иным, как осуществление партийного контроля за деятельностью Верховного трибунала. Исходя из полномочий Пленума Верховного трибунала, автор работы приходит к выводу, что данный судебный орган, помимо осуществления надзорных и судебных функций, также осуществлял в отношении нижестоящих судов контрольные, ревизионные и инструктивные функции, которые в полной мере можно отнести к функциям судебного управления. Верховный трибунал при ВЦИК со всеми своими органами (в его составе были созданы четыре коллегии: кассационная, судебная, военная, военно-транспортная) практически был исполнительно-судебным органом, поскольку Председатель Верховного трибунала и его заместитель назначались ВЦИК РСФСР, а при назначении членов коллегий трибуналов учитывалось мнение Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ) и Народного комиссариата по продовольствию (Наркомпрод).

В автономных республиках и областях были открыты отделения Верховного трибунала. Эти отделения в национальных областях и республиках создавались опять же по соглашению с высшими органами власти этих республик и областей и с утверждения Президиума ВЦИК.

¹³⁶ Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С.145.

¹³⁷ СУ РСФСР. 1921. № 51. Ст. 294.

В этот же период Народный комиссариат юстиции РСФСР, кроме возложенных на него функции по организации судебной деятельности, получает право осуществления Высшего судебного контроля¹³⁸. Введение в жизнь этого института имело своей целью установление правильного и единообразного применения всеми судебными органами законов РСФСР и соответствие их деятельности общему направлению политики рабоче-крестьянского правительства. К функциям Высшего судебного контроля, учрежденного в составе НКЮ РСФСР, были отнесены: общий надзор за деятельностью судебных органов; признание не имеющими законной силы вступивших в законную силу судебных приговоров или решений, требующих пересмотра в порядке надзора; разрешение вопроса о возобновлении дел по вновь открывшимся обстоятельствам, независимо от того, каким органом республики эти дела были рассмотрены.

Наряду с отделом Высшего судебного контроля, учрежденного в составе НКЮ РСФСР, существовал и военный отдел управления судебного надзора Верховного трибунала при ВЦИК. Таким образом, в Советской республике была создана судебно-надзорная инстанция, призванная осуществлять не только чисто судебные функции (рассмотрение дела по существу, пересмотр дел в кассационном и надзорном порядке и по вновь открывшимся обстоятельствам), но и организационное управление (Советы, партийные органы, Пленум Верховного трибунала при ВЦИК, Наркомат юстиции и его органы) судебной деятельностью не только в отношении общих судов, но и революционных, в том числе и военно-революционных трибуналов.

В исследуемый период по-прежнему отчетливо прослеживается классово-пролетарский характер советского суда. Одной из важнейших задач органов руководства судами становится требование к судам о вынесении судебных решений исходя из правовых идей, свойственных авангарду правящего класса.

В исследуемые годы (1917-1921 гг.) отчетливо очерчиваются и пределы судебного управления в отношении двух видов судов (общих и трибуналов). С одной стороны, в Наркомюсте РСФСР и его органах оказались сосредоточенными практически ничем не ограниченные функции судебного управления в отношении общих судов (организация судебной деятельности, судебный надзор, контроль за деятельностью судов, их ревизии, кадровое, материальное, финансовое и иное обеспечение и т.п.). С другой - особые взаимоотношения складываются со специальными судами и особенно с трибуналами, где пределы судебного управления ограничивались лишь уровнем Наркомата юстиции РСФСР.

Между тем отсутствие высшего судебного органа приводило к разобщенности в деятельности всех судов, не позволяло складываться единой судебной практике. Конечно, обеспечению такого единства в некоторой степени послужило создание после слияния Верховного трибунала с Кассационным трибуналом Отдела высшего судебного контроля в составе Народного комиссариата юстиции РСФСР, получившего право пересмотра дел в порядке надзора в отношении народных судов, советов народных судей и революционных трибуналов. Тем не менее

¹³⁸ СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 97.

этот орган так и не стал руководящим и надзорным центром для всех судов, хотя и сыграл свою роль в деле установления единой судебной практики в республике.

Таким образом, к 1921 году громоздкость судебной системы страны была уже очевидна для всех. Поэтому остро встал вопрос создания единого суда. В результате острой и подчас бескомпромиссной борьбы, развернувшейся вокруг концепции создания единого суда, 31 октября 1922 года было принято Положение о судоустройстве РСФСР. Однако в нем утверждалось создание на всей территории РСФСР не единого суда, а единой системы судебных учреждений, включавшей в себя: 1) народный суд в составе постоянного народного судьи или постоянного народного судьи и двух заседателей; 2) губернский суд; 3) Верховный суд РСФСР и его коллегии.

В связи с такой реорганизацией революционные трибуналы в губерниях упразднялись и подсудные им категории дел передавались создаваемым губернским судам, и им же перешли многие другие полномочия упраздненных трибуналов. Создание в системе судебных учреждений губернского суда Н.В. Крыленко называл итогом взаимодействия двух тенденций: «отрибунализировать совнарсуд» и «осовнарсудить трибунал»¹³⁹.

Согласно Положению основным звеном советской судебной системы, судом первой инстанции для большинства гражданских и уголовных дел становился народный суд. В свою очередь, губернский суд также являлся судом первой инстанции, но только по наиболее важным делам, а также кассационной инстанцией для дел, рассмотренных народными судами. Помимо надзора за деятельностью нижестоящих народных судов, на губернский суд возлагались и организационные полномочия, то есть выполнение некоторых функций органа судебного управления. В частности, губернский суд определял количество участков народных судов в губернии и их границы, которые получали закрепление в соответствующем постановлении и утверждались губернским исполнительным комитетом (губисполкомом) и Наркомюстом РСФСР.

В соответствии с Положением о судоустройстве высшей судебной инстанцией РСФСР становится Верховный Суд РСФСР, председатель и члены которого утверждались Президиумом ВЦИК РСФСР. В полномочия Верховного Суда РСФСР входили: рассмотрение в качестве суда первой инстанции дел особой важности; рассмотрение в кассационном порядке дел, рассмотренных губернскими судами, и рассмотрение в порядке надзора дел, решенных любым судом республики, а также контроль над всеми судебными учреждениями республики. Последнее из перечисленных полномочий свидетельствует о постепенном наделении высшей судебной инстанцией РСФСР функциями управления нижестоящими судами.

Таким образом, вместо Верховного трибунала при ВЦИК и Высшего судебного контроля при НКЮ РСФСР был организован Верховный Суд РСФСР, возглавляющий единую систему судебных учреждений Советской республики.

Проведение судебной реформы 1922 г. было серьезным шагом на пути судебного строительства. По сути дела, в Положении о судоустройстве РСФСР

¹³⁹ Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. М., 1927. Ч.1. С. 69.

были закреплены конституционные основы системы органов современной судебной власти, которые отражали ее структурную организацию, гарантирующую автономное и отделенное от других систем органов государственной власти самостоятельное функционирование судебных учреждений, наделенных полномочиями по осуществлению правосудия.

Однако наряду с положительными сторонами судебной реформы 1922 г. были и отрицательные. Во-первых, несмотря на создание единой системы судебных учреждений, в Положении все же предусматривалось временное сосуществование с народными судами таких специальных судов, как военные трибуналы, земельные комиссии, трудовые сессии народных судов, арбитражные комиссии, деятельность которых выходила за рамки юридически оформленной единой системы судебных органов.

Во-вторых, окончательно и бесповоротно на долгие годы вперед было отвергнуто предложение о введении суда присяжных, поскольку, по мнению Н.В. Крыленко, решения суда присяжных могли в корне противоречить задачам той судебной политики, которую проводит авангард пролетариата¹⁴⁰.

§ 3 Судебное управление как структурно-функциональный элемент в системе советского государственного управления

Проблематика роли и места судебного управления в деятельности судебной системы периода самодержавия, правления Временного правительства, советской государственности и в сфере современной судебной власти интересует исследователей уже на протяжении длительного времени. Точка зрения на эту проблему меняется в зависимости от конкретно-исторических условий развития государства. Изменение этих условий приводит к появлению новых концепций, в которых предыдущий опыт судебного управления подвергается критическому переосмыслению, а новые исторические обстоятельства приводят к выработке иных моделей судебного управления. Многие исследователи, оказавшись под влиянием социально-политических условий, следуют за ними при обосновании тех или иных изменений, происходивших в судебной системе, в том числе и в области судебного управления. Одновременно продолжаются дискуссии о функциях органов судебного управления и, самое главное, о степени эффективности их деятельности.

Изучение истории реформирования судебной системы при Временном правительстве и после установления советской власти позволяет создать теорию возникновения судебного управления путем постижения эволюции судебной системы. Особенно важно выяснить обобщенную теорию судебного управления в настоящее время уже как составной части судебной власти. Безусловно, роль управления в сфере судебной власти чрезвычайно велика. Поэтому нельзя столь категорично приходить к выводу, что руководство деятельностью нижестоящих судов, судебное управление, формирование судейского корпуса могут и должны рассматриваться как виды деятельности отдельных звеньев судебной

¹⁴⁰ Коган В., Сокольский Д. Какой нам нужен суд?//Знамя.1990. №1.С. 232.

системы. Каждое из них имеет свои полномочия, следовательно, и свои функции, но названная деятельность имеет лишь косвенное отношение к реализации судебной власти, прямо не связанное с полномочиями по разрешению социальных конфликтов, осуществляемых судом с использованием особой процедуры. Названные виды деятельности не могут считаться и формами осуществления судебной власти. Вполне возможно, исходя из этих положений, понятие управления в судебной системе воспринималось через систему административного управления, имевшего косвенное отношение к отправлению правосудия. Тем не менее специализированные органы судебного управления (органы юстиции, вышестоящие суды) рассматривались как единая организационная система административного управления, объединенная едиными целями и управляемая единым органом власти. И все же для того чтобы понять зарождение института судебного управления в Советской России, необходимо еще раз обратиться к историческому опыту создания судебной системы пролетарского государства. Февральская революция 1917 года, проходившая под лозунгами демократических преобразований, поставила одной из первоочередных задач проведение реорганизации и судебной системы, доставшейся в наследство от самодержавия. Главной задачей специальной юридической комиссии Временного правительства было возвращение судостроительства и судопроизводства к принципам судебной реформы 1864 г., искаженной последующими новеллами и преобразованиями, подорвавшими такие принципы, как гласность, независимость судей и участие в суде общественного элемента¹⁴¹. То, чего добилось Временное правительство в рамках реорганизации судебной системы, доставшейся в наследство от самодержавия, подробно изложено автором исследования в параграфе «Реформаторские идеи Временного правительства России по реорганизации судебной системы и судебного управления самодержавия» данной работы.

Единственно можно добавить, что в целях реформирования существовавшей в Российской Империи судебной системы Временное правительство принимает ряд судостроительных актов. Среди них, «Положение о временных судах», «О временном возложении на членов Петроградского окружного суда обязанностей мировых судей», «Об устройстве полковых судов», «Об отмене правил устава военно-судебного о представлении на усмотрение верховной власти и высших военно-начальствующих лиц приговоров военных судов», «О временном устройстве местного суда», «О порядке рассмотрения дел о лицах, арестованных во внесудебном порядке», «О сокращении срока наказания лицам, осужденным временными судами» и др.¹⁴².

На этом преобразования, проводимые Временным правительством в сфере судебной системы, в основном завершились, поскольку в результате Октябрьской революции 1917 года на территории России была создана республика

¹⁴¹ Вестник Временного правительства. 1917. №18/64 // Журналы заседаний Временного правительства. М., 2001. Т. 2. С. 345.

¹⁴² Журналы заседаний Временного правительства. М., 2001. Т. 2. С. 382; Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: История и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства: монография. М.: ИГ Юрист, 2005. С. 7.

Советов с утверждением диктатуры пролетариата¹⁴³.

Со сменой политического режима в России складываются чрезвычайные обстоятельства, заставляющие советский государственный аппарат максимально консолидироваться для отражения объединенного натиска внутренней и внешней контрреволюции¹⁴⁴. В связи с чем создание судов приобретает политический и ситуативный характер. По этому поводу В.И. Ленин писал, что новый суд «нужен прежде всего для борьбы против эксплуататоров, пытающихся восстановить свое господство или отстаивать свои привилегии»¹⁴⁵.

Становится очевидным, что при таких обстоятельствах консервативную для Советской России судебную систему оставлять в таком виде нельзя. К этому добавляется еще один фактор. В этот период зарождающиеся суды рассматривались в аспекте правоохранительном как средство обеспечения общего демократического и социального порядка в стране. В первых актах советской власти даже указывались основные задачи, стоящие перед судами: «борьба с мародерством и хищениями, саботажем, злоупотреблениями торговцев, промышленников, чиновников и прочих лиц»¹⁴⁶.

Именно в этих целях в первые дни после Октябрьской революции в Петрограде был образован народный суд Выборгского района, а в Кронштадте «суд общественной совести», состоящий из представителей местного Совета, большевистской организации и профсоюзов. После этого по всей стране, где стихийно, а где организовано, стали образовываться революционные суды, революционные трибуналы, военно-революционные, народно-административные суды, местные и окружные народные суды, товарищеские и революционные суды в частях Красной Гвардии, выборные полковые (бригадные) батарейные суды при воинских частях, морские суды в военно-морском флоте, революционные военные железнодорожные трибуналы, революционные военные трибуналы войск внутренней охраны, местные национальные суды (шариатские, суды казиев, аксакалов)¹⁴⁷. В сельской местности создавались сельские и волостные суды.

По этому поводу летом 1918 года Народный комиссариат юстиции РСФСР, на который были возложены полномочия по организации советской судебной системы, указывал, что «имеется масса самочинно и странно образованных судов, вроде военно-полевых судов, судебно-юридических палат и т.п.». Помимо этого, он обращает внимание и на то, что каждое государственное учреждение претендует на право самостоятельного и безапелляционного разрешения судебных дел¹⁴⁸.

¹⁴³ История отечественного государства и права: учебник /под редакцией О.И. Чистякова. М.: Юристъ, 2004. Часть 1. С. 215.

¹⁴⁴ Понихин Ю.М. Чрезвычайные органы управления Советского государства в период военного коммунизма //Актуальные проблемы историко-правовой науки: межвузовский научный сборник. Саратов, 1988. Вып. 3. С. 22.

¹⁴⁵ Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр.соч. Изд. 5-е. Т.33. М.: Изд-во политической литературы, 1974. С. 32-33.

¹⁴⁶СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

¹⁴⁷ Кожевников М.В. История советского суда 1917–1956 гг. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. С.17-50.

¹⁴⁸ Материалы НКЮ. М., 1918. Вып.5.С.7-8.

Такое положение, на взгляд автора исследования, сложилось не случайно. Представляется, что пришедшие к власти большевики на первоначальных этапах постреволюционного периода имели все же весьма приблизительное и смутное представление о том, как и в каких условиях будет проходить государственное строительство, в том числе и судоустройство Советской России.

Между тем запущенный процесс формирования новой судебной системы Советской республики привел к пониманию всей глубины, сложности и масштабности такой организации. В результате осмысления в стране начинается активный законотворческий процесс, поиск новых путей организации судов и их взаимоотношений с исполнительно–распорядительными органами. Только за три года после Октябрьской революции 1917 года (1917–1920 гг.), было принято три декрета о суде и два положения о народном суде. Среди них основным документом, определившим структуру, организационные формы и общие принципы советской судебной системы, стало Положение о судоустройстве РСФСР, принятое 11 ноября 1922 года¹⁴⁹.

По мере организации деятельности судов все более ощущается необходимость и в управлении судами, поскольку без решения различных организационных вопросов суды были не в состоянии выполнять возложенные на них задачи. В связи с чем функция судебного управления стала занимать одно из ключевых направлений в деятельности Наркомюста РСФСР.

В юридической литературе под судебным управлением принято понимать особый вид деятельности специально созданных органов по развитию, упорядочению и обеспечению эффективного функционирования судебной системы, реализующей государственную политику в области правосудия¹⁵⁰.

Для обозначения такого специфичного вида деятельности в законодательстве советского периода применялись и другие термины, как «общее руководство судами», «контроль над судами», «судебное администрирование», «организация и инструктирование судов» «судебно-административное управление», «управление в области юстиции», «организационное руководство судами». Таким образом, в языке теории обеспечительной деятельности советских судов сосуществовали различные по звучанию, но практически одинаковые по содержанию терминологические единицы.

Тем не менее сама идея судебного управления, определения наиболее эффективных приемов и методов управления судебной системой стала все больше привлекать внимание ученых и практиков, находить отражение в многочисленных публикациях и научных трудах советского периода. Среди них можно назвать работы И.Д. Перлова и Л.С. Симкина, которые понятия «судебное управление» и «организационное руководство судами» считали тождественными и равнозначными¹⁵¹.

Как тождественные по своему содержанию рассматривал эти понятия и А.С. Смыкалин. В то же время, по его мнению, понятие «организационное ру-

¹⁴⁹ СУ РСФСР. 1922. №69. Ст. 902.

¹⁵⁰ Семенов В.М. Организация суда и прокуратуры в СССР: учеб. пособие. Свердловск: Изд-во «Уральский рабочий», 1973. С. 70.

¹⁵¹ Организация судебной деятельности /отв. ред. Г.Л. Багуров. М.: Юрид. лит., 1977. С. 3, 161.

ководство судами» следует использовать в модели раздельной деятельности органов юстиции и судов, а термин «судебное управление» лучше использовать в период, когда названные органы были объединены¹⁵².

Ряд авторов придерживается иной точки зрения. Так, Э.Я. Стумбина и С.М. Ходыревский рассматривают понятие «организационное руководство судами» как более узкое. По их мнению, в отличие от понятия «судебное управление» в его содержание не входит деятельность соответствующих государственных органов по изданию законов и других нормативных актов, регламентирующих вопросы организации судебной системы¹⁵³. Поэтому, как считает С.М. Ходыревский, «судебное управление» является более широким понятием¹⁵⁴.

В советской юридической литературе 50-х годов вводится еще одно понятие—«управление в области юстиции», которое нередко отождествлялось с понятием «судебное управление» и стало предметом исследований таких ученых, как Д.С. Карев, Ф.Г. Тарасенко, И.Д. Перлов, В.П. Божьев¹⁵⁵, Т.Н. Добровольская, Н.В. Блинова¹⁵⁶. По их мнению, понятие «управление в области юстиции» - это руководство не только деятельностью судов, но и деятельностью по организации и руководству адвокатурой и нотариатом как органами, содействующими суду в осуществлении правосудия.

В свою очередь, Л.П. Маковская, давая определение понятию «управление в области юстиции», приходит к выводу, что органами управления в области юстиции являются органы, осуществляющие организационное руководство судами (судебное управление) и другими органами, выполняющими вспомогательные функции¹⁵⁷. Отсюда, как считает Л.П.Маковская, понятие «организационное руководство судами» все же более узкое по содержанию и входит в понятие «управление в области юстиции».

Представляется очень важным, что в ряде работ, раскрывающих суть судебного управления, делаются выводы о том, что в его осуществлении участвовали не только органы юстиции, но и высшие и местные органы государственной власти и государственного управления¹⁵⁸.

Анализу законодательных актов, регулирующих деятельность по руководству судами на разных этапах исторического развития советской судебной системы, посвятил свои исследования А.И. Казаков, который указывает, что хотя термины «судебное управление» и «организационное руководство судами» возникли и сложились не сразу, однако это вовсе не означает, что функция по руководству судами у молодой Советской республики отсутствовала. Развивая в этой области исследования М.В. Кожевникова,¹⁵⁹ он указывает, что функция

¹⁵² Смыкалин А.С. Понятие судебного управления // Правовые идеи и государственные учреждения. Свердловск, 1980. С.148.

¹⁵³ Стумбина Э.Я. Судебное управление: учебное пособие. Рига, 1973. С. 4.

¹⁵⁴ Ходыревский С.М. Суд и судебное управление. Воронеж, 1976, С. 7.

¹⁵⁵ Божьев В.П., Добровольская Т.Н., Перлов И.Д. Организационное руководство судами в СССР (судебное управление). М., 1966.

¹⁵⁶ Блинова Н.В. Судебное управление в СССР. М.,1962. С.2.

¹⁵⁷ Маковская Л.П. Начальный этап строительства органов юстиции РСФСР: автореф. дис.... канд. юр. наук. М., 1975.

¹⁵⁸ Ривлин А.Л. Организация суда и прокуратуры в СССР. Харьков, 1968. С. 120.

¹⁵⁹ Кожевников М.В. Указ. соч. С.54.

организации и руководства судами возникла одновременно с советскими судами¹⁶⁰.

При этом следует отметить, что наиболее часто используемый термин «судебное управление» возник именно в советский период, будучи впервые употреблен в статье 8 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судеоустройстве от 29 октября 1924 года. Впоследствии данный термин широко применялся в РСФСР во второй половине 20-х и первой половине 50-х гг. прошлого столетия, а затем был вытеснен термином «организационное руководство судами»¹⁶¹.

Тем не менее, забегаая несколько вперед, можно с полной уверенностью сказать, что появление в научном обороте понятия «судебное управление» стало знаковым событием, определяющим его место в далекой перспективе как составной части современной судебной власти.

На взгляд автора данного исследования, в советский период под понятиями «судебное управление» или «организационное руководство судами» по сути фиксировалось качественное состояние отношений государственного управления и его вида деятельности в судебной сфере. Государство было обязано создавать условия для особой специфичной сферы, поскольку развитие и поступательное движение судебной системы означало и поступательное развитие самого государства. В то же время через институт судебного управления государство осуществляло повседневноое руководство судами.

Судебное управление в системе советского государственного управления включало в себя целый комплекс вопросов. Среди них создание судов и организация их деятельности; проведение выборов судей и народных заседателей; ревизия и проверка судов; изучение и обобщение судебной практики. Наряду с названными организационными мероприятиями органы судебного управления осуществляли в отношении судов полномочия контрольного и властно-распорядительного характера. Например, вопросы управления судебной системой были предметом рассмотрения партийных и советских органов как на уровне ЦК ВКП (б), ВЦИК и СНК РСФСР, так и в нижестоящих партийно-советских органах. Следует отметить, что партийные органы играли особую роль в руководстве как судебными органами, так и органами судебного управления. Кроме принятия партийных директив по вопросам судебного строительства, они оказывали воздействие на суды и органы судебного управления через решение кадровых вопросов. Используя кадровые «рычаги», руководители партийных организаций вмешивались в деятельность судов, давая судьям указания по разрешению конкретных дел, санкционировали проведение уголовно-правовых кампаний, вплоть до определения времени и места проведения судебных процессов¹⁶².

¹⁶⁰ Казаков А.И. Органы судебного управления РСФСР в период с 1930 по 1970 годы.: дис.... канд. юр. наук. Свердловск, 1984.

¹⁶¹ Смыкалин А.С. Указ. соч. С. 143-148.

¹⁶² Кодинцев А.Я. Партийно-советское руководство органами юстиции СССР в 30-е годы XX в. // История государства и права. 2011. № 5. С. 19-23.

Важную роль в разработке рекомендаций органам судебного управления играли Всероссийские съезды деятелей советской юстиции: первый и второй съезды были проведены в 1918 г., третий - в 1920 г., четвертый - в 1922 г., пятый в 1924 г. и последний, шестой - в 1929 г. (в дальнейшем созывались лишь совещания работников юстиции). Съезды прекратили созывать в 30-е годы, поскольку при определении государственной политики в сфере правосудия уже перестало учитываться мнение местных работников юстиции, в том числе и судей.

Специализированными органами, непосредственно выполнявшими функцию судебного управления, являлись: наркоматы юстиции союзных и автономных республик, местные комиссариаты юстиции, отделы юстиции губернскими исполнительными комитетами (губисполкомами), губернские советы народных судей и уездные бюро юстиции (со второй половины 1918г. до судебной реформы 1922 г.). С началом действия Положение о судеустройстве РСФСР уже сама судебная система включается в процесс судебного управления, сочетая в себе как судебные, так и управленческие функции. Наиболее активными проводниками управленческих функций становятся президиумы и отделы краевых и губернских судов, а также уполномоченные названных судов в уездах. Таким образом, система органов судебного управления, их компетенция и полномочия претерпевали на разных этапах развития Советского государства значительную эволюцию.

Первым таким этапом явилось возложение обязанностей по судебному управлению на Наркомюст РСФСР, законодательным закреплением которого явилось принятие 30 января 1919 года «Положения об отделах юстиции губернских исполнительных комитетов». Такие отделы создавались при губернских исполкомах Советов и возглавлялись председателем, который утверждался в Наркомюсте РСФСР. При председателе имела коллегия, решавшая все важнейшие вопросы, относящиеся к компетенции отдела (утверждение циркуляров и инструкций, контроль за судами в части реализации решений Наркомюста РСФСР и осуществление функций судебного надзора)¹⁶³.

Отделы юстиции губернских исполкомов имели практически однотипные структурные подразделения: общий, административно-хозяйственный, судебно-следственный, карательный. Однако в отдельных случаях по согласованию с Наркомюстом РСФСР могли иметь и юридический подотдел. Сфера деятельности судебно-следственного подотдела заключалась в организации работы народных судов, революционных трибуналов, следственных комиссий, коллегий обвинителей и защитников. Помимо указанных полномочий названный подотдел оказывал Наркомюсту РСФСР содействие в созыве Всероссийских съездов деятелей советской юстиции, на него была возложена организация составления списков народных заседателей и обязанность сбора статистических данных о работе судов.¹⁶⁴

¹⁶³СУ РСФСР. 1919. №2. Ст.29.

¹⁶⁴СУ РСФСР. 1919. №2.Ст.35.

В этот же период в Москве и Петрограде были созданы подотделы юстиции (районные отделы). Однако статус их определялся специальной инструкцией Наркомюста РСФСР от 10 марта 1919 года. Согласно данной инструкции они находились в подчинении городских отделов юстиции Москвы и Петрограда, приравненных к губернским. В функциональные обязанности подотделов юстиции по судебной линии входили: предварительная проверка кандидатур на должности народных судей, подбор народных заседателей, подготовка совещаний районных судей и докладов в советские органы о работе судов на их территории.

Задачи и функции судебного управления в первые годы советской власти реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, осуществляющих такое управление. Анализ такой деятельности на фоне политического устройства и особенностях советской государственной идеологии позволяет считать, что судебное управление - это лишь распределение функций государства (исходя из указанных выше терминов и понятий), но никак не предоставление самостоятельности и независимости судебной системе. Такой подход к пониманию сущности судебного управления, особенно на начальных этапах советского периода, может оказать серьезное воздействие на теоретическое осмысление всего процесса осуществления государственного управления в Советской России.

Судебное управление как вид государственной деятельности (процесс) заключается в целенаправленном воздействии специализированных органов на суды. В процессе судебного управления достигается необходимый государству управленческий результат путем реализации имеющихся у него государственно-властных полномочий. Поэтому судебное управление в этом смысле - это вид подзаконной, исполнительно-распорядительной и административно-управленческой деятельности специально уполномоченных на то субъектов.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что понятие государственного управления как системы советского государства является более широким, чем понятие судебного управления как вида деятельности. В результате государственное управление, являясь более широким по объему, разрабатывает стратегию и тактику администрирования судебной системы страны, целью которой является эффективная организация судебной деятельности и оптимизация функционирования всех звеньев судебной системы (создание или упразднение судов, организационное, кадровое, финансовое и материально-техническое обеспечение, издание нормативно-правовых актов управления судебной системой).

По мнению автора, судебное управление советского периода развивалось в двух направлениях: организационно-контрольном и материально-техническом (обеспечительном). К организационно-контрольному направлению автор относит разрешение следующих вопросов: а) формирование судебных органов (разработка предложений по вопросам организации судов, проведение выборов судей и народных заседателей); б) обеспечение необходимых условий деятельности судов (работа с кадрами судов, изучение и обобщение судебной практи-

ки, организация работы по ведению судебной статистики, планирование работы в судах, организация профилактической работы судов и пропаганда судьями советского законодательства; в) общий контроль за работой судов (проведение проверок организации их работы, отчетность судей перед избирателями или органами, их избравшими); организация распространения передовых методов и опыта управленческой работы (применительно к нижестоящим судам и органам юстиции).

Организационно-контрольное направление реализовывалось, как правило, в правовой форме и носило в отношении судей регулятивный, правоохранительный и контрольный характер. Значительное место в данном механизме занимали и императивные предписания, связанные в основном с идеологическими установками Советского государства. Любое утверждение судей о подчинении их только закону воспринималось партийными органами и органами юстиции как непонимание политики партии и противопоставление ей¹⁶⁵.

Вторым направлением в деятельности органов судебного управления советского периода являлось материально-техническое (обеспечительное) направление. Названное направление всегда носило и носит по настоящее время вспомогательный характер. К ним относятся материально-техническое и финансовое обеспечение, обеспечение судов нормативным материалом и литературой, ведение делопроизводства и т.п. Они не облекаются в правовую форму и не вызывают юридических последствий.

Функции судебного управления в разные исторические периоды возлагались то на органы юстиции, то на вышестоящие суды. Совмещение в вышестоящем суде процессуальных и организационно-управленческих функций приводило к снижению принципиальности вышестоящих судов. В то же время концентрация функций судебного управления в органах исполнительной власти приводила к тому, что оно быстро переходило из организационно-управленческой сферы в процессуально-правовую, означающее вмешательство исполнительных органов в судебную деятельность. Особенно это наглядно видно в моделях судебного управления советского периода. Однако прежде чем их раскрыть надо уяснить, что же понимается под моделью управления? По мнению автора исследования, под моделью судебного управления понимается теоретически и практически выстроенная совокупность представлений о том, как выглядит система управления (субъекты судебного управления), как она воздействует на объект управления (судебную систему, суды, судьи, работники аппарата), как адаптируется к изменениям в политической ситуации и общественной жизни, чтобы управляемая организация (из числа названных выше объектов управления) могла добиваться поставленных целей, устойчиво развиваться, обеспечивать отправление правосудия и тем самым показывать свою жизнеспособность. Модель судебного управления включает в себя базовые принципы управления (общественно-политические, организационно-структурные и организационно-функциональные), стратегическое видение, це-

¹⁶⁵ Независимость судей и связь их с руководящими органами района // Советская юстиция. 1940. № 10. С. 1 - 8; ГАРФ. Ф. Р-9492. Оп. 1. Д. 363. Л. 11.

левые установки и задачи, структуру и порядок взаимодействия ее элементов, организационную культуру, аналитический мониторинг и контроль за ситуацией, динамику и мотивационную политику. Безусловно, любая модель судебного управления базируется на историческом опыте. Наука судебного управления в этом отношении мало отличается от других наук. Как и любая наука, она интересуется прошлым, настоящим и будущим. Анализ прошлого позволяет лучше понять настоящее, чтобы спрогнозировать, заглянуть в будущее. Знание истории судебного управления определяет многие возможности его эффективного совершенствования в современный период. Ведь многие формы и методы современного судебного управления - это не что иное, как совокупность факторов, которые объективно зародились в прошлом и по мере их эволюционного развития стали играть ключевую роль. Поэтому понимание их источников позволяет ответить на вопрос, какие формы и методы судебного управления следует применять в настоящее время, что является главным, а что-второстепенным. Следует также учесть, что судебное управление в некоторые исторические периоды было ситуационным, при котором использовались его возможности прямого приложения к конкретным условиям (особенно это характерно для периода правления Временного правительства, первых лет становления советской власти, периода гражданской и Великой Отечественной войн). Ситуативная теория судебного управления внесла большой вклад в науку управления. В названные исторические периоды судебное управление наиболее жестко концентрировало свою деятельность на конкретной ситуации, определяло значимые временные ситуации и их влияние на эффективность судебной деятельности.

Таким образом, судебное управление сформировалось как сложное явление со множеством сторон и форм своего проявления. Обладая определенными признаками, оно рассматривалось как особая функция государства, выражающаяся в деятельности специализированных государственных органов, направленная на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в судебной системе, на установление нормативных предписаний для судебного сообщества, организационного и материально-технического обеспечения. Вместе с тем на любом этапе исторического развития Советское государство через органы судебного управления осуществляло свои контрольные функции в сфере судебной деятельности. В связи с чем автор исследования приходит к выводу, что институту судебного управления советского периода присущи все сущностные признаки, которые свойственны государству в целом:

1) судебное управление - это форма политической и государственной организации, выступающая важнейшим инструментом государства по реализации его целей и задач в сфере судебной деятельности (единство партийного и государственного управления (номенклатурный принцип));

2) судебное управление-это аппарат, объединяющий людей профессионально занятых организацией, руководством и управлением в судебной сфере (партийные и советские органы, Наркомюст РСФСР, Верховный Суд РСФСР);

3) судебное управление осуществляется от имени государства независимо от их задач и вида деятельности, которые они исполняют;

4) судебное управление выступает как государственно-властная деятельность;

5) органы судебного управления дают судьям обязательные для исполнения указания, подчас вмешиваясь в их процессуальную деятельность;

б) органы судебного управления могут ставить вопрос о привлечении к ответственности судей за ненадлежащее исполнение своих обязанностей либо непосредственно применять меры государственного принуждения.

Из перечисленных признаков следует вывод, что судебное управление как форма реализации государственного управления в судебной системе обеспечивает проверку выполнения законов и иных нормативных актов (партийных и советских директив и указаний) с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и правил. При этом необходимо отметить, что эффективность судебного управления заключается в реализации государственных установок не только на качественное отправление правосудия, но и на создание надлежащих условий для его отправления (организационное, кадровое, финансовое и материально-техническое обеспечение). При этом органы судебного управления неукоснительно исполняют сами и, в свою очередь, требуют от судей и работников аппарата судов (возможно, и через принуждение) соблюдения заданной государством модели поведения.

Фундаментальной предпосылкой для создания любой модели управления, в том числе и судебной, выступает правовой тип властвования, заключающийся в правовой организации власти, правовом функционировании власти и правовом целеполагании власти. Очевидно, что в каждой из трех названных составляющих присутствует контрольный элемент, позволяющий обеспечить нерушимость основ правовой конструкции власти, а равно стабильность ее развития, что обуславливает и правовой характер самого государственного контроля.

Эволюция управленческой мысли в судебной системе наиболее ярко отражается в ее управленческих моделях. Из исследований, проведенных учеными в области судебного управления, архивных данных и историко-правовой литературы, видно, что модели судебного управления эволюционировали в соответствии с объективными условиями и потребностями государства в течение исторически длительного периода времени. В случае если модель судебного управления начинала неадекватно отражать на практике не только потребности судебной системы, но и видение гражданского общества о месте и роли судов и тем самым сдерживать или отбрасывать назад развитие судебной системы, сменялась модель судебного управления. Безусловно, в очередную модель судебного управления интегрировались все положительные факторы и тенденции предыдущей модели и тем самым принималась на вооружение наиболее эффективная модель.

По мере того как развивались и усложнялись общественные отношения, по мере становления и развития Советского государства, усложнялось, структурировалось и содержательно обогащалось и судебное управление. В своем развитии управленческая мысль в судебной системе претерпевала существен-

ные изменения, что позволяет выделить определенные этапы такого управления и их модели. Например, Е.Б. Абросимова выделила две модели судебного управления в РСФСР, назвав их «организационным обеспечением правосудия», поскольку названную функцию осуществляли «или органы юстиции, или высшие судебные органы»¹⁶⁶. В свою очередь, А.И. Казаков указал на четыре этапа развития института судебного управления в РСФСР: 1917-1922 гг., 1922-1939 гг., 1939-1956 гг. и 1956-1970 гг., вполне возможно подразумевая под ними и модели судебного управления¹⁶⁷.

В начале 1920-х годов исследования в области управления, прекращенные в связи с Октябрьской революцией 1917 года, были возобновлены, и в результате были сформулированы «основные законы научной организации труда (НОТ)». Эти научные разработки стали постепенно внедряться и в судебное управление¹⁶⁸. Особенно важной для судебной сферы стала концепция так называемых «трудовых установок», содержащая элементы психологии, организации рабочего места и самоорганизации судей и работников аппарата¹⁶⁹.

В юридической литературе существует мнение, что в ходе проведения судебно-правовой реформы 1990 года произошло отмирание института судебного управления. А его правовая природа по отношению исключительно к советскому периоду сравнительно подробно изучена как в теоретическом, так и в историко-правовом аспектах. Однако с таким утверждением вряд ли можно согласиться по следующим причинам.

Институт советского судебного управления (организационного руководства судами) представляет собой последовательную смену периодов развития управленческой мысли, каждому из которых присуще преобладание тех или иных приоритетов. Следовательно, генезис судебного управления (организационного руководства судами) позволяет при изучении прошлого опыта и накопленных знаний оценить современное состояние судебной системы, то есть, сопоставив прошлое и настоящее, можно увидеть тенденции развития судебной власти даже в будущем. Таким образом, изучение генезиса судебного управления имеет огромное значение для становления современной самостоятельной и независимой судебной власти. Следует подчеркнуть, что современная судебная система, по сравнению с дореформенной, имеет сложную внутреннюю структуру, элементы которой имеют разную способность влиять на существенные признаки нынешней модели внутрисистемного управления в сфере судебной власти, но, будучи взаимосвязанными и взаимозависимыми, обуславливают не только прямое, но и синергетическое воздействие на эффективность модели. Говоря о синергетическом подходе к ныне действующей судебной власти, мы видим, что это сверхсложная (не только по своему внутреннему содержанию, но и специфичности задач и целей, стоящих перед ней), самоорганизующаяся, откры-

¹⁶⁶ Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 546-548 (автор раздела Е.Б. Абросимова).

¹⁶⁷ Казаков А.И. К вопросу об истории развития органов судебного управления РСФСР // Правовые проблемы истории государственных учреждений: межвуз. сб-к научн. трудов. Свердловск, 1983. С. 55.

¹⁶⁸ Любинский В., Моршак Т. Рабочее время судьи // Советская юстиция. 1969. №19. С. 21-22.

¹⁶⁹ Конференция о научной организации труда в судебных органах // Советская юстиция. 1969. №2. С. 24-27; Бюллетень Верховного Суда СССР. 1969. № 1. С. 39.

тая, нелинейная система, со всеми присущими ей свойствами и принципами развития. Главная роль здесь принадлежит внутренней самоорганизации, дающей судебной власти возможность выхода на совокупность внутренних и внешних условий, способствующих выбору одного из вариантов устойчивого развития, к которому она стремится. Собственно именно в плоскости внутренней самоорганизации заключается тенденция развития, инициирующая процесс самодостраивания судебной системы. В частности, речь идет о создании новых органов судейского сообщества (экзаменационных комиссий по приему квалификационных экзаменов у кандидатов на должности судей), создании такого судебного органа, как Дисциплинарное судебное присутствие, и других новациях, инициированных самой судебной властью. Эта ситуация, когда сама судебная власть внутри у себя осуществляет поиск проблемных зон и посредством управления реагирует на изменение внешних и внутренних условий деятельности судебной власти. Достаточно лишь возбудить действие внутренних тенденций, и судебная система сама построит необходимую структуру.

Отсюда следует, что судебное управление как институт не отмирает, а трансформируется в новое качественное состояние и продолжает непрерывное воздействие на все процессы, происходящие внутри судебной власти. Управление есть процесс, а система управления - механизм, который обеспечивает эффективность отправления правосудия. Таким образом, под моделью судебного управления как в период самодержавия, Временного правительства, в советский, так и постсоветский периоды понимается теоретически выстроенная совокупность представлений о том, как выглядит система управления, как она воздействует на суды (объект управления), степень ее адаптации к изменениям в социальной и политической жизни государства в целях устойчивого развития и обеспечения качественного правосудия.

Как уже указывалось выше, судебное управление включает в себя базовые принципы управления, стратегическое видение, целевые установки и задачи, вырабатываемые совместно с судейским сообществом ценности и поведенческие критерии, структуру органов судебного управления и порядок их взаимодействия, организационную культуру и контрольные функции. Однако если первое определение более всего подходило к модели судебного управления советского периода, то последнее определение наиболее характерно для современной модели внутрисистемного управления в структурах судебной власти.

§ 4 Основные тенденции развития и определение периодизации судебного управления

На протяжении своей истории институт российского судебного управления не оставался статичным, а органично развивался в соответствии с изменениями, происходившими в государственном и общественном устройстве страны. С 1917 по 1990 гг. институт судебного управления прошел несколько качественно отличающихся друг от друга периодов развития. Однако в отечествен-

ной и зарубежной историко-юридической литературе вопрос о периодизации истории судебного управления специально не ставился, хотя и обозначался А.И. Казаковым, указавшим на четыре этапа развития института судебного управления в Советской России: 1917-1922 гг., 1922-1939 гг., 1939-1956 гг. и 1956-1970 гг.¹⁷⁰.

В дополнение к нему следует назвать подготовленные в 1970-1980-е гг. диссертационные исследования Л.П. Маковской¹⁷¹, А.С. Смыкалина¹⁷², Л.С. Симкина¹⁷³, И.И. Олейник¹⁷⁴, статьи В.П. Божьева, И.Д. Перлова¹⁷⁵, Д.О. Серова¹⁷⁶.

Обосновывая хронологические рамки исследования, авторы названных работ выделяли периоды истории советского судебного управления применительно к моделям судебного управления, воплощавшимся в практике государственного строительства. Например, по мнению историка Д.О. Серова, на протяжении 1917-1922 гг., 1939-1956 гг. и 1970-1991 гг. в Советской России реализовывалась административная модель. Судебное управление осуществлялось тогда Народным комиссариатом (Министерством юстиции РСФСР) и его территориальными органами. В 1922-1939 гг. и 1956-1963 гг. в РСФСР функционировала смешанная модель: на республиканском уровне судебное управление осуществлялось Народным комиссариатом (Министерством юстиции РСФСР), а на местном – губернскими (областными, краевыми) и приравненными к ним судами. Наконец, для периода 1963-1970 гг., по мнению ученого, была характерна судебно-административная модель: судебное управление осуществлялось Верховным Судом РСФСР, а также областными, краевыми и приравненными к ним судами¹⁷⁷.

Хронологические рамки исследования И.И. Олейник также связаны с моделями управления, но не в области судебного управления, а в сфере только органов юстиции. При этом она выделяет четыре этапа: 1) октябрь 1917–1936 гг. - управление юстицией осуществлялось республиканскими наркоматами юстиции; 2) 1936–1956 гг. - действовали союзный и республиканские комиссариаты (министерства) юстиции; 3) 1956–1970 гг. - была свернута деятельность союзного и республиканского Министерств юстиции; 4) 1970–1991 гг. - были воссозданы и вновь функционировали союзное и республиканские Министерства юстиции¹⁷⁸. К сожалению, исследования, проведенные И.И. Олейник по ин-

¹⁷⁰ Казаков А.И. Указ.соч. С. 55.

¹⁷¹ Маковская Л.П. Начальный этап строительства органов юстиции РСФСР (1917 - 1922 гг.): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1975.

¹⁷² Смыкалин А.С. Органы судебного управления РСФСР в период с 1922 по 1929 год: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Свердловск, 1981.

¹⁷³ Симкин Л.С. Основные функции организационного руководства судами (судебного управления): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1978.

¹⁷⁴ Олейник И.И. Организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией в РСФСР (1917-1936 гг.): автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Владимир, 2006.

¹⁷⁵ Божьев В.П., Перлов И.Д. Развитие законодательства о судебном управлении в СССР // Советская юстиция. 1967. № 11. С. 14 – 16.

¹⁷⁶ Серов Д.О. Судебное управление в России: становление и организационные модели // Администратор суда. 2011. № 2.

¹⁷⁷ Серов Д.О. Указ. соч.

¹⁷⁸ Олейник И.И. Указ. соч.

ституциональному развитию органов и учреждений юстиции, изменению законодательства, регламентировавшего их устройство, функции, компетенцию и деятельность имеют, определенную незавершенность. Во-первых, ограничены непродолжительными историческими рамками 1917-1936 гг., и во-вторых, И.И. Олейник изучает организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией. В ее работе затрагиваются проблемы формирования и развития органов юстиции (структурных подразделений), разграничение компетенции с руководящими органами прокуратуры и суда, руководство деятельностью исправительных учреждений и т.п. Остается лишь констатировать, что И.И. Олейник, исследуя проблему «становления и развития органов управления юстицией», становление и развитие института судебного управления, оставила за рамками своей работы.

В диссертации А.Я. Козинцева, посвященной государственной политике в системе органов юстиции СССР в 1933-1956 гг., предметом исследования выступают организационно-правовые основы возникновения и развития аппарата Наркомата (Министерства) юстиции СССР и подчиненных ему учреждений, а также Верховного Суда СССР в 1933-1956 гг. Эти органы совместно осуществляли функции по управлению. Одновременно автор диссертации в рамках предмета исследования рассматривает и эволюцию структур и компетенций прокуратуры, адвокатуры, нотариата, судебного исполнения, механизма участия органов юстиции в массовых репрессиях. Данное исследование раскрывает проблему государственной политики в сфере юстиции через систему административного управления. Органы юстиции, входящие в систему Наркомюста (Минюста) СССР в 30-50-е гг., рассматриваются как единая организационная система взаимосвязанных элементов, объединенных едиными целями и управляемых единым органом власти. А.Я. Козинцев предпринял комплексное исследование, как он указывает, административных органов юстиции и суда через систему административного управления. Тем самым в научный оборот вводит новый термин «административные органы юстиции».

В основных положениях, выносимых А.Я. Козинцевым на защиту, указывается, что при создании Наркомюста СССР и Прокуратуры СССР преследовалась цель организации всеобщего контроля за органами юстиции. Далее автор диссертации отмечает, что создание единых органов юстиции сопровождалось унификацией управления: разрабатывались параметры руководства, создавались единые подзаконные акты в сфере управления, организовывались стандартные ведомственные структуры, разрабатывались единые требования к работникам юстиции. В изучаемый период была сформирована нормативная база по деятельности административных органов юстиции, суда, адвокатуры и нотариата. В связи с этим А.Я. Козинцев приходит к выводу, что в середине 30-х годов было произведено искусственное разделение органов юстиции и прокуратуры. Прокуратура СССР выделяется в отдельное ведомство и по ряду полномочий превосходит другие органы юстиции, встает над ними.

К сожалению в диссертационном исследовании А.Я. Козинцева не приводятся четких и ясных определений терминов: «органы юстиции», «единые

органы юстиции», «работники юстиции» и «административные органы юстиции», которые бы отражали их сущность и специфические черты. В связи с чем надо отметить, что понятие «юстиция» в работах как И.И. Олейник, так и А.Я. Кодинцева, да и других исследователей, присутствует без должного логического оформления. Нередко исследователи, как указывает в своей работе В.Г.Ледяев, допускают настолько вольное толкование понятий, что создают массу псевдопроблем, а подчас просто говорят на разных языках, не понимая своих оппонентов¹⁷⁹. И хотя работа В.Г. Ледяева связана с правильностью толкования понятия «власти», тем не менее, его суждения созвучны с правильностью применения и понятия «юстиция».

Согласно исследованиям И.И. Олейник и А.Я. Кодинцева, применительно к советскому периоду понятие «юстиция» оказывается неотличимой от таких понятий как, «суд», «судебная система», «система органов прокуратуры», «адвокатура», «судебные исполнители», «нотариат», нередко и «правоохранительные органы», «административные органы юстиции», «единые органы юстиции». Безусловно, все это произошло и (или) происходит в результате крайне нестрогого употребления этих терминов.

Если говорить об этимологии слова юстиция, то считается, что оно уходит корнями к латинскому «*justitia*» (справедливость, правосудие, совокупность законов), что позволяет толковать его как наличие у определенного государственного органа (лица, его олицетворяющего) права судить. В другом случае это «совокупность государственных органов, занимающихся судопроизводством либо система судебных учреждений»¹⁸⁰ или «справедливость, правосудие; судебное ведомство, а Министерство юстиции - высшее в государстве учреждение, которому принадлежит распорядительная власть по судебному ведомству»¹⁸¹.

Предложенное автором данной работы толкование понятия «юстиция» дает возможность избежать терминологической неопределенности (детерминировать используемый в науке понятийный аппарат). Таким образом, под органами юстиции следует понимать. Во-первых, судебные органы, осуществляющие правосудие, а также органы судебного управления внутри самой судебной системы, через которые достигается необходимый государству управленческий результат путем реализации имеющихся у него государственно-властных полномочий. Во-вторых, в исторической последовательности Министерство юстиции Российской Империи, Министерство юстиции при Временном правительстве, Народный комиссариат юстиции РСФСР (Наркомюст РСФСР), Народный комиссариат юстиции СССР (Наркомюст СССР) и народные комиссариаты юстиции союзных республик (в последующем министерства юстиции), уполномоченные государством осуществлять судебное управление, включающее в себя контрольные функции, а также организационное, кадровое, финансовое и материально-техническое обеспечение. Таким образом, понятие «юстиция» полу-

¹⁷⁹ Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2001. С. 19-20.

¹⁸⁰ Большой словарь иностранных слов. М.: Издательство «ИДДК», 2007.

¹⁸¹ Полный словарь иностранных слов, вошедших в употребление в русском языке. М., 1907.

чает реальное наполнение только в деятельности судебных учреждений различных уровней (звеньев) и в деятельности государственного учреждения – системы вышеперечисленных органов юстиции. Кстати, автор работы в этом не одинок. Аналогичную позицию занимает и Д.Н. Шкаревский, полагающий, что под термином «юстиция» обычно понимается «вся совокупность судебных учреждений, их деятельность, а также судебное ведомство». Например, под термином «транспортная юстиция» Д.Н. Шкаревский понимает совокупность и деятельность судебных учреждений, чья компетенция ограничивалась рассмотрением дел, касавшихся преступлений на транспорте¹⁸².

Институт судебного управления в нашей стране имеет многовековую историю и всегда был связан с судом, судебной деятельностью, судебными учреждениями, что отражалось в понятии «юстиция». Меняясь с течением времени, он (институт) сохранил в себе до настоящего времени, но только в новом формате (в виде внутрисистемного управления), ряд характерных черт, заложенных в процедуру управления судами еще с петровских времен. Поэтому обращение к российскому историческому опыту развития органов судебного управления могло бы помочь в решении современных задач, стоящих перед управлением внутри современной судебной системы. Работу исследователей в данном направлении в значительной степени поможет облегчить решение проблемы периодизации истории судебного управления. И хотя данный вопрос рассматривался в трудах исследователей истории Российского государства и права, однако единой позиции по этой проблеме так и не выработано. Отсутствуют четкие хронологические рамки возникновения данного института. Нет единых критериев, на основании которых выделяются те или иные этапы в развитии органов судебного управления.

На взгляд автора монографии, история становления и развития института судебного управления в его современном понимании ведет свой отсчет в отечественном праве с начала XVIII в. Не отвлекаясь на подробные историко-правовые экскурсы, в рамках предмета настоящей работы автор рассматривает лишь важнейшие этапы и аспекты начала формирования и развития судебного управления в правовой системе России.

Оценивая историю становления института судебного управления, следует отметить, что развивался он, как видно из историко-правовых исследований, «чрезвычайно медленно, благодаря чему с такой же медленностью развивались и органы судебного управления»¹⁸³. В то же время нельзя отрицать, что именно в Петровский период реформирования центрального управления и российской судебной системы было положено начало формированию такого специфического явления, как судебное управление. С этого момента начинает накапливаться богатейший опыт такого управления, имеющего огромное значение, как с научной, так и практической точки зрения. И этот опыт прошлых лет отбрасывать нельзя, поскольку для формирования эффективного управления внутри

¹⁸² Шкаревский Д.Н. Проблемы изучения советской транспортной юстиции // История государства и права. 2012. № 6. С. 18-20.

¹⁸³ Ивановский В.В. Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию №5 1895 года – №11 1896 года.

современной судебной системы, для определения правильных ориентиров на будущее, немаловажное значение имеют творческое восприятие отечественных традиций, преемственных связей, объективно существующих между различными этапами развития права и государства. То есть, как правильно заметил М.П. Поляков, «история становления государственных институтов как никогда нуждается в критическом осмыслении, углубленном и всестороннем постижении»¹⁸⁴. Исходя из этого посыла, автору представляется следующее историческое развитие института судебного управления. Сразу оговоримся, что, безусловно, точную хронологию начала и даже отмирания данного института, привести просто невозможно (автор работы на это и не претендует), ведь институт судебного управления в России постоянно эволюционировал, то усложняясь, то упрощаясь под влиянием различных тенденций, происходящих в государстве (политических, различного рода организационных реформ и т.п.). И все это происходило независимо от политического строя, существовавшего на тот период в государстве. В качестве примера можно привести Петровскую административно–судебную реформу 1718-1723 гг. или судебную реформу Александра II (1864г.). Не являются исключением и многочисленные преобразования, затрагивающие судьбу судебного управления и в Советской республике. В частности, судебная реформа 1922 года, административно–правовая реформа 1960-70 гг. и другие. Заслуживает внимания еще один фактор, играющий немаловажную роль в становлении и развитии института судебного управления. Это то, что нередко грани данного института на стыке различных исторических периодов приобретали несколько размытые формы и даже упрощались, однако когда рано или поздно приходило понимание необходимости соответствующей организации судебной деятельности, то вновь возвращались к данному институту. И это можно также легко доказать обратившись к таким переходным историческим периодам, как от Российской Империи к Советской республике (1917 г.), когда в первые же дни советской власти был образован Наркомат юстиции, на который были возложены практически все функции Министерства юстиции Российской Империи, в том числе и по организации новой судебной системы и судебному управлению. Или период перехода от советской судебной системы к современной, когда за органами юстиции, осуществлявшими судебное управление (организационное руководство судами), были оставлены полномочия лишь организационного обеспечения деятельности судов (организационного, финансового и материально-технического характера). Тем не менее именно в этот период стали зарождаться первые органы судейского сообщества, предназначенные, прежде всего для внутреннего управления, поскольку любая коллективная деятельность (судейское сообщество есть не что иное, как коллектив) невозможна без управления. Ведь от правильных, глубоко продуманных целей и стратегии деятельности судейского сообщества, его органов, руководителей судов и других субъектов судебного управления выстраивается система мотивации каждого судьи и работника ап-

¹⁸⁴ Поляков М.П. Рецензия на книгу: Колоколов Н.А., Максимов В.В. Правоохранительная и судебная системы Курской губернии в 1917–1928 годах: монография // История государства и права. 2007. № 5.

парата, а тем самым формируется потенциал судебной власти, способный обеспечить организацию судебной деятельности для надлежащего отправления правосудия. Таким образом, функционирование любой системы, в том числе и судебной, нуждается не только в структурах, обеспечивающих ее кадрами, материально-технической базой, информацией, но и в органах, осуществляющих внутрисистемное управление. Отсюда достаточно трудно согласиться с утверждением Д.О. Серова об отмирании на современном этапе института судебного управления¹⁸⁵. В результате длительного процесса отделения судебной функции от административной и постепенного проведения этого принципа в жизнь возникло внутрисистемное судебное управление как цельная и самостоятельная ветвь управления внутри судебной власти. Другими словами, современная судебная власть не может существовать без системы органов судейского сообщества и судебных органов, осуществляющих организационные полномочия (взять например те же постановления Пленума Верховного Суда РФ или президиумов судов в субъектах РФ). Внешнее сходство этих социальных феноменов усиливается тем, что решения этих органов носят обязательный характер и их исполнение обеспечивается от имени судейского сообщества. Таким образом, как утверждает И.Б. Михайловская, и автор данной работы с ней полностью солидарен, в судебной системе параллельно с установленной процедурой рассмотрения дел существуют организационно-управленческие отношения, юридическая природа которых остается мало исследованной¹⁸⁶.

Возвращаясь к истории формирования и становления института судебного управления, следует отметить, что в организации судоустройства нашей страны было время обращения к опыту зарубежных стран и даже некоторое заимствование новых для нее правовых институтов. Так, в 90-х годах XIX в. Э.Н. Берендтс в одной из своих работ показал участие барона А.-Х. фон Любераса в обустройстве нашего государства. Его предложения как теоретического, так и практического характера оказали значительное влияние на Петра I в вопросах реформирования в России центрального управления, в том числе и в выстраивании принципиально новой судебной системы. По мнению Э.Н. Берендтса, именно А.-Х. фон Люберас предложил Петру I шведскую модель судоустройства и принципы ее деятельности, сравнивая их с русским судоустройством. Суть его предложений сводилась к следующему: организовать в России ступенчатую судебную систему, перейти к коллегиальному ведению «судных дел» и создать специальную Юстиц-коллегию для руководства и надзора за нижестоящими судами¹⁸⁷.

В историко-правовой литературе наиболее часто упоминается еще об одном иностранном советнике монарха - Генрихе Фике. Различные исследователи высказывают о нем самые противоречивые мнения: одни считают, что он внес большой вклад в реформирование в России центральных учреждений и постро-

¹⁸⁵ Серов Д.О. Судебное управление в России: становление и организационные модели // Администратор суда. 2011. №2.

¹⁸⁶ Михайловская И.Б. Судебная власть в системе разделения властей // Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 24.

¹⁸⁷ Берендтс Э.Н. Барон А.-Х. фон Люберас и его записки об устройстве коллегий в России. СПб., 1891. С.16-18.

ение новой судебной системы¹⁸⁸. Другие же видят его роль лишь в том, что он по заданию Петра I ознакомился с управлением в Шведском королевстве, но, поскольку оно не подошло для России, самодержец через несколько лет от него отказался¹⁸⁹. Тот же В.Э. Берендтс, давая оценку деятельности Г. Фика, вообще отозвался о нем как о «довольно сомнительной личности»¹⁹⁰.

Тем не менее в результате достаточно серьезной аналитической работы Петр I все же склонился к шведскому образцу судоустройства. Теперь уже сложно предполагать, какие аргументы оказались наиболее весомыми для принятия самодержцем шведской модели судоустройства. Автор статьи далек от мысли, что Петр I был связан лишь рекомендациями барона А.-Х. фон Любераса, его соотечественника Г. фон Бреверна и немца Г. Фика. Ведь кроме них на русской службе в период Петровской административно-правовой реформы находились представители и других иностранных государств.

На взгляд автора, возможно, причина такого выбора кроется в следующем. Во-первых, Россией к тому времени уже был заимствован один из государственных институтов Шведского королевства – Сенат. Еще до 1711 года Петр I, изучая государственные учреждения Швеции, остановился именно на Сенате, который с некоторыми изменениями, «приноровленными к быту русской жизни», должен был, по его мнению, найти удобную почву в системе государственного управления России¹⁹¹. Во-вторых, Шведское королевство к тому времени наиболее полно сконцентрировало разнообразный положительный опыт, накопленный европейской практикой не только государственного, но и судебного строительства. В-третьих, в Европе сложилась хорошая репутация шведских государственных учреждений. И в-четвертых, шведское государственное и судебное устройство представляло собой образцовую бюрократическую рутину, умноженную на трудолюбие, честность и знание дела, чего как раз не хватало России. Не случайно Петр I отзывался о шведах как о «славном и регулярном народе»¹⁹². Взять хотя бы уровень образования судей. В блистательной и очень ценной в литературном и научном отношении монографии Д.О. Серова по историко-правовому исследованию судебной реформы Петра I приводятся данные о том, что в персонале апелляционного суда из 123 лиц, состоявших в 1630–1710 гг. членами Рижского магистрата, 54 человека (44%) имели университетское образование (в том числе и юридическое), а в магистрате Нарвы в 1703 г. (перед самым взятием русскими войсками) из 10 ратманов четверо являлись дипломированными юристами — выпускниками университетов Упсалы, Або, Иены и Лейпцига¹⁹³.

В то же время вряд ли Петра I можно упрекнуть в слепом копировании судоустройства Шведского королевства, поскольку в его Указе об использовании шведского административного опыта, в том числе и по созданию новой су-

¹⁸⁸ Серов Д.О. Судебная реформа Петра I. Историко-правовое исследование. М., 2009.

¹⁸⁹ Записки Манштейна о России (на русском языке). СПб., 1875. С. 3738.

¹⁹⁰ Берендтс Э.Н. Указ.соч. С. 4, 9.

¹⁹¹ Ивановский В.В. Указ.соч.

¹⁹² Законодательство Петра I /отв. ред. А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М., 1997. С.52.

¹⁹³ Серов Д.О. Судебная реформа Петра I. Историко-правовое исследование. М., 2009.

дебной системы, отмечалось, что коллегиям следует придерживаться шведского Устава, но если они не удобны, или не сочетаются с интересами государства и не сходны с ним, то «оние ставить по своему разсуждению и, поставя, об оных докладывать, так ли им быть»¹⁹⁴. Или «из Уложения и уставов шведских, что касается до Юстиц-коллегии, те дела исправлять в коллегии, а которые государственные порядки, ... то выписывать и приносить в Сенат, где надлежит спускать с русскими обычаи»¹⁹⁵. Из этого следует, что Петр I вовсе не стремился к опрометчивому заимствованию иностранных судебных учреждений. В российском государстве вводились лишь те заграничные учреждения, которые сообразовывались с условиями русской действительности¹⁹⁶.

Между тем несмотря на шведский «след» в отечественном судебном устройстве, Петровская реформа 1717-1723 гг. становится одной из самых значительных проявлений новой государственной политики. Как видно из научных трудов М.М. Богословского¹⁹⁷, Ф.М. Дмитриева¹⁹⁸, Н.Н. Ефремовой¹⁹⁹, Н.П. Ерошкина²⁰⁰, Д.О. Серова²⁰¹, в 1718 году судебная система нашей страны приобретает европейский вид. Она стала состоять из двух верховных судов: Сената и Юстиц-коллегии, надворного (апелляционного) суда в крупных городах (гофгерихты²⁰²) и нижних судов, которые, в свою очередь, подразделялись на провинциальные коллегияльные и городские из единоличного судьи. Таким образом, во главе всей судебной системы Российской Империи становится самодержец. В историко-правовой литературе уже освещались судебные полномочия российского монарха в конце XVII–первой четверти XVIII в., и поэтому нет необходимости подробно останавливаться на них²⁰³. Сразу после него в иерархии находится Сенат, пришедший на смену боярской думе, несмотря на то, что Указом 1718 г. Юстиц-коллегия была объявлена последней судебной инстанцией для всего государства. В этих целях ей даже были подчинены подведомственные прежде Сенату Поместный приказ и Расправная палата. Тем не менее решения Юстиц-коллегии могли быть обжалованы в Сенате, но поступали они туда только по указанию самодержца. Специально для приема жалоб была учреждена даже должность рекетмейстера. Обращает на себя внимание, что Петром I принимались жалобы только по двум основаниям: на медленность

¹⁹⁴ История СССР. /под ред. академика Д. Грекова. М., 1947. Т.1. С древнейших времен до конца XVIII века.

¹⁹⁵ Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М., 1993.

¹⁹⁶ Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого: Провинция. 1719–1727 гг. М., 1902. С. 31.

¹⁹⁷ Богословский М.М. Указ. соч.

¹⁹⁸ Дмитриев Ф.М. История судебных инстанций и гражданского апелляционного судопроизводства от Судебника до Учреждения о губерниях. М., 1859.

¹⁹⁹ Ефремова Н.Н. Судебное устройство России в XVIII–в первой половине XIX вв. М., 1993.

²⁰⁰ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.

²⁰¹ Серов Д.О. Зарождение системы судов общей юрисдикции в России (из истории судебной реформы Петра I // *Lex Russica*. Научные труды Московской государственной юридической академии. 2009. № 1.

²⁰² В Швеции и в некоторых других государствах — верховный апелляционный суд; надворный суд // *Словарь русского языка XVIII века / АН СССР. Ин-т рус. яз.; ул. ред.: Ю.С. Сорокин. Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1984-1991. Вып. 1.*

²⁰³ Новицкая Т.Е. Права и преимущества императора и членов императорской фамилии // *Законодательство Петра I / под ред. Т.Е. Новицкой и А.А. Преображенского. М., 1997. С. 47–49; Кодан С.В. Российская верховная власть: становление абсолютизма в правление Петра I // Юридические исследования: альманах правоведов. Екатеринбург, 2005. Вып. 2. С. 3–14.*

и волокиту в коллегиях и на неправый суд. Тем не менее монарх оставил за Сенатом рассмотрение дел о должностных преступлениях и имеющих особое государственное значение (где отчасти он и сам реализовывал свои судебные полномочия)²⁰⁴.

Следующей ступенью петровской судебной системы является Юстиц-коллегия, которая осуществляет судебные функции по уголовным преступлениям, гражданским и фискальским делам. Кроме того, Юстиц-коллегия возглавляет систему нижестоящих судов, состоявшую из надворных судов (гофгерихтов) и провинциальных нижних и городских судов. Практически все судебные решения могли быть обжалованы в Сенате²⁰⁵. В результате в России выстраивается четырехзвенная система судов, практически повторяющая судебное устройство Шведского королевства. Однако организация деятельности новой судебной системы была невозможна без соответствующего управления, поскольку никаких центральных учреждений, ведавших судами всей России (так же как и в шведской модели судоустройства), не существовало.

В связи с чем автор исследования приходит к выводу, что органом судебного управления в первую очередь становится Сенат, поскольку еще в первых наставлениях (инструкции) монарха Сенату повелевалось «суд иметь нелицемерный и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имения»²⁰⁶. Исходя из этой нормы видно, что Сенату поручался контроль как за осуществлением правосудия нижестоящими судами, так и за самими судьями.

Таким образом, идея контроля за судьейским сообществом возникла еще в начале XVIII в. Думается, слова самодержца об отнятии чести и всего имения у неправедных судей оказывали достаточно серьезное превентивное и дисциплинирующее воздействие на остальных судей, наблюдающих принудительное «отлучение» от судейской деятельности, и являлись важным средством как их самоконтроля, так и предупреждения вынесения незаконных и необоснованных решений.

А если эту норму рассматривать еще глубже, то в лице Сената мы можем даже увидеть некий прообраз современной квалификационной коллегии судей (квалификационная коллегия за совершение дисциплинарного проступка может наложить на судью дисциплинарное взыскание в виде: предупреждения и досрочного прекращения полномочий судьи)²⁰⁷. Безусловно, в Петровскую эпоху санкции в отношении недостойных судей были гораздо жестче. Например, с чем может сравниться такая мера наказания, как отнятие (конфискация) имения (имущества), а тем более «отнятие чести». К сожалению, в историко-правовой литературе нигде не приводится разъяснение лицемерности и неправедности судьи (во всяком случае, автору работы такие публикации не встречались). Остается только предположить, что под лицемерностью судьи понима-

²⁰⁴ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т.2. Органы управления. Кн. 2. (п.п.55-109).СПб., 1876.

²⁰⁵ Стешенко Л.А. Образование коллегии юстиции (1719-1725) //Вестник Московского университета . Право. 1966. №6.

²⁰⁶Петровский С.А. О Сенате в царствование Петра Великого: историко-юридическое исследование. М., 1875.

²⁰⁷ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 10.07.2012, с изм. от 19.11.2012) «О статусе судей в Российской Федерации»// Ведомости СНД и ВС РФ. 30.07.1992. № 30. Ст. 1792.

лось двуличие, притворство и обман. Под несправедностью судьи понимались его действия, направленные на вынесение несправедливых решений. Таким образом, Сенат становится, с одной стороны, органом надзирающим за нижестоящими судами и судьями (особенно если учесть, что с момента образования Юстиц-коллегия подчинялась Сенату) а с другой - высшей судебной инстанцией.

Органом судебного управления с начала (1718 г.) и до окончания своей деятельности (1786 г.) становится и Юстиц-коллегия. В ней были сосредоточены как отправление правосудия, так и осуществление административного руководства подчиненными ему нижестоящими судами²⁰⁸. Проводя аналогии с более поздним историческим этапом развития института судебного управления, можно говорить о том, что деятельность Верховного Суда РСФСР, краевых (областных) и приравненных к ним судов, в некоторой степени повторяет функции Юстиц-коллегии. В 60-е годы прошлого столетия в этих судах при номинально существующем Министерстве юстиции РСФСР были сосредоточены как судебно-надзорные функции, так и организационное руководство нижестоящими судами, то есть судебное управление²⁰⁹.

Из изложенного следует вывод, что институт судебного управления (современное внутрисистемное управление) своими корнями уходит в глубь процессов становления современной судебной системы, сложившейся под воздействием как зарубежного, так и отечественного опыта. Вместе с тем начиная с эпохи Петровской административно-правовой реформы мы видим постоянное стремление к совершенствованию отечественной судебной системы, параллельно с которой шло и становление, и развитие института судебного управления. Думается, что как Великий российский реформатор, так и его последователи хорошо осознавали, что надлежащая организация деятельности судебной системы (судебное управление) является гарантией справедливого правосудия. Конечно, прямой параллели между современным внутрисистемным судебным управлением и исторически сложившимся понятием «судебное управление» провести достаточно трудно в силу значительных изменений исторических и политических условий, но сложившиеся традиции приобретают, по выражению академика В.С. Нерсисянца, «сквозной характер»²¹⁰, поскольку проходя через века и эпохи, прошлое как раз и может стать тем вектором, ведущим к пониманию настоящего и до некоторой степени к предсказанию будущего.

Таким образом, проблема периодизации истории судебного управления имеет важное научное значение, поскольку позволяет проследить этапы модернизации организации не только правосудия, качественно отличавшиеся уровнем развития ее формы и содержания, но и параллельно развивающихся внешних и внутренних функций по организации судебной деятельности.

По мнению авторитетного исследователя эволюции судебных органов в условиях модернизации Российского государства Н.Н. Ефремовой, «при выбо-

²⁰⁸ Стешенко Л.А. Образование коллегии юстиции (1719-1725) //Вестник Московского университета . Право. 1966. №6.

²⁰⁹ Абдулин Р.С. Судебное управление в Советской России в период с 1945 по 1970 г. //История государства и права. №19. 2012.

²¹⁰ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999.

ре критериев оценки уровня развития следует руководствоваться степенью приближения судебной организации в результате последовательно проводившихся реформ к ее идеальной модели, объективно возможной в складывавшихся конкретно-исторических условиях». Кроме того, ею указывается на такие важные составляющие уровня развития судебной организации, как «учет статического состояния анализируемого объекта», «сравнение его с предшествующим дореформенным и последующим пореформенным качественным состоянием», «закономерности и тенденции его развития», «степень преемственности и обновления», «формы и содержание»²¹¹.

По мнению автора исследования, при определении периодизации истории судебного управления советского периода критерии, названные Н.Н. Ефремовой, подлежат некоторому расширению по следующим причинам.

Во-первых, анализ советского государственного строительства свидетельствует, что с первых дней советской власти в стране происходит «усиление функций исполнительных и распорядительных органов, отступление от принципа разделения властей, принижение роли судебной власти»²¹² и уже прослеживается явное ее зависимое положение от советско-партийных органов, Народного комиссариата юстиции и его структурных подразделений.

Во-вторых, примерно в 30-х годах в стране создаются благоприятные политические условия для роста идеи вождизма в лице Сталина и ее практически институционального оформления. Наглядной иллюстрацией тому является статья В.М. Сырых, раскрывающая идеологическую работу Наркома юстиции СССР Н.В. Крыленко в отношении популяризации правовой политики И.В. Сталина. Во всех публичных выступлениях Наркома юстиции СССР И.В. Сталин предстает как «великий, гениальный, мудрый вождь, подарок истории», «все его дела и помыслы отмечены печатью исключительной гениальности, талантливости и гигантского трудолюбия», ему присущи «гигантская творческая работа», его «определения исключительно четкие, чеканные», «формулировки классические, предельно ясные и четкие», «изложение исчерпывающее», «доклад исторический», это «сгусток творческой мысли», результат вложения «светлой творческой силы и мощи», его «слова прозорливые»²¹³.

В другой статье, принадлежащей уже И.А. Исаеву, рассмотрены проблемы «вождизма» как политико-правового явления. При этом ученый указывает, что законы, принимаемые в этот период, как правило, носят декларативный характер, произвольно толкуются, лозунгом становится принцип законности, который практически полностью теряет свой первоначальный смысл. Правовые нормы приобретают организационно-технический характер, из них уходят первоначальные пафос и идея. Релятивизм, которым проникается Основной закон страны, позволяет достаточно широко толковать ее прежде казавшиеся опреде-

²¹¹ Ефремова Н.Н. Периодизация истории становления и развития судебных органов в Российской империи (XVIII-первая половина XIX в.) // История государства и права. 2010. № 13. С. 32-34.

²¹² Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист, 1998. С. 34.

²¹³ Сырых В.М. Идеологическая доктрина Н.В. Крыленко: пропаганда образа И.В. Сталина как вождя и творца Конституции // История государства и права. 2009. № 15. С. 36-40.

ленными и неизменными принципами²¹⁴ (например, судьи независимы и подчиняются только закону - Р.А.). И что еще очень важно, И.А. Исаев приводит слова К. Шмита о том, что диктатура в этом смысле не является противоположностью демократии. Под властью вождя, диктатора может господствовать демократическое тождество, «воля народа является основополагающей»²¹⁵, однако средства образовывать такую волю находятся в руках политической власти, которая сама должна порождаться этой волей.

Безусловно, выводы авторов названных статей помогли автору работы в определении дополнительных критериев развития судебного управления.

Таким образом, характер и последовательность изменений в организации судебной системы Советского государства позволяет выделить семь основных этапов в становлении и развитии органов судебного управления.

Первый (период правления Временного правительства с февраля по октябрь 1917 г.)

В условиях формирования современного внутрисистемного управления в структурах судебной власти, представляет значительный интерес процесс формирования и развития судебного управления на стыке двух революций (Февральской и Октябрьской 1917 г.). При обращении к вопросу о предпосылках возникновения института судебного управления в советский период автору монографии видится необходимым, во-первых, проследить развитие судебного управления в период правления Временного правительства, в рамках которого продолжал действовать институт судебного управления самодержавия; во-вторых, показать переходный период одной революции к другой, что позволяет составить и представление о тех особенностях социально-политической обстановки в стране, состоянии государственного аппарата, в том числе судебной системы и судебного управления; в-третьих, уяснить, какие политико-правовые воззрения и представления Временного правительства о развитии судебной системы и судебного управления обусловили проведение в межреволюционный период реформирования судебной системы самодержавия; в-четвертых, исследовать аспекты деятельности Временного правительства по созданию демократической судебной системы. В связи с чем остается по-прежнему актуальным проведение историко-правового исследования реформаторской роли Временного правительства и его органов в строительстве демократического судостроительства. Изучение данной проблемы показывает, что теоретическая разработка современных преобразований еще не вызвала глубокого интереса к прошлому историческому опыту и особенно к опыту строительства судебной системы в период правления Временного правительства. Вектор современных историко-правовых исследований более всего имеет свою направленность к судебным реформам 1864 г., тогда как к февралю 1917 г. путем контрреформирования и подправлений произошло значительное реакционное наслоение, что потребовало как законодательного, так и организационного очищения судебной системы самодержавия. В результате Временным правительством были предприняты

²¹⁴ Исаев И.А. «Вождизм» как политико-правовое явление // История государства и права. 2012. № 15. С. 2-5.

²¹⁵ Шмит К. Духовно-историческое положение парламентаризма // Политическая теология. М., 2000. С. 176.

меры по возвращению прогрессивных институтов в сфере как государственного строительства, так и судоустройства. В правительственной декларации были объявлены полная политическая амнистия, гражданские свободы (с распространением их на армию), отменены все сословные, национальные и религиозные ограничения, объявлен будущий созыв Всероссийского учредительного собрания²¹⁶. Упразднен Департамент полиции, была отменена смертная казнь и военно-полевые суды. Полиция была заменена милицией, причем задача ее создания полностью возлагалась на местное самоуправление²¹⁷.

О реформаторской роли Временного правительства в области государственного строительства и фрагментарно о возрождении идей судебной реформы 1864 г., введения демократических форм судопроизводства имеются представления из небольшого круга источников. Среди них можно назвать работы С.И. Шидловского²¹⁸, Т.И. Полнера²¹⁹, Л.С. Гапоненко²²⁰, Э.Н. Бурджалова²²¹, П.Н. Милюкова²²². К группе источников о деятельности Временного правительства можно отнести и воспоминания непосредственных участников февральских событий 1917 г. (А.Ф. Керенского²²³, А.И. Гучкова²²⁴) и документальные материалы, хранящиеся в Государственном архиве Российской Федерации. Однако, как видим, опыт Временного правительства по судебному строительству, как ни парадоксально, не был отмечен проведением комплексных фундаментальных историко-правовых исследований. Между тем анализ материалов, характеризующих его деятельность в области судебного строительства, показывает, что ему были не чужды теоретические разработки и практический опыт царской России, поскольку с первых дней своего правления Временное правительство не только возрождает институт суда присяжных заседателей, но и расширяет сферу его действия на военную юстицию, продолжает разработку законодательства по административной юстиции, воссоздает мировую юстицию, приоритетными задачами становятся подбор кадров на судебские должности, повышение их профессионализма и др. Все это свидетельствует о творческом применении демократических принципов и институтов судебной реформы 1864 г. Таким образом, в условиях современного реформирования судебной системы (с ее внутренней инфраструктурой) значительный интерес представляет изучение деятельности Временного правительства в области судебного строительства в межреволюционный период 1917 г.

Думается, что именно этот достаточно непродолжительный исторический период развития нашего государства характеризует собой новый этап рос-

²¹⁶ Февральская революция 1917: сб. док. и мат. / под ред. А.Д. Степанского и В.И. Миллера. М., 1996. С. 161-162.

²¹⁷ ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 3. Д. 33. Л. 14-21; Оп. 6. Д. 5. Л. 50-57; Оп. 2. Д. 6. Л. 12-15.

²¹⁸ Шидловский С.И. Воспоминания. Берлин, 1923. С. 115.

²¹⁹ Полнер Т.И. Жизненный путь кн. Г.Е. Львова. Париж, 1932. С. 245-246.

²²⁰ Революционное движение в России в апреле 1917 года. Апрельский кризис. Документы и материалы. М., 1958.

²²¹ Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. Москва. Фронт. Периферия. М., 1971. С. 165.

²²² Милюков П.Н. Воспоминания. М., 1991. С. 480.

²²³ Керенский А.Ф. Опыт Керенского // ГАРФ. Ф. 5881. Оп. 1. Д. 725. Л. 71.

²²⁴ Александр Иванович Гучков рассказывает... Воспоминания председателя Государственной думы и военного министра Временного правительства. М., 1993. С. 99-102.

сийской судебной системы и переосмысления роли и места соответствующих институтов в системе государственной власти. Безусловно, принятые Временным правительством меры свидетельствовали о его стремлении изменить государственные институты самодержавия. Поэтому логика дальнейшего развития российской судебной системы и института судебного управления, научной мысли подсказывает, что большевики могли выбрать путь системного обобщения накопленного российского опыта судебного обустройства, в том числе и периода правления Временного правительства, определить основные направления дальнейшего развития судебной системы и судебного управления в советской государственно-правовой системе. По мнению автора исследования, вполне возможно, что такой вектор направления и был бы выбран советским государством. Однако субъективные и объективные предпосылки, сложившиеся на стыке двух революций, в том числе саботаж судебных работников и чиновников органов судебного управления, привели к коренной реорганизации российской судебной системы. В результате дальнейшее формирование и развитие судебной системы и судебного управления шло во многом по пути негативной оценки созидательной работы Российской Империи, Временного правительства, без углубленного изучения знаний о судебной власти, её потенциале и перспективах развития. К сожалению, большевистское правительство на первоначальном этапе развития Советского государства и при создании новой судебной системы выбрало путь феномена «толпы», оказывающего влияние как на деятельность властных структур, так и судов. Безусловно, этот путь вплоть до судебной реформы 1922 г. оказался малопродуктивным, приведшим страну к непропорциональному и разбалансированному развитию судебной системы.

Второй период – с ноября 1917 по 1930 гг. Автор исследования называет его Ленинским периодом. Это была эпоха новой российской истории, эпоха становления советской государственности на фоне затянувшейся войны, разрушенной экономики и управления практически распадающимся государством. Все общество было буквально «наэлектризовано» условиями той политической и экономической действительности, в результате которой многие начинали разрешать конфликты силой оружия. К этой неизбежной постреволюционной анархии продолжали добавляться все новые проблемы. В частности, Ленинский период характеризуется и появлением такого явления, как «красный террор», спровоцированного «террором белым». В этот же период первая мировая война перерастает во внутреннюю гражданскую войну, которая была выиграна большевиками. Значительную роль в этом сыграла сила ленинских идей сумевшая, привлечь на свою сторону огромное большинство населения страны, веривших в построение действительно демократического общества, в том числе с независимой и самостоятельной судебной системой.

Указанный период характеризуется принятием важнейших декретов по организации судебной системы Советского государства. К ним относятся Декреты о суде №1,2,3, ряд постановлений о революционных трибуналах, законодательно закрепивших легитимность многообразия судов и заложивших фун-

дамент новой советской судебной системы²²⁵. Каждый из принятых в тот период нормативных актов имел огромное фундаментальное значение не только для вновь создаваемой судебной системы, но и для обустройства всей страны. Запущенный процесс формирования новой судебной системы Советской республики потребовал дальнейшей активной законотворческой деятельности, поиска новых путей организации судов и их взаимоотношений с исполнительно-распорядительными органами. За три года после Октябрьской революции 1917 года, помимо Декретов о суде №1,2,3, были приняты три Положения о народном суде РСФСР (ноябрь 1918 г., апрель 1919 г., октябрь 1920 г.)²²⁶.

Ленинский период отмечен и принятием 11 ноября 1922 года Положения о судеустройстве РСФСР, определившего на весь советский период развития государства структуру, организационные формы и общие принципы советской судебной системы²²⁷.

По мере создания и организации судебной системы все более проявлялась и необходимость организационного руководства ее деятельностью, поскольку без решения различных вопросов, обеспечивающих суду надлежащие условия для осуществления правосудия, судебная система выполнять возложенные на нее задачи просто была бы не в состоянии. В результате функция организационного руководства судами стала занимать основное место в деятельности Наркомюста РСФСР. Первоначально она заключалась в осуществлении различного рода организационных мероприятий, направленных на формирование судебных органов и создание соответствующих условий для их судебной деятельности (установление количества, дислокации, структуры и штатов судов, подготовка выборов, учет и работа с кадрами судебных органов, изучение и обобщение судебной практики, планирование работы в судах, материально-финансовое снабжение судов и т.д.), а также в общем контроле за работой судов (организация и проведение ревизий и обследований судов).

Возложение обязанностей по организационному руководству судами на Наркомюст РСФСР потребовало соответствующего законодательного оформления разветвленной сети таких органов. В связи с чем было принято первое «Положение об отделах юстиции губернских исполнительных комитетов» от 30 января 1919 года²²⁸. Эти отделы создавались при губернских исполкомах советов и возглавлялись председателем, который утверждался в Наркомюсте РСФСР. При председателе имела коллегия, решавшая все важнейшие вопросы, относящиеся к компетенции отдела (утверждение циркуляров, инструкций, контроль за реализацией решений центрального руководства судами, осуществление функций надзора).

Отделы юстиции губисполкомов, как правило, имели однотипные структурные подразделения: общий, административно-хозяйственный, судебный-

²²⁵ История Советской Конституции: сборник документов. 1917-1957. М., 1957. С.28-30.

²²⁶ Ворожейкин И. Нужно сохранить ясность в законе о праве суда отыскивать истину // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 43. С. 17.

²²⁷ СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст.902.

²²⁸ СУ РСФСР. 1919. №2. Ст. 29.

следственный, карательный, но в некоторых случаях по согласованию с Наркомюстом РСФСР могли иметь и юридический подотдел.

В компетенцию общего, административно-хозяйственного и карательного подотделов входило разрешение вопросов, как правило носящих общеправовой характер (соблюдение законности органами местной власти, надзор за местными учреждениями ЗАГСа, ведение общей канцелярии, обобщение материально-финансовой статистики, организация мест заключения и надзор за порядком отбытия назначенного осужденным наказания и др.).

Непосредственно к деятельности вновь созданных судов имел отношение только один подотдел – судебно-следственный. Сфера его деятельности заключалась в организации народных судов, революционных трибуналов, следственных комиссий, коллегий обвинителей и защитников, представителей сторон в гражданском процессе и судебно-исполнительных органах, а также в наблюдении за их деятельностью; созыве съездов народных судей и организации составления списков народных заседателей; подборе кандидатур для следственных комиссий и общем наблюдении за производством дознания органами милиции; в оказании правовой помощи населению; сборе статистических сведений о работе судов для Наркомюста РСФСР и составлении списков о судимости среди населения²²⁹.

Практически в это же время в Москве и Петрограде были созданы подотделы юстиции (районные отделы). Статус их определялся специальной инструкцией Наркомюста РСФСР от 10 марта 1919 года, согласно которой они находились в подчинении городских отделов юстиции Москвы и Петрограда, приравненных к губернским. В функциональные обязанности подотделов юстиции по судебной линии входила предварительная проверка подготовки кандидатур на должности народных судей; подбор народных заседателей; подготовка совещаний юридических работников района, в том числе и судей; составление докладов президиуму райсовета о работе судебных органов на их территории.

Важно отметить, что в указанной инструкции специально оговаривалась независимость народных судов, в связи с чем работникам этих отделов запрещалось контролировать работу судей. В случае же обнаружения недостатков в их работе районный отдел юстиции имел право лишь сообщить об этом в губернский (городской) отдел юстиции.

Между тем у Наркомюста РСФСР как первого органа организационного руководства судами было очень мало опыта и специалистов, которые могли оказывать судам и нижестоящим органам юстиции квалифицированную организационно-методическую помощь. В результате слабой координации действий губернских отделов юстиции со стороны Наркомюста РСФСР во многих губерниях стали формировать свою собственную судебную практику, применять свои формы и методы организационного руководства судами, нередко выходящие за рамки их функций, что вызывало недовольство со стороны судей. Поэтому остро встал вопрос о создании единого органа управления судами. И

²²⁹ СУ РСФСР. 1919. №2. Ст. 35.

такие действия государством были предприняты. В частности, 10 марта 1921 года вышло Постановление ВЦИК и СНК РСФСР, разрешающее учредить в составе Наркомюста РСФСР отдел Высшего судебного контроля, однако вскоре выяснилось, что работа и такого органа, с точки зрения судебного управления, не столь эффективна, поскольку деятельность его сводилась в основном к судебному надзору²³⁰.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что в Ленинский период суды молодого пролетарского государства и органы, осуществляющие их организационное руководство, находились в состоянии динамичного развития. Судебная система, основанная исключительно на неизвестных до этого принципах, требовала изыскания принципиально новых подходов к созданию тех или иных нормативных механизмов регулирования деятельности не только самой судебной системы, но и взаимоотношений между судами и органами, осуществляющими их организационное руководство.

В то же время в Советской России не встали на путь категорического отрицания традиционных форм и методов организационного руководства судами при самодержавии и Временном правительстве, а адаптировали их к специфике пролетарского государства, поскольку они не потеряли своего значения. Другое дело, что применялись они к совершенно новым видам правоотношений, и это, безусловно, сопровождалось некоторой задержкой в освоении уже сложившихся традиционных форм и методов организационного руководства судами. И если в организационном руководстве судами была определенная экстраполяция форм и методов, применявшихся в Российской Империи, то организации самого судоустройства руководители новой государственности придавали первостепенное значение.

Несмотря на кардинальную смену политического строя, приведшую к тяжелой экономической обстановке, хаосу и разрухе, в Советском государстве особое место в зарождавшейся судебной системе уделялось введению таких прогрессивных демократических принципов, как выборность судей и народных заседателей, подотчетность их избирателям или органу власти, их избравшему, досрочный отзыв судей и народных заседателей только по решению избирателей или соответствующего органа, избравшего суд, создание единого народного суда, что логически вытекало из Программы Российской Коммунистической партии (большевиков) в судебной области, принятой 8-м Съездом РКП(б) 18-23 марта 1919 г.²³¹.

Это сейчас, с высоты современности, можно рассуждать о минусах и плюсах судебного строительства нового государства, а в тот период это имело огромное прогрессивное значение, особенно для пролетариата и крестьянства, которые до того и близко не подпускались к участию в отправлении правосудия.

²³⁰ СУ РСФСР.1921. №15. Ст. 97.

²³¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (далее КПСС в резолюциях). Изд. 8-е. Т.2. М., 1970. С. 51.

Особенности политического режима в первые годы советской власти, исторический и человеческий факторы, безусловно, повлияли как на судоустройство России, так и на организационное руководство судами. Советский государственный аппарат максимально приспособлялся к чрезвычайным обстоятельствам, направляя все усилия на отражение объединенного натиска внутренней и внешней контрреволюции, что самым непосредственным образом повлияло на стиль, формы и методы государственного управления, в том числе и судами.

В этот период в стране, несмотря на такую тяжелую обстановку, постепенно начинала вестись научно-исследовательская работа, целью которой было рассмотрение и изучение проблем судоустройства, судопроизводства, в том числе организационного руководства судебной системой. Определенный вклад в разработку данной проблемы внесли Я.Л. Берман, Н.В. Крыленко, Д.И. Курский, П.И. Стучка. Являясь непосредственными участниками тех событий, они в своих работах главный упор делали не на историю создания судов (поскольку истории у новых судов еще не было), а на время, в какое они создавались (1917-1927 гг.). В опубликованной в «Петроградской правде» в январе 1918 года статье «Старый и новый суд» ученый-юрист и один из разработчиков законодательства о советском суде П. Стучка писал: «Для меня с первого дня революции не было сомнений в том, что только на развалинах этого храма буржуазной справедливости (имеется в виду буржуазного суда) нам удастся возвести здание социалистической справедливости»²³².

Теоретическим аспектам деятельности Наркомюста РСФСР как органа судебного управления и организационного руководства судами посвящены работы Д.И. Курского, написанные в 1920-х гг., которые содержат материалы о задачах органов юстиции в соответствии с направлением государственной политики, о результатах работы судебных органов²³³.

Первым исследованием истории судоустройства и судебного управления советского периода является книга Я.Л. Бермана «Очерки по истории судоустройства РСФСР»²³⁴, представляющая собой обзор развития советской судебной системы за пять лет, основанный на использовании законодательных актов высших органов государственной власти, резолюций съездов деятелей юстиции, партийных решений, материалов дискуссий по вопросам судоустройства и судебного управления.

Обзор истории советской судебной системы с 1918 года с комментариями основ судоустройства, судопроизводства и уголовного права СССР содержится и в работах Н.В. Крыленко «Суд и право в СССР», где он писал: «Органами судебного управления по отношению к народным судам закон объявляет губернские суды, наделяя их наряду с функциями чисто судебными определенной до-

²³² Стучка П. 13 лет борьбы за революционно-марксистскую теорию права: сборник статей. 1917-1930. М.: Юриздат, 1931. С. 8,12.

²³³ Курский Д.И. Избранные статьи и речи /сост. А.С. Курская, К.С. Якуненков. 2-е изд. М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1958. 330 с.

²³⁴ Берман Я.Л. Очерки по истории судоустройства РСФСР / предисл. Н.В. Крыленко. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1923. 72 с.

зой прав административного управления, закон этим передает им функции организационного строительства, а следовательно, и функции ревизии и контроля»²³⁵.

Между прочим, именно Н.В. Крыленко впервые указал на термин «судебное управление» в полном соответствии с его содержанием, не подменяя данным термином организационное руководство судами, которое осуществляли исполнительные органы.

Общей характерной чертой указанных выше работ является то, что в них дается краткое изложение только основных вех в развитии органов, осуществляющих судебное управление. Авторы рассматривают систему данных органов вместе с судебной системой, подчас смешивая их с органами, полномочными осуществлять судебное управление, не выделяя их специально, не исследуя ни форм, ни конкретных подразделений таких органов. Поэтому фактический материал, документы и нормативно-правовые акты, использованные в текстах указанных выше работ, ничего принципиально нового не отражали. Положительной стороной данных работ можно считать только то, что большая часть информации получила комментарий и определенную систематизацию.

Ясно, что во всех работах того времени прослеживается их зависимость от официально принятой в стране точки зрения на историю создания судебной системы и роль коммунистической партии в ее развитии. Тем не менее вряд ли можно ставить ей - это в вину, поскольку судебная система, как впрочем и все правоохранительные органы, была подвержена коммунистической идеологии практически до конца 80-х гг.

Тем не менее, несмотря на указанные выше проблемы, именно в Ленинский период был создан фундамент судебной системы новой государственности, давший возможность дальнейшего возведения надстройки в виде таких институтов, как организационное руководство судами и судебное управление, базирующихся на новых нормах советского права и в конечном счете послуживших прообразом таких институтов, как внутрисистемное управление в структурах современной судебной власти.

Третий период формирования и развития судебного управления (1930-1956 гг.) характеризуется жестким партийным руководством советским судами и органами судебного управления, дачей им прямых указаний. Автор исследования называет его Сталинский периодом. Это достаточно противоречивый период. С одной стороны, он отмечен чрезвычайным уголовным законодательством, созданием внесудебных органов, деформацией правовой жизни, массовыми репрессиями и развитием правового нигилизма в советском обществе. С другой - именно на этот период приходится законодательное утверждение в стране принципа независимости судей. Формулируя принцип независимости советского правосудия, Н.В. Крыленко отмечал: «Мы проповедуем зависимость судей от государственной политики, как ее носителей, но мы хотим одновременно поставить их в такое положение, чтобы, проводя эту политику, а

²³⁵ Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. М., 1927. Ч.1. С. 69.

не какую-нибудь иную, они могли быть спокойны, что им будет дано ее проводить в пределах закона и вне зависимости от внесудебных факторов»²³⁶.

Здесь будет уместно все же отметить, что, хотя в Советском государстве до этого периода достаточно много говорилось о независимости судей и подчинении их только закону, ни в одной из первых конституций республики, ни в положениях о судеустройстве и судопроизводстве, все же упоминания об этом не было. Этот принцип впервые был зафиксирован в статье 112 Конституции СССР 1936 года, в последующем получивший отражение и в конституциях союзных республик, Основах законодательства о судеустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик, Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, в уголовно-процессуальных и гражданских процессуальных кодексах союзных республик²³⁷.

Таким образом, на взгляд автора монографии, государством была реализована цель, обусловленная именно данным этапом его развития, его политической стратегией, поскольку многие внешние и внутренние факторы, не позволявшие до этого провозгласить данный принцип на конституционном уровне, утратили свою актуальность. В указанный исторический период государство могло уже сознательно программировать развитие судебной системы, не только приспособлять руководство ею к изменениям, происходящим в судеустройстве и судопроизводстве, но и считаться с мнением судейского сообщества.

Противоречие в развитии данного историографического периода заключается и в том, что, как ни парадоксально, но именно в период закрепления конституционного принципа независимости судей внутрипартийная борьба приобрела крайне уродливые формы, когда «антидемократический характер политического режима достиг своего апогея, своей наивысшей точки»²³⁸ и любой плюрализм мнений расценивался как предательство, что, в свою очередь, влекло за собой признание данного лица врагом народа с применением к нему, а нередко и к его семье и близким, мер репрессивного характера.

Многогранность и масштабность проводимой в этот период государством антинародной деятельности не позволяет в рамках данной работы осветить роль в этом судебной системы. Для этого требуется специальное исследование данной проблемы, однако в цель данной работы оно не входит.

Тем не менее автор работы высказывает довод, который, на его взгляд, может отчасти раскрыть одну из причин такого положения в стране. В активном применении репрессий, по мнению автора монографии, во многом сыграл роль так называемый «человеческий фактор», как принято теперь говорить в современном обществе. Как пишет Б.П. Курашвили, «проведенные жесткие установки Сталина, местами содержавшие разумные ограничения, на деле вылились в бездушную жестокую практику»²³⁹, при которой непосредственными

²³⁶ Крыленко Н.В. Судеустройство РСФСР (лекции по теории и истории судеустройства). М., 1923. С. 44.

²³⁷ Кожевников М.В. История советского суда / под ред. И.Т. Голякова. М.: Юридическое издательство, 1948. 376 с.; Кожевников М.В. История советского суда 1917-1956 гг. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. 384 с.

²³⁸ Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России. История. Документы. М.: Мысль. 2003. Т.5. С. 10.

²³⁹ Курашвили Б.П. Историческая логика сталинизма. М.: Былина, 1996. С.112-113.

исполнителями массово нарушались права человека. Из историко-юридической литературы видно, что преобладающими мотивами превышения должностных полномочий, злоупотребления ими, как правило, выступали совершение незаконных действий в так называемых интересах дела либо в целях создания видимости благополучия, карьеризм, зависть, сведение счетов и месть, получение наград и т.п. Поэтому справедливости ради все же следует возложить ответственность и вину за слепое и бездумное исполнение указаний центральных органов и на непосредственных исполнителей, среди которых, конечно, могли быть и судьи. Данный вывод отчасти подтверждается А.Я. Петроченковым. «Нельзя не вспомнить, - говорит он, - и об открытом противодействии многих военных судей беззаконию и произволу со стороны карательных органов». Другие же работники военных трибуналов, вынужденно исполняя роль, отведенную им политическим руководством, оказались причастными к репрессивной политике.

Примечательно то, что А.Я. Петроченков не ищет каких-либо оправданий деятельности военных судей, причастных к репрессиям, не пытается их обелить, «а обращает внимание на то, что это наша история! Сложная, трагическая... Но - наша! От нее невозможно отказаться... Но она должна быть не источником для формирования некоего комплекса неполноценности, а уроком, гарантирующим суды от повторения ошибок»²⁴⁰.

Возвращаясь к организации советской судебной системы на данном этапе развития, следует отметить, что в целом принципы государственной организации, особенности политического режима того периода, постепенно определили и организационно-правовые основы советской системы судостроительства, организационного руководства судами и судебного управления. При этом мы видим, что в организационном строении судебной системы проводится четкая линия зависимости советских судей от коммунистической идеологии.

Действительно, с одной стороны, государство в конституционном порядке провозгласило осуществление независимого правосудия и подчинение судей только закону, а с другой - коммунистическая партия, исполнительные органы, в том числе и органы, осуществляющие организационное руководство судами и судебное управление, продолжали руководить судами и контролировать их работу. В их руках были сосредоточены вопросы обеспечения судов кадрами, оказания им методической помощи, обобщения судебной практики, издания обязательных для исполнения приказов и инструкций по вопросам организации деятельности судов, а также вопросы финансирования и хозяйственного обслуживания.

И тем не менее надо отдать должное, что государство в отношениях с судебной системой выбрало концепцию не автократической, а плюралистической, креативной организационной структуры, ориентированной на проведение последовательной линии, направленной на обеспечение независимости судей, под которой понималось не только подчинение их закону, но и запрет на вмешательство в судебную деятельность по отправлению правосудия со стороны каких-

²⁴⁰ Петроченков А.Я. Становление и развитие системы военных судов (военных трибуналов) в России//Российская юстиция. 2009. № 1. С. 17.

либо органов, учреждений, организаций и должностных лиц. Данное обстоятельство, в свою очередь, повлияло и на деятельность органов юстиции, где шел постоянный поиск новых организационных форм руководства судами, приведший в конечном счете к постепенному рассредоточению функции по судебному управлению в органах юстиции и вышестоящих судах.

Четвертый исторический период развития судебного управления (1956-1964 гг.) – период постепенного демонтажа сталинской модели судебного управления. В этот период начинают признаваться негативные явления вмешательства отдельных должностных лиц и местных советско-партийных органов в разрешение судебных дел. По этому поводу в конце 1953 года ЦК КПСС даже принял постановление «О фактах вмешательства некоторых местных партийных органов в решение судебных дел»²⁴¹. Определенным шагом вперед послужила реформа, осуществленная на началах децентрализации, инициаторы которой пытались обеспечить большую самостоятельность судебных органов. Данный этап историографии судебного управления характеризуется уже своей научностью, появлением комплексных исследований по истории советской судебной системы, где затрагиваются и проблемы организационного руководства судами.

Как уже указывалось выше, среди работ по истории судебной системы, появившихся в этот период, особое место занимает монография М.В. Кожевникова «История советского суда» (1948 г.), переизданная в 1957 г. под названием «История советского суда 1917-1956 гг.»²⁴². Заслуживает внимания работа Л.Н. Гусева «История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917-1954»²⁴³, сборник статей «Верховному Суду СССР – 40 лет», вышедший в свет под редакцией А.Ф. Горкина²⁴⁴, сборник статей «Верховный Суд 1924-1974» под редакцией А.Н. Смирнова²⁴⁵ и другие. В 1965 году вышла в свет работа группы авторов, видных ученых в области исследования советской судебной системы П.П. Гуреева, В.И. Каминской, А.А. Мельникова, В.М. Савицкого, М.С. Строговича «Демократические основы советского социалистического правосудия», в которой большое внимание уделено таким принципам, как выборность советского суда, законность в правосудии, рассмотрены специфические черты уголовно-процессуального и гражданского процессуального права. Через призму законодательных актов по организации деятельности суда были рассмотрены и вопросы организационного руководства судами²⁴⁶. Указанные исследования и работы отличаются большой информационной насыщенностью, содержание их строится на анализе

²⁴¹ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 13. Д. 197. Л. 46.

²⁴² Кожевников М.В. История советского суда / под ред. И.Т. Голякова. М.: Юридическое издательство, 1948. 376 с.; Кожевников М.В. История советского суда 1917-1956 гг. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. 384 с.

²⁴³ Гусев Л.Н. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917-1954. М., 1955.

²⁴⁴ Верховному Суду СССР – 40 лет /под ред. А.Ф.Горкина. М., 1965.

²⁴⁵ Верховный Суд 1924-1974 /под ред. А.Н.Смирнова. М., 1974.

²⁴⁶ Демократические основы советского социалистического правосудия /под ред. М.С.Строговича. М., 1965. 379 с.

опыта судебной деятельности и в них, как правило, вносятся предложения по усовершенствованию судебной деятельности, судебного управления, предлагаются пути дальнейшего повышения профессионализма судей и уровня их правовой культуры. Однако их общим недостатком является то, что все перечисленные работы соответствовали устоявшимся стереотипам места судов в системе правоохранительных органов страны.

К глубокому сожалению, упразднение органов юстиции и передача функций судебного управления вышестоящим судам не решила проблему самостоятельности и независимости судов. Сосредоточение вышестоящих судов на проблемах судебного управления повлияло на снижение эффективности судебного надзора и решение многих других проблем процессуального характера. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что законодатель, не найдя более совершенных и прогрессивных форм судебного управления, свел ее реформу лишь к мероприятиям по сокращению и усовершенствованию административно-управленческого аппарата путем передачи всех функций организационного руководства вышестоящим судам. И при всей положительности этого политического шага государства, позволившего развивать институт судебного управления, были и явные ошибки, поскольку ряд функций органов юстиции были раздроблены и переданы различным ведомствам. В частности, местным Советам вменялось в обязанность осуществлять материально-техническое обеспечение судов, подбор кадров на должности судей и работников аппарата, организовывать выборы судей и т.д. В результате руководителям судов пришлось оказаться в роли хозяйственников и заниматься «выбиванием» финансирования на строительство и ремонт зданий судов, обеспечение транспортом и иным материально-техническим снабжением. Отсюда можно сделать вывод, что на тот период исторического развития судейское сообщество не было еще в состоянии предложить альтернативу органам юстиции, в результате такое положение поставило суды в некоторую зависимость от исполнительной власти в вопросах организационного обеспечения деятельности судов. Однако суды оставались зависимыми не только в этом. По-прежнему партийные органы продолжали держать в своих руках реальные рычаги руководства судебной системой. Именно там сосредотачивалось решение ключевых вопросов судебного управления, что в общей сложности приводило к диктату партийных органов и мелочной опеке всей системы. Партийное руководство судебной системой осуществлялось через судей, которые в подавляющем большинстве были членами партии либо членами ВЛКСМ. Например, 12 декабря 1954 г. в РСФСР было избрано 4622 народных судьи, из которых 4181 (91,1%) являлись членами или кандидатами в члены партии, 305 (6,6%) — членами ВЛКСМ и только 101 (2,3%) — беспартийными. На последующих выборах народных судей, состоявшихся в 1957 и 1960 г., численность коммунистов также была не ниже 90% от избранного количества²⁴⁷.

²⁴⁷ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 14. Д. 340. Л. 116; Оп. 13. Д. 333. Л. 55; Оп. 14. Д. 325. Л. 188

Пятый период, характеризующий судебное управление в советской России, по мнению автора, охватывает 1964-1985 гг. (эпоха длительного правления Политбюро ЦК КПСС во главе с Л.И. Брежневым до второй половины 1982 г., а затем Ю.В. Андроповым и К.У. Черненко). В этот период появившаяся с ликвидацией в 1963 году органов юстиции некоторая самостоятельность советских судов вновь была утрачена в 1970 году, поскольку в связи с разработкой мер по дальнейшему улучшению работы судов и других правоохранительных органов было признано целесообразным вновь учредить Министерство юстиции СССР, министерства юстиции союзных и автономных республик и систему их учреждений на местах. При этом заслуживает внимание то, что во всех актах, возрождавших органы юстиции, подчеркивалось, что они не должны действовать в ущерб независимости судов. Тем не менее Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 августа 1971 года «О внесении изменений и дополнений в законодательство СССР в связи с образованием союзно-республиканского Министерства юстиции СССР» на Министерство юстиции СССР вновь возлагается организационное руководство судебными органами союзных республик и военными трибуналами.

Коллегии Министерства юстиции СССР, министерств юстиции союзных и автономных республик и их учреждений на местах были полномочны заслушивать доклады председателей судов не только по вопросам организации работы судов, но и качества отправления правосудия.

Несмотря на законодательное закрепление важнейшей обязанности органов юстиции всех уровней всемерно содействовать осуществлению задач суда, строго соблюдая при этом принцип независимости судей и подчинения их только закону, на практике это выглядело совершенно иначе. Да и сам закон о судоустройстве способствовал этому. Так, например, в соответствии с пунктом 6 статьи 37 Закона РСФСР «О судоустройстве РСФСР» председатели краевых, областных, городских и других судов областного уровня были обязаны представлять отчет и докладывать о деятельности суда соответствующему Совету народных депутатов.

По-прежнему в пирамиде системы правовых норм находятся правила, исходящие от ЦК КПСС либо от его структурных подразделений – Политбюро (Президиума), Оргбюро, Секретариата, отделов. В силу сложившегося политического обычая эти нормы имели приоритет перед любыми другими правовыми актами.

По традиции, укоренившейся еще в сталинскую эпоху, суды продолжают оставаться важным элементом командной системы партийного руководства страной и выступают более всего как репрессивные органы, а не как органы правосудия, поскольку законодатель ставил перед судами, как и перед правоохранительными органами общую задачу борьбы с преступностью.

Таким образом, сам способ функционирования судебной системы в исследуемый период подвергал судей мощному давлению при помощи сложной системы субъектов руководства и управления: советско-партийных органов, органов юстиции, которые можно отнести к органам внешнего воздействия. В

то же время такому воздействию ничуть не уступало и влияние внутрисистемных механизмов и бюрократического аппарата самой судебной системы. Субъектами такого управления выступали вышестоящие суды (при этом активно использовались такие органы, как Пленумы и Президиумы Верховного Суда СССР и РСФСР, президиумы верховных судов республик, краев (областей) и приравненных к ним судов, и другие), руководители судов по отношению к судьям. Роль внутренних механизмов судебной системы особенно выросла в результате проводимой государством линии по расширению полномочий вышестоящих судов, известной как «укрепление вертикали власти».

Шестой этап – это период эволюции судебного управления в Советской России в организационное руководство судами (1985 до 1991 гг.) Принципиально важным является анализ общих правовых актов того периода, без которых невозможно системно осветить параметры начавшейся судебной реформы, которая протекает в России в современный период. К ним в полной мере можно отнести резолюцию XIX Всесоюзной конференции КПСС (1988 г.), Закон СССР от 4 августа 1989 г. «О статусе судей в СССР», с которого начался процесс оформления современных органов судейского сообщества в структуре судебной власти как важного института внутрисистемного судебного управления и обеспечения независимости судей. Именно с принятием названного Закона судебное управление, осуществляемое советско-партийными органами и органами юстиции не только усложнилось, но и натолкнулось на резкое сопротивление зарождающейся судейской корпорации, желающей иметь вес в государственной деятельности и сознательно, не под контролем, реализующей свои функции.

На данном этапе принимаются Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве, Положение о порядке выборов и организации деятельности квалификационных коллегий судей судов РСФСР, Положение о порядке созыва и проведения конференции судей судов РСФСР, Положение о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и народных заседателей судов Союза ССР, Положение о квалификационной аттестации судей. В соответствии со статьей 11 Закона СССР «О статусе судей в СССР» утверждается текст Присяги судьи и народного заседателя судов Союза ССР.

Меняется и стиль руководства органов юстиции. Теперь в их деятельности полностью отсутствует акцент на нормотворческую и контрольную деятельность, которая являлась и является основой воздействия управляющей подсистемы на управляемые. Анализ вышеназванных актов показывает, что государство в отношениях с судебной системой выбрало вектор выработки некоего баланса, при котором возможно руководство деятельностью судов со стороны органов юстиции без вмешательства в их деятельность по осуществлению правосудия (организационное руководство судами). Тем не менее суды продолжали находиться под контролем органов юстиции, вышестоящих судов, а также партийных органов, что было одной из характерных черт государственной системы, существовавшей на тот период. Даже принятый Закон СССР «О стату-

се судей в СССР» не освободил судей от зависимости от партийной власти, поскольку КПСС являлась единственной и правящей партией государства и в Законе не были оговорены взаимоотношения между судьями и партийными органами. В связи с этим представляется уместным привести высказывания С.Е. Вицина о том, что в этот период в стране «продолжали существовать формально установленные правила «выборов» судей, фактически же они назначались в партийных органах разного уровня в соответствии с установленной номенклатурой. В результате в почти 300-миллионной стране, самой большой в мире по территории, не было ни одного судьи, не являющегося членом КПСС, а партийные руководители всех рангов беззастенчиво пользовались так называемым «телефонным» правом, давая прямые указания судьям по конкретным делам. Отчеты судей, включая вопросы судебной практики (в том числе практики назначения наказаний, так называемой «карательной практики»), рассматривались на заседаниях партийных комитетов (райкомов, горкомов, обкомов, ЦК)²⁴⁸.

И наконец, завершающим этапом судебного управления в Советской России и началом становления внутрисистемного управления является период с 1991 до середины 1998 гг.

Предложенный период характеризуется сменой политического курса государства и началом масштабной судебной реформы, что соответственно нашло свое отражение и в характере проводимых исследований, которые можно условно разделить на два направления. С одной стороны, работы, посвященные судебной реформе 1864 г. и деятельности советской судебной системы, где авторы исследований безапелляционно заявляют о преимуществах судебной реформы 1864 г. и крайне негативно оценивают деятельность советской судебной системы (В.А. Буков, Ю.И. Стецовский, В. Кудрявцев, А. Трусов)²⁴⁹. С другой - исследования, носившие более позитивный характер, где авторами, среди которых были ученые и юристы-практики, разрабатывались и вносились конкретные предложения и реалистичные проекты, ориентированные на будущее судебной системы страны, в том числе в организации внутрисистемного управления в структурах судебной власти и организационного обеспечения деятельности судов (С.В. Бородин, В.М. Жуйков, М.И. Клеандров, В.М. Лебедев, В.М. Савицкий, В. Ржевский, Н. Чепурнова и др.)²⁵⁰.

²⁴⁸ Вицин С.Е. Концепция 1991 года положила начала формированию правового государства в России. //Российская юстиция. 2001. № 11. С.15.

²⁴⁹ Буков В.А. От российского суда присяжных к пролетарскому правосудию: у истоков тоталитаризма. М.: Археологический центр, 1997. 452 с.; Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М.: Наука, 2000. 365 с.; Стецовский Ю.И. История советских репрессий. М.: Издательство Общественного фонда «Гласность», 1997. Т.1. 560 с.; Стецовский Ю.И. Судебная власть: учебное пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2000. 400 с.

²⁵⁰ Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М.:Наука,1990. С.217-228; Жуйков В.М. Статус суда, его полномочия, судебная система и виды судопроизводства как условия обеспечения права на судебную защиту //Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конференции. (Сер. «Научн. докл.»). М.: МОНФ,1997. С.29; Клеандров М.И. Статус российского судьи: учеб. пособие. Тюмень: Изд-во Тюменского международного ин-та экономики и права, 1999. 198 с; Лебедев В.М. Становление судебной власти и судебной системы России: проблемы, достижения, перспективы //Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конференции. (Сер. «Научн. докл.»). М.: МОНФ, 1997. С.7-21; Ржевский В., Чепурнова Н. Судебная власть в конституционной системе разделения властей //Российская юстиция. 1997. № 7. С.3; Савицкий В.М. Предисловие к Комментарию Закона «О статусе судей в Российской Федерации». М.,1995. 12,15.

В этот период гносеология советского суда привлекает внимание не только отечественных, но и зарубежных авторов. Так, в 1991 году была опубликована на русском языке работа английского исследователя Ю. Хаски «Российская адвокатура и советское государство», посвященная развитию института адвокатуры от его формирования в дореволюционный период до «поглощения его судебной системой в конце 1930-х годов». В работе помимо того получили отражение и вопросы организации судов²⁵¹. Исследование советского суда 1920-1950-х гг. проведено и канадским профессором П. Соломоном в работе «Советская юстиция при Сталине» (1998 г.), посвященной уголовному судопроизводству и исследованию законодательной базы судебной системы того периода²⁵².

Концепция судебной реформы 1991 г. рассматривала отсутствие сплоченной и независимой судейской корпорации, имеющей вес в государственной деятельности и сознательно реализующей интерес права, как одно из проявлений кризиса судебной системы. Поэтому в этот период продолжается создание независимой и влиятельной судейской корпорации, обладающей определенными организационными началами и активно влияющей на процессы, непосредственно связанные с внутрисистемным управлением в структурах судебной власти, начало которому было положено принятием Закона СССР «О статусе судей в СССР».

Между тем монографических исследований, посвященных специальному изучению природы судебного управления в советский период и современных форм и методов внутрисистемного судебного управления, нет. Таким образом, нарушается принцип исторической справедливости, поскольку современная организация судебной системы корнями своими уходит в прошлое нашего государства и реализуется через преемственность институтов и традиций общественного и государственного строя, и накопленного ими опыта. Глубоко заблуждаются те, кто считает, что современное внутрисистемное управление внутри судебной системы пишется с чистого листа. Можно с полной уверенностью утверждать, что современным организационным методам, существующим в судебной системе, в том числе по внутрисистемному управлению, есть объяснение в генетических истоках советской судебной системы, целенаправленное изучение которых позволит приобрести и пополнить знания о генезисе данного феномена.

²⁵¹ Хаски Ю. Российская адвокатура и советское государство. Происхождение и развитие советской адвокатуры / пер. с англ. М.: Институт государства и права РАН, 1993. 184 с.

²⁵² Соломон П. Советская юстиция при Сталине / пер. с англ. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1998. 464 с.

Глава II

ФОРМИРОВАНИЕ СУДЕБНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД СТРОИТЕЛЬСТВА И СТАНОВЛЕНИЯ РСФСР В 1917-НАЧАЛЕ 1930-Х ГГ.

§ 1 Организация системы судебного управления в контексте создания Советского государства

С первых дней советской власти в круг полномочий Наркомюста РСФСР и систему его органов (отделы юстиции губисполкомов, уездные бюро юстиции) вошли не только вопросы организации судов и создания соответствующих условий для их деятельности, но и такие властно-распорядительные полномочия, как общий контроль за работой судов, вплоть до дачи указаний по разрешению конкретных дел и даже отмены принимаемых судами решений²⁵³.

Наглядной иллюстрацией тому является обобщение и систематизация судебной практики рассмотрения уголовных дел судами, проведенное Наркомюстом РСФСР в 1919 году, получившее название «Руководящие начала по уголовному праву». Давая в них наставления судам, Наркомюст РСФСР указывает, что в «процессе борьбы со своими классовыми врагами пролетариат применяет те или иные меры насилия, но применяет их на первых порах без особой системы, от случая к случаю, неорганизованно, поэтому надо руководствоваться данным обобщением и делать выводы»²⁵⁴.

Вызывает особый интерес и начало формирования в этот период механизма кассационного обжалования приговоров и решений, ставшего одним из методов судебного управления и достаточно специфичного контроля над судами, поскольку он сочетал в себе как организационные, так процессуальные функции. Суть его заключалась в следующем. Согласно статьям 83,84 Положения о суде 1920 г., все народные суды, входящие в состав губернии или соответствующей ей отдельной территориальной единицы РСФСР составляли судебный округ. В каждом судебном округе для рассмотрения кассационных и частных жалоб на приговоры, решения и действия народных судов и контроля над ними действовал Совет народных судей. Тем не менее, в примечании к данному Положению указывалось, что право высшего контроля над приговорами и решениями народных судов и Совета народных судей принадлежит Народному комиссариату юстиции РСФСР. Рассмотрение жалоб на действия народных судей и функции контроля возлагались на президиум Совета народных судей, причем функции контроля осуществлялись им непосредственно или через уездные бюро юстиции²⁵⁵.

В начале 1922 года по инициативе Наркомюста РСФСР были проведены

²⁵³ СУ РСФСР. 1918. №52. Ст.589.

²⁵⁴ СУ РСФСР. 1919. №66. Ст.590.

²⁵⁵ СУ РСФСР. 1920. №83. Ст.407.

губернские съезды юридических работников, ставшие своеобразным мониторингом качества работы органов юстиции на местах по организационному руководству судами. Данное обобщение выявило ряд существенных недостатков в деятельности судов, среди которых наибольшее внимание привлекало следующее: крайне низкий уровень материального обеспечения; повсеместное вмешательство партийных и исполнительных органов в работу судов, вплоть до отмены выносимых судами решений; отсутствие квалифицированных и компетентных судебных кадров. Все указанные недостатки, как отмечалось в обобщении, в совокупности влияли на авторитет судов²⁵⁶.

На начальных этапах строительства советской судебной системы активную роль в этом играли Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, проводившие данную работу с помощью комиссаров юстиции или так называемых особых комиссаров. Первоначально роль таких комиссаров на местах была сведена к принятию архивов и имущества упраздненных судов и других органов юстиции. Однако постепенно они стали активно участвовать в организации новых судов, институтов обвинения, защиты и следствия, по существу взяв на себя полномочия органа, осуществляющего организационное руководство судами²⁵⁷.

Усиление организационной роли органов юстиции и исполнительных органов становится особенно очевидным с принятием «Положения о народном суде РСФСР» от 21 октября 1920 года. В соответствии с ним число народных судей в конкретном районе определялось губисполкомом и утверждалось Наркомюстом РСФСР. Избранные народные судьи должны были представляться на утверждение губернских исполнительных комитетов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов через отделы юстиции, которые давали о них свой отзыв. Народные судьи могли быть отозваны избравшими их Советами или уездными исполнительными комитетами как по их инициативе, так и по представлению Советов народных судей. Такой отзыв подробно мотивировался, затем по нему давалось заключение отдела юстиции, и только после этого следовало утверждение губернским исполнительным комитетом.

В 1920-е годы в судебном управлении, помимо органов юстиции, принимали активное участие как высшие органы государственной власти, так и местные органы государственного управления²⁵⁸. Безусловно, ими было много сделано для поднятия авторитета советского суда, «укоренения в массах доверия и целесообразности судебных решений» (так излагается их роль в документах тех лет) и борьбы с волокитой. В то же время с целью воздействия на суды органы юстиции совместно с советско-партийными органами вмешивались в организацию судебной деятельности, тем самым существенно ограничивая их независимость. Наглядным примером тому может служить следующий пример. Председателем Екатеринбургского губернского исполнительного комитета (губисполкома) Н. и заведующим отделом юстиции (губюста) П. всем уездным

²⁵⁶ ГАРФ.Ф.353.Оп.5.Д.17.Л.138.

²⁵⁷ Кожевников М.В. Указ. соч. С.55.

²⁵⁸ В.М.Семенов. Указ.соч. С.68-70.

исполнительным комитетам и в копии народным судьям было направлено циркулярное письмо № 2263 от 27.03.1922 года «О проведении судебного месячника по рассмотрению дел», согласно которому «все народные суды обязаны подготовиться к разбору в течение ближайшего месячного периода не менее 300 дел, с таким расчетом, чтобы месячник, т.е. усиленный разбор дел, начать не позднее 2-х недель по получении циркуляра. Разбору в течение месячника подлежат, главным образом, дела по преступлениям уголовного характера (бандитизм, кражи, грабежи, хищение и т.д.), маловажные дела должны разбираться в последнюю очередь».

Этим же письмом уездные исполнительные органы власти и органы милиции обязывались оказывать народным судам всемерную помощь в явке народных заседателей, доставлении повесток и своевременном их вручении в волостях. В то же время губисполком и губюст «предупреждали, что все должностные лица, проявившие при проведении месячника небрежное и недостаточно энергичное отношение к делу, будут привлечены к ответственности, а народные судьи, замеченные в неподготовленности к своим обязанностям будут, кроме того, удалены от занимаемых должностей»²⁵⁹.

Такая складывающаяся модель судебного управления привела к тому, что постепенно система органов юстиции из ведомства по общему руководству судебной деятельностью, организационному обеспечению и инструктированию судов стала превращаться в мощную организацию, осуществлявшую прямое и непосредственное руководство советской судебной системой – судебное управление.

Отсюда можно сделать вывод, что судебное управление при такой модели становится формой осуществления государственной власти, каковыми являются руководство, организация, контроль, властвование, поскольку все это является средством воздействия на судей, работников аппарата и в конечном итоге на всю судебную систему.

Управленческая деятельность Наркомюста РСФСР реализовывалась посредством применения различных организационно-правовых форм, совокупность которых и обеспечивала целенаправленное функционирование всего управленческого механизма и реализацию административной (контрольной) модели судебного управления. Безусловно, они не были лишены недостатков, но и теория, и практика тех лет не знали идеальных организационно-правовых форм судебного управления.

Помимо этого в сфере деятельности Наркомюста РСФСР были сосредоточены такие организационные вопросы, как прогнозирование развития судебной системы, разработка проектов законов о судостроительстве, подбор и расстановка кадров, обучение судебных кадров, обобщение статистических сведений, координация деятельности судебных органов, контроль и проверка судов, организация делопроизводства, материально-техническое и финансовое обеспечение судов и др.

²⁵⁹ Государственный архив Свердловской области (далее – ГАСО).Ф.24. Оп.13. Д.578. Л.1.2-об.

Позитивным событием для страны стало проведение судебной реформы 1922 г., поскольку до этого в силу ряда объективных и субъективных причин, как выразилась группа ученых, «создание советских судов шло ранее не извещенным и никем не проторенным путём»²⁶⁰. Хотя с точки зрения принципа преемственности это очень спорный вопрос.

Тем не менее детальный анализ материалов судебной реформы 1922 г. позволяет сделать вывод, что его положения оказали серьезное влияние на дальнейшую организацию судебного управления. Во всяком случае до утраты Ленинских идей, которые во многом предопределили на первоначальных этапах дальнейшее его развитие. В соответствии с Положением о Народном комиссариате юстиции, принятом Декретом ВЦИК РСФСР 1 февраля 1923 года, структура Наркомюста РСФСР стала состоять из следующих основных отделов: судоустройства и надзора; административно-финансового; законодательных предложений и кодификации; прокуратуры и др. Возглавлял Наркомюст РСФСР Народный комиссар юстиции, одновременно исполнявший и обязанности Прокурора республики.

По мнению разработчиков Положения, указанная структура максимально определяла функциональное предназначение органов юстиции и линию поведения его структурных подразделений. В соответствии с Положением о Народном комиссариате юстиции на Наркомюст РСФСР и его органы возлагались следующие полномочия:

а) организация судебных учреждений и следственных органов, нотариата и судебных исполнителей, ведение персонального учета всех судебных работников республики, в том числе работников Верховного Суда РСФСР, военных и транспортных трибуналов;

б) наблюдение за деятельностью коллегии защитников и организацией юридической помощи населению;

в) ревизия и инспектирование судебных учреждений, следственных органов, нотариата и судебных исполнителей, разработка инструкций и циркуляров по разъяснению действующего законодательства;

г) наблюдение за организацией и деятельностью земельных комиссий, арбитражных комиссий, третейских судов, примирительных камер и т.п., а также за деятельностью комиссий по делам о несовершеннолетних;

д) разработка законопроектов в области судоустройства и судопроизводства, вносимых Наркомюстом РСФСР в законодательные учреждения;

е) обобщение статистических данных, поступающих от губернских судов, прокуратуры и исправительно-трудовых учреждений, а также издание ведомостей и справок о судимости;

ж) рассмотрение спорных вопросов о разграничении компетенции органов юстиции, с одной стороны, и органов иных ведомств - с другой;

з) переписка с судами иностранных государств;

²⁶⁰ Суд в СССР /под ред. Л.Н. Смирнова, В.В. Куликова, С.Г. Банникова, В.М. Савицкого, Х.Б. Шейнина. М., 1977. С. 76.

и) участие в выработке программы и учебных планов юридических школ и правовых отделений факультетов общественных наук; организация краткосрочных курсов для судебных работников;

к) организация съездов деятелей советской юстиции²⁶¹.

Помимо этих вопросов в полномочия Наркомюста РСФСР входило: предварительное рассмотрение всех вносимых во Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК), Совет Народных Комиссаров (СНК) и Совет Труда и Оборона (СТО) законодательных предложений; толкование действующих законов по запросам центральных и местных органов и по поручениям ВЦИК, СНК и СТО; опубликование законов и распоряжений правительства и наблюдение за частными изданиями упомянутых законов и распоряжений; разработка совместно с Народным комиссариатом внутренних дел правил об исправительно-трудовой системе в отношении лиц, приговоренных к лишению свободы или принудительным работам без лишения свободы, и надзор за правильным функционированием мест лишения свободы и исправительно-трудовых учреждений; наблюдение за деятельностью комиссий по делам несовершеннолетних; участие в разработке программы по подготовке советских юристов в юридических школах и правовых отделениях факультетов общественных наук; организация краткосрочных курсов для судебных работников и другие полномочия.

Таким образом, с принятием Положения о судеустройстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. Наркомюст РСФСР и его органы, оставаясь по своей природе органами государственного управления, осуществляли преимущественно функции **организационного обеспечения деятельности судов, нежели судебного управления** (выделено Р.А.). По мнению автора исследования, такое наделение полномочиями Наркомюста РСФСР более всего напоминает период деятельности органов юстиции с 1991 г. до создания Судебного департамента при Верховном Суде РФ, когда Министерство юстиции РФ осуществляло примерно такие же функции.

§ 2 Преемственность и новации в организации управления судебной деятельностью в 1917–начале 1920-х гг.

В переходный период становления и развития судебного управления существенное значение приобретает учет опыта прошлых лет, творческое восприятие отечественной традиции государственного строительства. Отрицание непреходящего характера правовых ценностей, выработанных длительной историей человечества, пренебрежение преемственными и традиционными связями, объективно существующими между различными историческими периодами развития государства, «делают крайне проблематичным возможность выбора верных стратегических линий взаимосвязи истории и современности страны, определения правильных ориентиров на будущее»²⁶². Осмысление явлений

²⁶¹ СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 120.

²⁶² Рыбаков В.А. Переходный период в развитии права: к вопросу о понятии // Современное право. 2009. №5. С.3-11.

прошлого, сохранивших сегодня свою научно-практическую значимость, помогает глубоко проникнуть в суть минувшей и настоящей эпохи. В.С. Нерсесянц отмечал, что познание логики преемственности и новизны в ходе государственно-правового строительства имеет важное идейно-теоретическое и методологическое значение²⁶³. Есть и другая, практическая сторона этой проблемы, связанная с тем, что уровень исследований в области организации судебного управления на переходном межреволюционном этапе еще нельзя признать удовлетворительными. Тема остается недостаточно исследованной, и, чтобы она обрела значимость для истории права, необходимо дальнейшее ее изучение. Для современной судебной власти свойственны разнотипность входящих в нее управленческих структур; разнохарактерность объектов и субъектов внутрисистемного управления; разнообразие целей; многофакторность, влияющая на различные стороны жизнеобеспечения судебной системы. Совокупность данных характеристик побуждает к осмыслению проблемы преемственности исторически сложившихся форм и методов современного управления в структурах судебной власти. Традиционно преемственность рассматривается как связь между явлениями в процессе развития в природе, обществе и познании, когда новое, сменяя старое, сохраняет в себе некоторые его элементы. Данное определение является основой для понимания сущности преемственности и в области судебного строительства и судебного управления, которые имеют свои особенности в силу их специфики. По мнению автора исследования, применительно к системе управления в судебной системе сущность преемственности состоит в сохранении тех или иных положительных форм и методов судебного управления, переходящих из одного исторического периода в другой. При этом они могут расширяться, углубляться, качественно изменяться и адаптироваться к политическому режиму. Анализируя развитие советской системы судебного управления, автор монографии учитывает особенности судебного управления при Временном правительстве и аккумуляцию в советском судоустройстве и судебном управлении всех ее прогрессивных элементов, вплоть до судебной терминологии «кодификация», «коллегии», «заседатели», «надзор», «инстанция», «кассация» и др., конструктивно перерабатывая их и приспособляя к деятельности пролетарских судов. Безусловно, преемственность в судебном управлении можно рассматривать как принцип, который требует постоянного обеспечения неразрывной связи между различными историческими периодами формирования и развития судебного управления (здесь речь идет о семи рубежных исторических периодах, которые, по мнению автора, имеют фундаментальное значение для формирования и развития такого феномена, как судебное управление). Рассматривая преемственность в управлении судебной деятельностью как принцип, следует обратиться к общепризнанному определению. Принципы управления - это основные исходные положения, определяющие требования и содержание, структуру, организацию этого процесса, которыми руководствуется в своей деятельности субъект управления. В теории управле-

²⁶³ Нерсесянц В.С. Советское государственно-правовое строительство: проблемы взаимосвязи истории и теории // Советское государство и право. 1988. №8. С.10.

ния общие принципы управленческой деятельности представлены тремя группами: общественно-политические принципы (централизация управления; гласность; актуальность), структурно-функциональные принципы (соответствие системы управления интересам организации и потребностям подчиненных; оптимальность состава и функций системы управления; устойчивость, оперативность, мобильность управления; правовое закрепление управленческих функций руководителя и характера управленческих взаимосвязей и отношений в организации), принципы управленческой деятельности (правовое регулирование управленческой деятельности; конкретность действий и ответственность за результаты деятельности). Говоря о структурно-функциональных принципах в деятельности органов советского судебного управления, автор обращается к соотношению двух ведомств, которые специализированно выполняли функции судебного управления: при Временном правительстве - Министерство юстиции, при Советах - Народный комиссариат юстиции. В обоих случаях это централизованные ведомственные системы, с четким функциональным разделением сфер управления, конкретностью предметов, параметров отраслевого управления, единоначалием, персональной ответственностью за порученный участок работы, линейной вертикалью исполнения и строгой ведомственной подчиненностью. Видимо, поэтому, как считает Л.Е. Шепелев, «министерская система жизнеспособна, сравнительно легко адаптируемая к изменяющимся объективным условиям, потребностям управления и утвердилась в России на длительное время, вплоть до XXI века»²⁶⁴.

При сравнительном исследовании названных ведомств просматривается не только структурное сходство, но и заимствование форм и методов Министерства юстиции Временного правительства по организации управления судебной деятельностью. Безусловно, при советской власти в деятельности Наркомюста РСФСР появляются такие новации, как сочетание принципов единоличного и коллегиального руководства. Коллегиальный принцип управления заключался в руководстве, которое осуществлялось членами коллегии, обладающих равными обязанностями и правами в решении вопросов, отнесенных к компетенции органа юстиции. При совещательной форме коллегиальность предполагала коллективное обсуждение вопросов и коллективную выработку рекомендации по тому или иному вопросу, решение же принималось единолично руководителем коллегии. В.И. Ленин, характеризуя данный принцип управления, писал: «Коллегиальное обсуждение и решение всех вопросов управления в советских учреждениях должно сопровождаться установлением самой точной ответственности каждого из стоящих на любой советской должности лиц за выполнение определенных, ясно и недвусмысленно очерченных, заданий и практических работ»²⁶⁵.

Между тем продолжая исследование соотношения двух ведомств судебного управления, разделенных историческими и политическими границами, следует заметить, что Министерство юстиции Временного правительства и

²⁶⁴ Шепелев Л.Е. Министерства в России// Советская историческая энциклопедия. М., 1980. Т. 9.

²⁶⁵ Ленин В.И.. Полн. собр. соч. 5 изд. Т. 37. С. 365.

Наркомюст РСФСР выполняли практически одинаковые функции (остановимся на них чуть ниже) и их служащим требовались одинаковые навыки. Можно предположить: если бы не саботаж советской власти, то чиновники Министерства юстиции Временного правительства могли с успехом использовать свои знания, опыт и навыки по организации судебной деятельности и судебному управлению в Советской России. Созданное в ходе реформы системы органов государственного управления в начале XIX в. Министерство юстиции Российской Империи и его местные органы составляли единое ведомство судебного управления. До издания судебной реформы 1864 г., когда суд не был отделен от администрации и представлял лишь ее придаток, круг полномочий Министерства юстиции сводился исключительно к рассмотрению отчетов о движении дел в судебных органах, просмотру определений правительствующего Сената и протестов губернских прокуроров на решения губернских судебных органов. В этот период Министерство юстиции играло одну из ключевых ролей в нормотворческой жизни страны. И не случайно в круг его полномочий входили такие вопросы, как совершенствование нормативно-правового регулирования организации и деятельности судебных учреждений; своевременное изменение и дополнение действующего законодательства; разработка и внесение изменений в различные нормативные документы, касающиеся организации и порядка деятельности государственных учреждений, органов местного управления и отдельных областей государственного хозяйства; участие в межевой деятельности и надзора за судебно-межевыми делами, в связи с чем в составе Министерства юстиции даже был образован особый межевой стол; преобразования, производимые в сфере исполнения уголовных наказаний как в период самодержавия, так и продолжение реформаторских тенденций в пенитенциарной системе и после Февральской революции 1917 г.; участие в пересмотре законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, завершившегося проведением судебной реформы, принятием Судебных уставов 1864 г. Вопросами судебного управления Министерство юстиции Российской Империи начинает активно заниматься в ходе реализации положений судебной реформы 1864 г. Именно в этот период в круг его обязанностей прочно входит создание новых судебных органов, организации их деятельности, подбор и расстановка кадров в новых судебных учреждениях и исполнение других полномочий по судебному управлению. Таким образом, можно с полной уверенностью констатировать, что для Министерства юстиции Российской Империи более характерна ориентация на устоявшиеся традиции, на сложившийся, привычный эволюционный ход развития событий, о чем свидетельствует столетняя история Министерства юстиции Российской империи. По мнению автора исследования, преемственность в формировании и развитии Народного комиссариата юстиции есть не что иное, как закономерная связь между двумя ведомствами, осуществлявшими практически одни и те же функции – функции судебного управления. Такая преемственность возникает на основе сохранения и творческой переработки наследия прошлого, в результате чего осуществляется его дальнейшее развитие. В порядке наглядной иллюстрации изложенному рассмотрим задачи, решение кото-

рых с первых месяцев советской власти были возложены на Наркомюст РСФСР. В круг его полномочий входили практически все те вопросы, которые были в сфере влияния Министерства юстиции Российской Империи и аналогичного Министерства в период правления Временного правительства. К их числу относились такие вопросы, как организация и инструктирование органов суда, следствия, защиты (адвокатуры) и обвинения (прокуратуры), а равно наблюдение за деятельностью комиссии по делам о несовершеннолетних; рассмотрение, в порядке высшего судебного надзора, судебных решений и приговоров (исполнение функций упраздненного Декретом о суде №1 правительствующего Сената), вступивших в законную силу, дача судебным органам руководящих разъяснений и указаний и наблюдение за законностью; предварительное рассмотрение законопроектов, опубликование и толкование законов (исполнение обязанностей Государственного Совета Российской Империи, его особого отдела по составлению и опубликованию декретов и по кодификации законов); разработка общих мер наказаний, организацию исправительно-трудового режима для лиц, лишенных свободы как по приговорам суда, так и в порядке предварительного следствия, а равно заведывание местами лишения свободы. И наконец, чисто советская задача, поставленная перед Наркомюстом РСФСР, - это руководство и наблюдение за проведением в жизнь отделения церкви от государства. Безусловно, на деятельность Народного комиссариата юстиции РСФСР оказывали значительное влияние особенности взглядов идеологов Октябрьской революции. Поэтому для Народного комиссариата юстиции РСФСР были характерны революционность, прогрессивность в создании новой судебной системы, трансформация форм и методов управления судебной системой при самодержавии и Временном правительстве применительно к советской и поиск новых. Как видно из приведенного соотношения двух ведомств, разделенных историческими эпохами, но выполнявших практически одни и те же функции, преемственность в их деятельности заключается и в процессе управления. Оно разнохарактерно, многокомпонентно и многофункционально.

На взгляд автора исследования, разнохарактерность преемственности обуславливается созданием новых судебных органов, организацией их деятельности, подбором и расстановкой кадров в судебных учреждениях и выполнением других полномочий, связанных с подготовкой квалифицированных юридических кадров; обобщением судебной статистики и судебной практики; ревизией и инспектированием судебных учреждений и судебных исполнителей; разработкой инструкций и циркуляров по разъяснению действующего законодательства; разработкой законопроектов в области судостроительства и судопроизводства; участием в выработке программы и учебных планов юридических школ и правовых отделений факультетов общественных наук; организацией краткосрочных курсов для судебных работников и др.

Если внимательно проанализировать круг полномочий Министерства юстиции Российской Империи, аналогичного министерства при Временном правительстве и Народного комиссариата юстиции РСФСР, то преемственность

можно принять и как закономерность, поскольку в них прослеживается связь, представляющая собой отражение наиболее существенных общих отношений, возникающих и проявляющихся в ходе управления судебной деятельностью (организационного руководства судами). Продолжая тему разнохарактерности преемственности, будет уместно обратиться и к полномочиям современного Судебного департамента при Верховном Суде РФ, деятельность которого заключается в разработке и внесении в соответствующие органы государственной власти предложений по вопросам организации и реорганизации федеральных судов общей юрисдикции (создание новых судов, упразднение уже существующих, их передислокация, территориальная корректировка и др.); в научной организации труда судей, администраторов, иных работников аппаратов судов, обеспечение их профессиональной и производственной дисциплины; в содействии судам в осуществлении мер по реальному исполнению принимаемых ими решений; во внедрении компьютеризации судов, облегчающей поиск законодательства, иных актов, документов, специальной литературы, а также в обеспечении новейшими и качественными изданиями кодексов и т.д.; в изучении и распространении положительного опыта деятельности судов в масштабах отдельных регионов или в целом по стране, ее конкретных направлений; в разработке методических рекомендаций и внесении предложений по ее развитию и совершенствованию; в подборе кандидатов на должность судьи и проверке их профессиональных деловых и нравственных качеств; в обеспечении деятельности экзаменационных комиссий, проверяющих уровень правовых знаний у кандидатов на судейские должности; в организации регулярного повышения квалификации судей и работников аппаратов судов; в представлении необходимой информации по всем вопросам, рассматриваемым квалификационными коллегиями в отношении судей; в обеспечении своевременного финансирования выплачиваемой судьям и работникам аппаратов судов заработной платы и иных выплат; в капитальном строительстве зданий судов и поддержании в надлежащем состоянии имеющихся служебных помещений; в оснащении судов современной удобной мебелью, средствами оргтехники и канцелярскими принадлежностями; в организации охраны зданий судов, текущей документации и архивов; в поддержании порядка в залах судебных заседаний и в целом в помещении судов и т.д.; в организационном и материально-техническом обеспечении деятельности органов судейского сообщества (советов судей и квалификационных коллегий).

Как при этом не вспомнить слова академика В.С. Нерсесянца о том, что «сложившиеся традиции приобретают “сквозной характер”»²⁶⁶, поскольку проходя через века и эпохи, прошлое как раз и может стать тем вектором, ведущим к пониманию настоящего и до некоторой степени к предсказанию будущего.

Многокомпонентность процесса преемственности судебного управления (организационного руководства судами) заключается в том, что все указанные выше разнохарактерные компоненты концентрируются в процессе реализации управления судебной деятельностью, при этом устанавливаются структурно-

²⁶⁶ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999.

функциональные связи между субъектом и объектом управления, разрешаются противоречия, возникающие в процессе управления, происходит процесс отрицания старых, отживших форм и методов судебного управления и появление качественно новых. Из этого следует: преемственность в судебном управлении (организационном руководстве судами) России необходимо рассматривать как единую неразрывную процессуальную систему, переходящую из одного исторического периода в другой. Анализ и обобщение опыта управления судебной деятельностью при самодержавии, Временном правительстве, Советской России и внутрисистемного управления в структурах судебной власти позволяет автору исследования определить преемственность судебного управления как разноаспектный и многофункциональный феномен. Независимо от политического режима, периода исторического развития государства (применительно к условиям России) управление судебной деятельностью сосредоточено на решение задач, способствующих обеспечению надлежащих условий для отправления правосудия (внутренние функции). В то же время органы судебного управления (организационного руководства судами) обеспечивают через социум авторитет судебных органов и защищают судейского сообщества предусмотренными законом мерами (внешние функции). Именно через внешние функции органы судебного управления (организационного руководства судами) воздействуют на общественные процессы. В свое время А.Ф. Кони писал: «К судье следует предъявлять высокие требования не только в смысле знания и умения, но и в смысле характера, но требовать от него героизма невозможно. Отсюда необходимость оградить его от условий, дающих основание к развитию в нем малодушия и вынужденной угодливости»²⁶⁷. Внешние и внутренние функции управления судебной деятельностью как при самодержавии, так при Временном правительстве и в Советской России подразделяются по содержанию, характеру и объему воздействия на общие и специфические. В этом тоже существуют преемственные связи. Например, в деятельности министерств юстиции при самодержавии и Временном правительстве к общим функциям относились: организация деятельности судебной системы, планирование собственной деятельности, установление специальных правил поведения как для судейского корпуса, так и чиновников министерства, подбор и расстановка кадров в судебных органах и органах юстиции, проверка эффективности деятельности выполняемой, судами и нижестоящими органами юстиции. Указанная цепочка общих функций после Октябрьской революции 1917 г. была полностью воспринята Наркоматом юстиции РСФСР и его органами. Что же касается специфических функций, то они в органах управления судебной деятельностью имели не постоянный характер, нежели общие функции, и наделение такими функциями зависело от конкретной управленческой ситуации, возможно и политической. Таким образом, понимание преемственности в управлении судебной деятельностью как объективной, неразрывной связи в механизме институционального развития советского судебного управления (организационного руководства судами) позволяет избежать нигилистического отношения к традиционным цен-

²⁶⁷ Кони А.Ф. Нравственные начала в уголовном процессе. Избранные произведения. М., 1956. С. 26.

ностям. Преемственность в управлении судебной деятельностью в Советской России была совершенно необходимым условием его последующего развития. Любые реформы, будь они правового либо организационного характера, не могут осуществляться путем игнорирования традиций и опыта, отказа от использования и развития собственного исторического наследия.

§ 3 Определение идеологических и организационных принципов судебного управления в 1920–начале 1930-х гг.

Сам факт создания в Советской республике принципиально новой судебной системы является одним из крупнейших событий XX в., и мы обязаны знать подлинные причины этого события, в основе которого лежат как внутренние, так и внешние факторы. Однако без обращения к тем явлениям (здесь в полной мере можно говорить о социальных, экономических и политических), которые предшествовали этому событию, нельзя дать ему научное объяснение. В наиболее упрощенном и обобщенном виде предпосылки создания единой судебной системы сводились к следующим причинам.

Во-первых, созданные сразу после Октябрьской революции суды (по ведомственным и национальным интересам) не представляли собой никакой системы, а принимаемые ими решения, особенно до принятия в 1918 г. УК РСФСР, зачастую зависели от чисто субъективных причин («революционного правосознания и классового чутья», «революционной совести», «интересов пролетарской революции», на принятие решения также влияли и отсутствие у судей образования, соответствующей квалификации и опыта).

Во-вторых, при таком многообразии судов отсутствовал судебный орган, который своевременно исправлял бы ошибки, допущенные этими судами, и обеспечивал единообразие судебной практики.

В-третьих, закон не играл роли источника права, поскольку советского законодательства как такого в природе еще не было, а в отношении законов свергнутого правительства советские суды получили указание «решать дела именем Российской Республики и руководствоваться в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств лишь постольку, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию»²⁶⁸.

Таким образом, правовое пространство республики (представляющее в основном правовой вакуум) было заполнено декретами Совета народных комиссаров, регулировалось революционной совестью и революционным правосознанием. Создавая новую систему правовых отношений, Советское государство прибегло к некоему эклектизму, то есть выделению путем критики из различных систем состоятельных принципов, пытаясь соединить отобранные по классовому признаку правовые нормы с революционной законностью²⁶⁹.

²⁶⁸ СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50. С. 49-50.

²⁶⁹ Овчинников В.А. Суверенитет феодального государства // Военно-юридический журнал. 2006. № 10.

В–четвертых, Советская республика стала встречать все более возраставшее сопротивление тех, кого она не устраивала. В связи с чем все актуальнее и острее становился вопрос усиления роли и влияния государства на организацию единой судебной системы.

И в–пятых, многочисленные судебные органы стали постепенно выходить из-под контроля государства, становились неуправляемыми, что в условиях чрезвычайного экономического и политического положения не в полной мере позволяло молодому Советскому государству обезопасить себя от внешней и внутренней контрреволюции и проводить в отношении врагов советской власти целенаправленную политику, в том числе и с помощью судебных органов.

Указанные как внутренние, так и внешние факторы в конечном счете актуализировали идею создания единой судебной системы взамен многочисленных, разрозненных и зачастую неподконтрольных центру судов.

Строительство судебной системы началось с принятием Положения от 30 ноября 1918 г. «О народном суде РСФСР»,²⁷⁰ которое упорядочивало судебную систему и вместо прежних многочисленных судебных органов вводило единый народный суд, которому были подсудны почти все уголовные и гражданские дела. Исключение составляли лишь контрреволюционные и некоторые другие наиболее опасные преступления, рассматриваемые трибуналами.

Формирование принципов судебного управления (организационного руководства судами) неразрывно связано с принципами организации и деятельности государственного аппарата, разработанные В.И. Лениным. К ним относятся: единство Советов и их полномочия; партийное руководство; участие трудящихся масс в государственном управлении; демократический централизм; равноправие национальностей; единоначалие и коллегиальность; контроль и проверка исполнения; социалистическое планирование; социалистическая законность; постоянное совершенствование государственного аппарата; возрастание роли науки в управлении общественными процессами²⁷¹.

Одновременно с этим процессом в зарождающейся советской судебной концепции закладывался фундамент и основных принципов советского судопроизводства и судопроизводства, большая часть которых по принципу правоприменительности воспринята и современной судебной властью.

Между тем в данной работе автор ставит задачу исследования принципов не судопроизводства, а принципов судебного управления (организационного руководства судами), объединенных в организационно-правовые (судоустроительные) принципы. Безусловно, выделить их в отдельную строго структурированную группу принципов управления судебной деятельностью трудно, поскольку в юридической литературе справедливо отмечается, что «нет принципов только организационных или только процессуальных»²⁷². И такое смешение принципов, на взгляд автора исследования, было наиболее характерным для су-

²⁷⁰ СУ РСФСР. 1918. № 85. Ст. 889.

²⁷¹ Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986, С. 25.

²⁷² Полянский Н.Н., Строгович М.С., Савицкий В.М., Мельников А.А. Проблемы судебного права. М.: Изд-во «Наука», 1983. С. 128.

дебного управления советского периода. Это объяснялось тем, что практически все принципы (судоустройства и судопроизводства) были пронизаны идеей справедливости и равноправия. Поэтому в первых нормативных актах Советского государства, связанных со строительством советской судебной системы, мы видим принципы, в которых отражаются общие политические установки, социально-политическая идеология, руководящие идеи, цели и задачи, стоящие, прежде всего, перед Советским государством, а затем уже перед органами судебного управления и судами. В связи с этим выглядит достаточно спорной позиция А.В. Наумова о том, что «первоначально любые правовые принципы действительно выводятся из правосознания»²⁷³. Здесь следовало уточнить. Любая социально-политическая идеология оказывает прочное влияние на «правосознание» граждан и создает реальные предпосылки для внешнего контроля их поступков и решений со стороны как «общественного мнения», так и властных структур государства. Таким образом, вполне можно предположить, что любой правовой принцип тесно связан с социально-политической идеологией, оказывающей прямое воздействие на «правосознание».

С позиции общей теории права формы существования принципов разнообразны. Они могут отражаться в правовых теориях, концепциях, юридической ориентации субъектов права, содержании юридических норм или их институтов²⁷⁴. Анализируя исследуемый исторический период, мы видим, что каких-либо правовых теорий, концепций, где отражались бы правовые принципы, тем более судебного управления, практически не было, за исключением теоретических работ В.И. Ленина, имеющих фундаментальное значение для формирования принципов не только государственного управления, но и судоустройственных. Источниками формирования принципов управления судебной деятельностью становятся Декреты о суде, совместные директивные указания РКП(б) и Совнаркома о приоритетных направлениях развития судебной системы и принципы организации и деятельности государственного аппарата, разработанные В.И. Лениным. Данное положение представляется важным, поскольку оно определяет методологическую основу процесса возникновения, определения и реального наполнения содержания того или иного принципа судебного управления. Как уже указывалось выше, система советского судебного управления, так же как и любой другой орган советского государственного управления, опиралась на ленинские принципы организации и деятельности государственного аппарата. Они достаточно жестко определяли характер связей в судебной системе, структуру субъектов органов судебного управления, принятие и реализацию управленческих решений. По мнению автора исследования, в обобщенном виде эти принципы в деятельности органов судебного управления в 1920–е гг. сводились к следующему: классовость; единство партийного и судебного управления; демократический централизм, выборность судей и народных заседателей и их подотчетность избравшему их народу; централизованное

²⁷³ Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть: курс лекций. М.: БЕК, 1996. С.46.

²⁷⁴ Оксамытный В.В. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Изд-во ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. С. 343.

руководство судебными органами; подчинение меньшинства большинству; строгая дисциплина; коллегиальность (подчинение частных интересов интересам общим в борьбе за достижение поставленной цели); проверка фактического исполнения дела и подбор кадров; сочетание перспективного и текущего планирования при ведущей роли перспективных планов; революционная законность, которая была «нужна для защиты социалистического государства от попыток реставрации капитализма со стороны международной реакции»²⁷⁵ и репрессивность.

Каждый из предложенных автором принципов судебного управления - это основополагающая теоретическая идея, которая выражает политическую, правовую и организационную его природу. Разумеется, советское государственное управление всегда тесным образом было связано с политическим режимом государства и пронизано социалистической государственной идеологией. Все это нашло отражение в процессах нормотворчества, правового регулирования, деятельности правоприменительных органов, в разработках юридической науки и других сферах правовой действительности. Социалистическая идеология, являясь одной из основных элементов советской правовой системы, обусловила и основные организационно-функциональные принципы судебного управления. Безусловно, при формировании названных принципов особую роль сыграли революционные идеи, коренным образом повлиявшие на организацию и содержание как судебной системы, так и судебного управления. Одновременно большевиками был реализован и веками апробированный принцип «трех определений»: «функции, структура, штаты»²⁷⁶, что позволило вопросы организации судебной системы, создания судов, определения их функциональных полномочий, подбора и назначения судебных кадров, финансирования, материально-технического обеспечения, контроля за судами и даже судебного надзора сосредоточить в руках Советского государства, делегируя некоторые свои полномочия специализированному органу судебного управления - Наркомюсту РСФСР. Формулируя основные организационно-функциональные принципы судебного управления в условиях диктатуры пролетариата, В.И. Ленин писал, что Октябрьская революция, разрушив старый суд, стала создавать новый «народный суд, вернее, советский суд, построенный на принципе участия трудящихся и эксплуатируемых классов, - и только этих классов, - в управлении государством»²⁷⁷. А на такие принципы судоустройства, как выборности судей только трудящимися и из трудящихся и сменяемости судей, В.И. Ленин указывал еще при подготовке Программы РКП(б)²⁷⁸, то есть еще задолго до Октябрьской революции. В опубликованной в 1912 году статье «Международный съезд судей» он писал, что «в средние века назначение судей было исключительно в руках феодалов и абсолютизма. Буржуазия, получив теперь широкий доступ в судейские круги, защищает себя от феодалов посредством “принципа

²⁷⁵ Аберенков В.П. Краткий политический словарь. Изд-е 5. М., 1988. 480 с.

²⁷⁶ Административная реформа в России: научно-практическое пособие /под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Юридическая фирма «Контракт»; Инфра-М, 2006.

²⁷⁷ Ленин В.И. Полн.собр.соч. Т.36. С.163.

²⁷⁸ Ленин В.И. Полн.собр.соч.Т.38. С.115.

несменяемости” (ибо назначаемые судьи в большинстве неизбежно будут, в силу принадлежности большинства “образованных” юристов к буржуазии, выходцами из буржуазии). Защищая, таким образом, себя от феодалов, буржуазия в то же время защищает себя от демократии, отстаивая назначаемость судей»²⁷⁹. Здесь же В.И. Ленин утверждал, что «на деле несменяемости провести в полном виде нельзя, да и нелепо защищать ее по отношению к негодным, небрежным, худым судьям». Кстати, слова, сказанные В.И. Лениным более века тому назад о нелепости принципа несменяемости «по отношению к негодным, небрежным, худым судьям», приобрели особую актуальность в период проведения современной судебной реформы, поскольку проблемам замещения должности судьи, качественного подбора кадров посвящены многочисленные исследования ученых и практических работников.

Характеризуя принципы судебного управления по политической, правовой и организационной природе, автор исследования приходит к выводу о разделении их по своему содержанию на следующие группы:

а) общественно-политические принципы, сформулированные в результате познания общих закономерностей и специфики развития судебного управления как вида оперативного государственного управления. Эти принципы отражают и характеризуют наиболее существенные черты проявления политического режима государства и революционной идеологии, повлиявшие на все остальные принципы судебного управления;

б) организационно-структурные принципы, отражающие строение аппарата государственного управления. К такому принципу деятельности специализированных органов судебного управления можно отнести принцип двойного подчинения;

в) организационно-функциональные принципы, выведенные на основе анализа содержания взаимодействия субъектов и объектов государственного управления и характеризующие их функциональные проявления. К таким принципам, по мнению автора, относятся следующие принципы: комплектования судебного аппарата, участия народных заседателей в судебном разбирательстве (принцип коллегиальности), участия граждан в организации судебной деятельности (принцип народовластия) и планирования работы специализированных органов судебного управления и судов.

К общественно-политическим принципам судебного управления автор исследования относит, прежде всего, **принцип классовости**, поскольку важнейшим методологическим требованием того периода был классовый подход, каждое социальное явление предлагалось оценивать с позиций классовых интересов. Данный принцип был закреплен еще в программе РКП (б) и неоднократно обозначался в трудах В.И. Ленина. Доминирующим фактором, определявшим деятельность советского суда в 20-е годы, являлась идеология, провозгласившая диктатуру пролетариата и признававшая неизбежность классовой борьбы. В.И. Лениным неоднократно подчеркивалось, что советский суд – орган

²⁷⁹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.22. С.75.

власти пролетариата и беднейшего крестьянства, и большевики не признают судов внеклассовых²⁸⁰.

Таким образом, идеи о надклассовой и надгосударственной роли суда большевиками были отвергнуты с первых дней советской власти.

На классовость советского суда указывали и такие деятели советской юстиции, как П.И. Стучка, А.Я. Вышинский, Н.В. Крыленко и др.²⁸¹. Для понимания механизма формирования классового принципа советской судебной системы необходимо обратиться и к правовым аспектам данной проблемы. Принцип классового состава суда был проявлением основного конституционного принципа - участия только трудящихся в управлении государством. Согласно Конституции РСФСР 1918 года представители свергнутых эксплуататорских классов не имели права избирать и быть избранными в советы. Это положение в полной мере относилось к судебным органам и органам управления судебной деятельностью²⁸².

Классовый характер судебных органов РСФСР определялся и первым Декретом о суде (ноябрь 1917 г.), где, особенно в отношении ревтрибуналов, было прямо указано, что революционные трибуналы создаются из рабочих и крестьян. Что же касается народных судов, то устанавливалось, что они избираются местными советами, что также обеспечивало классовый состав суда, хотя следует отметить, что в первые месяцы существования советской власти допускалось избрание Советами в новые суды сотрудников упраздненных судов, в том числе бывших мировых судей²⁸³.

Положением о народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 г. (статья 12) устанавливалось, что судьями могут быть только лица, имеющие право избирать и быть избранными в Советы, а также имеющие опыт работы в партийных, профсоюзных или советских учреждениях, теоретическую и практическую подготовку для занятия должности народного судьи. Требования для работы в ревтрибуналах устанавливались еще более высокими. Согласно Положению о революционных трибуналах от 12 апреля 1919 г., в их состав избирались исключительно ответственные политические работники.

Соблюдение принципа классовости при подборе кадров для работы в судебных учреждениях было под постоянным контролем органов судебного управления. В этих целях органы юстиции постоянно прибегали к помощи губернских комитетов партии, укрепляя состав судей и работников аппарата судов за счет членов партии. Для улучшения состава судебных органов во многих

²⁸⁰ Ленин В.И. Очередные задачи Советской власти // Полное собрание сочинений. М.: Изд-во Политической литературы, 1975. Т.36. С.197; XI Съезд РКП(б) // Полное собрание сочинений. М.: Изд-во Политической литературы, 1975. Т.45. С.96, 120.

²⁸¹ Стешенко Л.А., Шамба Т.М. История государства и права России: Академический курс: в 2 т. М.: Изд-во НОРМА, 2003. Т.2. С.223-224; Вышинский А.Я. Очерки по судоустройству в СССР. Очерк 2. Марксистско-ленинское учение о суде и советская судебная система. М.: Государственное издательство «Советское законодательство», 1934. С. 35; Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. М.: Государственное издательство, 1927. Ч.1. Основы судоустройства. С. 22.

²⁸² Первая советская Конституция (Конституция РСФСР 1918 года) /под ред. А.Я. Вышинского. М., 1938. С. 427-435.

²⁸³ Материалы НКЮ. 1918. Вып.1. С. 7.

губерниях в 1920-1921 гг. органами юстиции проводились систематические чистки этих органов.

В результате проведенных мероприятий к 1922 году в 32 губерниях народные судьи по их социальному происхождению распределялись следующим образом: крестьяне - 10%; рабочие - 19%; служащие - 54%; юристы - 19%; прочие - 1%. По партийной принадлежности 35% судей были членами РКП (б), 1% - кандидатами и 64% - беспартийными²⁸⁴. Интересно в этом отношении проведенное заседание Бюро ВКП (б) от 10.05.1929 г., где заслушивался представитель Курганского окружного суда Уральской области. На повестке дня в протоколе обозначен доклад «О работе Окрсуда (окружного суда)». По итогам заслушивания доклада проводились прения, в которых критиковалась деятельность окружного суда партийными работниками. В частности, указывалось на волокиту в рассмотрении уголовных дел по растратам и слабую карательную политику, поскольку растраты продолжали расти. При этом представителям Окружного комитета ВКП (б) предлагалось «оработчить» судейский состав²⁸⁵.

В то же время следует заметить, что удельный вес коммунистов в трибуналах был всегда несравнимо выше, чем в народных судах. По данным Наркомюста РСФСР, уже в 1919 г. почти все председатели трибуналов, их заместители и секретари были выходцами из рабочих и коммунистами. В 29 революционных трибуналах беспартийными работниками были только 4 человека²⁸⁶.

Принципом классовости были пронизаны практически все руководящие документах и после гражданской войны. Например, в Положении о судостроительстве РСФСР от 31 октября 1922 г. среди требований, предъявляемых судьям, особое внимание уделялось обладанию ими активным и пассивным избирательным правом и только уже после этого обращалось внимание на другие качества, необходимые для занятия должности судьи²⁸⁷. Классовый принцип имел определяющее значение и в отношении народных заседателей, состав которых определялся названным Положением в пропорции: 50% - выходцев из рабочих, 35% - из крестьян и 15% - от воинских частей (статьи 11,41 и 56 Положения).

В сентябре 1923 год вступило в действие «Положение о судостроительстве РСФСР», а затем «Основы судостроительства СССР и союзных республик», утвержденные Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г.²⁸⁸, и все они обязывали органы, осуществляющие судебное управление, формировать суды, в том числе, и по классовому признаку. В дальнейшем эта установка неукоснительно выполнялась и неоднократно дублировалась в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность судебной системы вплоть до 1938 года.

Принцип демократического централизма. Как известно, советская система изначально проповедовала принцип демократического централизма, суть которого состояла в соединении трех начал: централизации главных вопросов

²⁸⁴ Отчет НКЮ IX Всероссийскому съезду Советов. М., 1921. С. 19.

²⁸⁵ Государственный архив Курганской области (далее - ГАКО). Ф. 7. Оп. 1. Д. 297. Л. 7,9.

²⁸⁶ Пролетарская революция и право. 1919. №1. С. 78.

²⁸⁷ СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902

²⁸⁸ Свод законов СССР. 1924. № 23. Ст. 203.

на уровне государства, демократическом решении этих вопросов с привлечением территорий и самостоятельном решении остальных вопросов самими территориями.

Вся деятельность государственной и общественно–политической системы РСФСР, включая и судебную, строилась на этом принципе. В противоположность централизму бюрократическому, демократический централизм сочетал необходимую централизацию управления с максимальным развитием местной инициативы, творческой самодеятельностью народных масс. «Мы стоим за демократический централизм, - писал В.И. Ленин. - Централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает в первый раз историей созданную возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели»²⁸⁹.

В основу указанного принципа была положена коллегиальность. В связи с этим изначально Наркомат юстиции РСФСР, а с начала 1919 года и отделы юстиции губисполкомов, имели свои коллегии, на которых решались все важнейшие вопросы, относящиеся к компетенции органов юстиции²⁹⁰.

Придавая важное значение коллегиальному решению вопросов и в целях установления единства судебной политики и управления судебными органами, ВЦИК и СНК РСФСР 30 января 1928 г. даже приняли специальное постановление о реорганизации деятельности коллегии Наркомюста РСФСР, в котором указывалось на максимальное обеспечение руководства всеми отраслями деятельности Наркомюста РСФСР и в особенности обеспечение руководства и управления в отношении прокуратуры и судебных органов²⁹¹.

Преимущество коллегиального рассмотрения заключалось в гласности, открытости и прозрачности (или как сейчас принято говорить – транспарентности) для всего коллектива состояния дел, а также недостатков, обнаруженных в работе.

Характерным проявлением принципа демократического централизма в построении государственного аппарата являлась и система двойного подчинения, при которой местный орган подчинялся: а) по вертикали — соответствующему вышестоящему органу. В частности, губернский отдел юстиции подчинялся Наркомюсту РСФСР, что обеспечивало необходимое единство деятельности органов юстиции и подчинение их единым задачам; б) по горизонтали — соответствующему местному Совету, что позволяло отделу юстиции иметь обратную связь как с органами исполнительной власти на местах, так с населением и соответственно располагать обширной информацией о деятельности судей, с учетом которой в дальнейшем принимались организационные меры по улучшению работы судов. Положительным фактором двойного подчинения было и то, что на местах обеспечивался эффективный контроль за деятельностью самих органов юстиции со стороны советско-партийных органов.

²⁸⁹ Ленин В.И. Полн.собр.соч. Т. 27. С. 180-181.

²⁹⁰ СУ РСФСР. 1919. №2. С.35.

²⁹¹ СУ РСФСР. 1928. №46. Ст.343.

Принцип демократического централизма заключался и в руководстве судебными органами из одного центра. Наглядной иллюстрацией тому является закрепление в статье 8 Основ судеустройства Союза ССР и Союзных республик от 29 октября 1924 г. положения о том, что губернские (или соответствующие им) суды являются по отношению к народным судам органами судебного управления и в качестве таковых подчиняются народному комиссариату юстиции данной республики²⁹².

В последующем судебное управление нижестоящими судами осуществляется уже через такие коллегиальные органы, как президиум и пленум, которые стали в 1926 году структурными подразделениями даже губернских судов²⁹³. На заседаниях президиумов и пленумов рассматривались такие организационные вопросы, как проведение ревизий в народных судах; обсуждение проектов информационных писем (циркуляров) и инструкций; определение границ и числа участков народного суда; избрание, отзыв и перемещение народных судей в пределах подведомственного губернскому суду района; отчеты народных судей и руководителей судов по результатам проверок и ревизий, проведенных членами губернского суда, и др.

Положительным фактором принципа демократического централизма, наряду с единоначалием, можно считать и повышенную персональную ответственность каждого работника за порученное дело, сохранение жестких требований к соблюдению государственной дисциплины и обязательность актов вышестоящих органов для нижестоящих, что также оказывало дисциплинирующее и координирующее воздействие. Особенно это видно в период гражданской войны. В.И. Ленин, говоря о повышении персональной ответственности за порученное дело, подчеркивает, что «безответственность, прикрываемая ссылками на коллегиальность, есть самое опасное зло, которое грозит всем, не имеющим большого опыта в деловой коллегиальной работе, и которое ... сплошь и рядом ведет неизбежно к катастрофе, хаосу, панике, многовластию, поражению»²⁹⁴.

В исследуемый период (1922-1930 гг.) одновременно с Наркомюстом РСФСР и Верховный Суд РСФСР стал осуществлять судебное управление своими специфическими методами, так же направляя деятельность губернских (или соответствующих им) судов, проводя их ревизии, обобщая судебную практику, осуществляя обучение и стажировку судей как с выездом на места, так и с вызовом непосредственно в Верховный Суд РСФСР. В свою очередь, губернские (или соответствующие им) суды проводили аналогичную работу в отношении районных судов.

Принцип революционной (социалистической) законности. Говоря о роли законности (автор не проводит различия революционной и социалистической законности) в государственном управлении в общем, и в судебном управлении в частности, следует заметить, что одни авторы, уже на более

²⁹² Свод законов СССР (далее – СЗ СССР). 1924. № 23. Ст. 203.

²⁹³ СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

²⁹⁴ Ленин В.И. Все на борьбу с Деникиным! // Полн. собр. соч. Т. 39. С. 45-48.

позднем уровне развития Советского государства, определяют законность как принцип государственного управления²⁹⁵. Другие понимают ее как «основанный на изучении объективных потребностей общественного развития метод государственного руководства обществом»²⁹⁶. В то же время есть авторы, указывающие на законность как на многоплановое явление, в связи с чем определяют ее понятие в различных измерениях. Так, например М.С. Строгович характеризует законность как «метод, средство, орудие, элемент государственного руководства, принцип, условие государственной деятельности»²⁹⁷. Безусловно, все приведенные высказывания в принципе являются вполне обоснованными и правильными. Однако они более всего характеризуют отдельные стороны законности уже построенного Советского (социалистического) государства. Резюмируя исследованные работы, автор попытался вычленить наиболее существенные аспекты установления такой законности, которая берет начало от революционной законности и имеет непосредственную причастность к развитию советской государственности. Несомненно, первые годы советской власти характеризуются более всего принятием чрезвычайных и экстренных мер по борьбе с внешней и внутренней контрреволюцией, вынесением судебных решений на основе революционного правосознания, судебного усмотрения и иным, не контролируемым судебным произволом. При таких обстоятельствах было трудно говорить о какой-либо законности и обеспечении стабильности в обществе. Выступая на четвертом Всероссийском съезде деятелей советской юстиции, М.И. Калинин говорил: «До настоящего момента существовал только один подход к праву: что бы ни стояло на пути укрепления советской власти, оно должно было быть уничтожено. Но теперь времена изменились. Нашей великой задачей является сделать так, чтобы народ почитал закон»²⁹⁸. Между тем проблема установления революционной законности заключалась не в простом свержении буржуазной законности и правопорядка и принятии активных «мер к установлению собственной юридической регламентации, по созданию собственной законности»²⁹⁹, а гораздо в большем, лежащем, на наш взгляд, в плоскости сознания человека. На первоначальных этапах советского строительства еще существовало и не было вытеснено самодержавно-монархическое и буржуазное правосознание граждан, которое тормозило развитие социалистического правопорядка. Поэтому остро встал вопрос отхода от чрезвычайных мер (тем более, что к 1922 году советская власть достаточно укрепилась), расширения и укрепления законодательной базы с опорой на традиционные правовые элементы (общезначимость, общеобязательность, гарантированность с помощью государственного механизма и т.д.), но не затрагивающих основных принципов по-

²⁹⁵ Общая теория права /под ред. И.С. Самошенко и С.Н. Братуся. Л., 1974. С. 434.

²⁹⁶ Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 27.

²⁹⁷ Строгович М.С. Некоторые вопросы социалистической законности// Вопросы советского государства и права. М., 1957. С. 269-271.

²⁹⁸ Из выступления М.И. Калинина на четвертом Всероссийском съезде деятелей советской юстиции // Четвертый Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. М., 1922. С. 95.

²⁹⁹ Боффа Д. История Советского Союза: в 2т. М.: Международные отношения, 1990. Т.1. От революции до Второй мировой войны. С.167.

строения государственного механизма, определенных на начальном этапе советского строительства³⁰⁰.

Данный процесс, начавшийся в конце 1921 г., заключался в частичной реабилитации традиционных для российского государства правовых теорий, концепций, институтов, в том числе и института законности, что ускорило введение в действие всех основных кодексов. В свою очередь, это стало отправной точкой формирования иного правосознания, воплощающего взгляды, представления, убеждения, настроения, чувства народа относительно сущности и характера правового режима в условиях социалистического общества.

Впервые публично о необходимости укрепления законности в РСФСР и роли в этом судов и органов судебного управления было заявлено на IX Всероссийском съезде Советов, постановившем, что укрепление советской власти вовне и внутри позволяет сузить круг деятельности Всероссийской чрезвычайной комиссии и ее органов, возложив борьбу с нарушением законов советских республик на судебные органы³⁰¹. Это был достаточно прогрессивный шаг государства, свидетельствующий о некоторой стабилизации политического режима.

Активность Советской республики по утверждению законности видна практически во всех ее действиях. В частности, Д.И. Курский в своей речи на открытии Всероссийского съезда деятелей советской юстиции в январе 1922 г. провозгласил лозунгом дня осуществление начал революционной законности и «организованного вмешательства права, законности в усложняющуюся экономическую жизнь государства»³⁰².

Несколько дальше пошел Я.Л. Берман, выделивший следующие основные признаки революционной законности: ограничение внесудебных репрессий и исключительная роль репрессий судебных; полная регламентация всех правовых отношений, прежде всего с помощью кодексов, и проведение единой системы судебных органов³⁰³.

Следующим шагом государства в реализации принципа законности стало утверждение правового централизма, заключающегося в недопустимости правотворчества на местах, общеобязательности нормативно-правовых актов центральной власти и в установлении санкций за их неисполнение либо ненадлежащее исполнение. Все указанные требования в последующем закладывались в основу любого нормативного акта, принимаемого государством.

Проблемам правового централизма и «революционной законности» особое внимание уделялось и партийными органами. XIV партийная конференция, давая определение законности как единообразного понимания и обязательного выполнения всех законов советской власти, указывала на недопустимость са-

³⁰⁰ Папырин В.В. Концепция «Революционной законности» и особенности ее воплощения в политико-правовой жизни советской России в период НЭПа // История государства и права. 2000. № 8.

³⁰¹ СУ РСФСР. 1922. № 4. Ст. 42.

³⁰² Курский Д.И. Речь на открытии IX Всероссийского съезда деятелей советской юстиции 26 января 1922г. // Избранные статьи и речи. 2-е изд. М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1958. С.103.

³⁰³ Берман Я.Л. Очерки по истории судоустройства РСФСР. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1923. С. 648-650.

мостоятельного толкования законов местными волостными и районными исполнительными комитетами³⁰⁴.

Принятая государством концепция утверждения революционной (социалистической) законности предполагала решение триединой задачи: укрепление и централизацию правовой системы; использование ее в качестве «школы обучения и переобучения ненадежных элементов среди рабочих» и восстановление среди населения авторитета правовых процедур³⁰⁵. Установление в стране революционной законности, принятие законов, означало отказ от революционного правосознания как основной базы для принятия судебных решений.

Характеризуя этот период, А. Трайнин писал: «Сейчас переломный момент, когда власть зовет к законности. Ибо законность - это торжество нормы над инстинктом, законность - это верность законам, равно обязательная для власти и граждан... Законы могут быть либеральные или консервативные, полезные и вредные, но законность не бывает дурной или хорошей... Есть законность как некая правовая ценность, единая и в революции, и в реставрации: законность как следование законам, без которых ни одна регулярная власть в мире, буржуазном или пролетарском, обойтись не может»³⁰⁶.

По мнению автора исследования, сказанное можно в полной мере можно отнести еще к одному аспекту революционной законности, сложившемуся к середине 20-х гг. В этот период в правовой сфере постепенно стали отражаться противоречия политической и общественной жизни: с одной стороны, государство стремилось поставить общество в рамки закона, для чего и создавалась правовая база, была проведена судебная реформа, и формировалось соответствующее правосознание граждан; с другой - эти намерения государства было трудно реализовать, поскольку в законодательстве превалировало классовое содержание, основанное на идеологии диктатуры пролетариата, а затем - коммунистической. В результате советские и партийные органы как носители данной идеологии оказались как бы за рамками закона и поэтому среди членов партии, государственных служащих широчайший размах стали приобретать служебные упущения, проступки, волокита и произвол.

Для разрешения данной проблемы государство было вынуждено обратиться к помощи судебных органов. О чем свидетельствует циркуляр Наркомюста РСФСР от 19 января 1925 г «О борьбе с нарушением революционной законности», в котором со ссылкой на аналогичное Постановление Пленума ЦК РКП (б) давалось указание судам об «усилении борьбы с нарушителями революционной законности (с фактами административного произвола, взяточничеством, бюрократизмом), привлечения виновных к суду и к ответственности в партийном порядке». Наряду с этим на местные органы юстиции возлагалась обязанность активного разъяснения и ознакомления населения с началами революционной законности, особенно в момент перевыборов народных судей и

³⁰⁴ Сольц А. Революционная законность и наша карательная политика. М., 1925. С. 69.

³⁰⁵ Вышинский А.Я. Революционная законность и наши задачи. М., 1928. С. 2.

³⁰⁶ Трайнин А. О революционной законности // Право и жизнь. 1922. № 1. С. 24.

народных заседателей, и усиления борьбы с бюрократизмом с привлечением виновных к ответственности³⁰⁷.

На активность повсеместного установления революционной (социалистической) законности указывает и то, что в стране была проведена широкая кампания, направленная на усиление борьбы с нарушителями законности. Например, XIV конференция РКП (б) (апрель 1925г.) приняла резолюцию «О революционной законности», провозгласив революционную законность как одну из основных задач, стоящих перед советской властью, и указав на необходимость максимального ее упрочения³⁰⁸.

Буквально в мае этого же года Съезд Советов СССР принял постановление «О твердом проведении революционной законности», а вслед за ним уже в июне 1926 г. СНК РСФСР постановил: «Всемерно развить через работников суда, следствия и прокуратуры деятельность по внедрению в сознание масс социалистической законности»³⁰⁹.

Все это свидетельствует о том, что государством, в том числе через суды и органы судебного управления, проводилась неуклонная линия укрепления революционной, а затем и социалистической законности.

Современные исследователи, негативно оценивая деятельность судебной системы того периода, указывают, что суды нашего государства стали частью государственного аппарата и действовали в полном соответствии с политикой партии и правительства. Однако возникает закономерный вопрос, а какими же они должны были быть, если, во-первых, само содержание революционной законности определялось задачами социалистического строительства и теми преобразованиями в обществе, где абсолютно все было подчинено идеологии реализации модели коммунистического общества, тем более при однопартийной системе. Во-вторых, при подборе кадров именно к судьям предъявлялись более высокие требования, нежели к служащим иной сферы. «Советский судья, - указывал А.Я. Вышинский, - вооруженный марксистско-ленинской теорией, политически воспитанный своей партией и советским строем, знающий и понимающий политику своего государства, в своей практической судейской работе решает стоящие перед ним задачи, ...не допуская никаких отступлений от генеральной линии партии»³¹⁰.

Подводя итог изложенному следует отметить, что исследуемый период характеризуется утверждением правового централизма и созданием на территории России единого правового пространства, обусловленного принятием и введением в действие Уголовного кодекса РСФСР, Положения об адвокатуре, Положения о прокуратуре, Положения о порядке производства уголовных дел, ставших основой для формирования в советской республике правовой базы си-

³⁰⁷ Государственный архив Свердловской области (далее – ГАСО).Ф.148-р. Оп.1. Д.117. Л.24.

³⁰⁸ XIV Конференция РКП(б). Резолюция «О революционной законности»//КПСС в резолюциях. 9-е изд. М.: Политиздат, 1984. Т.3. С. 385.

³⁰⁹ Еженедельник советской юстиции, 1926. № 30. С. 927.

³¹⁰ Вышинский А.Я. Очерки по судоустройству в СССР. Очерк 2. Марксистско-ленинское учение о суде и советской судебной системе. М.: Гос. изд-во «Советское законодательство», 1934. С. 45-46.

стемы юстиции и действующей в соответствии с ней «революционной законности»³¹¹.

Установление в стране режима революционной (социалистической) законности высоко поднимает роль судебных органов, через которые государство укрепляет законность, воспитывает общественное правосознание при наглядной реализации права. Поэтому со стороны Наркомюста РСФСР и нижестоящих органов юстиции при подборе кадров на должности судей стали предъявляться повышенные требования не только к юридической подготовленности и соответствующей квалификации будущего судьи, но и с точки зрения уважения самого судьи закона, неукоснительного соблюдения его предписаний, глубокого убеждения в его справедливости и отсутствия при любых обстоятельствах склонности к судебному произволу.

Завершая изложение общественно–политических принципов управления судебной деятельностью, автор монографии обращается к эмигрантским работам П.Н. Милюкова, таким как «История второй русской революции» (1919)³¹², «Россия на переломе» (1927)³¹³, «Республика или монархия?» (1929)³¹⁴, который характеризовал большевиков как более всего «рассчитывающих на меры прямого государственного насилия»³¹⁵.

К сожалению, бывший член Временного комитета Государственной думы, сторонник сохранения конституционной монархии, первый министр иностранных дел в первом составе Временного правительства (март–май 1917), непосредственный участник февральских событий 1917 г. оказался прав. Репрессивная функция в деятельности судов и органов судебного управления стала прочно занимать лидирующее место. Да и не могло быть иначе. Теоретические размышления А.Я. Вышинского об основных направлениях судебной системы воспринимались органами судебного управления в первом случае как практическое руководство в подавлении классового врага, а во втором - в укреплении общественно-трудовой дисциплины и правового воспитания трудящихся. При этом он особое внимание обращал на репрессии и устрашение как на основные методы их работы, которые могли дополняться другими методами воздействия на нарушителей законов³¹⁶. Безусловно, первое направление не могло быть реализовано без судебного принуждения и беспрекословного подчинения революционной идее.

Исследуя государственную политику в системе органов юстиции СССР в 1933-1956 годы, А.Я. Кодинцев отмечает, что применительно к сталинскому времени основными целями государства были устрашение и подавление общества. К средствам достижения этой цели автор относит: принцип коллективной ответственности, объективное вменение, принцип аналогии, ускоренное и

³¹¹ Хлопаева М.Е. Идея судебного усмотрения в период становления советской власти //История государства и права. 2006. № 11.

³¹² Милюков П.Н. История второй русской революции. София, 1921. Т. 1. Вып. 1.

³¹³ Милюков П.Н. Россия на переломе. Большевицкий период русской революции. Париж, 1927. Т.1. С. 30.

³¹⁴ Милюков П.Н. Республика или монархия? Париж, 1929.

³¹⁵ Милюков П.Н. История второй русской революции. София, 1922. Т.1. Вып. 2. С. 6.

³¹⁶ Вышинский А.Я. Указ.соч. С. 34-35.

упрощенное судопроизводство, неадекватность мер репрессии содеянному, применение позорящих и устрашающих наказаний, имитация правосудия и т.д.³¹⁷.

Очень ценны в этом отношении научные исследования В.М. Сырых. По его мнению, Советское государство встало на путь революционного террора и беззакония, ориентирував рабочий класс и других трудящихся на действия сообразно их революционному сознанию, классовой неприязни к имущим слоям общества, и не спешило создавать органы, предназначенные защищать и охранять права граждан³¹⁸. Однако из достаточно резких приведенных рассуждений ученого можно предположить, что государство, встав на путь революционного террора и беззакония, вообще не думало о развитии права. По этому поводу несколько другой взгляд В.С. Нерсисянца. В своей работе «Наш путь к праву: от социализма к цивилизму» он признает наличие пролетарского права и, более того, считает, что оно играло активную роль в проведении военно-коммунистической политики диктатуры пролетариата и продемонстрировало весьма наглядно свой неправовой характер и свою насильственную антиправовую сущность³¹⁹.

С.С. Алексеев подчеркивает, что полного поворота к праву в самые первые годы Октября еще не произошло, но поворот начинался³²⁰.

Почему же в первые годы советской власти на первый план были выдвинуты функции репрессий и устрашения? Этот вопрос очень спорный. Есть ответы, оправдывающие их и, наоборот, осуждающие. Автор данного исследования придерживается позиции, при которой нельзя односторонне подходить к оценке тех далеких событий, дающей основание считать, что истина лежит на поверхности.

Автором работы уже указывалось выше, что становление молодого Советского государства проходило в условиях гражданской войны, интервенции и глубокого экономического кризиса, что никак не могло положительно сказываться на развитии права. Безусловно, этот период отличается самой напряженной борьбой как с внутренней контрреволюцией, так и внешней интервенцией, и добиться в этом позитивного результата можно было лишь беспрекословным подчинением революционной идее. В условиях обострения классовой борьбы сформировались и основные принципы судостроительства, судопроизводства и судебного управления. В январе 1918 года на III Всероссийском съезде Советов В.И. Ленин говорил: «Пусть кричат, что мы, не реформируя старый суд, сразу отдали его на слом. Мы расчистили этим дорогу для настоящего народного суда и не столько силой репрессий, сколько примером масс, авторитетом трудящихся, без формальностей, из суда как орудия эксплуатации, сделали орудие воспитания на прочных основах социалистического общества»³²¹.

³¹⁷ Кодинцев А.Я. Государственная политика в системе органов юстиции СССР в 1933-1956 гг.: автореф. дис...д-ра юр. наук. Екатеринбург, 2010.

³¹⁸ Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный периоды: учебное пособие. М.: 2000. С. 16.

³¹⁹ Нерсисянец В.С. Наш путь к праву: От социализма к цивилизму. М., 1992 г. С. 101.

³²⁰ Алексеев С.С. Правовое государство - судьба социализма: научно-публицистический очерк. М., 1988.

³²¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч.Т. 35. С. 270.

Как видим, В.И. Ленин изначально не отрицал применение репрессий в ходе государственного строительства, в том числе и судебного. В то же время, указывая на «обеспечение строжайшего проведения дисциплины и самодисциплины трудящихся, он считает, что без принуждения такая задача совершенно невыполнима... Органом пролетарского государства, осуществляющим такое принуждение, должны быть советские суды. Роль суда: устрашение и воспитание»³²². Таким образом, говорить о какой-либо правозащитной функции суда в первые годы советской власти нет никакого смысла, что, безусловно, при такой ситуации создавало наиболее благоприятную почву для вседозволенности и произвола должностных лиц. Поэтому совершенно не случайно суд на протяжении многих лет воспринимался не иначе, как орган репрессивный, как звено государственного аппарата, приспособленного, прежде всего, к принуждению и подавлению.

Изложенное позволяет автору работы сделать вывод о том, что репрессивную функцию суда следует рассматривать не иначе, как один из общественно-политических принципов деятельности суда и органов судебного управления – принцип репрессивности.

К организационно-структурному принципу судебного управления автор работы относит **принцип двойного подчинения**. Как уже отмечалось выше, важнейшим принципом деятельности государственного аппарата, которому подчинена организация системы и органов судебного управления, является принцип демократического централизма. Изучение конкретных форм выражения принципа демократического централизма в организации и деятельности государственного аппарата позволяет выделить еще один принцип - принцип двойного подчинения республиканских и местных органов государственного управления. Двойное подчинение служит правовой гарантией успешного осуществления принципа демократического централизма в государственном управлении, «Двойное подчинение, — указывал В.И. Ленин, — необходимо там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия», игнорировать это — «...значило бы мешать местным работникам в том учете местных различий, который является основой разумной работы»³²³. В советской юридической литературе существует множество оценок роли и значения принципа двойного подчинения³²⁴. Однако содержание принципа двойного подчинения раскрывается в них как нечто навязываемое сверху, как голое администрирование, мелочная опека и т.д. Между тем двойное подчинение означало подчинение местного органа по двум линиям: по вертикали (вышестоящему органу управления) и по горизонтали (Совету, образовавшему данные органы управления).

Все органы, построенные на основе принципа двойного подчинения, находились в сложном взаимодействии друг с другом. В процессе такого взаи-

³²² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 163, 549.

³²³ Ленин В.И. Полн. собр.соч.Т. 45. С.198.

³²⁴ Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР// Труды Иркутского ун-та. (Серия юридическая). 1963. Т. XXXII. Вып. 6. Ч. 2. С. 57; Манохин В.М. Органы советского государственного управления. Саратов: Изд. Саратовского ун-та, 1962. С. 71.

модействия складывалась система взаимосвязей между звеньями государственного аппарата, посредством которой достигалось внутреннее единство в деятельности органов управления. Чтобы уяснить специфику и содержание этих связей, следует иметь в виду, что принцип двойного подчинения действует не где-то рядом с принципом демократического централизма, а есть конкретная форма этого принципа, есть осуществление его требований в определенной сфере государственного управления, в частности судебного управления. Двойное подчинение «вбирает» в себя основные черты и признаки принципа демократического централизма, поэтому, раскрывая содержание двойного подчинения, мы тем самым раскрываем и некоторые важные черты принципа демократического централизма.

Характерным проявлением двойного подчинения является сложившаяся в Советской республике система судебного управления. Схема эта выглядела следующим образом. По вертикали губернский отдел юстиции подчинялся Наркомюсту РСФСР, что обеспечивало необходимое единство органов юстиции и подчинение их одним целям и задачам. В то же время по горизонтали, губернский отдел юстиции подчинялся соответствующему местному Совету, что позволяло органу судебного управления иметь взаимосвязь с органами исполнительной власти на местах, с населением и при этом располагать обширной информацией о деятельности судов, с учетом которой и принимать организационные меры по улучшению их работы. Положительным фактором реализации принципа двойного подчинения для государства было то, что на местах обеспечивался эффективный контроль за деятельностью как самих органов юстиции, так и судебных органов.

Гибкое соотношение органов власти и управления, осуществляющих судебное управление, позволяет связать все части сложного и разветвленного управленческого аппарата в единую систему. Например, как уже указывалось выше, губернские (или соответствующие им) суды являлись по отношению к народным судам органами судебного управления и в качестве таковых были подчинены народному комиссариату юстиции республики³²⁵.

В последующем судебное управление нижестоящими судами осуществляется уже через такие коллегиальные органы, как президиум и пленум, которые стали в 1926 году составляющей даже губернских судов³²⁶.

Как уже указывалось выше, к концу 30-х гг. централизованная вертикаль власти стала пронизывать все стороны общественной и политической жизни, в том числе и судебной системы. Наркомюст РСФСР руководил отделами юстиции губернских (или соответствующих им) отделов и через них осуществлял организационное руководство судебными органами. Таким образом, издаваемые Наркомюстом РСФСР правовые акты по вопросам организации деятельности судов, были обязательны не только для нижестоящих органов юстиции, но и для судов. Одновременно с этим как для системы органов юстиции, так и для судов всех уровней, были обязательны акты советско-партийных органов.

³²⁵ СЗ СССР. 1924. № 23. Ст. 203

³²⁶ СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

Таким образом, по мнению автора работы, под принципом двойного подчинения следует понимать сложившуюся в системе органов судебного управления систему взаимоотношений, в которой нижестоящий орган судебного управления действует под руководством как соответствующего представительного органа государственной власти (Советы), так и вышестоящего органа государственного управления общей или специальной компетенции (Наркомюст РСФСР, Верховный Суд РСФСР), в результате чего обеспечивалось внутреннее единство и сочетание общегосударственных и местных интересов.

В силу принципа двойного подчинения вышестоящие органы по отношению к нижестоящим имели право направлять и контролировать их деятельность; избирать или назначать руководящий состав этих органов; отменять, приостанавливать и изменять правовые акты, принятые этими органами. Юридически принцип двойного подчинения закреплялся обычно в положениях об органах юстиции.

К организационно-функциональным принципам судебного управления автор исследования в первую очередь относит **принцип участия граждан в организации судебной деятельности (принцип народовластия)**. Поиск своего места в новых реалиях, радикальные экономические и политические реформы, смена нравственных ценностей и психологических ориентаций - все это не могло не сказаться на зарождающейся правовой системе Советского государства. Указанные преобразования обусловили и глубинную переоценку обществом вновь созданных государственных институтов, взамен традиционно существовавших до Октябрьской революции. Поскольку суд являлся новым органом государства, то он воспринимался и оценивался обществом в зависимости от меры участия их представителей в осуществлении контроля за деятельностью судебных учреждений. То есть от степени участия граждан в отправлении правосудия зависели авторитет правосудия и уровень доверия общества суду.

Поэтому органами судебного управления придавалось большое значение не только прямому привлечению трудящихся к осуществлению правосудия, но и вовлечению их в различные общественные формирования. В частности, на самых ранних этапах образования Советского государства стали создаваться такие институты общественного правосудия, как товарищеские суды, примирительные камеры, третейские суды, сельские общественные суды, административно-правовые секции. Суть всех этих новелл заключалась в формировании переходного звена «от суда принудительного к суду, опирающемуся на сознательность масс»³²⁷. В тот период даже стало бытовать мнение о том, что рабочий (или крестьянин), побывавший в должности судьи, сам никогда не станет правонарушителем³²⁸.

Формирование советской судебной системы изначально предполагало действие принципа народовластия. Реализация данного принципа в деятельно-

³²⁷ Еженедельник советской юстиции.1928. №1. С. 11-13.

³²⁸ Лаговьер Н. Народный суд. Лекции заочных курсов советского строительства. М., 1930. С. 37; СУ РСФСР.1929. № 114.Ст. 707; 1930. № 4. Ст. 52; 1930. № 34. Ст.440; 1930. № 51. Ст. 629; 1931. № 36.Ст. 295.

сти судебных учреждений осуществлялась посредством расширения социальной базы обсуждения и введения народного контроля при выборах судей и народных заседателей, их отчетность перед избирателями, что, безусловно, обеспечивало повышенную персональную ответственность избранных.

В то же время, по мнению автора исследования, принцип «участия граждан в отправлении правосудия» не может быть отождествлен с принципом «участия граждан в организации судебной деятельности». Принцип участия граждан в отправлении правосудия - это процессуальный принцип. Он означает использование опыта народных представителей в принятии юридически значимого решения в процессе осуществления судами функции правосудия.

Принцип участия граждан в организации судебной деятельности - это судеустройственный принцип и заключается в формировании судейского корпуса, народном контроле за его деятельностью в целях повышения качества судебной деятельности, поскольку судьи и народные заседатели выбирались из числа лучших представителей рабочих, крестьян, служащих, интеллигенции и были им подотчетны.

Органы судебного управления должны были создавать не только судьям, но и народным заседателям надлежащие условия для выполнения ими своих обязанностей, обеспечивать соблюдение установленных законом сроков очередности их участия в рассмотрении дел в судах, организовывать для них правовую учебу. Помимо того, в обязанности органов юстиции, исполнительных органов входило оказание помощи народным заседателям и во вне судебной деятельности. В том числе, в исполнении судебных решений, проведении ими воспитательно-профилактической работы по месту их избрания. Институт народных заседателей оказывал мощное воздействие на правовое воспитание граждан, поскольку в своих выступлениях, отчетах, народные заседатели не только информировали избравшие их коллективы делах, рассмотренных судом с их участием, но и проводили разъяснительную работу по уважению к закону, правилам социалистического общежития. Все это, безусловно, содействовало укреплению общественной и трудовой дисциплины, активизации граждан в борьбе с правонарушениями.

Принцип народовластия проявлялся еще и в том, что во время отчетов народных судей и народных заседателей по месту их избрания особое внимание уделялось обобщению предложений и критических замечаний в адрес судов, своевременному реагированию на них, принятию действенных мер к устранению недостатков в судебной работе.

Такое расширение социального контроля над правосудием укрепляло веру народа в его справедливость, поднимало в его глазах значимость в решении государственных вопросов. На взгляд автора работы, значение принципа народовластия заключается еще и в том, что профессиональные судьи, являясь частью жесткой судебной системы, были более склонны к реализации официальной политики государства, которая нередко не совпадала с целями и задачами подлинного правосудия. Другое дело народные заседатели, вносящие в правосудие общественное настроение, взгляды, нередко способствующие

нейтрализации у судей дефектов профессиональной деятельности³²⁹. Каждый отчет судьи по месту его избрания, прием граждан, обобщение предложений и справедливых критических замечаний в его адрес или вообще судебной системы ориентировали профессионального судью не только на соблюдение норм материального и процессуального права, но и на чуткое и внимательное отношение к гражданам, что, безусловно, способствовало укреплению авторитета суда.

Будет уместным в дополнении к исследованному принципу организации судебной деятельности привести следующие слова Ш. Монтескье: «Судебную власть следует поручать лицам, которые по указанному законом способу привлекаются из народа для образования суда, продолжительность действия которого определяется требованиями необходимости. Таким образом, судебная власть, столь страшная для людей, не будет связана ни с известным положением, ни с известной профессией; она станет, так сказать невидимой и как бы несуществующей. Люди не имеют перед глазами постоянно судей и страшатся уже не судьи, а суда»³³⁰.

Принцип кадрового обеспечения судебной деятельности

Автор исследования приходит к выводу, что в процессе становления и развития советской судебной системы комплектование кадров судебных органов проходило в два этапа: 1) после упразднения Декретом о суде №1 всех существовавших в России до его принятия судебных учреждений, когда началось стихийное формирование новых судов, деятельность которых основывалась на местных обычаях или же на «революционном правосознании»; 2) после проведения судебной реформы 1922 г., когда в целом сложились организационные и правовые основы системы комплектования кадров судебных органов. Безусловно, важнейшим фактором кадрового обеспечения судебной деятельности и на первом, и на втором этапах являлась политическая обстановка в государстве, которой и определялись конкретные требования к работникам, претендующим на работу в судебном ведомстве. Таким образом, по своей природе принцип кадрового обеспечения деятельности судов представляет собой нормативное воплощение идей, взглядов на то, каким требованиям должен был отвечать судья, народный заседатель, работник аппарата суда, судебный исполнитель и чем руководствоваться органам судебного управления при решении кадровых вопросов в судебной системе. Практическая значимость данного принципа подтверждается и в период проведения современной судебной реформы. Итак, в механизме судебного управления на любом этапе государственного строительства важная роль отводилась работе с кадровым составом судебных работников. От их образовательного, профессионального уровня, политической ориентации и моральных качеств во многом зависели направление и ход реформирования судебной системы, отношение общества к советскому суду. С первых дней советской власти судебная система стала частью государственного аппарата, в связи с чем основное требование, предъявляемое к совет-

³²⁹ Судебная система России: учебное пособие. М.: Дело, 2000. С. 157.

³³⁰ Монтескье Ш. О духе законов // Избр. произв. М., 1955. С. 292.

скому суду, заключалось в следовании политическому курсу, помощи партии и правительству в проведении в жизнь их директив. Поэтому не случайно руководители органов юстиции (судебного управления) несли персональную ответственность за качественный отбор кандидатов на должности народных судей. И тому были веские причины. Нередко на практике губернские суды выдвигали лиц, мало подготовленных к выполнению возложенной на народного судью работы и недостаточно знакомых с действующим законодательством. А будучи избранными на должность народных судей, эти лица в скором времени обнаруживали свою несостоятельность и неподготовленность к работе.

Роль Наркомюста РСФСР и его органов на местах при подборе кадров на должности судей заключалась в организации неукоснительного выполнения требований статьи 11 Положения о судеустройстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. В нем закреплялось, что народным судьей мог быть гражданин РСФСР, отвечающий следующим условиям: а) имеющий право избирать и быть избранным в Советы. При этом претендент на должность судьи был обязан иметь не менее двух лет стажа ответственной политической работы в рабоче-крестьянских общественных, профсоюзных или партийных рабочих организациях или трехлетнего стажа практической работы в органах советской юстиции на должностях не ниже народного следователя; б) не опороченный по суду, а также не исключенный из общественных организаций за порочащие поступки³³¹.

Однако Положением о судеустройстве РСФСР 1926 г. эти жесткие требования были уже несколько ослаблены. Обусловлено было это нехваткой судебных кадров и привлечением к судебной деятельности более широких слоев населения. Теперь на должность судьи могли быть избраны лица, имевшие стаж общественной политической работы в государственных учреждениях и необязательно в органах юстиции. Тем не менее с органов юстиции не снималась обязанность юридической подготовки лиц, претендующих на должность судьи.

В первые годы советской власти народные судьи избирались губернскими исполкомами по представлению губернского суда или Наркомюста РСФСР сроком на один год и могли быть переизбраны вновь. Отзыв народного судьи до завершения его срока или перемещение в пределах губернии производились только постановлением губернского исполкома. Общее право отзыва любого выборного лица было регламентировано декретом ВЦИК от 21 ноября (4 декабря) 1917 года «О праве отзыва делегатов»³³², а сама идея отзыва, положенная в основу Декрета, была заимствована из документов Парижской коммуны. Входившие в состав Парижской коммуны избранники народа «должны были строго придерживаться *mandat impératif* (точной инструкции) своих избирателей и могли быть сменены во всякое время»³³³.

На взгляд автора исследования, частую сменяемость судей в первые годы советской власти можно объяснить лишь тем, что одним из основополагающих

³³¹ Кожевников М.В. Указ. соч. С.185.

³³² СУ РСФСР, 1917, № 3. Ст. 49.

³³³ Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии: учебник для вузов. М., 1999. С. 25.

принципов советского правосудия являлась народность, то есть участие в отправлении правосудия широчайших масс населения. Суд, по мнению В.И. Ленина, должен был стать «органом привлечения именно бедноты поголовно к государственному управлению, и он (суд) есть орган власти пролетариата и беднейшего крестьянства»³³⁴. В то же время сменяемость судей и народных заседателей являлась и одним из методов судебного управления и контроля над деятельностью судов, средством борьбы с фактами недобросовестного или небрежного отношения судей и народных заседателей к своим обязанностям. Однако в отдельных местностях Советской Республики стали злоупотреблять принципом сменяемости судей и народных заседателей, применять его даже в тех случаях, когда оснований для этого не было. Например, в 1918 г. в районах Восточной Сибири отдельные местные Советы, слепо и бездумно выполняя указания о сменяемости судей и народных заседателей, доходили даже до того, что состав заседателей в судах меняли через каждую неделю, объясняя это тем, чтобы суд ни на неделю не впал в трафарет свергнутого бюрократического правосудия³³⁵.

Тем не менее Наркомюст РСФСР на первоначальных этапах формирования кадровой политики советской судебной системы требовал неукоснительно соблюдать ленинские указания о привлечении к отправлению правосудия широчайших масс населения. Отсюда становятся вполне понятными встречающиеся в различных архивных источниках тех лет указания: «народный суд есть строго классовый суд и каждое его действие должно быть только в интересах рабочего класса и беднейшего крестьянства»³³⁶, «тюрьмы для буржуазии, а товарищеское воздействие для рабочих и крестьян»³³⁷, «репрессии только по отношению к социально-опасным лицам, а не к крестьянам-беднякам и середнякам»³³⁸, «назначение штрафа более 100 руб. золотом лишь к самогонщикам, кулакам, спекулянтам и пр.»³³⁹.

В исследуемый период деятельность по подбору и расстановке кадров судов жестко контролировалась не только Наркомюстом РСФСР и его органами на местах, но и партийными комитетами, которые автор исследования также относит к субъектам, осуществлявшим организационное руководство как судами, так и органами судебного управления. Назначение и перемещение судей производилось через областной исполком только после согласования с окружными комитетами РКП(б). Помимо того, партийные органы могли заслушивать отчеты судей, отслеживали политическую благонадежность кандидата. Более

³³⁴ Вышинский А.Я. Очерки по судоустройству в СССР. Очерк 2. Марксистско-ленинское учение о суде и советская судебная система. М.: Государственное издательство Советское законодательство, 1934. С. 42.

³³⁵ Хачатуров Р.Л. Ленинские принципы организации советского суда и практика создания первых народных судов в Восточной Сибири. Иркутск, 1970. С. 201.

³³⁶ Циркуляр НКЮ РСФСР от 31 августа 1926г. № 157 // Сборник циркуляров НКЮ РСФСР за 1926 г. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1926. С. 147; ГАКО.Ф.475.Оп.1.7. Л.34.

³³⁷ ГАКО.Ф.26.Оп.1.Д.30.Л.14,46.

³³⁸ Бюллетень НКЮ РСФСР № 11 от 01.02.1929 г. Личный состав судебных и прокурорских работников //ГАКО. Ф. 475.Оп.1.Д.287.Л.47.

³³⁹ ГАКО. Ф. 475.Оп.1.Д.40.Л.106.

того, даже в некоторых случаях давали судьям указания о сроках рассмотрения дел, проведении выездных и показательных судебных процессов³⁴⁰.

По мнению партийных органов, народный судья должен был быть «проводником диктатуры пролетариата», «идеологом нового быта», «авторитетным и приметным среди масс». Для судьи были недопустимы дружеские отношения с «чуждым для трудящихся элементом», «посещение мест вращения нэповской халтуры», «перед ним повседневно должны стоять вопросы классовой охраны трудящихся»³⁴¹.

Выполняя указания партийных органов, Наркомюст РСФСР, как орган судебного управления, в своих циркулярных письмах нижестоящим органам юстиции и судебным органам, требовал выдвигать на должности народных судей только тех лиц, подготовка которых к занятию должности народного судьи является твердо установленной, в том числе и с партийных позиций³⁴².

Автор исследования не может пройти мимо такого явления в Советском государстве, как «чистки судебных органов от чуждых элементов», или, как более мягко называли ее в местных партийных органах, «систематическое освежение состава нарсуда». Этот период относится к началу 20-х гг., когда специальным решением ЦК РКП(б) и последующих указаний Наркомюста РСФСР была проведена чистка работников юстиции. В результате такого организационного мероприятия в 36 губерниях и областях страны было уволено из органов юстиции 1192 человека, в том числе, председателей и членов губернских судов и особых сессий, народных судей, народных следователей, секретарей судов - 986, судебных исполнителей, помощников секретарей, делопроизводителей - 206 человек³⁴³.

Причина такой чистки становится понятной из циркуляра Наркомюста РСФСР №52 от 15 апреля 1924 г. В нем указывалось, что «удалению» из судов подлежали те народные судьи, которые проявили непоследовательность в проведении правильной классовой политики. В то же время рекомендовалось не применять данную меру к тем судьям, которые принадлежат к рабочему классу и обнаруживают при разрешении дел правильный классовый подход, хотя еще и недостаточно усвоили нормы действующего законодательства. Помимо этого, обращалось внимание исполнителей на выдвижение на судебскую работу в городах рабочих, а на должности народных судей, работающих в деревне, «испытанных в преданности Советской власти» крестьян-бедняков и середняков, прежде всего из числа бывших красноармейцев³⁴⁴.

Все эти мероприятия под видом «чисток» не могли не вызвать текучесть кадров. В результате в стране становится очень высоким процент народных судей, имевших незначительный стаж работы в должности судьи. К примеру, в 1927 г.

³⁴⁰ ГАКО.Ф.475.Оп.1.Д.42.ЛЛ.12, 49,50,68,75,82; Государственный архив общественно-политической документации Курганской области (далее – ГАОПДКО). Ф.7.Оп.1.Д.2.Л.20.

³⁴¹ ГАКО. Ф. 286. Оп.1. Д.11. Л.329.

³⁴² ГАКО. Ф.475. Оп.1. Д.2. Л.2.

³⁴³ Кучемко Н.М. Укрепление социалистической законности в Сибири в первые годы НЭПа (1921-1923гг.). Новосибирск: Наука, 1981. С.52.

³⁴⁴ Циркуляр НКЮ РСФСР от 15 апреля 1924г. №52 // Сборник циркуляров НКЮ РСФСР за 1922-1925 гг. С. 10; ГАОПДКО. Ф.7. Оп.1. Д.2. Л.141.

по РСФСР число судей со стажем работы в должности судьи до 1 года составляло 18,6%, со стажем от 1 года до 3 лет - 41,9%³⁴⁵.

Однако причинами текучести кадров становятся не только проводимые «чистки». Так, основными причинами увольнения судебных работников РСФСР в 1929 г. стали переход на другую работу, дискредитация власти, увольнение по собственному желанию или по болезни; несоответствие занимаемой должности, а также пьянство и другие нарушения трудовой дисциплины³⁴⁶.

В стране все с большей остротой встает вопрос соблюдения морального облика народного судьи и недопустимости дискредитации судебных органов.

В исследуемый период под дискредитацией деятельности судебных органов понимались такие неблагоприятные поступки, как пьянство и кумовство с антисоветскими элементами, совместительство основной деятельности с адвокатской, использование вещественных доказательств в личных целях, подкуп свидетелей на суде и иные проступки, умаляющие судебные органы в глазах трудящихся.

В бюллетене Наркомюста РСФСР от 31 декабря 1928 г. указывалось, что дискредитирование власти «развелось» среди судебных работников в таких значительных размерах, что о нем стали сообщать с разных концов страны, поэтому Наркомюст РСФСР принял решение, что предпочтительнее на том или другом участке судебной работы вовсе не иметь работника, чем иметь работника, дискредитирующего прокуратуру и суд³⁴⁷.

В целях предотвращения подобных явлений Наркомюст РСФСР в бюллетене №13 за 1929 г. обратился к прокурорам и председателям областных (краевых) судов с просьбой публиковать на местах списки всех судебных работников, снятых с должности за преступления, пьянство и другие дискредитирующие поступки, чтобы они не могли устроиться вновь на должности в органы юстиции³⁴⁸.

Между тем из различных архивных источников видно, что к руководству пролетарской республики, органам судебного управления стало приходить постепенное понимание, что молодой, неопытный состав судей требует соответствующей подготовки и повышения квалификации. Требовалось безотлагательное расширение сети юридических курсов, средних и высших специальных учебных заведений, снабжение судей необходимой юридической литературой, привлечение рабочих, крестьян к судебной работе только после прохождения ими соответствующего обучения³⁴⁹.

В связи с этим будет уместным привести слова Н.В. Крыленко, который выразил профессиональные требования к народному судье следующим обра-

³⁴⁵ Краткий обзор Курганского округа Уральской области С.534; ГАКО. 475. Оп.1. Д.28. Л.57; ГАОПДКО. Ф.7. Оп.1. Д.132. Л.200; ГАКО. Ф.475. Оп.1. Д.287. Л.45; Государственный архив города Шадринска Курганской области (далее – ГАГШ). Ф.279. Оп.1. Д.2. Л.136.

³⁴⁶ Бюллетень НКЮ № 11 от 01.02 1929г. Личный состав судебных и прокурорских работников// ГАКО. Ф.475. Оп.1. Д.287. Л.47.

³⁴⁷ ГАКО. Ф.475. Оп.1. Д.27. Л.39; Соломон П. Указ. соч. С.55.

³⁴⁸ ГАКО. Ф.475. Оп.1. Д.287. Л.82-83.

³⁴⁹ ГАОПДКО. Ф.7. Оп.1. Д.132. Л.18.

зом: «Безграмотный человек не может быть судьей уже потому, что он не может написать и составить приговора,... ибо деятельность суда есть одна из важнейших функций управления государством, по разрешению ряда сложнейших функций политики, экономики и быта»³⁵⁰. Таким образом, проблема подбора, расстановки, обучения и воспитания юридических кадров, в том числе и для судебной системы, стала одним из главных направлений деятельности Наркомюста РСФСР.

Реализуя данную задачу, Наркомюст РСФСР принимает активное участие в разработке программ по подготовке юристов в открывающихся юридических школах, правовых отделениях факультетов общественных наук и курсах судебных защитников. В целях ускорения и улучшения подготовки и переподготовки кадров юристов в эти же годы Народному комиссариату юстиции было передано руководство краевыми (областными) юридическими курсами и высшими юридическими курсами, находившимися до этого в ведении Народного комиссариата просвещения.

После окончательной передачи в 1931 г. правового образования в непосредственное ведение органов юстиции коллегия Наркомюста РСФСР приняла постановление о «Реорганизации вузов и постановке дела подготовки кадров работников юстиции», указав в нем, что вся работа по подготовке и переподготовке работников по советскому праву должна быть сосредоточена в учебных заведениях, состоящих в ведении Наркомюста РСФСР и составляющих единую систему по правовому образованию³⁵¹.

В процессе формирования системы новых советских судов одновременно формировался и институт исполнения судебных постановлений. Из архивных документов видно, что исполнение судебных решений для новой судебной системы было делом чрезвычайной сложности. На смену чиновников в отлаженной бюрократической системе исполнения судебных решений пришли люди, не подготовленные не только для отправления правосудия, но и для исполнения выносимых судами решений. Как правило, судебные исполнители были слабо квалифицированными специалистами, с небольшой юридической подготовкой, небольшим стажем работы. Например, в Сибирском крае в составе судебных исполнителей было всего двое, окончивших краевые юридические курсы³⁵². Практически в каждом архивном источнике, касающемся работы судебных исполнителей, говорится об их низкой заработной плате. В среднем она составляла 55-60 рублей, что, в свою очередь, повлекло за собой волну растрат, прокатившуюся по России особенно в 1926-1927 гг. К 1928 году материальное обеспечение судебных исполнителей несколько улучшилось, их зарплата была повышена до 80 рублей. Однако растраты и злоупотребления служебным положением среди них это не остановило. Борьба с такими видами должностных правонарушений шла по всей стране, чему руководители судов и органов судебно-

³⁵⁰ Крыленко Н.В. Советское правосудие. Суд и прокуратура в СССР. 2-е изд., испр. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1937. С.19.

³⁵¹ Советская юстиция. 1931. № 18. С.29-30.

³⁵² Васильев А.К. Состояние судебно-следственного аппарата Уральской области// Известия Уральского областного исполкома. 1927. №15.С.17; ГАКО. Ф.475. Оп.1.Д.4.Л.66.

го управления придавали огромное значение. Так, в докладе Уральского областного отдела юстиции по этому поводу говорилось следующее: «Судебным исполнителем может быть человек хорошо грамотный, ... обязанности его тяжелы и отнимают много времени, вознаграждение, выплачиваемое судебным исполнителям, незначительно. Особое зло представляют растраты среди судебных исполнителей, что тяжело отражается на авторитет судебных органов и понятно состояние человека, который, пройдя несколько инстанций, выиграл процесс, затем после ряда посещений судебного исполнителя, добился взыскания присужденной суммы, и вынужден снова писать жалобы и возбуждать ходатайство о возмещении убытков, причиненных растратой судебного исполнителя»³⁵³. В это же время шла достаточно активная межведомственная борьба за исключительное право исполнения судебных решений. Согласно статье 82 «Положения о народном суде РСФСР», принятого Декретом ВЦИК РСФСР 27 октября 1920 г., приговоры приводились в исполнение органами милиции, а решения и всякие другие денежные взыскания - судебными исполнителями или органами милиции. Такая раздвоенность приводила к отсутствию как надлежащего руководства по исполнению судебных решений, так и ответственности за всю работу в целом. По поводу того, какому ведомству все же передать исполнение судебных решений, на страницах «Еженедельника советской юстиции» развернулась острая дискуссия. Однако Народный комиссариат РКИ своим постановлением от 22 июля 1928 г. все же признал необходимым «самое решительным образом освободить милиционеров от несвойственных им функций и не допускать на практике со стороны других ведомств загрузки милиции несвойственными ей обязанностями»³⁵⁴. С этого момента Наркомюст РСФСР наиболее активно стал заниматься проблемами организации исполнения судебных решений, подбором и расстановкой кадров судебных исполнителей, контролем за этой деятельностью, оказанием судебным исполнителям практической и методической помощи. Во время проведения ревизий и проверок судов ревизорами изучались не только судебные вопросы, но и проблемы исполнения судебных решений, что находило свое отражение в итоговых документах ревизоров.

Среди мероприятий организационного и кадрового характера, проводимых Наркомюстом РСФСР по организации исполнения судебных решений и формированию кадров судебных исполнителей, заслуживают внимания, следующие правовые акты: циркулярные письма Наркомюста РСФСР от 8 декабря 1928 года «О порядке взимания сумм на основании решений, приговоров и определений судов, присужденных в доход Республики» и от 30 января 1929 года «О нормах месячной нагрузки органов юстиции и о сроках прохождения дел в них», инструкция «О порядке исполнения судебных решений»³⁵⁵.

³⁵³ Пути улучшения работы по исполнению судебных решений // Еженедельник советской юстиции. 1929. №23. С.683.

³⁵⁴ Пути улучшения работы по исполнению судебных решений // Еженедельник советской юстиции. 1929. №23. С. 683.

³⁵⁵ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР. М.: Госюриздат, 1956. С.67.

Выше уже отмечалось, что органы юстиции постоянно работали над поиском новых организационных форм подбора и воспитания кадров для судебной системы и иных органов. В связи с этим представляет достаточно серьезный практический интерес принятая Наркомюстом РСФСР 28 августа 1929 года «Инструкция о порядке подбора, распределения, подготовки и учета личного состава органов юстиции», в соответствии с которой органы юстиции обязывались для укомплектования низовой сети ответственными работниками (нарсудьи, помощники прокуроров, следователи и судебные исполнители³⁵⁶) при каждом окружном суде и прокуратуре создавать особый резерв работников из числа активистов-общественников: народных заседателей, членов административно-правовой секции, общественных обвинителей, рабкоров, селькоров, работников милиции, профактива, батраков и т.д. Указанный актив выявлялся и учитывался народными и окружными судами, окружными прокуратурами. Продвижение квалифицированных работников, проработавших на последней должности не менее года, производилось по следующей схеме: из низовых органов в округ, а из округа в область. В отношении отдельных должностей продвижение осуществлялось в следующем порядке: судебные исполнители - в судьи и следователи, народные судьи - в члены суда округа, следователи - в помощники прокурора. В целях же передачи опыта и укрепления низового аппарата, часть работников области и округа периодически в плановом порядке «перебрасывались» на низовую работу из области в округ, а из округа в низовую сеть³⁵⁷.

Наряду с организационными функциями, направленными на повышение результативности исполнения судебных решений, Наркомюст РСФСР, как орган судебного управления, регулярно осуществлял и контрольные функции, с вынесением результатов проведенных ревизий и проверок на обсуждение коллегии с принятием соответствующего постановления. Наглядной иллюстрацией тому является постановление коллегии Наркомюста РСФСР от 15 августа 1929 г. «Об исполнении судебных решений и о руководстве этой работой в Уральской области», где указывалось на серьезные нарушения исполнения судебных решений, в частности, волокиту и длительность производимых судебными исполнителями взысканий, сроки которых исчислялись в некоторых случаях годами, на низкую трудовую дисциплину судебных исполнителей и текучесть кадров³⁵⁸.

Принцип планирования в деятельности органов судебного управления. С 1928 года в органах судебного управления Советской республики (Наркомюсте РСФСР и Верховном Суде РСФСР) вводится планирование, что является первой и основополагающей стадией государственного управления. Во многих случаях именно через планирование Советское государство ставило конкретные цели перед органами судебного управления и судами, что обязывало последних находить способы для их достижения.

³⁵⁶ ГАКО.Ф.475. Оп.1. Д.40. Л.106.

³⁵⁷ Инструкция о порядке подбора, распределения, подготовки и учета личного состава органов юстиции //Сборник циркуляров НКЮ РСФСР за 1928 г. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1928. С.15.

³⁵⁸ ГАКО.Ф. 475. Оп.1.Д.287. Л.82-83.

Как уже указывалось выше, процесс управления советской судебной системой складывался из многих функций, в том числе и функции планирования. В свою очередь планирование включало в себя такие функции, как прогнозирование, организацию, координацию, регулирование, учет, контроль и анализ, активизацию и стимулирование. Каждая функция характеризовалась присущим ей способом воздействия на достижение конечной цели—отправление правосудия.

Процесс планирования в органах судебного управления и судебных учреждениях включал в себя четыре этапа.

Первый этап планирования включал в себя постановку советско-партийными органами перед органами судебного управления и судами перспективных задач и ориентировочных целей. Они обязательно учитывались при составлении планов центральными органами судебного управления.

Второй этап планирования - это определение конкретных, детализированных целей на заданный период. Он заключался в сборе, систематизации и анализе информации о выполнении задач, стоящих перед органами судебного управления (Наркомюстом РСФСР, Верховным Судом РСФСР), о ходе реализации и результатах выполнения решений советско-партийных органов, руководства органов судебного управления по вопросам, входящим в их компетенцию. План на очередной период разрабатывался с учетом анализа результатов выполнения предыдущего плана и иных ранее принятых решений. Как правило, в него включались незавершенные мероприятия предыдущих планов и мероприятия с перенесенными сроками исполнения.

Третий этап планирования включал в себя разработку планов нижестоящих структур судебного управления (органов юстиции в губерниях (областях), губернских (областных) и приравненных к ним судов), которые должны были логически вытекать из планов вышестоящих органов. Мероприятия планов нижестоящих подразделений должны были не дублировать мероприятия планов вышестоящих органов, а конкретизировать порядок и способы их выполнения.

К четвертому этапу планирования относилось планирование в местных судах. Содержание плановых мероприятий данного уровня должны были отражать выполнение заданий вышестоящих органов судебного управления, иметь ясную, четкую формулировку, не допускающую произвольного толкования, предусматривать форму реализации и доклада о выполнении, конкретные сроки выполнения, ответственных исполнителей и соисполнителей. В формулировке содержания любого мероприятия обязательно должен был предусматриваться конечный результат, по достижении которого мероприятие считалось завершенным (доклад должностному лицу, направление информации органу судебного управления либо советско-партийному органу местного уровня и т.п.). При разработке плановых мероприятий третьего и четвертого этапа обязательно учитывались планы работ советско-партийных органов данного уровня. Более того, разработанные перспективные планы судебных органов и органов судебного управления в обязательном порядке направлялись для сведения в партийный комитет, соответствующий его уровню.

Таким образом, в общем виде планирование в советской судебной системе можно определить как процесс принятия решений, который предшествовал будущему действию. Решения руководящих органов государства передавались по иерархическим ступеням судебной системы через систему органов судебного управления с тем, чтобы управляющие каждого нижестоящего уровня могли разработать свой план. Данный фактор лишней раз подчеркивает специфику советского государственного управления судебной системой.

§ 4 Организация и развитие центрального и местного судебного управления в 1920–начале 1930-х гг.

Как уже указывалось выше, необходимость осуществления органами государства особой специальной деятельности в виде судебного управления является объективной закономерностью, поскольку, по справедливому замечанию Б.Г. Литвака, «любая организованная человеческая деятельность предполагает, что существует объект управления (то, чем управляют) и субъект управления (тот, кто управляет)»³⁵⁹.

Изначально судебная система (в современном ее значении) - это целостная система, элементами которой в первую очередь выступают судьи, органы судейского сообщества, работники аппарата, заполняющие организационную структуру всех ее звеньев. Между ними формируется сеть горизонтальных и вертикальных связей, требующая, в свою очередь, четкой координации, регулирования и управления. В этих целях формируется внутрисистемное управление, призванное обеспечить создание надлежащих условий для осуществления правосудия.

Прежде чем раскрыть организацию и развитие центрального и местного судебного управления в 1920–начале 1930-х гг. следует заметить, что эти годы для Советского государства достаточно сложные, поскольку в этот период еще не окрепшая страна стала на пороге кризиса, обусловившего переход к НЭПу, образования СССР с принятием новых конституций. Таким образом, система власти и управления была приспособлена к потребностям модернизации страны, которая оказалась довольно эффективной. Все это свидетельствует о продолжении Ленинского периода. В нем пока еще сочетались федерализм с унитарностью, единство власти и управления, конституционность деятельности всех органов власти, подотчетность и подконтрольность исполнительной власти законодательным органам, сочетание государственных и общественных начал, представительство трудящихся, определяющая роль уже одной правящей Коммунистической партии, социалистическое планирование. Однако к середине 1920-х годов началось сворачивание новой экономической политики (НЭП) и форсированное проведение индустриализации и коллективизации. В этот же период развернулась острая политическая борьба за власть, приведшая к утверждению авторитарных методов руководства, сосредоточению основных функций государственного управления в руках партийно-государственного ап-

³⁵⁹ Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения: учебник. 4-е изд., испр. М.: Дело, 2003. С. 9.

парата и установлению режима единоличной власти. Таким образом, к концу 1930-х годов в стране была создана тоталитарная, строго централизованная общественная система, завершившаяся массовыми репрессиями в отношении собственного народа. И эти годы можно в полной мере считать завершением ленинской эпохи. Безусловно, все названные выше преобразования имели отношение как к деятельности судов, так и органов судебного управления.

К 1926 году в стране практически сформировались органы судебного управления, получившие свое законодательное закрепление в «Положении о судоустройстве РСФСР», утвержденном Постановлением ВЦИК РСФСР 19 ноября 1926 г. В соответствии с ним органом, осуществляющим общее руководство судебными учреждениями, ведающим их организацией, имеющим право ревизовать, инспектировать и инструктировать все судебные учреждения, становился Народный Комиссариат юстиции РСФСР. На него же возлагалось проведение общей линии судебной политики на территории РСФСР. Достаточно наглядно руководящая роль Наркомюста РСФСР просматривается при организации судебной деятельности, особенно при решении кадровых вопросов. Как известно, к назначаемым на должности судей губернского суда предъявлялись определенные квалификационные требования и отступления от этих правил допускались только с разрешения Наркомюста РСФСР. Председатель губернского суда, его заместители, члены губернского суда исполнительными комитетами Советов сроком на один год обязательно утверждались Наркомюстом РСФСР. Помимо того ему принадлежало право выдвижения на эти должности своих кандидатов. Отзыв и смещение руководителей и судей губернских судов, без санкции Наркомюста РСФСР не допускалось. В тех случаях, когда комиссариат юстиции не утверждал кандидатов на должности губернских судей, и при отсутствии у исполнительного органа других кадров, отвечающих требованиям закона, указанные должности могли замещаться Наркомюстом РСФСР в порядке назначения³⁶⁰.

В марте 1928 г. на совместном заседании ВЦИКа и Совнаркома РСФСР был заслушан доклад Наркомата юстиции о карательной политике, где наряду с положительными сторонами деятельности органов юстиции в этой области отметили и довольно существенные недостатки. Заключались они в том, что суды при вынесении приговоров были ориентированы на лишение свободы на короткие сроки, в ущерб применению иных мер наказания. Отмечалось как недостаток и применение судами условного осуждения вместо вынесения оправдательных приговоров. В принятом постановлении рекомендовалось судам применять лишение свободы как меру наказания только в тех случаях, когда назначение иных мер являлось либо невозможным, либо явно нецелесообразным³⁶¹.

Вслед за принятым постановлением, последовала немедленная реакция Наркомюста РСФСР в виде директивного письма «О реальном применении закона от 21.05.28 г. о принудительных работах». Текст письма приводится пол-

³⁶⁰ СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

³⁶¹ Еженедельник советской юстиции. 1928. №14. С. 417-419.

ностью в том виде, в каком был извлечен из архивных источников, и представляет собой наглядный пример руководства (судебного управления) судебной деятельностью: «Всем председателям край., обл. губ и окр. судов и окр. прокурорам. Постановлением объединенного заседания ВЦИК и СНК РСФСР от 26.03.28 Наркомюсту было предложено принять срочные меры к тому, чтобы впредь не применялось в качестве меры социальной защиты краткосрочное лишение свободы. Во исполнение этого постановления Правительства, НКЮ и ВС 20.08.28 директивным письмом судам было предложено применять краткосрочное лишение свободы с чрезвычайной осторожностью, заменяя его всюду, где можно, принудительными работами, штрафом, увольнением от должности и высылкой и другими мерами. Вместе с тем, специальным циркуляром за №25/с от 30.07.28 г. НКЮ распорядился, чтобы повсеместно распределительные комиссии немедленно перевели на принудительные работы всех заключенных, осужденных к лишению свободы на короткие сроки, до года включительно.

Несмотря на указанные директивы, суды не только не усвоили себе совершенно ясных и четких указаний правительства, но и не приняли к исполнению не менее категоричных и прямых предложений НКЮ. В результате в то время, как на 1.03.28 по республике имелось налицо осужденных к лишению свободы на срок до 1 года 24583 чел., или 24% от общего числа заключенных, следственных заключенных 36024 чел., или 32%, а всего лишенных свободы 111806 чел. На 01.12.28 г. осужденных до 1 года оказалось 31026 или 27,3%, следственных - 29216 чел., или 25,7%, а всего лишенных свободы – 113555 чел.

Признавая подобное положение абсолютно нетерпимым, НКЮ предлагает:

1 Строжайшим образом проследить за тем, чтобы с момента получения на местах судами данного циркуляра впредь не было вынесено ни одного приговора нарсуда, осуждающего к краткосрочному лишению свободы до 1 года. Указать судам, что в случае установления такого нарушения **сам вынесший приговор судья будет предан суду по обвинению в невыполнении распоряжений центрального правительства и узнает на собственном опыте, что такое принудительные работы** (выделено – Р.А.).

2 Прокурорам немедленно поставить вопрос перед исполкомами об организации принудительных работ, если таковые отсутствуют, указав, что в случае неисполнения постановления СНК РСФСР от 21.05.28 и циркуляра НКЮ №136 от 24.10.28 г. в кратчайший срок поставить вопрос о привлечении к ответственности лиц, возглавляющих административные отделы, вплоть до посылки, в порядке судебного приговора, также на принудительные работы.

Народный комиссар юстиции Янсон»³⁶².

Реализуя положения судебной реформы 1922 года, органы юстиции столкнулись с достаточно серьезной организационной проблемой: нехваткой юридических кадров, что было особенно чувствительно в условиях как гражданской войны, так и позднее. Например, в Уральской губернии из 70 судеб-

³⁶² ГАКО.Ф.34.Оп.11.Д.375.Л.10.4-об.

ных участков по этой причине было организовано всего 54 народных суда³⁶³. Подобная картина имела место в Костромской, Череповецкой, Симбирской и других губерниях³⁶⁴.

На взгляд автора, вероятнее всего именно из-за кадрового «голода» и в целях скорейшего преодоления правовой неграмотности населения в 1927 г. рабоче-крестьянская инспекция (РКИ) внесла предложение изъять из производства народных судов в некоторых сельских местностях мелкие иски до 15 руб. и для их рассмотрения учредить при сельских советах ежегодно избираемые примирительные камеры.

28 марта 1928 г. ВЦИК и СНК РСФСР предложили Наркомюсту РСФСР организовать товарищеские суды на фабрично-заводских предприятиях и в виде опыта – примирительные камеры при сельских советах. Выполняя указания высшего органа исполнительной власти, Наркомюст РСФСР 17 апреля 1928 г. распорядился организовать (в виде эксперимента) при сельских советах примирительные камеры в составе председателя и двух членов, избравшихся на один год, и уже к 15 ноября 1929 года по РСФСР насчитывалось 9397 примирительных камер³⁶⁵.

Созданию примирительных камер и товарищеских судов предшествовала широкая дискуссия в периодической печати. Противники общественных судов опасались, что правосудие, осуществляемое крестьянами, будет менее последовательным, чем правосудие в народных судах. По их мнению, крестьянский суд может стать коррумпированным, а товарищеские суды на заводах превратят работников профсоюза не в защитников, а в надсмотрщиков над рабочими. Тем не менее большинство деятелей юстиции согласились с идеей создания общественных судов как наиболее эффективного механизма разгрузки судов.

Проведение указанных организационных мероприятий было очень серьезным политическим шагом государства, поскольку с упразднением института мировых судей в октябре 1917 года, была найдена иная форма для разгрузки народных судов от малозначительных дел. В то же время создание товарищеских судов и примирительных камер оказало еще и мощное воспитательное воздействие на рабочих и крестьян, содействовало Советской власти в укреплении дисциплины, формировало резерв кадров для замещения вакантных мест судей, работников аппарата.

В конце 1929 г. в периодической печати был опубликован проект Постановления Президиума ЦИК СССР об организации общественных судов при сельских советах, получивший широкое обсуждение. Постановлениями ВЦИК и СНК РСФСР от 10 октября 1930 г. и от 20 февраля 1931 г. примирительные камеры при сельских советах были реорганизованы в сельские общественные суды, а товарищеские суды на предприятиях – в производственно-товарищеские суды³⁶⁶.

Под предлогом «разгрузки» народных судов от малозначительных дел и

³⁶³ ГАРФ. Ф.353. Оп. 3. Д.93. Л.11.

³⁶⁴ ГАРФ. Ф.353. Оп. 3. Д.44. Л.91.

³⁶⁵ Лаговиер Н. Народный суд. Лекции заочных курсов советского строительства. М., 1930. С. 37.

³⁶⁶ Кожевников М.В. Указ. соч. С. 211.

сокращения сроков их рассмотрения начиная с 1923 года органы юстиции активизируют свою деятельность по созданию системы дисциплинарных судов. Под юрисдикцией таких судов оказываются дела о служебных упущениях и проступках членов ВЦИК и ЦИК автономных республик, народных комиссаров и их заместителей, членов президиума губернских исполкомов, членов губернских и уездных исполкомов, должностных лиц, избираемых или утверждаемых губернским исполкомом, директоров и членов правления трестов, отдельных предприятий, подведомственных губернским советам народного хозяйства. После принятия Циркуляра НКЮ РСФСР «О борьбе с нарушением революционной законности» от 19 января 1925 г. и Постановления ЦИК и СНК СССР «О революционной законности» от 25 июня 1925 г. роль дисциплинарных судов особенно выросла³⁶⁷.

Между тем по ходу дальнейшей реализации судебной реформы 1922 года полномочия губисполкомов и уездных бюро юстиции постепенно сокращаются, поскольку вновь образованным органам прокуратуры передаются функции надзора за законностью, руководства следствием, поддержания обвинения в суде, опротестования судебных решений, надзора за законностью содержания заключенных под стражу, а Народному комиссариату внутренних дел - исполнение судебных решений в местах заключения. Данное обстоятельство предопределило издание циркуляра НКЮ РСФСР от 29 июля 1922 г. о прекращении их деятельности с передачей их функций по судебному управлению вновь образованным губернским судам.

С этого момента функции судебного управления (организационного руководства судами) сосредотачиваются в губернских судах. Через образованные внутри них организационно-инструкторские отделения, они проводят проверки и ревизии в судах, инструктируют судей, судебных исполнителей и работников аппарата судов, организуют выборы судей и народных заседателей, проводят иные организационные мероприятия по обеспечению деятельности судов, за исключением военных и военно-транспортных трибуналов. Материальное обеспечение деятельности судов и органов юстиции осуществлялось находившимся в составе губернского суда административно-финансовым отделом.

И все же в компетенцию организационно-инструкторского отделения губернских судов входили не все вопросы судебного управления. Основные из них были сосредоточены в президиуме губернского суда. Только на заседаниях президиума заслушивались отчеты как судей, так и представителей других органов, подведомственных губернским судам, рассматривались результаты ревизий их работы, обсуждались инструкции, циркуляры и давались разъяснения по их применению в уездах губернии. Судебное управление в уездах осуществлялось через уполномоченных губернских судов.

В 1924-1925 гг. на основе экономического районирования в РСФСР было введено новое административное деление. В результате губернские, уездные и волостные суды, в частности на Северном Кавказе, Урале, Сибири и Дальнем Востоке, стали именоваться краевыми (областными), окружными и районными.

³⁶⁷ Циркулярное письмо Главного Дисциплинарного суда от 15 июля 1926 г. // ГАКО. Ф.315.Оп.1. Д.812. Л.32.

Соответственно и функции судебного управления в отношении судов и других органов юстиции указанных территорий, подведомственных ранее губернским судам, были возложены на краевые (областные) суды и на специальных уполномоченных краевых (областных) судов в каждом округе³⁶⁸.

Однако, по мнению М.В. Кожевникова, в данном случае судебное управление оказалось слишком оторванным от «низовой судебно-следственной периферии», поскольку краевые (областные) суды, с учетом такого административно-территориального деления, должны были охватить судебным управлением до 5-6 губерний, что было практически невозможно сделать через институт уполномоченных³⁶⁹.

С созданием Союза ССР судебное управление в отношении военных и военно-транспортных трибуналов сконцентрировалось в Верховном Суде СССР, а в отношении судов союзных и автономных республик организационное руководство вновь стали осуществлять народные комиссариаты юстиции союзных и автономных республик и их органы на местах.

В период 1922-1930 гг. народные комиссариаты юстиции республик, помимо организационного руководства судами, активно занимались разработкой законопроектов в области судостроительства и судопроизводства, поскольку накопленный опыт нового социалистического права уже требовал своей систематизации, обобщения судебной практики и ранее изданных и часто разрозненных уголовных, гражданских и процессуальных норм. Важность решения этой задачи заключалась и в том, что кодификация норм материального и процессуального права постепенно приводила деятельность судебных органов в рамки законности.

В результате реформирования судебной системы Наркомюст РСФСР стремится к сдерживанию развития децентрализации его функций, в частности областные суды лишаются полномочий кассационного рассмотрения приговоров и решений окружных судов (пока последние не были упразднены). Однако, все же следуя партийным указаниям о том, что при проведении районирования следует установить более четкое разграничение компетенции местных органов власти и центра, Наркомюст РСФСР в 1928 г. пошел по пути передачи некоторых своих контрольных функций областным судам. Например, областным судам было предоставлено право кассационного пересмотра дел, рассмотренных окружными судами, а за Верховным судом РСФСР сохранялись кассационные функции лишь по делам, рассмотренным областными судами по первой инстанции³⁷⁰.

Тем не менее с проведением судебной реформы 1922 г. все чаще стал ставиться вопрос об упразднении Наркомюста РСФСР и его органов на местах, поскольку с такими полномочиями они являлись излишним звеном в системе юстиции. Такой вопрос в наиболее острой форме был поднят Народным комиссариатом РКИ (НК РКИ), который предложил Верховный Суд РСФСР наделить

³⁶⁸ Смыкалин А.С. Судебная реформа 1922 г. // Российская юстиция. 2002. №4. С.39-42.

³⁶⁹ Кожевников М.В. Указ. соч. С.180.

³⁷⁰ Кожевников М.В. Указ. соч. С. 227.

функциями судебного управления с правами наркомата, дающими ему право административно-организационного управления судами и «строительства судебной системы»³⁷¹. И для этого, на взгляд автора исследования, все основания были. Дело в том, что судебная реформа 1922 г. изменила сам механизм функционирования советской судебной системы. Прежде всего, Верховный Суд РСФСР стал выступать судом первой инстанции и кассационным судом в отношении приговоров губернских судов, а также высшим контрольным и надзорным органом в отношении всех судебных учреждений республики (по существу выполнял функции судебного управления). Для лучшей организации такого контроля (судебного управления) и надзора и установления более тесной связи с народными судьями работа всей судебной системы стала строиться по зональному принципу, в соответствии с которым все губернии, районы и города разбивались на зоны, в каждую из которых входило несколько народных судов. Эта группа судов приказом председателя Верховного Суда РСФСР закреплялась за определенным членом суда, под председательством которого рассматривались жалобы на решения и приговоры народных судов зоны. Таким образом, в результате судебной реформы 1922 г. судебная система страны становилась относительно самостоятельной как с организационной, так и с процессуальной точки зрения. Безусловно, осуществленные во исполнение и развитие ленинской установки изменения в судостроительстве и судопроизводстве Советской России отвечали всем признакам судебной реформы. Однако это не вписывалось в рамки советской концепции управления и в задачи, поставленные перед судами, где суд рассматривался как «орудие охраны интересов господствующего класса (защита интересов рабочих и крестьян). Успешное выполнение этой задачи - главная задача судов»³⁷².

Поэтому в исследуемый период в сфере государственного руководства судами ведется активный поиск организационной формы, позволяющей проводить государству единую судебную политику на всей территории РСФСР. И вскоре такая форма была найдена. 30 января 1928 года ВЦИК Советов и СНК РСФСР приняли постановление «О порядке руководства судебными органами РСФСР». Как указывалось в Постановлении, это сделано в целях обеспечения единства управления всеми отраслями деятельности Народного комиссариата юстиции и в особенности, чтобы было «обеспечено руководство и управление в отношении прокуратуры и судебных органов»³⁷³.

Вслед за данным Постановлением принимается обновленное Положение о Народном комиссариате юстиции РСФСР от 3 июня 1929 года, согласно которому в состав центрального аппарата Наркомюста РСФСР входили: Верховный Суд РСФСР, управление прокуратуры республики, организационно-инструкторское управление, отдел законодательных предположений и кодификации, административно-финансовое управление и секретариат коллегии с

³⁷¹ Еженедельник советской юстиции. 1929. № 25. С. 754.

³⁷² «Задачи судов». НКЮ. М., 1922.

³⁷³ СУ РСФСР. 1928. №46. Ст.343.

учетно-плановым бюро³⁷⁴.

Во главе Наркомата юстиции находился Народный комиссар, а заместителями его по должности являлись Прокурор Республики и Председатель Верховного Суда РСФСР. С этого времени вся работа по судебному управлению оказалась сосредоточенной в Наркомате юстиции РСФСР. Прокурор Республики наделялся правом опротестовывать Народному комиссару юстиции «содержание информации и информационных писем Верховного Суда РСФСР на предмет их отмены или изменения, что обосновывалось необходимостью обеспечения «единства судебной практики и управления судебными органами». Кроме того, в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 30 января 1928 года Наркомюсту предлагалось изменить стиль руководства губернскими и народными судами, выдвинув на первый план работу по наполнению их деятельностью общественно-политическим содержанием. Согласно принятому Положению о Наркомате юстиции РСФСР, директивные указания общего характера, подлежащие направлению в суды, должны были исходить от Наркомата юстиции через Верховный суд, а непосредственно от Верховного суда – только с «санкции Народного Комиссара юстиции». Хотя в названном Положении прямо указывалось, что Верховный Суд РСФСР, хотя и становится структурным подразделением Наркомюста РСФСР, однако судебную работу проводит самостоятельно, руководствуясь лишь действующими законами, общими директивами ВЦИК, СНК и Наркомюста РСФСР и действует на основании «Положения о судостроительстве РСФСР» 1926 года. Тем не менее организационное включение Верховного Суда РСФСР в структуру Народного комиссариата юстиции означало по существу его подчинение последнему по целому ряду принципиальных вопросов. Рассуждая о причинах, побудивших государство создать такую форму управления судебной системой, автор данной работы приходит к следующему выводу. Во-первых, в стране накануне принятия Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР от 3 июня 1929 года в апреле 1929 года состоялась XVI конференция ВКП(б), поставившая задачу реорганизации аппарата государственного управления и обратившая особенное внимание на решение этих вопросов и в судебных органах. В связи с чем в судебно-прокурорских органах были проведены организационные мероприятия, направленные на сокращение аппарата и минимизацию дополнительных расходов. К примеру, после объединения Наркомюста РСФСР и Верховного Суда РСФСР штат центрального аппарата был сокращен с 416 до 290 человек³⁷⁵.

Во-вторых, отсутствие профессионально подготовленных юридических кадров потребовало сосредоточения в центральном аппарате Наркомюста РСФСР специалистов–юристов, компетентных как в организационном руководстве судами, так и в судебном управлении и надзоре, что также оказало положительное влияние на формирование единой судебной политики на всей территории РСФСР.

В-третьих, государство проводит курс, направленный на централизацию

³⁷⁴ СУ РСФСР. 1929. №41. Ст.434.

³⁷⁵ Лаговьер Н. Накануне чистки НКЮ //Советская юстиция. 1930. №10. С.8.

руководства, поэтому все мероприятия, проводимые по реорганизации руководства судебно-прокурорской системой в центральных органах управления, в частности в Наркомюсте РСФСР, имели еще и большое политическое значение.

В-четвертых, в исследуемый период Верховный Суд РСФСР полномочиями по осуществлению судебного управления не обладал, тем не менее включение его в соответствии с Положением о Народном комиссариате юстиции РСФСР от 3 июня 1929 года в состав Наркомюста РСФСР привело к тому, что члены Верховного Суда РСФСР, как наиболее квалифицированные юристы, стали привлекаться для осуществления судебного управления. В свое время, характеризуя такое положение, Нарком юстиции Янсон указал, что если «до объединения с НКЮ Верхсуд преимущественно занимался разрешением конкретных дел и не занимался организационными вопросами, то после объединения он вплотную приступил к разрешению данных вопросов»³⁷⁶.

Между тем такая реорганизация судебного руководства имела как свои минусы, так и плюсы. Положительным можно считать то, что с 1929 года по 1939 год центр тяжести судебного управления постепенно был перенесен на Верховный Суд РСФСР, находящийся в составе Наркомюста РСФСР, и тем самым положено начало в далеком прошлом формированию совершенно нового вида управления внутри самой судебной системы – внутрисистемного судебного управления. В сферу такого управления входили: планирование, проведение членами Верховного Суда обследований и ревизий судов РСФСР, изучение и обработка поступающей с мест информации, оказание практической помощи судьям на местах либо повышение их квалификации с приглашением для временной работы в кассационных коллегиях Верховного Суда РСФСР. Помимо этого Верховный Суд в рамках судебного управления руководил и работой судебных исполнителей, организовывал работу народных заседателей, работу кадров, обеспечивающих судопроизводство, вплоть до определения структуры судебных органов³⁷⁷.

Исследование практической деятельности Верховного Суда РСФСР показывает, что его члены, выполняя работу по судебному управлению, попутно рассматривали вопросы и организационного руководства судами, хотя это входило в полномочия работников Наркомюста РСФСР, однако, являясь его структурным подразделением, они были вынуждены отвлекаться на изучение и этой деятельности, по существу не связанной с основной деятельностью Верховного Суда РСФСР, направленной на повышение качества отправления правосудия по конкретным делам. Так, только в начале своей деятельности по судебному управлению во втором полугодии 1929 год Президиумом Верховного Суда

³⁷⁶ Лаговиер Н. Указ.соч. С.8.

³⁷⁷ Работа Президиума Верхсуда РСФСР за 1935 г. и первый квартал 1936 г. // Советская юстиция. 1936. №14. С. 20-24; План работы Верхсуда РСФСР на 1933 г. // Советская юстиция. 1934. №24. С. 23; Постановление Президиума Верховного Суда РСФСР от 3-5 марта 1934 г. «О работе судисполнителей» // Советская юстиция. 1934. №11. С.19-20; Постановление Президиума Верховного Суда РСФСР от 08.05.1933 г. // Советская юстиция, 1933. №10. С.21; Постановление совещания руководящих судебных работников РСФСР // Советская юстиция. 1936. №27. С.5; Постановление Президиума Верховного Суда РСФСР от 09.09.1934 г. «Об итогах организационной перестройки края(обл.) и главсудов» // Советская юстиция. 1934. №27. С.20-21; Советская юстиция. 1936. №6,23. С.20-21, 23.

РСФСР был рассмотрен 181 вопрос, из которых 26 вопросов были связаны с организационным руководством судами. Из 55 вопросов, рассмотренных Пленумом Верховного Суда РСФСР, 5 вопросов были административно-организационного и ревизионного характера³⁷⁸.

Между тем объем работы Верховного Суда РСФСР, связанный с обследованиями и ревизиями судов (осуществлением судебного управления), ежегодно возрастал. К примеру, на заседании Президиума Верховного Суда РСФСР в 1935 году на рассмотрение общих вопросов и по отдельным конкретным делам было вызвано около 150 работников нижестоящих судов, состоялось около 60 выездов для обследования и ревизий судов³⁷⁹. Все это привело к тому, что в составе Наркомюста РСФСР было создано организационно-инструкторское управление, на которое в соответствии с Положением о Народном комиссариате юстиции РСФСР от 3 июня 1929 года были возложены функции организационного руководства судами. Такие же организационно-инструкторские отделения были созданы и в губернских отделах юстиции.

С этого периода в осуществлении организационного руководства судами и судебного управления начинается некоторая специализация. Теперь все ревизии и обследования по вопросам организации работы местных органов юстиции проводило оргинструкторское управление, а проверку работы краевых (областных) и соответствующих им судов по вопросам судебной деятельности осуществляли члены Верховного Суда РСФСР, что позволяло достичь более эффективных результатов проверки и оказывать действенную практическую помощь судам³⁸⁰.

Таким образом, к завершению 1920-х гг. состоялось нормативно-правовое закрепление обязанности Верховного Суда РСФСР и нижестоящих судов выполнять директивы высших органов государства (партийных и исполнительных) и руководства Народного комиссариата юстиции РСФСР. К этому стоит добавить обязательность выполнения решений высших партийных органов, поскольку в ВКП (б) действовал принцип демократического централизма, в соответствии с которым решения вышестоящих органов партийного руководства - съездов и пленумов ВКП (б) - подлежали исполнению всеми партийными организациями (а они действовали повсеместно, в том числе и в судах всех уровней) и всеми членами партии.

Поэтому не удивительно, что предоставленная судам судебной реформой 1922 г. некоторая самостоятельность была практически сразу подвергнута контрреформированию, и ей была уготована судьба, отдаленно напоминающая судьбу судебной реформы 1864 г. Все это постепенно привело относительно цивилизованное судоустройство 1922 г. к выполнению в последующем миссии массовых репрессий, дискредитации и умалению судебных органов в глазах народа.

Таким образом, в период с 1922 по 1930 гг. судебная система все более становилась подконтрольной партийному аппарату и Народному комиссариату юстиции РСФСР.

³⁷⁸ Казаков А.И. Указ. работа. С.43.

³⁷⁹ Работа Президиума Верховного Суда РСФСР за 1935 г. и первый квартал 1936 г. // Советская юстиция. 1936. №14. С.20-24.

³⁸⁰ В коллегии НКЮ // Советская юстиция. 1931. №10. С.25.

Усиление роли Наркомюста РСФСР как органа судебного управления становится наиболее очевидным после принятия Постановления ВЦИК Советов и СНК РСФСР «О порядке руководства судебными органами РСФСР» от 30 января 1928 года. Характерным тому примером является организация рассмотрения уголовных дел, связанных с хлебозаготовительными кампаниями. В 1928 г. органы юстиции рекомендуют судьям уделять таким делам максимальное внимание, указывая на особый порядок их рассмотрения и следование политической линии государства. В последующем тон таких рекомендаций меняется, и они уже переходят в конкретные указания. Так, согласно секретному циркуляру Наркомюста РСФСР от 23 сентября 1929 г. предписывается как судьям, так и прокурорам, что «на ближайший отрезок времени выполнение плана хлебозаготовок является основной политической задачей, на которой должны быть сосредоточены все усилия прокуратуры и суда»³⁸¹.

Наркомюст РСФСР, как орган судебного управления, немедленно реагировал на любое политическое решение, принимаемое партийно-советскими органами. Например, в феврале 1928 г. Политбюро ЦК ВКП(б) указывает, что кулаки, которые укрывали излишки хлеба от государства, должны предаваться суду как спекулянты³⁸². В марте этого же года Наркомюст РСФСР в своем бюллетене уже указывает на более широкий перечень правонарушений, за совершение которых кулаки могли быть привлечены к уголовной ответственности как специальные субъекты. И все это преподносилось как методы борьбы с кулачеством. Среди таких нарушений значились: записки с угрозами, «организация в день отчетов и перевыборов выпивок», «спаивание деревенского актива», провокация пожаров для срыва собраний, дискредитация членов советов, объявление у ворот церкви о молебне в день выборов и др. В связи с чем судьям предлагалось квалифицировать такие действия у кулаков не как хулиганство, а как антисоветские выступления³⁸³.

Или другой пример. В газете «Правда» был опубликован призыв к работникам судов «не ставить формальную законность выше политической линии». И тут же появляется циркуляр Наркомюста РСФСР от 5 октября 1929 года, которым судебным органам предписывалось «усилить меры репрессии вплоть до расстрелов в отношении кулаков и других контрреволюционных элементов, ведущих борьбу против мероприятий Советской власти»³⁸⁴. Таким образом, государство через судебное управление проводило свою генеральную политическую линию и в судебной системе.

На взгляд автора исследования, в этот период судебное управление заключалось не только в повышении активности судов в борьбе с указанными преступлениями, но и в предупреждении судей, что случаи проявления колебаний, нерешительности будут расцениваться как невыполнение основных директив партии и правительства со всеми вытекающими отсюда последствиями.

³⁸¹ ГАСО. Ф.148-р. Оп.1. Д.353. Л.53.

³⁸² Соломон П. Указ. соч. С. 79.

³⁸³ ГАКО. Ф.475-р. Оп.1. Д.287. Л.67-68.

³⁸⁴ ГАСО. Ф.148-р. Оп.1. Д.353. Л.62.

Глава III

СУДЕБНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД УТВЕРЖДЕНИЯ ПАРТИЙНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РСФСР В 1930-СЕРЕДИНЕ 1950-Х ГГ.

§ 1 Изменения партийно-идеологических и организационно-функциональных принципов судебного управления

Исследуемый период, который определен автором работы как Сталинский, характеризуется жесткой политической системой. Процессы, происходившие в это время во внутривнутриполитической жизни страны, во многом определяли понимание функционирования органов государственного управления, в том числе и в судебной сфере. Важнейшее значение для такого утверждения сыграло установление единой сталинской идеологии. К этому времени уже сформировался режим личной власти И.В. Сталина, построенный на жесткой централизации всех линий управления, строгой иерархии в системе государственных органов, беспрекословном выполнении указаний сверху, отсутствии любой возможности публичных критических оценок сложившихся политических отношений. На взгляд автора исследования, огромную помощь в закреплении тоталитарного режима оказало и принятие Конституции СССР 1936 г., которую в народе называли «сталинской». По существу данная Конституция продолжала выполнять идеологическую функцию и закрепила монополию власти за одной партией и ее лидером. Принятая Конституция оказала существенное влияние и на изменение партийно-идеологических и организационно-функциональных принципов судебной системы и судебного управления. Рассуждая о значении Конституции СССР 1936 г. для судебной системы, автор исследования обращается к социологической школе правопонимания, которая в отличие от позитивистской по-иному смотрит на известные источники права. Она оценивает их не с точки зрения того, что они сами о себе говорят, а с точки зрения их действительного значения в правовом регулировании. При социологическом подходе официальные законы, так же как конституция, имеют только идеологическое значение. Это наглядно видно и из содержания Конституции СССР 1936 г. До принятия данной конституции ни одна из предшествующих не закрепляла принципы организации и деятельности судов в СССР. Тогда как в соответствии со статьями 103, 110, 111, 112 Конституции 1936 г. было закреплено рассмотрение дел во всех судах только с участием народных заседателей, кроме случаев, специально предусмотренных законом; судопроизводство велось на языке союзной или автономной республики или автономной области, с обеспечением для лиц, не владеющих этим языком, полного ознакомления с материалами дела через переводчика, а также права выступать в суде на родном языке; судебное разбирательство во всех судах СССР было открытым, с обеспечением обвиняемому права на защиту; устанавливалась независимость судей и подчинение их только закону. Безусловно, в данном Основном законе были закреплены прогрессивные идеи демократии, что позволило далеко не безопасно-

вательно заявлять, что Конституция 1936 г. «является единственной в мире до конца демократической конституцией»³⁸⁵. Но, как отмечал Р. Давид, позитивистская концепция при рассмотрении источников права теряет чувство реализма³⁸⁶. Социально-историческая реальность явно не соответствовала, да и не могла соответствовать весьма прогрессивным принципам правосудия, что подтверждается следующими выводами автора работы. Для иллюстрации обратимся к статье 131 Конституции СССР 1936 года, устанавливающей, что лица, покушающиеся на общественную социалистическую собственность, объявлялись «врагами народа». Это уже само по себе позволяло придавать политический смысл действиям соответствующих лиц, который они сами и не имели в виду. По существу это был организационный механизм, запущенный через Конституцию СССР по борьбе с противниками советского строя. Провозглашенное Основным законом понятие «враг народа» получило в последующем широкое толкование, поскольку суды и другие правоохранительные органы его стали применять ко всем, кто по подозрению в отсутствии симпатий к режиму мог быть привлечен к ответственности за так называемые политические преступления, контрреволюционную деятельность.

Своеобразие 30-х гг. прошлого столетия заключается в завершении борьбы конкурирующих элит внутри ВКП(б), постепенным исчезновением плюрализма, в рамках которого еще были видны элементы динамично развивающегося государственного механизма и ленинского представления о советской демократии. На смену им приходит партийно-бюрократический диктат последующей эпохи сталинизма. Это наглядно видно из слов И.В. Сталина на XVII съезде партии (1934 г.), где он сказал, что «партию нельзя рассматривать, как нечто оторванное от окружающих людей. Она живет и подвигается внутри окружающей ее среды»³⁸⁷. Из этих слов становится понятным, в отношении кого в первую очередь будут применяться меры репрессии. Есть даже выступление А.А. Жданова, одного из идеологов сталинского периода, который назвал исключенных из партии «отходами нашей собственной работы»³⁸⁸. Важным этапом идеологической работы становится «восстановление авторитета репрессии», проверка на «благонадежность и на лояльность к режиму»³⁸⁹. Конечно, все эти требования относились, прежде всего, к членам партии, но распространялись и на беспартийных граждан страны. В результате в стране стали процветать подозрительность, доноительство, незаконные обвинения и применение репрессивных мер. Данный этап историографии исследуемой темы характеризуется началом извращения исторических фактов и отсутствием критического анализа в действиях советско-партийных органов, а тем более И.В. Сталина. На первое место в практической деятельности партийных и государственных

³⁸⁵ Сталин И.В. Доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде советов 25 ноября 1936 г. «О проекте Конституции Союза ССР». М., 1953. С. 31.

³⁸⁶ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 94.

³⁸⁷ ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов конференций и пленумов ЦК. Изд. 5-е. М., 1936. Ч.2. С.564.

³⁸⁸ РГАСПИ. Ф.77 Оп.3с. Д.115 Л. 17.

³⁸⁹ Жданов А.А. Уроки политических ошибок Саратовского крайкома. М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1935. С. 10.

органов выдвигается классовый подход. К этому времени пересматриваются многие положения Ленинского периода. Например, Народный комиссар юстиции СССР Н.В. Крыленко предложил «унифицировать» судебную репрессию чтобы дать в руки партии и центральной государственной власти реальную возможность управлять судами как органами репрессии, что нельзя было сделать, по его мнению, при полной свободе «судейской совести». В этой же своей статье Н.В. Крыленко предлагал «перейти к некоторой унификации (имеется в виду упорядочение назначения наказания трибуналами и совнарсудами) для того, чтобы взять в руки суды, приучить их быть послушным орудием в руках государственной власти»³⁹⁰. Таким образом, с помощью таких выступлений выстраивалась теоретическая концепция подчинения судебной власти партии и центральной государственной власти. К слову сказать, партийные и советские органы никогда не отказывались от принципа руководства судами, осуществляя его непосредственно сами либо через специализированные органы судебного управления (Наркомюст СССР и наркомюсты союзных республик, Верховный Суд СССР и верховные суды союзных республик). Адекватным отражением социально-политической действительности и реализма в этом вопросе явилась статья 126 Конституции СССР 1936 года, которая квалифицировала Коммунистическую партию как «передовой отряд трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества» и «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». Таким образом, принцип независимости судей и подчинения их только закону был сплошной мистификацией, поскольку прямое действие этого принципа правосудия не предполагалось и названная норма Конституции 1936 г. (статья 112) не устанавливала механизмов гарантированности выполнения этого принципа, а имела цель приукрашивания существующего режима.

Положения Конституции 1936 г. получили свою дальнейшую конкретизацию и развитие в Законе СССР «О судеустройстве СССР», принятом 16 августа 1938 года 2-й сессией Верховного Совета СССР³⁹¹. В нем также отражаются партийно-идеологические и организационно-функциональные принципы советского правосудия. Среди них, защита от всяких посягательств установленного Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественного и государственного устройства СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности; политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и интересов граждан СССР, гарантированных Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик; прав и охраняемых законом интересов государственных учреждений, предприятий, колхозов, кооперативных и иных общественных организаций. Указывается, что советский суд, применяя меры уголовного наказания, не только карает преступников, но и имеет своей целью их исправление и перевоспитание. В то же время Н.В. Крыленко как руководитель центрального органа судебного управления высказывал по этому поводу совершенно против-

³⁹⁰ Крыленко Н.В. На рубеже // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 43. С. 1333.

³⁹¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. № 11.

положную точку зрения. По его мнению, «с точки зрения непосредственной задачи борьбы с преступностью мы, повторяем, не видим аргументов, которые оправдывали бы эти принципы “до” и “не ниже”. Нам более целесообразной представлялась бы постановка уголовной репрессии так, чтобы определенные категории преступлений влекли бы за собой длительные сроки лишения свободы, однако без точного определения их предела...И как самое жесткое средство самообороны должен быть сохранен расстрел - как мера физического уничтожения»³⁹².

В числе основных принципов организации и деятельности судебной деятельностью добавляется принцип, прямо влияющий на обеспечение независимости судей и подчинения их только закону - подотчетность судов и судей (народных заседателей) тем органам советской власти, которые их избирали. Этот принцип перекликается с определением порядка досрочного освобождения судей от должности: тем же органом, который избирал, или в силу состоявшего приговора суда. Таким образом, независимость судей теоретически утверждается в Основном законе страны, Законе СССР «О судеустройстве СССР», подзаконных актах и других источниках права. В то же время на практике деятельность судебной системы (судей) полностью зависела от политики государственной власти. Кстати, что обеспечивалось и системой формирования судейского корпуса. Судьи Верховного Суда СССР и специальных судов избирались Верховным Советом СССР на 5 лет, судьи верховных судов союзных, автономных республик, краевых, областных и приравненных к ним судов – соответствующими верховными, краевыми, областными и т.п. советами – также сроком на 5 лет, народные судьи избирались гражданами района при тайном голосовании сроком на 3 года, аналогичен порядок формирования состава народных заседателей. Утверждение новой сталинской идеологии и ее продвижение и в судебные органы, органы судебного управления, шло одновременно с другим важным идеологическим процессом- формированием послушания судей (практически все судьи и ответственные работники органов юстиции были членами партии), которые должны были осознавать, что вне партии авторитета не бывает, а гарантией сохранения карьеры, а подчас и жизни становилось строгое и неуклонное выполнение требований государственной власти. Тем более этому были наглядные примеры. Так, Народный комиссар юстиции СССР Н.В. Крыленко был обвинен в «юридическом нигилизме, упрощенчестве, попустительстве врагам народа, свившим при Крыленко крепкое гнездо в судебных органах и творившим свое гнусное дело». В связи с чем предлагалось «до конца выкорчевать крыленковщину и сделать юстицию крепостью против врагов». Заканчивалась статья достаточно в угрожающем тоне: «Прежнее руководство НКЮ СССР, развалившее судебную работу, сметено... По тяжелому наследству крыленковского руководства, по тем работникам, которые не перестроили свою работу в соответствии со Сталинской Конституцией, журнал направляет свой

³⁹² Крыленко Н.В. Указ. соч. С.1334

удар»³⁹³. Без всякого труда уже понятно, что будет с теми, кто оказался в стане «врагов народа» в судах или органах юстиции.

О том, что ожидает тех, кому партия отказывала в поддержке, хорошо видно и из заметок того же А.А. Жданова. Он писал: «О личных авторитетах. Поскольку партия поддерживает. Если партия откажет от поддержки, мокрого места не останется». После этих слов автор названных заметок делает следующее примечание: «припугнуть, как следует»³⁹⁴. Безусловно, такой партийный диктат и утверждение сталинской идеологии дали свои плоды. С усилением репрессий судебные органы (здесь имеется в виду и система органов юстиции страны) представляют собою уже особый, своеобразный рычаг партийно-государственного механизма, существенно отличающийся от органов государственного управления. Перед ними ставятся довольно конкретные задачи борьбы с преступностью. Суд должен был «беспощадно карать расхитителей социалистической собственности, воров, мошенников, спекулянтов, хулиганов, лодырей, прогульщиков и летунов. Выжигать еще сохранившиеся в советской жизни родимые пятна капитализма. Средствами принуждения бороться с пережитками капитализма в сознании людей, убирать и изолировать, карать и перевоспитывать носителей этих пережитков»³⁹⁵. В связи с такими указаниями появляются все новые акты, направляющие деятельность судов и органов судебного управления: постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17 ноября 1938 г. «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия»³⁹⁶; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений»³⁹⁷; от 1 декабря 1938 г. «О порядке согласования арестов»³⁹⁸; постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания»³⁹⁹; от 10 декабря 1940 года «Об уголовной ответственности несовершеннолетних за действия, могущие вызвать крушение поездов»⁴⁰⁰; от 31 мая 1941 года «Об уголовной ответственности несовершеннолетних»⁴⁰¹ и др. К ним в полной мере можно отнести директивы Наркомюста СССР и приказы НКВД СССР. В частности, директива НКЮ СССР №13с от 15 апреля 1938 г. «О квалификации контрреволюционных террористических высказываний»⁴⁰²; оперативный приказ Народного комиссара внутренних дел Союза ССР №00447 от 3 июля 1937 г. В нем определяется контингент, подлежащий репрессии, ме-

³⁹³ Ширманов И.А. Н.В. Крыленко о ликвидации гарантий в уголовном судопроизводстве //История государства и права. 2009. № 12; Советская юстиция. 1938. № 4. С. 27-28.

³⁹⁴ Глотова О.А. Изменения в системе подготовки сталинских партийных кадров в связи с публикацией Краткого курса истории ВКП(б)//Международный исторический журнал. 2002. №20; РГАСПИ.Ф.17 Оп.120 Д. 285. Л. 190.

³⁹⁵ Правда. 1941. 20 января.

³⁹⁶ РГАСПИ. Ф.17.Оп. 3.Д.1003. Л.85-86.

³⁹⁷ Ведомости Верховного Совета СССР. 1940. №20.

³⁹⁸ РГАСПИ. Ф.17.Оп. 3.Д.1004. Л.6.

³⁹⁹ СП СССР.1939. №34. Ст.235

⁴⁰⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1940. №52.

⁴⁰¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. №25.

⁴⁰² Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Курск: ГУИПП «Курск», 1999. Ч.1. С.36-37.

ры наказания и количество лиц, подлежащих репрессии. Порядок проведения операции по репрессированию, его сроки и порядок следствия. Организация и работы троек и порядок приведения приговоров в исполнение⁴⁰³ и др.

Таким образом, формирование партийно-идеологических и организационно-функциональных принципов судебного управления проходило не столько на нормах Конституции СССР 1936 г., сколько на основании принимаемых законов, подзаконных актов, которые практически нейтрализовали действие Основного закона. Ведомственные инструкции, приказы, директивы фактически заменили законодательные акты и стали руководством к действию, в том числе судов и органов судебного управления. Например, тот же вышеприведенный оперативный приказ Народного комиссара внутренних дел Союза ССР, подменивший закон. И как верно заметил Ю.Г. Арзамасов «Иной раз с помощью ведомственных актов трансформировалось и само содержание законодательных актов»⁴⁰⁴.

Подводя некоторый итог изложенному, автор работы отмечает следующее. В свое время А.Я. Вышинский сказал, что «суд во всяком государстве есть орган управления, основной задачей которого является проведение политики господствующего класса по укреплению и защите основ его политического и экономического господства»⁴⁰⁵. Рассуждая о правильности такого высказывания, представим себе, что в современной России в организации государственного управления, направленного на разрешение единых политических, экономических и социальных целей, судебная власть не участвует. Объяснением тому является особое ее положение, определенная специфика деятельности, что и было отмечено основателями концепции разделения властей Д. Локком, Ш.Л. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо. Однако на такое противоречие обратил внимание Н.А. Колоколов. В своей работе «Роль судебной власти в достижении социально-политических целей государства» он указал, что осуществление судебной власти в государстве не должно идти в разрез с текущей государственной политикой. Подчиненность всех государственных органов единым политическим целям - явление столь же закономерное, как и организация государственного управления вообще. Отрицание участия судебной власти в государственном управлении, пусть и в весьма специфической форме, противоречит не только здравому смыслу, но и действующему законодательству, в силу которого суды обязаны строго выполнять все возложенные на них функции, в том числе и социально-экономического и политического характера»⁴⁰⁶.

Другое дело, когда в угоду политике господствующего класса, его идеологии (как это произошло в период утверждения сталинской идеологии), меняется функциональная сущность судебной власти и суд из органа правосудия

⁴⁰³ Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Курск: ГУИПП «Курск», Ч.1. 1999. С.310-318.

⁴⁰⁴ Арзамасов Ю.Г. Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Государство и право. 2006. № 9. С. 12.

⁴⁰⁵ Вышинский А.Я., Ундревич В.С. Курс уголовного процесса. Судостроительство. М., 1936. Т.1. С. 22.

⁴⁰⁶ Колоколов Н.А. Роль судебной власти в достижении социально-политических целей государства // Социально-политическая безопасность: федеральный и региональный аспекты (по материалам Межрегиональной научно-практической конференции). Курск, 1999. С. 94-97.

превращается: «в не более чем упорядоченную форму расправы», «одно из самых утонченных, наиболее совершенных и в то же время замаскированных средств охраны порядка»⁴⁰⁷, в «орган правосудия, призванный обеспечить строжайшее проведение дисциплины и самодисциплины трудящихся»⁴⁰⁸, в орган, «способствующий повышению правосознания советских людей, укреплению государственной дисциплины, предупреждению и искоренению правонарушений»⁴⁰⁹. Не случайно в последующие годы суд в первую очередь воспринимался гражданами как карательный орган, местом не отправления правосудия, а судилища и расправы.

§ 2 Судебное управление в условиях усиления репрессивных начал и ограничения прав и свобод советских граждан в 1930-е гг.

Исследуемый период характеризуется: с одной стороны, форсированной индустриализацией страны, принудительной коллективизацией, невиданным героизмом, увенчавшимся победой в Великой Отечественной войне. В результате СССР превращается в сверхдержаву со значительным научным, промышленным и военным потенциалом. С другой - принятием Конституции СССР 1936 г., снявшей вопрос о классовом составе Советов и введением всеобщего равного избирательного права. Тем не менее в реальной действительности качественных изменений в характере осуществления советской власти не произошло, поскольку Конституция СССР закрепляла наличие в стране только двух классов - рабочих и крестьян. Согласно Основному закону страны Советы декларируются как политическая основа СССР, однако в то же время в статье 126 Конституции СССР впервые была законодательно закреплена руководящая роль Коммунистической партии Советского Союза. Этот период характеризуется также установлением авторитарного режима, массовыми репрессиями, что являлось наиболее действенным средством пресечения всякого рода оппозиционной деятельности, наиболее эффективным инструментом проведения классовой политики и установления политико-идеологического единомыслия. Авторитарный режим способствует интенсивному утверждению в стране командно-административной системы управления, что самым непосредственным образом повлияло на независимость и самостоятельность судей и всей судебной системы Советского государства. Исследуемый период характеризуется утверждением репрессивного начала в уголовном судопроизводстве и повсеместным вмешательством советско-партийных органов в деятельность судов, вплоть до дачи ими указаний о проведении в стране уголовно-правовых кампаний. Наглядным примером тому является постановление ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 года «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической)

⁴⁰⁷ Крыленко Н.В. Судостроительство. М., 1924. С. 16.

⁴⁰⁸ Суд и правосудие в СССР / под ред. М.П. Шаламова. М., 1974. С. 51.

⁴⁰⁹ Добровольская Т.Н., Новиков С.Г., Рагинский М.Ю. Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор в социалистическом общенародном государстве. М., 1977. С. 6.

собственности». В нем без внесения каких-либо изменений в действующее уголовное законодательство, в категоричной форме дается указание судам о применении к виновным в хищении имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации расстрела с конфискацией всего имущества. И только в исключительных случаях при наличии смягчающих обстоятельствах разрешалось заменять расстрел на лишение свободы, но на срок не ниже 10 лет с конфискацией имущества. Особо выделялись репрессивные меры в отношении кулацких и других противообщественных элементов, совершивших насилие в отношении колхозников. Их предписывалось заключать в специальные концентрационные лагеря сроком от 5 до 10 лет. Наряду с этим в предвоенные годы происходит невероятное расширение сферы внесудебной репрессии. Например, в приказе ОГПУ СССР от 2 февраля 1930 года предлагается немедленно ликвидировать «кулацкий актив», а наиболее богатых из них выселить. В целях наиболее организованного проведения данной кампании и оперативного рассмотрения дел указанной категории при полномочных представительствах ОГПУ СССР образуются судебные коллегии⁴¹⁰. С каждым годом полномочия этого псевдосудебного судебного органа расширяются. Особенно отчетливо это видно из постановления ЦИК СССР от 14 марта 1933 года «Об ответственности служащих в государственных учреждениях и предприятиях за вредительские акты», которым судебной коллегии ОГПУ СССР по делам о диверсиях, поджогах, взрывах, порче имущества государственных предприятий и прочим видам вредительства дается право применять меры репрессии с особой строгостью. Данное постановление совпадает и с другим специальным постановлением ЦИК СССР, которым судебной коллегии ОГПУ СССР предоставляется право при рассмотрении дел о вредительских актах применять любые меры уголовного наказания, вплоть до расстрела⁴¹¹. В 1930 годы И.В. Сталин, как указывает Д. Волкогонов, пишет, что судебная коллегия ОГПУ «представляет что-то вроде трибунала»⁴¹². Проводимые им массовые мероприятия по применению «арестов и острых форм репрессий», нашли свое отражение в совместной Инструкции СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 8 мая 1933 года. В ней хорошо видно повсеместное применение внесудебных репрессивных мер, граничащих с произволом и беззаконием. Например, на момент принятия названной выше Инструкции в ЦК ВКП(б) имелись, так называемые, заявки на немедленное выселение из областей и краев около ста тысяч семей, подпадающих под определение кулаков. Этот период также характеризуется массовыми и беспорядочными арестами, проводимыми председателями колхозов и сельских советов, районными и краевыми уполномоченными и даже членами правлений колхозов и секретарями партийных ячеек, то есть совершенно не уполномоченными на то должностными лицами⁴¹³. Последующие шаги государства по усилению репрессий оказались еще более масштабными. В 1934 году Постановлением ЦИК

⁴¹⁰ Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. М.: Республика, 1993. С.106-110.

⁴¹¹ Свод законов СССР. 1933. № 19. Ст.108.

⁴¹² Волкогонов Д. Триумф и трагедия. И.В. Сталин. М., 1989. Кн. I. Ч. 2. С. 242, 246, 300,301.

⁴¹³ Вопросы истории. 2001. №9. С.16-20.

СССР от 10 июля 1934 года образуется Народный Комиссариат внутренних дел (НКВД СССР) с включением в его состав и действующего ОГПУ СССР. В довоенный период одним из направлений деятельности НКВД СССР становится расследование преступлений. В связи с чем в составе Верховного Суда СССР, Верховных судах союзных республик, краевых (областных) и приравненных к ним судам организуются специальные судебные коллегии в составе председателя и двух членов суда, куда следственному аппарату НКВД СССР и его местным органам предписывается по окончании следствия направлять уголовные дела для рассмотрения. В свою очередь уголовные дела об измене Родине, шпионаже и различных видах диверсий подлежат рассмотрению Военной коллегией Верховного Суда СССР и военных трибуналов округов по подсудности, а дела о преступлениях на железнодорожном и водном транспорте - транспортной и водной коллегией Верховного Суда СССР, а также линейными железнодорожными и водными судами. Одновременно этим постановлением нарком внутренних дел предоставляется право организации особого совещания, которое во внесудебном порядке широко применяет такие репрессивные меры, как высылка, ссылка, заключение в исправительно-трудовые лагеря на срок до 5 лет и высылку за пределы СССР⁴¹⁴. В исследуемый период четко прослеживается тенденция расширения практики упрощенного судопроизводства и приведения приговоров в исполнение. Например, в постановлении Президиума ЦИК СССР «О порядке ведения дел о подготовке или совершении террористических актов» даются указания органам следствия о расследовании уголовных дел названной категории преступлений в ускоренном порядке. В этом же постановлении дается указание и судебным органам. Им предлагается не задерживать исполнение приговоров о высшей мере наказания из-за ходатайств о помиловании, поскольку, как указывает Президиум ЦИК Союза ССР, он не считает возможным принимать подобные ходатайства к рассмотрению. И в завершение предлагается НКВД СССР безотлагательно исполнять судебные приговоры сразу после их вынесения⁴¹⁵. Указания названного Президиума ЦИК СССР становятся основанием для принятия постановления ЦИК СССР от 1 декабря 1934 года «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик». В результате значительно упрощается судопроизводство по категориям дел, предусматривающих уголовную ответственность за подготовку или совершение террористических актов. Например, следствие по таким делам заканчивается до 10 дней, а обвинительное заключение обвиняемому вручается за сутки до рассмотрения дела в суде. Слушание таких дел проводится без участия сторон, кассационное обжалование приговоров, равно как и подача ходатайств о помиловании, не допускается, приговоры к высшей мере наказания исполняются немедленно по их вынесению⁴¹⁶. По мнению автора, к принятию Конституции СССР 1936 года в стране сложилась достаточно парадоксальная ситуация. С одной стороны, в Основном законе закрепляются осно-

⁴¹⁴ Свод законов СССР. 1934. №36. Ст.283,284.

⁴¹⁵ Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. М.: Республика, 1993. С. 33.

⁴¹⁶ Свод законов СССР. 1934. №64. Ст. 459.

вополагающие принципы судостроительства и судопроизводства: гласность судебного разбирательства, за исключением случаев, предусмотренных законом, независимость судей и подчинение их только закону, неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища граждан и тайна переписки. То есть создается видимость принятия мер по укреплению законности в деятельности органов дознания и следствия, суда и прокуратуры. С другой - становится совершенно очевидным разгул и размах внесудебных и судебных репрессий, массовое в самых грубых формах нарушение прав человека, резкое сужение процессуальных гарантий лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, и расширение возможностей для вынесения не только необоснованных, но и неправосудных приговоров. Одновременно с этим происходит и падение авторитета судебных органов, поскольку по наиболее значимым для государственной безопасности уголовным делам приговоры в действительности выносятся не судом, а в политбюро ЦК ВКП(б), суд же их только озвучивает. Например, по данным, приведенным Д. Волкогоновым, в эти годы в ЦК ВКП(б) из органов внутренних дел поступает более четырехсот списков на лиц, в отношении которых испрашивается согласие на применение к ним высшей меры наказания. И только после соответствующей санкции ВКП(б) эти списки направляются в военные трибуналы⁴¹⁷. Безусловно, такое положение следует рассматривать даже не как вмешательство в судебную деятельность, а как присвоение партийными органами судебных полномочий. Несмотря на провозглашение в Конституции СССР 1936 года гарантированных прав человека, упрощенное судопроизводство продолжает распространяться и на дела о вредительстве и диверсиях, но с некоторым смягчением. Подтверждение тому является постановление ЦИК СССР от 14 сентября 1937 года «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик», которым допускается обращение осужденного с ходатайством о помиловании, но в случае его отклонения приговор приводится в исполнение немедленно⁴¹⁸.

В жестких условиях действующей политической системы находятся не только судебные, но и другие правоохранительные органы. Во главу расследования любого уголовного дела ставится достижение любой ценой признания обвиняемого в совершении преступления. О допустимости получения признательных показаний Сталин указывает наркомом внутренних дел СССР Ежову: «Врагов народа надо бить, бить и бить, пока не признаются». Ежов, в свою очередь, конкретизирует: «При непризнательных показаниях»⁴¹⁹. Такие уродливые методы расследования поддерживаются и ЦК ВКП(б). В документе, адресованном руководителям партийных комитетов и органов внутренних дел, указывается, что «метод физического воздействия должен применяться и впредь в виде исключения в отношении явных и неразоружившихся врагов народа как совершенно правильный и целесообразный метод»⁴²⁰.

⁴¹⁷ Волкогонов Д. Указ. соч. С. 301.

⁴¹⁸ Свод законов СССР. 1937. №61. Ст. 206.

⁴¹⁹ Касаткина С.А. Признание обвиняемого: монография. М.: Проспект, 2010. 224 с.

⁴²⁰ Стецовский Ю.И. Право на свободу и личную неприкосновенность. М., 2000. С. 320.

Между тем государство не ограничивается только упрощенным судопроизводством. В стране появляются все новые и новые формы внесудебных репрессий. С середины 30-х годов, кроме упоминавшегося выше внесудебного органа как особое совещание, на местах создаются «тройки» и «двойки»⁴²¹. Эти судебные формы совершенно далекие от правосудия, поскольку они руководствуются не процессуальным законодательством, а в основном приказами НКВД СССР, и соответственно в их деятельности отсутствуют всякие процессуальные гарантии. Характерным тому примером является оперативный приказ Народного комиссара внутренних дел СССР от 15 августа 1937 года о проведении операции по репрессированию жен изменников Родины, членов правотроцкистских шпионско-диверсионных организаций, в котором дается указание о заключении жен осужденных в лагеря не менее чем на 5-8 лет, а детей старше 15-летнего возраста в исправительно-трудовые колонии НКВД либо в детские дома особого режима⁴²².

Таким образом, в стране возникают двойные правовые стандарты. С одной стороны, 16 августа 1938 года принимается Закон СССР «О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик», где закрепляются принципы точного и неуклонного исполнения законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР, разбирательства в судебных заседаниях уголовных дел с применением только установленных законом мер⁴²³. С другой - политика произвола и беззакония, практиковавшаяся на государственном уровне по отношению к собственному народу.

Между тем передача функций судебного управления вышестоящим судам не оказала такого положительного воздействия, на которую рассчитывали авторы предложенной административной реформы. Народные суды не всегда получали от вышестоящих судов серьезную практическую помощь. В основном это были рекомендации, призывы к усилению активности и другие общие положения по организации низовых звеньев судебной системы, о чем достаточно наглядное представление дает постановление Президиума Верховного Суда РСФСР от 21 сентября 1935 г. В нем указаны общие положения о методах руководства народными судами со стороны краевых, областных и главных судов. Подчеркивается, что основным и решающим звеном во всей работе судебной системы является народный суд и что именно поэтому повышение качества всей судебной работы возможно только тогда, когда будет поставлена на должную высоту работа народного суда. В то же время Президиум Верховного Суда предупреждает, что он будет расценивать работу каждого краевого, областного и главного суда в первую очередь по тому, как поставлено руководство работой народных судов.

⁴²¹ Материалы февральско-мартовского Пленума ЦК ВКП(б) 1937 г. // Вопросы истории. 1995. № 2. С. 11. К числу таких органов можно отнести реввоен трибуналы под эгидой НКВД, особые совещания, Коллегию ВЧК-ОГПУ-НКВД-МГБ, «тройки» и «двойки» на местах. Подробнее: Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М., 2000.

⁴²² Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. М.: Республика, 1993. С. 86-93.

⁴²³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. №11.

Несмотря на утверждение репрессивных начал в уголовном судопроизводстве и повсеместное вмешательство советско-партийных органов в судебную деятельность и судебное управление, с принятием Конституции СССР 1936 года и Закона СССР о судостроительстве СССР, союзных и автономных республик в судебной системе страны начинаются незначительные, но все же позитивные изменения судостроительного и судопроизводственного характера. В частности, расширяется подсудность дел, рассматриваемых народными судами, а также и их полномочия. Суд утверждает обвинительное заключение, решает вопросы заключения обвиняемого под стражу или его освобождения, возвращения уголовного дела на дополнительное расследование либо прекращения производством, участия при рассмотрении дела защитника и прокурора⁴²⁴.

Организационные изменения коснулись и уровня судов второй инстанции. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 апреля 1936 г. в округах, которые были образованы в некоторых краях и областях, организуются постоянные судебные-кассационные сессии краевого (областного) суда, в полномочия которых входит рассмотрение дел в порядке кассации и надзора. Судебно-кассационная инстанция работает под непосредственным руководством краевого (областного) суда.

В этом же году специальным постановлением ЦИК и СНК СССР при исправительно-трудовых лагерях образуются отделения краевых и областных судов.

Конституция СССР 1936 г. вносит существенные изменения в организацию деятельности Верховного Суда СССР. Отныне Верховный Суд СССР становится высшим судебным органом и на него возлагается надзор за судебной деятельностью всех судебных органов на территории СССР. Данное обстоятельство существенно влияет на укрепление единства всей судебной системы страны. Теперь Председатель Верховного Суда СССР имеет право истребовать любое дело из любого суда СССР на предмет проверки законности и обоснованности принятого судебного решения. Помимо рассмотрения дел в порядке надзора или кассации в отношении приговоров специальных судов, Верховный Суд СССР рассматривает уголовные и гражданские дела, отнесенные к его подсудности.

В последующем с принятием Закона о судостроительстве 1938 г. высшие суды союзных республик становятся высшим судебным органом республики. На них возлагается надзор за судебной деятельностью всех судебных органов республики, за исключением действующих на территории республики специальных судов (военные трибуналы, линейные суды железнодорожного транспорта и линейные суды водного транспорта, находящиеся в системе судов Союза ССР)⁴²⁵.

Вместе с тем наряду с усилением роли судов в процессуальной деятельности происходит существенное снижение их роли в судебном управлении, ко-

⁴²⁴ Кожевников М.В. История советского суда 1917-1956 гг. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. С. 280.

⁴²⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1940. №28.

торое продолжало осуществляться председателями краевых (областных) и приравненных им судов через организационно-инструкторские отделы и президиумы этих судов.

Такое положение объясняется тем, что постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 года был учрежден объединенный (союзно-республиканский) Народный комиссариат юстиции СССР (Наркомюст СССР). Одновременно из системы юстиции выделяются органы прокуратуры и следствия с подчинением их непосредственно прокурору СССР. Таким образом, создаются независимые друг от друга судебная и прокурорская системы, возглавляемые Верховным Судом СССР и Прокуратурой СССР.

Между тем согласно Положению от 8 декабря 1936 года Наркомюст СССР в краях (областях) и приравненных к ним территориальных делениях не имеет подчиненных специальных подразделений и поэтому осуществляет контроль за судами, в основном опираясь на судебный аппарат краев, областей и союзных республик. Такое положение не может не повлиять на взаимоотношения Верховного Суда СССР и Наркомюста СССР и особенно в части разграничения функций судебного управления от функций осуществления правосудия и судебного надзора.

Процесс разграничения полномочий суда и наркоматов юстиции в сфере судебного управления начинается с директивного указания Наркомюста СССР №1 от 8 января 1937 года, предписывающего председателям Верховных судов союзных республик ставить в повестку заседаний пленумов и президиумов только рассмотрение протестов по конкретным судебным делам. Все организационные (общие) вопросы, вытекающие из результатов ревизий и проверок судов, обсуждаются на оперативных совещаниях при председателе суда. Постановления по итогам обсуждения таких вопросов рассылаются в нижестоящие суды только после утверждения наркомом юстиции союзной республики⁴²⁶.

Однако окончательное отделение функций судебного управления от функций правосудия происходит с изданием приказа Наркомюста СССР №31 от 27 марта 1937 года. В соответствии с ним верховные суды союзных республик проводят проверки организации деятельности нижестоящих судов только после согласования с народным комиссариатом юстиции союзных республик. Таким образом, с этого момента суды полностью отстраняются от вопросов судебного управления (организационного руководства судами) и в своей деятельности, выходящей за рамки рассмотрения конкретных судебных дел, ставятся под контроль органов юстиции⁴²⁷.

С принятием 16 августа 1938 года Закона о судеустройстве СССР, союзных и автономных республик функции судебного управления из ведения краевых (областных) судов вообще исключаются. И это несмотря на то, что местные органы юстиции еще не созданы, а вопросы организации судебной деятельности требуют повседневного внимания. В связи с таким положением

⁴²⁶ Казаков А.И. Органы судебного управления РСФСР в период с 1930 по 1970 годы.: дис....канд. юр. наук. Свердловск, 1984. С. 10.

⁴²⁷ Казаков А.И. Указ.соч. С.14.

Наркомюст СССР командирует в края и области своих представителей и наделяет их полномочиями решать различные вопросы организационно– распорядительного характера (подготовка и переподготовка кадров судебных работников, организация выборов народных судей, подготовка предложений в НКЮ СССР по штатам судов и сметам на содержание и ремонт помещений народных судов, организация судебной статистики, контроль за работой судебных исполнителей и др.). Такое положение продолжается до принятия специального постановления СНК СССР 16 декабря 1938 года об управлениях и отделах Наркомюста СССР в союзных республиках, краях (областях) и приравненных к ним административно-территориальных делений. Тем не менее судебное управление через институт представительства Наркомюста СССР сохраняется вплоть до июня 1939 года, поскольку только к этому времени решился вопрос о создании органов юстиции на местах⁴²⁸. Например, в РСФСР такое Положение об управлениях Наркомюста РСФСР при краевых (областных) и приравненных к ним Советах депутатов трудящихся было принято Советом народных комиссаров РСФСР 1 июля 1939 года. С этого момента Наркомюст РСФСР стал осуществлять судебное управление краевыми (областными) и приравненными к ним судами непосредственно, а вопросы руководства народными судами решал через свои управления на местах⁴²⁹.

На вновь образованные органы судебного управления возлагаются как организационные, так и контрольные функции. Последние заключаются в том, что в сферу управляющего воздействия органов юстиции на суды входит контроль за соблюдением ими сроков рассмотрения дел, жалоб и заявлений граждан, обращения к исполнению приговоров и других судебных решений, порядком подготовки дел к слушанию, а также учет и хранение судебных дел и вещественных доказательств.

Руководство судебными учреждениями осуществляется двумя самостоятельными управлениями: управлением общих судов, в полномочия которого входит судебное управление как народными судами, так окружными, краевыми (областными) судами и верховными судами республик и управлением специальных судов в отношении военных трибуналов, линейных судов железнодорожного и водного транспорта.

Согласно Положению от 15 июня 1939 года Наркомюст СССР обладает достаточно серьезными полномочиями по судебному управлению, вплоть до направления Председателю Верховного Суда СССР либо председателям верховных судов союзных республик и приравненных к ним судов выявленных в результате ревизий неправильно разрешенных дел для опротестования судебных решений и дачи судам руководящих указаний.

Для более полной реализации контрольных функций в составе Наркомюста СССР образуется контрольно-инспекторская группа, непосредственно подчиненная народному комиссару юстиции.

⁴²⁸ Кожевников М.В. Указ.соч. С. 310.

⁴²⁹ Сборник постановлений РСФСР. 1939. №8. Ст.26.

С принятием Закона о судеустройстве СССР упраздняются пленумы и президиумы судов союзных республик, и президиумы краевых (областных) и приравненных им судов, через которые в основном и осуществлялось судебное управление (организационное руководство судами). В результате и эти организационно-правовые формы были освобождены от выполнения функций судебного управления внутри самой судебной системы. Таким образом, полномочия центрального органа юстиции в вопросах судебного управления продолжали расширяться. Например, Положением от 15 июня 1939 года Наркомюсту СССР предоставляется право внесения представлений в Советы депутатов трудящихся и верховные советы союзных республик о наложении на судей дисциплинарных взысканий. Буквально через год, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 29 июля 1940 года роль Народного комиссара юстиции СССР и народных комиссаров юстиции союзных республик еще более усиливается⁴³⁰. С этого момента они имеют право самостоятельно налагать на судей такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, выговор с постановкой вопроса об его отзыве с должности. В то же время председатели судов, непосредственно работающие с судьями, таких полномочий не имели, и объяснялось это тем, что они вопросами судебного управления не занимаются. Это лишний раз свидетельствует о том, что Народный комиссариат юстиции СССР в предвоенные годы становится органом судебного управления, осуществляющим судебную политику. Механизм этой политики заключался в даче «руководящих указаний» напрямую народным судам либо через республиканские министерства, краевые (областные) и приравненные к ним управления отделы юстиции и, наконец, через Верховный Суд СССР. В таких указаниях отражались вопросы организационно-управленческого характера, кадрового обеспечения, а также применения материального и процессуального законов по делам различной направленности. Кроме того, наркоматы юстиции СССР и союзных республик в своих письмах, приказах, на заседаниях коллегий по обсуждению судебной практики, инструкциях обращали внимание судебных органов на рассмотрение общественно значимых, актуальных дел, брали их на контроль с установлением конкретных сроков рассмотрения указанной категории дел⁴³¹.

§ 3 Особенности судебного управления в условиях Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.

С началом Великой Отечественной войны деятельность всех судебных органов и органов юстиции была подчинена одной единственной задаче - задаче укрепления обороноспособности страны и обеспечения победы над немецко-фашистскими захватчиками. Существенные изменения, коснувшиеся судебной системы страны в этот исторический период, заключались, прежде всего, в расширении упрощенных форм судопроизводства и возрастании роли органов

⁴³⁰ Сборник постановлений РСФСР. 1940. №17. Ст.71.

⁴³¹ В коллегии НКЮ СССР // Советская Юстиция. 1940. № 2.С.14-15; Сборник приказов и инструкций НКЮ СССР. М., 1940. Вып. 1. С.65-100.

чрезвычайной юрисдикции, в сужении коллегиальных начал в отправлении правосудия и ужесточении мер наказания, повышении общественной опасности преступлений в условиях военного времени и возникновении новых составов преступлений, за которые в мирное время уголовная ответственность не устанавливалась и др.

Перестройка судебной системы началась в первые же дни войны с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении», которым была изменена подсудность военных трибуналов. В содержании данного Указа появляются слова, свидетельствующие о серьезной опасности, нависшей над страной: «производить изъятие транспортных средств и иного необходимого для обороны имущества», «регулировать время работы учреждений», «запрещать въезд и выезд», «издавать обязательные для всего населения постановления, устанавливая за неисполнение наказание», «за неподчинение распоряжениям и приказам военных властей виновные подлежали уголовной ответственности по законам военного времени», «дела о преступлениях против обороны, общественного порядка и государственной безопасности, передаются военным трибуналам», «военным властям предоставляется право передавать на рассмотрение военных трибуналов дела о спекуляции, злом хулиганстве и иным преступлениям, если это необходимо по обстоятельствам военного положения», «приговоры военных трибуналов кассационному обжалованию не подлежат»⁴³². В развитие Указа «О военном положении» Президиум Верховного Совета СССР принимает Указ «Об утверждении Положения о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий»⁴³³. На основании ст.57 Закона о судеустройстве СССР военные трибуналы действовали при военных округах, фронтах и морских флотах, при армиях, корпусах, иных воинских соединениях и военизированных учреждениях. Согласно этому положению, линейные суды железнодорожного и водного транспорта Народным комиссариатом юстиции СССР реорганизовывались в военные трибуналы соответствующих железных дорог и водных путей сообщения. Между тем в связи с объявлением части территории СССР, в том числе и г. Москвы, на осадном положении и расширением подсудности военных трибуналов Народный комиссариат юстиции СССР и его органы на местах приступили к активному расширению численности военных трибуналов, а также к реорганизации народных и других общих судов в местностях, объявленных на осадном положении, в военные трибуналы. В условиях военного времени органы юстиции СССР занимались не только организационными вопросами. Народный комиссариат юстиции СССР, как центральный орган судебного управления, дает указания военным трибуналам и о порядке применения норм уголовного закона, рассмотрения конкретных дел и др. Наглядной иллюстрацией тому может служить Директива Народного комиссара юстиции СССР и Прокурора СССР №1096 от 31 июля 1942 г. «О квалификации действий командиров, комиссаров и политработников, привлеченных к су-

⁴³² Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. №29.

⁴³³ Там же.

ду за самовольное отступление с боевой позиции без приказа вышестоящих командиров и пропаганду дальнейшего отступления частей Красной армии, и сроках расследования этой категории дел»⁴³⁴, в которой предлагалось действия командиров, комиссаров и политработников, привлеченных к суду за самовольное отступление с боевой позиции без приказа вышестоящих командиров, квалифицировать по ст.58(прим.) п. «б» УК РСФСР как изменников Родины. Действия лиц, преданных суду военного трибунала за пропаганду дальнейшего отступления частей Красной Армии, предлагалось квалифицировать по ст.58(10) УК РСФСР⁴³⁵. Другая совместная Директива Народного комиссара юстиции СССР и Прокурора СССР №0017/610с от 14 января 1943 г. под грифом секретно еще более жесткая, поскольку обращает внимание военных прокуроров и председателей военных трибуналов на либеральное отношение при утверждении приговоров к высшей мере наказания (ВМН). По мнению высших должностных лиц прокуратуры и юстиции, исключительность обращения для утверждения высшей меры наказания (ВМН) к командованию дивизии, корпуса, военному совету армии, военному совету фронта превращено в правило, что, следовательно, не дает возможности привести приговор к исполнению немедленно⁴³⁶. Вместе с тем, как отмечает Н.А. Петухов в своей монографии «История военных судов», за годы войны отмечается стабильная тенденция снижения количества приговоров военных трибуналов о смертной казни. Применение смертной казни неуклонно сокращалось во время войны (в общей сложности в 16 раз): во втором полугодии 1941 г. – 33, 8%; в первом полугодии 1942 года – 21%; во втором полугодии 1942 г. – 18,3%; в 1943-1944 гг. – 7-8%; в первом полугодии 1945 г. – 5,1%⁴³⁷. Несмотря на подчинение всех своих функций на союзно–республиканском уровне главной задаче - разгрому врага и достижению победы, основные принципы работы органов юстиции оставались неизменными. Например, после введения в Москве осадного положения, на управление Наркомюста РСФСР при Московском городском Совете депутатов трудящихся были возложены руководство и контроль за работой трибунала г. Москвы и его сессий, ревизия его деятельности, подбор кадров, финансирование, а также дача соответствующих указаний по организации и улучшению работы и других военных трибуналов. Весь ревизорский состав управления юстиции закреплялся за конкретными сессиями трибунала. Управлением юстиции широко практиковался созыв общегородских оперативных совещаний работни-

⁴³⁴ Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Курск: ГУИПП «Курск», 1999. Ч.1. С.41

⁴³⁵ Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Курск: ГУИПП «Курск», 1999, Ч.1. С.39

⁴³⁶ Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 томах. М., 2003. Т.5. С.491.

⁴³⁷ Петухов Н.А. История военных судов России: монография. М.: НОРМА, 2003. 352 с.; Об этом подробно: Васильев Н.В. Применение к военнослужащим отсрочки исполнения приговора в военное время: дис.... канд. юрид. наук. М., 1945; Загорский Г.И. Военные трибуналы в годы Великой Отечественной войны: учебное пособие. М., 1985; Толкаченко А.А. Исполнение уголовных наказаний, применяемых к военнослужащим в России (исторический и сравнительный анализ). М., 1997; Шупленков В.П. Правопорядок и его обеспечение в условиях минувшей войны // Советская юстиция.1985. № 8 и др.

ков трибунала для анализа и изучения судебной практики⁴³⁸. Для более оперативного решения организационных вопросов, своевременного ознакомления с судебной практикой других военных трибуналов такие совещания созывались ежемесячно либо через каждые две недели. В первые месяцы войны к подсудности народных судов, действовавших в районах военных действий и в местностях, объявленных на военном положении, были отнесены в основном лишь гражданские дела. Вскоре, однако, в их подсудность был передан и ряд уголовных дел, в соответствии с чем постепенно в местностях, объявленных на военном положении, была восстановлена прежняя сеть народных судов.

В местностях, не объявленных на военном положении, народные суды рассматривали в основном дела о спекуляции, хищении социалистической собственности, отнесенные к подсудности этих судов, растратах, прогулах и самовольном уходе с предприятий и учреждений, отказе или уклонении в условиях военного времени от внесения налогов или от выполнения повинностей и др. Таким образом, в условиях Великой Отечественной войны, как и в мирное время, судебное управление осуществлялось в отношении двух видов судов, действовавших по единым принципам и в единых целях: военных трибуналов и народных судов. По мере освобождения от врага советской территории военные трибуналы вновь стали преобразовываться в краевые (областные) и народные суды⁴³⁹, а органы юстиции продолжали осуществлять в отношении них судебное управление как прежде в мирное время. Особого отношения требовали суды, которые находились на временно оккупированной территории, поскольку по мере их освобождения суды возобновляли свою деятельность по осуществлению правосудия. Однако для этого требовалось не только восстановить здания судов либо приспособить для этих целей другие, но и подыскать кадры судей и работников аппарата, обеспечить их всем необходимым и создать элементарные условия для возобновления работы суда. Характерным примером такой деятельности является специальное постановление, принятое на заседании коллегии Наркомюста РСФСР 4 марта 1942 года «Об организации работы судов в районах, освобожденных от немецких оккупантов, Московской и Калининской областей», с разработанной программой по созданию и организации работы судов на освобожденных территориях⁴⁴⁰.

В годы Великой Отечественной войны общее руководство деятельностью краевых (областных) управлений Наркомюста РСФСР, в том числе и по судебному управлению народными судами, возлагалось на начальников управлений, которые утверждались Народным комиссаром юстиции РСФСР, тем самым была высоко поднята планка их персональной ответственности. Начальники управлений, решая практически любые вопросы руководства судами, тем не менее особое внимание уделяли работе с кадрами, о чем свидетельствует постановление коллегии Наркомюста РСФСР от 17 января 1942 года «О неотложных мероприятиях по подбору кадров и организации судебной работы в

⁴³⁸ Смирнов В. Судебные органы Москвы в условиях осадного положения // Социалистическая законность. 1942. №1. С. 7-10.

⁴³⁹ Кожевников М.В. Указ.соч. С.333.

⁴⁴⁰ ГАРФ. Ф.353. Оп.13. Д.50. Л.1-2.

г. Москве, Московской, Ростовской, Калининской, Тульской, Орловской, Курской и Смоленской областях»⁴⁴¹.

Такое отношение начальников управлений к решению кадровых вопросов было обусловлено тем, что Народный комиссариат юстиции СССР, проводя целевые проверки краевых (областных) управлений Наркомюста РСФСР по вопросу постановки работы с кадрами, неоднократно указывал на персональную ответственность начальников управлений за правильный подбор и расстановку кадров, поскольку без серьезной работы по укреплению кадров народных судов, без улучшения подготовки народных судей, немыслимо серьезное улучшение работы народных судов⁴⁴².

Еще одним важным направлением деятельности начальников управлений Наркомюста РСФСР при краевых (областных) Советах депутатов трудящихся в условиях военного времени была организация ревизий и обследований народных судов.

На совещании актива Наркомюста РСФСР, состоявшемся незадолго до начала войны (апрель 1941 года), отмечалось, что начальникам управлений Наркомюста РСФСР при краевых (областных) Советах депутатов трудящихся необходимо самим участвовать в обследовании народных судов и лично проводить их ревизии, поскольку личное участие начальников управлений в организации и проведении ревизий высоко поднимает уровень проводимых проверок. Поэтому на своем примере они должны были показывать ревизорам, как правильно организовать и провести ревизию, составить акт обследования (справку), оказать помощь народным судьям в момент ревизии, разработать мероприятия по улучшению работы суда и как в последующем контролировать их выполнение. К тому же личное участие в проведении ревизий обеспечивало знание самими начальниками управлений методов ревизионной работы.

На этом же совещании Народный комиссар юстиции СССР Н.М. Рычков отметил, что областные, краевые суды укрепились и они могут и должны участвовать в ревизиях. Данное положение было закреплено в постановлении совещания⁴⁴³. И это указание Н.М. Рычкова было неслучайным, поскольку органы юстиции, особенно до войны, проводили ревизии судов недостаточно профессионально, что вызывало определенное недовольство со стороны судей, и поэтому для повышения качества проводимых ревизий потребовалась помощь вышестоящих судов.

Таким образом, судебное управление продолжало оставаться в центре внимания органов юстиции. Центральными органами юстиции, как и в довоенный период, продолжали издаваться приказы и указания о результатах ревизий судов, по организации их деятельности, о судебной практике и даче указаний по квалификации отдельных категорий преступлений. И это не считая секретных заседаний коллегий и секретных приказов, в которых также давались судам

⁴⁴¹ ГАРФ. Ф.353. Оп.13. Д.50. Л.6-8.

⁴⁴² В Наркомате юстиции СССР //Советская юстиция. 1941. № 15. С.15.

⁴⁴³ Речь Народного комиссара юстиции СССР Н.М.Рычкова на совещании актива НКЮ РСФСР //Советская юстиция. 1941. № 21. С. 5-6; В Наркомате юстиции РСФСР. Какой должна быть ревизия //Советская юстиция. 1941. № 20. С. 9-11.

указания по вопросам применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства⁴⁴⁴.

Для придания некоторой законности участию судей в проведении ревизий совместно с ревизорами органов юстиции Наркомюст СССР издал директивное письмо от 20 августа 1943 года №Д-39 «О привлечении членов Верховных Судов, областных, краевых и окружных судов к участию в проведении ревизий народных судов и оказанию им практической помощи»⁴⁴⁵. В нем начальникам управлений наркоматов юстиции предписывалось с согласия председателей соответствующих судов привлекать членов этих судов к участию в ревизиях и оказанию практической помощи народным судам. К слову сказать, судьи крайне неохотно принимали участие в проводимых органами юстиции ревизиях, но в то же время значительно повысилось качество проверок и судьям оказывалась профессиональная практическая помощь. Таким образом, у вышестоящих судебных органов вновь стали возрождаться элементы судебного управления.

Между тем военное положение страны вносило свои коррективы во все сферы управления. Так, с изменением порядка комплектования военных трибуналов, функции судебного управления были вынуждены предоставить председателям военных трибуналов фронта, которые, в частности, перемещали и отстраняли от должности председателей и членов нижестоящих трибуналов⁴⁴⁶. В 1944 году в составе Наркомюста СССР были образованы два главных управления - военных трибуналов Советской Армии и Военно-Морского Флота и военных трибуналов железнодорожного и водного транспорта, а также управления военных трибуналов войск НКВД СССР и управление общих судов. Каждое из созданных структурных подразделений было наделено конкретными полномочиями по организации указанных судов. Они же путем проведения ревизий и проверок (обследований) военных трибуналов и общих судов обеспечивали исполнение общих директив Наркомюста СССР и Верховного Суда СССР. И все же, несмотря на трудности военного времени, органы юстиции и суды проделали огромную работу по организационному руководству судами и судебному управлению, обеспечив нормальную деятельность судов по разрешению уголовных и гражданских дел. В деятельности органов юстиции на период военного времени пришлось разработать и ряд инструкций, регулирующих деятельность народных судов. В частности, в самый разгар Великой Отечественной войны (июль 1943 г.) была принята Инструкция по делопроизводству в народном суде, в связи с чем впервые вводится единый порядок делопроизводства в судебной системе СССР. В ней определялся порядок ведения номенклатуры дел, журналов их учета, соответствующих нарядов по различным направлениям деятельности судов, по организации приема посетителей, направлению извещений и повесток, оформление дел, обращение к исполнению судебных решений, прием и учет кассационных протестов прокуроров и жалоб иных

⁴⁴⁴ ГАРФ. Ф. 9492. Оп.1, Д.80.Л.172,242.

⁴⁴⁵ Сборник приказов и инструкций Министерства юстиции СССР. 1936-1948 гг. М., 1949. С. 6-7.

⁴⁴⁶ Загорский Г. Указ. соч. С.18.

участников судебного процесса, прием жалоб на действия судебных исполнителей, порядок хранения вещественных доказательств и их уничтожение, порядок ведения архива и его списание, распределение обязанности между работниками аппарата суда, учет отчетов судей перед избирателями и проводимой ими общественной работы и другая повседневная деятельность народного суда. Наглядной иллюстрацией тому является докладная записка начальника НКЮ РСФСР по Курганской области в секретариат Курганского обкома ВКП(б). «О работе народных судов Курганской области по делам, предусмотренным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15.04.1942г.». В ней дается подробный отчет деятельности народных судов Курганской области. В частности, указывается, что карательная политика, проводимая нарсудами, является выдержанной. Однако «имеется ряд фактов, свидетельствующих о том, что отдельными народными судьями проявляется либеральная позиция по отношению к колхозникам, уклоняющимся от работы, и недифференцированный подход к определению мер наказания», «необоснованное осуждение, нарушение процессуальных норм, неправильное применение закона и неосновательное оправдание виновных лиц», «качество работы народных судов является исключительно низким и требует срочного принятия мер для улучшения работы». Как видно из докладной, «в 1942 г. было обжаловано в судебную коллегия Курганского областного суда 124 приговора, а оставлено в силе всего 24,1%». В работе судов имеет место «грубое нарушение процессуальных сроков рассмотрения дел (из 822 изученных дел по 42% нарушены предусмотренные законом сроки), «нарушается Постановление СНК СССР и приказа НКЮ №31 от 5.05.2942 года по исполнению приговоров. Из 654 обвинительных приговоров выполнено в срок всего 365»⁴⁴⁷.

Подводя некоторый итог изложенному, автор работы приходит к выводу, что судебное управление в период Великой Отечественной войны, перестроенное адекватно условиям и задачам войны, действовало по-военному, функционировало в состоянии повышенной мобильности, оперативно, целенаправленно, решало вопросы сообразно непрерывно меняющейся ситуации. «В целом все изменения системы управления страной в годы войны, как пишет М.А. Сукиасян, были продиктованы чрезвычайными обстоятельствами и, как показал опыт, были вполне адекватными тем условиям и задачам, которые приходилось решать руководству»⁴⁴⁸. По мнению автора исследования, в начале войны никто не мог предвидеть и предопределить такой счастливый исход. Следовательно, административно-командная система государственного управления, частью которой являлось и судебное управление, все же имела свои положительные стороны и показала эти преимущества в чрезвычайных условиях войны. И в этих выводах автор не одинок⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ ГАКО.Ф. 166. Оп. 2. Д. 301. Л. 28-46

⁴⁴⁸ Сукиасян М.А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства. М., 1996. С. 260.

⁴⁴⁹ История Отечества. Новые подходы к содержанию предмета: уч. пособие / под. ред. Е.П. Иванова. Псков, 1994. С. 125.

§ 4 Принципы, организация и развитие системы судебного управления в 1945–середине 1950-х гг.

С завершением Великой Отечественной войны в стране начинается активный переход в режим работы мирного времени. Указами Президиума Верховного Совета СССР от 21 сентября 1945 г. и 4 июля 1946 г. были признаны утратившими силу Указы Президиума Верховного Совета СССР об объявлении в ряде местностей СССР военного положения, упраздняется Государственный Комитет Обороны (ГКО)⁴⁵⁰. Проводятся первые послевоенные выборы в местные советы, Верховные Советы республик и Верховный Совет СССР, в результате чего обновился депутатский корпус, не менявшийся в годы войны. Судебная система страны и органы юстиции также перестраивают свою деятельность применительно к условиям мирного времени. В этих целях 28 сентября 1945 г. проводится Пленум Верховного Суда СССР который в своем постановлении указал, что военные трибуналы при рассмотрении уголовных дел, «за исключением военных трибуналов, состоящих при оккупационных армиях, и военных трибуналов, действующих в местностях, объявленных на военном положении», должны применять процессуальные законы мирного времени и не применять отсрочки исполнения приговоров с направлением осужденных в действующую армию и повышенные санкции военного времени⁴⁵¹. Таким образом, постановлением Пленума отменялось применение законов военного времени, которые были приняты в условиях чрезвычайности, и восстанавливалась обычная подсудность военных трибуналов и общих судов. Для примера к закону, принятому в условиях военного времени, можно отнести Указ Президиума Верховного Совета СССР от 06.07.1941 г. «Об ответственности за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения».⁴⁵² Говоря о других организационных переменах в первые послевоенные годы, можно отметить, что Военные трибуналы железнодорожного и водного транспорта были реорганизованы в линейные и окружные суды, с одновременным восстановлением транспортной коллегии Верховного Суда СССР. Первые после войны органами юстиции организуются выборы народных судей и народных заседателей. Причем, надо отметить, выборы судей проводились непосредственно населением. По вполне понятным причинам страна испытывала острый дефицит в юридических кадрах, но несмотря на это становится более целесообразным выбирать судей и народных заседателей из числа юристов, имеющих уже некоторый жизненный опыт. Вполне возможно с учетом и прошедшей войны, в условиях которой рано взрослеют и приобретают жизненный опыт, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 сентября 1948 года был установлен возрастной ценз для народных судей и народных заседателей в 23 года⁴⁵³. Для решения вопроса быстреей подготовки юридических

⁴⁵⁰ Сборник документов по истории советской военной юстиции / сост. Л.Н. Гусев. М., 1954. С. 436, 439.

⁴⁵¹ Там же. С.436, 437.

⁴⁵² Там же.

⁴⁵³ История отечественного государства и права: учебник/ под ред. О.И. Чистякова. Изд-е перераб. и доп. М., Юристь, 2002. Ч.2. С. 125.

кадров принимается специальное постановление ЦК ВКП(б) от 5 октября 1946 года «О расширении и улучшении юридического образования», где был сделан серьезный упрек в адрес Министерства юстиции СССР, не принявшего, по мнению ЦК ВКП(б), достаточных мер к расширению и улучшению высшего юридического образования, а также и руководству Управлением учебных заведений⁴⁵⁴. Постановка данного вопроса на таком высоком политическом уровне была вызвана различными причинами: созданием новых судебных учреждений, недостаточным количеством учебных заведений юридического профиля, тем, что часть юристов-практиков не вернулись с фронта, и другими объективными и субъективными причинами⁴⁵⁵. Хотя следует признать, вопросы подготовки юридических кадров, в том числе и для судебной системы, всегда были в поле зрения органов юстиции. Как указывает И.Д. Перлов, за период с 1937 г. по 1947 г. только юридические школы выпустили около 13000 специалистов средней квалификации⁴⁵⁶. Безусловно, руководство органов юстиции страны и союзных республик прекрасно понимало, что от надлежащего подбора и расстановки кадров во многом зависит правильная организация работы суда и качество правосудия. И чем шире становился объем полномочий судов, тем острее вставала проблема обеспечения судов квалифицированными кадрами. Поэтому органы юстиции занимались не только подбором и расстановкой кадров руководящих работников на местах (министры юстиции автономных республик, начальники управлений, председатели судов, заместители председателей судов, заместители министров юстиции автономных республик и начальников управлений), но и обеспечивали прохождение практики судей (в исследуемый период – членов судов) и руководства краевых, областных и соответствующих им судов в Верховном суде СССР и РСФСР, проверяли с выездом на места успеваемость судей, получающих заочное образование, организовывали проведение кустовых совещаний председателей и судей, начальников управлений и начальников отдельных структурных подразделений управлений при краевых, областных Советах депутатов трудящихся, проводили межобластные совещания народных судей⁴⁵⁷.

Исследуемый период (1945-1950 гг.) характеризуется еще и продолжением исторического этапа развития и формирования правового феномена – юридической ответственности судей при отправлении правосудия⁴⁵⁸. По мнению Т.И. Отческой и Д.В. Володиной, с 1917-го до 1948 гг. был этап ликвидации дореволюционной системы юридической ответственности судей при отправлении правосудия и установление только уголовной ответственности судей. По их мнению, с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 15 июля

⁴⁵⁴ Ганин В.В. Государственная политика в области подготовки юридических кадров России (конец XIX - XX в.): дис. ... д-ра юр. наук. М., 2003. С. 193;

⁴⁵⁵ Перлов И.Д. Кадры юстиции Российской Федерации // Социалистическая законность. 1947. № 11. С.32.

⁴⁵⁶ Перлов И.Д. Указ.соч. С.32.

⁴⁵⁷ ГАРФ. Ф.353 Оп.13. Д.148. Л.4-7.

⁴⁵⁸ Отческая Т.И., Володина Д.В. Юридическая ответственность судей при отправлении правосудия в России // Российский следователь. 2012. № 3. С. 22-25.

1948 года «О дисциплинарной ответственности судей»⁴⁵⁹ только начинает в стране развиваться положение о дисциплинарной и процессуальной ответственности судей. Однако автор работы с такими выводами не может согласиться, поскольку история дисциплинарной ответственности судей Советской России берет свое начало с Положений «О судеустройстве РСФСР» 1922 и 1926 г., где была достаточно четко прописана процедура привлечения судей к дисциплинарной ответственности. В соответствии с ними возбуждение дисциплинарного производства в отношении не только судьи, но и народных заседателей, могло иметь место не только при совершении поступков, «несовместимых с достоинством и назначением судебных деятелей», но и вследствие отмены «Верховным Судом ряда приговоров и решений, вынесенных судебными работниками, по несоответствию таковых общему духу законов РСФСР и интересам трудящихся масс», причем по Положению 1926 г. ответственность формально могла наступать даже за единичную отмену судебного решения. В Ленинский период развития нашего государства органом, наделенный правом привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, являлся судебным (дисциплинарная коллегия), а не судебного управления. Таким образом, в еще в 1920-е годы в советских законах было воспроизведено базисное положение Учреждения судебных установлений по судебной реформе 1864 г., о возможности привлечения судьи к дисциплинарной ответственности только судебным органом. Однако в 1930-е годы, в Сталинский период развития государства, все эти демократические положения были преданы забвению. Право наложения дисциплинарного взыскания на судью было предоставлено советским органам (Верховному Совету депутатов трудящихся и верховным советам депутатов трудящихся союзных республик), а инициирование постановки вопроса о возбуждении дисциплинарного производства, в соответствии с Положением о Наркомюсте СССР от 15 июня 1939 года принадлежало руководителю центрального органа судебного управления. Практически за год до войны (29 июля 1940 г.) был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР, предоставивший Народному комиссару юстиции СССР и народным комиссарам юстиции союзных республик право самостоятельно налагать на судей такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, выговор с предупреждением о постановке вопроса об отозвании с должности судьи в порядке, установленном Законом о судеустройстве СССР союзных и автономных республик⁴⁶⁰. Принятие Положения о дисциплинарной ответственности судей 1948 г. явилось в судейском сообществе довольно прогрессивным явлением, поскольку вся полнота дисциплинарной власти перемещалась из органов судебного управления, за исключением партийных органов, в судебные органы (коллегию по дисциплинарным делам). Тем не менее Министр юстиции СССР, министры юстиции союзных или автономных республик, как руководители органов су-

⁴⁵⁹ См.: Положение о дисциплинарной ответственности судей: утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15.07.1948 //Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁶⁰ Сборник постановлений РСФСР. 1940. №17. Ст.71.

дебного управления, продолжали обладать правом внесения представлений в коллегию по дисциплинарным делам о привлечении судьи к ответственности.

Положение о дисциплинарной ответственности судей 1948 г. отличалось от предыдущих еще и тем, что из числа оснований привлечения к дисциплинарной ответственности исключался результат рассмотрения конкретных дел вышестоящими судами. Устанавливалось, что судьи могут привлекаться к дисциплинарной ответственности только за нарушение трудовой дисциплины, упущения в судебной работе вследствие небрежности или недисциплинированности и за совершение поступков, недостойных советского судьи.

Между тем как видно из архивных документов, начиная еще с 1940 года было принято несколько партийных документов, прямо указывающих на неудовлетворительную работу органов юстиции. Например, решением июльского пленума ЦК ВКП(б) в 1940 г. были отмечены серьезные и многочисленные ошибки судебных органов и органов юстиции в практике применения Указа от 26 июня 1940 г., введившего уголовную ответственность за трудовые преступления⁴⁶¹. В постановлении СНК СССР от 29 июня 1944 г. критические замечания были направлены в адрес военных трибуналов, в деятельности которых были выявлены, как указывается в документе, «серьезные извращения», допущенные ими при рассмотрении дел по Указу от 26 декабря 1941 г. «Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий»⁴⁶². Затем уже в решении ЦК ВКП(б) от 5 октября 1946 г. «О расширении и улучшении юридического образования» вновь отмечается непринятие Министерством юстиции СССР мер к расширению и улучшению высшего юридического образования. Все это в совокупности привело к тому, что во второй половине 1946 г. управлением кадров ЦК ВКП(б) была организована проверка Министерства юстиции СССР. В результате были установлены существенные недостатки в деятельности всей системы судебного управления. Выводы проверяющих были изложены в докладной записке «О неправильном стиле руководства Министра юстиции Союза ССР тов. Рычкова Н.М.». В ней отмечалось, что в работе судебных органов страны на протяжении последних лет и на момент проверки продолжают оставаться «глубоко укоренившиеся серьезные недостатки». К этим недостаткам были отнесены: массовые нарушения законов при рассмотрении судебных дел, безответственность судей за допущенные ими нарушения, волокита, многочисленные случаи злоупотреблений по должности и дискредитация судебных органов, формально-бюрократическое отношение к жалобам трудящихся, слабая юридическая квалификация судей и ревизоров, ненадлежащий подбор кадров, особенно народных судей.

И одной из главных причин такого положения дел в судебных органах и юстиции, как указывается в докладной записке, является неправильный, формально-бюрократический стиль руководства Министерства юстиции СССР. По мнению проверяющих, деятельность Министерства юстиции СССР «выража-

⁴⁶¹ Хлевнюк О. 26 июня 1940 г.: иллюзии и реальности администрирования // Коммунист. 1989. № 9. С. 86-96; ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 25а. Д. 375. Л. 95; ГАРФ. Ф. Р-9492. Оп. 1. Д. 1538. Л. 175; Оп. 13. Д. 10. Л. 175 – 178.

⁴⁶² Ведомости Верховного Совета СССР. 1942. № 2.

лась в бесконечном количестве всякого рода письменных указаний, в многочисленных заседаниях и совещаниях, в бесполезных большею частью для дела различных обобщениях, в получении многочисленных отчетов и в переписке с местами. Ревизии, которые, кроме различных совещаний и директив, проводило Министерство юстиции, также очень мало помогали делу. Кадры ревизоров были слабы, выезжали они на ревизии без серьезной предварительной подготовки, ограничивались констатацией недостатков, не принимая на месте необходимых мер к их устранению». Далее в записке указывалось, что сам Министр юстиции СССР Н.М. Рычков с начала своей деятельности в качестве Министра (1938 г.) ни разу не выезжал в республики, края и области по делам органов суда и юстиции, равно как и его первый заместитель. Начальник управления общих судов в 1946 г. не провел ни одной серьезной, обстоятельной ревизии работы судебных органов. В ходе проверки были установлены следующие серьезные недостатки в деятельности органов юстиции:

- низкий уровень юридической квалификации судебных работников и высокая текучесть судебных кадров (за 1945 г. по стране из состава народных судей выбыло 1007 человек, что составило 14,6% от их общего числа. Только в Ульяновской области за 1945-1946 гг. из 44-х народных судей прекратили свою судебную деятельность 38 чел. В результате текучести народные судьи количество народных судей, не имеющих юридического образования, стало увеличиваться и составило в 1946 г. 65% против 51,8% в 1944 г. Число народных судей с общим средним образованием составило 33% в 1945 г. против 63,7% в 1944 г.);

- массовое нарушение законов при рассмотрении дел в судах (из общего числа обжалованных приговоров в 1938 г. на 580108 осужденных, кассационные инстанции оставили в силе приговоры лишь на 306382 осужденных или 52,8%. А спустя семь лет, в 1945 г., из общего числа обжалованных приговоров на 475748 осужденных-кассационные инстанции оставили в силе приговоры на 288388 осужденных (60,7%);

- нарушение законов при рассмотрении в судах дел, по которым обвиняемые содержатся под стражей (только одним Верховным судом РСФСР, в результате рассмотрения дел, истребованных из нижестоящих народных судов, за 1945 год и первый квартал 1946 года освобождено из исправительных учреждений незаконно осужденных 6170 человек).

В результате такой проверки был сделан вывод, что Министерство юстиции ССР и его органы не приняли оперативных и организационных мер к искоренению указанных выше и других недостатков в работе судебных органов. И здесь же указывалось на огромный поток изданных центральным органом судебного управления приказов, распоряжений, писем (с 1938 г. по 1945 г. Министром юстиции было направлено на места 887 руководящих приказов), которые носили, по мнению проверяющих, «стандартный характер», и остались практически невыполненными⁴⁶³.

По мнению автора работы, это еще раз свидетельствует о том, что несмотря на видимость демократических перемен (взять хотя бы названное выше

⁴⁶³ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 100.Д. 279017.Л. 18-26.

Положение о дисциплинарной ответственности судей 1948 г., демократические выборы народных судей и народных заседателей и др.), руководство судебной деятельностью в первую очередь было сосредоточено в партийных органах. О чем наглядно свидетельствует приведенный выше пример по проверке органов юстиции.

Нарушения, выявленные при проверке органов юстиции, на взгляд автора исследования, стали поводом для проведения «чистки» в органах юстиции, военно-судебного управления Верховного Суда СССР, радикальной реорганизации военных трибуналов, а также освобождению от занимаемой должности Министра юстиции СССР Н.М. Рычкова, который, который как уже указывалось выше, упрекался в плохой организации судебного управления.

Результатом очередной проверки управления кадров ЦК ВКП (б) стало обсуждение в Политбюро ЦК ВКП(б) (24 августа 1948 г.) положения дел, но только теперь уже в Верховном Суде СССР. Перечисленные в постановлении Политбюро нарушения сводились к следующему: «неудовлетворительное осуществление надзора за судебной деятельностью, не ведется борьба с извращениями, не укрепляется законность. Не дается политической оценки ошибкам и нарушениям законов, совершенным судами, часто ограничиваясь узко юридическим анализом этих ошибок». Помимо перечисленных нарушений в постановлении также отмечалось, что в деятельности Верховного Суда СССР «царит формализм, волокита, плохо проверяются материалы. Часть судей не справляются со своими обязанностями, утратили чувство партийной ответственности, допускают серьезные политические ошибки». В ходе проверки были выявлены многочисленные факты взяточничества, злоупотреблений, «сращивания с преступными элементами и вынесения неправосудных приговоров и решений» в судах городов Москвы, Киева, Краснодара, Уфы и др. Эти преступления совершались в различных звеньях судебной системы, начиная от народных судов до Верховного Суда СССР. Конечно, огромная ответственность за такое сложившееся положение в судебной системе, ложилась и на органы судебного управления (органы юстиции и вышестоящие суды)⁴⁶⁴. После такого обсуждения в ЦК ВКП(б) председатель Верховного Суда СССР И.Т. Голяков был освобожден от занимаемой должности за недостатки в работе, в частности за «факты злоупотреблений служебным положением некоторыми членами Верховного суда СССР и работниками его аппарата»⁴⁶⁵.

В связи с приведенными примерами автор исследования приходит к выводу, что при таких нарушениях, которые были выявлены в деятельности судебных органов, объективно нельзя было допустить их абсолютную независимость и строить их на демократических, либеральных принципах. Уместно по этому поводу привести слова В.И. Ленина, который писал, что «суд есть орган власти», а «судебная деятельность есть одна из функций государственного управления»⁴⁶⁶. В приведенном выше примере речь шла не о политических

⁴⁶⁴ Жирнов Е. Преступная деятельность судебных работников // Коммерсантъ Власть. 2009. №45 (849).

⁴⁶⁵ Соломон П. Советская юстиция при Сталине. 1998. С. 386 - 387; ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 50а. Д. 5324. Л. 27; РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 1072. Л. 23 - 24; Оп. 121. Д. 696. Л. 71 - 80.

⁴⁶⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. М., 1986. Т. 22. С. 460.

репрессиях в отношении судей, не о преследовании их за принципиальную позицию при отстаивании интересов судейского сообщества, а о злоупотреблениях судей служебным положением, вынесении ими неправосудных судебных решений за взятки, формализме, волоките и бездушном отношении к гражданам, то есть о дискредитации суда как органа власти. И здесь будет уместно обратиться к высказыванию Т. Гоббса, заметившего, что «охрана авторитета суда является функцией верховной власти»⁴⁶⁷. В соответствии со статьей 126 Конституции СССР 1936 г. в исследуемый период уже утвердилась официальная практика вынесения совместных решений государственных и партийных органов. Она (такая практика) существовала и ранее, но теперь партия консолидировала внутри себя властные и управленческие функции. Все больше и больше государственных решений принималось совместно с партийными органами, а «партийные решения приобретали фактически характер нормативных актов»⁴⁶⁸ и воспринимались государственными органами как обязательные для них. Партийное управление страной обеспечивал и номенклатурный принцип. К концу 30-х гг. он охватил выборные органы власти, всю систему государственного и общественного управления, хозяйственные должности. Вследствие этого Советы стали властью для трудящихся через партийно-государственную администрацию, в руках которой все больше и больше концентрировались власть и управление. Участие широких масс трудящихся в управлении становилось формальностью, прикрывавшей диктат партийно-государственной бюрократии⁴⁶⁹. Таким образом, фактическим обладателем верховной власти в стране была Коммунистическая партия Советского Союза, а точнее Политбюро ЦК ВКП(б). Поэтому можно ли считать вмешательством в организацию судебной деятельности то, что партийные органы, видя полную несостоятельность системы Министерства юстиции СССР, Верховного Суда СССР, которым были делегированы полномочия по руководству судами, присущими им партийными методами, приняли меры для исправления сложившегося в судебной системе и органах юстиции положения и предупреждения дальнейшего развития коррупции в этих органах.

После всех этих событий государство берет курс на постепенное сокращение функций министерств юстиции (СССР и союзных республик). Однако делается это не резко, поскольку в период с 1945 по 1953 гг. в стране прошла волна ужесточения наказаний за хищения государственного и общественного имущества и на органы юстиции была возложена организационная работа по реализации принятых в этом направлении законов. Вследствие чего полномочия органов юстиции по судебному управлению продолжали сохраняться в прежнем объеме. В этот период Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1947 г. усиливается уголовная ответственность за хищение государ-

⁴⁶⁷ Гоббс Т. Избранные произведения: в 2-х т. М., 1964. Т 1. С. 259.

⁴⁶⁸ Исаев И.А. История государства и права России. М., 1994. С. 354, 368.

⁴⁶⁹ Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 1. С. 25, 36; Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М, 1995. С. 240, 272.

ственного и общественного имущества⁴⁷⁰. Одновременно с ним был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении охраны личной собственности граждан»⁴⁷¹. В результате их применения, указывает А.Н. Дугин, много осужденных оказалось в местах лишения свободы. В 1947 г. в колониях и лагерях содержалось 1721543 человека, в 1948 г. - 2199535, в 1949 г. - 2536685 человек⁴⁷². Помимо проведения репрессивной кампании дел о хищениях, да и других, которую вряд ли можно назвать позитивной, органы судебного управления продолжали работу, связанную и с совершенствованием деятельности судебных органов. В том числе, по подготовке судебных кадров, по выборам народных судей и народных заседателей.

Среди организационных форм руководства судами в первые послевоенные годы активно применялась такая форма, как оперативное совещание при руководителях органов юстиции. Однако, в отличие от оперативного совещания при наркомате юстиции союзных республик в предвоенные годы, получившего нормативное закрепление в директивном указании Народного комиссариата юстиции СССР №1 от 8 января 1937 года, компетенция данного органа никаким нормативным актом отрегулирована не была. Тем не менее по традиции такая форма организационного руководства судами продолжала применяться. Как правило, на таких совещаниях обсуждались общие вопросы судебного управления, в том числе и результаты проверок и ревизий, проведенных в судах. Значимость оперативного совещания как одной из форм организационного руководства судами заключалась еще и в том, что оперативное совещание как вспомогательный коллегиальный орган позволяло руководству наркомата юстиции (Министерства), во-первых, использовать данную форму организационного руководства в более широком масштабе, нежели коллегию; во-вторых, на них можно было предварительно обсуждать любые вопросы организационного характера, выносимые на коллегию. Из архивных источников видно, что к ним относили такие вопросы, как рассмотрение итогов работы судебных органов за какой-либо из отчетных периодов, итоги ревизий и обследований судебных органов и местных органов юстиции, изучение и обобщение судебной практики, подготовка к выборам народных судей и др.⁴⁷³.

Основной формой судебного управления, реализующей контрольную функцию органов юстиции над судами, как и в довоенное время, продолжали быть ревизии и обследования судов, проводимые ревизионным отделом управления судебных органов. В их задачи входило проведение всестороннего анализа работы судебных органов, обнаружение имеющихся в ней недостатков, устранение причин, их порождающих, принятие действенных мер по оказанию практической помощи и улучшению качества работы ревизуемых органов.

Между тем деятельность ревизоров, как видно из архивных источников, была результативной в основном лишь по вопросам постановки организацион-

⁴⁷⁰ Указ Президиума ВС СССР «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества» от 04.06.1947 // Ведомости ВС СССР. 1947. № 14.

⁴⁷¹ Ведомости ВС СССР. 1947. № 19.

⁴⁷² Дугин А.Н. Неизвестный ГУЛАГ. Документы и факты. М., 1999. С. 54-55.

⁴⁷³ ГАРФ.Ф.353 Оп.13. Д.8. Л.2-3;12,.31,40,80-82,159-160, 173.

ной работы в краевых (областных) и соответствующих им судах, чего нельзя сказать о проверке качества рассмотрения судами конкретных уголовных и гражданских дел, которая была низкой и вызывала постоянные нарекания со стороны центральных органов юстиции и их руководства⁴⁷⁴. Главной причиной такого положения было отсутствие у ревизоров опыта судебной работы, что, в свою очередь, приводило к низкой результативности проводимых проверок, такие ревизоры не всегда могли правильно проверить качество рассмотрения судом того или иного дела, оказать судьям конкретную практическую помощь в осуществлении правосудия. В отдельных случаях такой ревизор мог не только не заметить судебной ошибки, более того, ориентировать суды на вынесение в последующем неправосудных решений⁴⁷⁵.

По положению о Наркомюсте РСФСР от 11 ноября 1939 года непосредственно вопросами организационного руководства судами в составе центрального аппарата занималось управление судебных органов, внутри которого были созданы два отдела: народных судов и окружных, областных, краевых и верховных судов. Образованием таких отделов преследовалась цель более направленного осуществления организационного руководства судами. Однако все это привело к тому, что при проведении проверок не всегда учитывалась роль краевых (областных) и приравненных к ним судов по осуществлению руководства нижестоящими народными судами либо проверялась их судебная деятельность без учета сложившейся в этом регионе кассационной и надзорной практики. Все это постепенно привело к параллелизму и дублированию в работе этих двух отделов, что и стало причиной их слияния в один ревизионный отдел. Этот отдел состоял из ревизоров и старших ревизоров, обязанности между ними распределялись по зональному принципу, то есть каждый из них был закреплен за определенными краями, областями и автономными республиками⁴⁷⁶.

Для улучшения организационного руководства судами по вопросам обобщения судебной практики в составе управления судебных органов был также создан отдел изучения и обобщения судебной практики. При внимательном рассмотрении полномочий управления судебных органов их можно разделить на три направления: организационное, контрольное и методическое.

К организационным полномочиям относились: а) разработка вопросов, связанных с организацией народных, окружных, областных, краевых судов, судов автономных областей и верховных судов автономных республик (расположение, структура, штаты и т.п.); б) производство ревизий народных, окружных, областных, краевых судов, судов автономных областей и верховных судов автономных республик, входящих в состав РСФСР, по вопросам правильности применения ими законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел и по всем другим вопросам их деятельности (проверка приговоров, решений и определений, подготовки дел к рассмотрению в судебных заседаниях, сроков рас-

⁴⁷⁴ Выступление начальника ревизионного управления МЮ РСФСР М.Анианца «За улучшение методики и повышение эффективности ревизий работы народных судов» //Социалистическая законность. 1952. № 7. С. 63-68.

⁴⁷⁵ Доклад Министра юстиции СССР К.Горшенина на совещании актива юстиции от 23.04.48 г.

//Социалистическая законность.1948. № 7. С.15; ГАРФ. Ф. 353. Оп.13. Д.148. Л.30.

⁴⁷⁶ ГАРФ. Ф.353. Оп.14. Д.1027.Л.4.

смотрения поступающих в суды дел, заявлений и жалоб, их учета и хранения); в) руководство работой судебных исполнителей и ревизия их работы; г) организация и ведение судебной статистики.

В контрольные полномочия входили: а) производство ревизий народных, окружных, областных, краевых судов, судов автономных областей и верховных судов АССР, входящих в состав РСФСР, в порядке контроля;

б) контроль за соблюдением судами РСФСР установленного законом порядка привлечения народных заседателей к исполнению обязанностей в суде (очередность, сроки).

Методическое направление включало в себя: а) разработку проектов приказов и инструкций по улучшению работы судов; б) разработку вопросов по организации и проведению выборов народных судов в соответствии с Положением о выборах народных судей и народных заседателей; в) изучение и обобщение судебной практики народных, окружных, областных, краевых судов, судов автономных областей, верховных судов автономных республик.

Завершая характеристику исследуемого периода, автор работы отмечает, что никаких широких мер по укреплению законности, охране прав и свобод граждан в этот период проведены в жизнь не были. И прежде всего потому, что политическая структура общества оставалась прежней, демократизация общественной жизни не получила своего развития. Аналогично и в судебной сфере укоренилось положение о безусловном примате решений партийных органов над правом. В пирамиде системы правовых норм находились установки и правила, исходившие от вышестоящих партийных органов (Центрального Комитета ВКП(б) и его Политбюро). В этих условиях партийное «нормотворчество» фактически подмяло под себя всю судебную систему и органы судебного управления. Провозглашенный еще до войны конституционный принцип (статья 112 Конституции СССР 1936 г.) о независимости судей и подчинения их только закону в народе был метко перефразирован следующим образом: «Судьи подчиняются закону и райкому». Суды и органы судебного управления рассматривались лишь как инструменты государственной власти, которыми партийные органы успешно манипулировали. Партийные органы на любом уровне могли подвергнуть ревизии работу судов и органов судебного управления и решать любые организационные вопросы. Например, 21 апреля 1945 г. проводится заседание бюро Курганского обкома ВКП(б) с повесткой дня: «О созыве кустовых семинаров заместителей народных судей Курганской области» и «Об организации областных юридических курсов по подготовке и переподготовке судебных работников», которым разрешается областному управлению Наркомюста РСФСР, во-первых, провести трехдневный семинар заместителей народных судей в первой половине июня 1945 года; во-вторых, организовать и провести областные 3-месячные курсы по подготовке и переподготовке судебных работников в городе Кургане в период с 15 мая по 1 сентября 1945 года с контингентом 40 человек⁴⁷⁷.

⁴⁷⁷ ГАКО.Ф. 166. Оп. 2. Д. 47. Л. 9.

Другой пример. В 1950 г. административным отделом Курганского обкома КПСС была проведена проверка работы Курганского областного суда. Несмотря на то, что деятельность суда была признана удовлетворительной, в ходе проверки были выявлены следующие недостатки: нарушения сроков рассмотрения дел; неправильное применение закона; отсутствие анализа судебной практики; ненадлежащее руководство народными судами и недостаточность мер по повышению качества работы последних; председатель областного суда не уделял внимания проведению оперативных совещаний в областном суде⁴⁷⁸. И такой контроль за деятельностью судебных органов и органами судебного управления со стороны партийных органов был повсеместным.

Таким образом, суды и органы судебного управления не только продемонстрировали, но и не были способны оказать действенное сопротивление политическому режиму, в основе которого лежала жесткая кадровая, партийно-коммунистическая дисциплина.

Глава IV

СУДЕБНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РСФСР В ПЕРИОД ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА В СЕРЕДИНЕ 1950-СЕРЕДИНЕ 1960-Х ГГ.

§1 Общественно-политические изменения в СССР, судоустройства и судебного управления в середине 1950-середине 1960 гг.

В начале 1950-х гг. СССР вступает в период демократических преобразований, которые в итоге изменили модель тоталитарного политического режима в стране. С началом общественно-политических изменений начинается постепенное переосмысление прежней системы политических и правовых ценностей. Значительную роль в этом сыграл исторический XX съезд КПСС, положивший конец сталинской эпохе и ознаменовавший отход от прежних политико-идеологических догм. На XX съезде КПСС в докладе «О культуре личности и его последствиях», посвященном обсуждению культа личности И.В. Сталина, была озвучена совершенно новая точка зрения на недавнее прошлое страны, с перечислением многочисленных фактов преступлений в годы массовых репрессий (вторая половина 1930–начала 1950-х). По мнению автора исследования, XX съезд КПСС явился отправной точкой возвращения к ленинской теории социалистического государства и началом процесса демократизации социалистической системы. Середина 1950–х гг. - это и начало зарождения новой концепции государственного строительства, которой предшествовало всенародное обсуждение текста проекта третьей Программы КПСС. В обсуждении этого до-

⁴⁷⁸ ГАКО.Ф. 166. Оп. 11. Д. 226. Л. 44-45.

кумента, опубликованного в центральных газетах «Правда» и «Известия», приняли участие в общей сложности почти 44 млн человек⁴⁷⁹. В докладе ЦК КПСС и в третьей Программе КПСС, принятой XXII съездом КПСС, закреплялось завершение строительства социализма, а диктатура пролетариата в СССР, выполнившая свою историческую роль, с точки зрения внутреннего развития перестала быть необходимой. Советское государство превратилось во всенародную социалистическую демократию, в общенародное государство, с переходом советского общества к развернутому строительству коммунизма⁴⁸⁰. Таким образом, проведенные XX, XXI съезды КПСС, принятие третьей Программы КПСС на XXII съезде устанавливали качественно новую характеристику Советского государства. Безусловно, все это в совокупности послужило основанием для пересмотра и Основного закона СССР – Сталинской Конституции 1936 г., что положило начало разработке нового конституционного проекта. Новая Конституция СССР 1964 г., подготовка которой началась в середине 1962 г., должна была не только закрепить достигнутые демократические преобразования, но и гарантировать развитие государства по пути от тоталитаризма к демократии с формированием новой теории общенародного государства⁴⁸¹.

По мнению автора работы, проект Конституции 1964 г. можно рассматривать не только как логически завершённый документ, но и как базис для принятия последующих Конституций (СССР -1977 г. и Российской Федерации 1993 г.). Например, в нем впервые был поднят вопрос о Президенте СССР (правда, в тексте проекта Конституции 1964 г. такой институт не закреплялся, но в рамках работы конституционной комиссии он обсуждался), разделении властей (в соответствии со ст. 146 проекта Конституции Верховный Народный Совет СССР должен был стать верховным органом государственной власти СССР, **представительным органом всего Советского Народа** (выделено - Р.А.), а также высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом СССР. Согласно ст. 188 проекта предусматривалось создание Правительственного Совета СССР являющегося **исполнительным и распорядительным органом Верховного Народного Совета СССР** (выделено - Р.А.). По замыслу авторов проекта Правительственный Совет СССР должен был объединить всю систему органов управления государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством СССР, а также осуществлять контроль за их деятельностью. В то же время предусматривалась ответственность Правительственного Совета СССР перед Верховным Народным Советом СССР⁴⁸².

В проекте Конституции СССР 1964 г. выделялась и судебная власть, но только не так как в Конституции 1936 г., где «суд и прокуратура» были отнесены к числу органов государственного управления, а в специальном разделе «Охрана социалистической законности и правопорядка», которая открывалась главой XX «Социалистическая законность», и только после этого уже следова-

⁴⁷⁹ Хрущев Н.С. О проекте третьей Программы КПСС // Вопросы истории КПСС. 1989. № 8. С. 3; Пыжиков А.В. Хрущевская оттепель: идеологические новации и проекты (1953—1964). М., 1998. С. 135.

⁴⁸⁰ XXII съезд КПСС. Стенографический отчет. 1962. Т. 3. С. 205, 220.

⁴⁸¹ Берхин И.Б. От государства диктатуры пролетариата к общенародному государству. М., 1963.

⁴⁸² Бовин А.Е. Государство - это мы. М., 1963; Смирнов Ю.П. Государство и коммунизм. М., 1962.

ла глава «Социалистическое правосудие». Уместно отметить, что в Конституции СССР 1936 г. основные права и обязанности граждан были изложены после главы о суде и прокуратуре⁴⁸³. Тогда как в проекте Конституции 1964 г. сразу после первого раздела, устанавливающего «Общественный и государственный строй», речь шла о личности, обществе и государстве, открывающейся главой «Свобода личности и равенство граждан в СССР». Таким образом, конституционные принципы государственного устройства, закрепленные в данном проекте, должны были гарантировать качественно новое содержание понятия «советский государственный строй» и отражали позитивные общественно-политические изменения, происходящие в стране после тоталитарного политического режима.

На взгляд автора исследования, конституционный проект 1964 г. был настолько демократичен, что разработчики ныне действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. некоторые ее положения даже позаимствовали, поскольку они реально отражали идею создания «государства для народа - общенародного государства» и являлись основой для построения гражданского общества. Например, согласно ст. 57 проекта Конституции СССР устанавливалось, что все граждане СССР равны перед законом, имеют равные возможности во всех областях политической, хозяйственной и культурной жизни.

Всем гражданам открывался свободный и равный доступ к общественным благам культуры, образованию, науке и искусству, возможность свободного творчества в различных областях материальной и духовной жизни в соответствии с личными стремлениями и интересами общества.

Запрещалось прямое и косвенное ограничение прав и возможностей, равно как установление прямых или косвенных преимуществ для граждан в зависимости от пола, национальности, расы, вероисповедания, общественного положения и рода занятий.

Современная Конституция РФ 1993 г. практически один в один в ст. 19 закрепляет равенство всех перед законом и судом. Гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Продолжая сравнительный анализ, обратимся к ст. 83 проекта Конституции СССР 1964 г., в которой предполагалось всем гражданам СССР обеспечить неприкосновенность личности. Согласно данной статье никто не мог быть подвергнут аресту, иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора, а лицо, подвергнувшееся задержанию, подлежало освобождению не позднее чем через 48 часов, если ему не будет вручено постановление суда или прокурора

⁴⁸³ Куликова Г.Б. Конституции Союза ССР - важнейшие вехи в истории советского конституционного законодательства. М., 1977. С. 39.

об аресте. Никто не мог быть привлечен к уголовной ответственности иначе, как на основании и порядке, предусмотренным законом.

Также никто не мог быть признан виновным в совершении преступления и подвергнут уголовному наказанию иначе, как по приговору суда (кстати, в ст.54 Конституции СССР 1977 г. также гарантировалась неприкосновенность личности. Никто не мог быть подвергнут аресту иначе, как на основании судебного решения или с санкции прокурора. Однако конкретный срок содержания подозреваемого в совершении преступления под стражей без постановления суда или прокурора об аресте указан не был)⁴⁸⁴.

Эти положения ст. 83 проекта Конституции 1964 г. практически полностью воспроизведены в современной Конституции РФ. В частности, ст. 22 гарантирует каждому право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда⁴⁸⁵.

Между тем автор работы не ставит своей целью проводить дальнейший сравнительный анализ проекта Конституции СССР 1964 г. и современной Конституции РФ, поскольку это является темой отдельного исследования. Однако даже из такого сравнительно небольшого сравнительного анализа видно, что теория общенародного государства фактически сложилась в конце 1950-1960-х гг. И не случайно эта теория была наиболее востребована законодателями, учеными и исследователями в области государственного строительства в период перестройки, когда волна демократизации политической системы общества возродила интерес к функционированию институтов народовластия⁴⁸⁶. Между тем общественно-политические изменения в СССР несомненно способствовали и формированию новой правовой системы. В декабре 1958 года Верховным Советом СССР были утверждены «Основы уголовного законодательства Союза ССР и Союзных республик». Они установили не только основания уголовной ответственности и действие уголовного закона во времени, но и определили принципы и общие положения уголовного законодательства. В результате демократических преобразований наметилось общее смягчение норм права, были отменены уголовные наказания за трудовые и гражданско-правовые нарушения, отменен институт аналогии, то есть осуждение человека за деяние, прямо не предусмотренное уголовным законодательством. Уголовная ответственность

⁴⁸⁴ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁴⁸⁵ Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

⁴⁸⁶ Морозова Л.А., Сидорова О.П. Совещание государствоведов // Советское государство и право, 1986, № 9; Социалистическое самоуправление, опыт и тенденции развития. М., 1986; Тихомиров Ю.А. Социалистическое самоуправление народа. М. 1987; Тихомиров Ю.А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). М, 1984; Щиглик А.И. Самоуправление от теории к практике. М., 1988; Щиглик А.И. Социалистическое самоуправление. М., 1988.

наступала с 16 лет, а за совершение наиболее тяжких преступлений - с 14. Максимальный срок лишения свободы был сокращен с 25 до 15 лет. Устанавливался порядок условно-досрочного освобождения. Общая тенденция демократизации общественной жизни нашла свое отражение в уголовном законодательстве и в частичном изменении ранее используемой терминологии. Например, вместо термина «контрреволюционные преступления» появилось понятие «особо опасные государственные преступления», посягающие на основы советского государственного и общественного строя⁴⁸⁷. Общественно-политические изменения в СССР и демократизация общественных отношений коснулись и судебной системы страны и, в первую очередь, организации судопроизводства и судебного управления. В целях усиления роли местных судебных органов в организации деятельности нижестоящих народных судов и в осуществлении судебного надзора, в 1954 году Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа в составе верховных судов союзных и автономных республик, краевых и областных судов образуются президиумы, наделенные полномочиями рассматривать вошедшие в законную силу приговоры и решения народных судов и кассационные определения коллегий этих судов⁴⁸⁸. Ответом на демократические преобразования, происходящие в стране, стало принятие 25 декабря 1958 г. Верховным Советом СССР «Основ законодательства о судостроительстве СССР, союзных и автономных республик»⁴⁸⁹. Существенным изменением построения судебных учреждений, внесенным Основами законодательства о судостроительстве, явилась замена участковых народных судов единичными районными (городскими) народными судами. Кроме того, в Основах устанавливались принципы построения судебной системы Союза ССР, принципы коллегиального рассмотрения гражданских и уголовных дел, участие народных заседателей, равенства граждан перед законом и судом, образование судов всех уровней на началах выборности, независимость судей и народных заседателей и подчинение их только закону, равноправия судей и народных заседателей, гласность судебного разбирательства, обеспечения права на защиту. Судопроизводство велось на языке союзной или автономной республики, или автономной области либо на языке большинства населения района с обеспечением для лиц, не владеющих этим языком, участия переводчика. В соответствии с Основами были установлены две системы судов: суды Союза ССР и суды союзных республик. К судам Союза были отнесены Верховный суд СССР и военные трибуналы, к судам союзных республик – верховные суды союзных республик, верховные суды автономных республик, областные, краевые, городские суды, суды автономных областей и национальных округов, районные (городские) народные суды. Были упразднены транспортные суды и их компетенция была передана общим судам. Законом закреплялся порядок избрания судей и народных заседателей для судов каждого уровня, при этом судьи и народные заседатели обязаны были отчитываться перед своими избирателями. Помимо того, в

⁴⁸⁷ Советское уголовное право. Часть общая / под ред. проф. В.Д. Меньшагина, проф. Н.Д. Дурманова и чл.-корр. АН СССР П.С. Ромашкина. М.: Госюриздат, 1962. С. 279.

⁴⁸⁸ Кожевников М.Н. История советского суда. М., 1957. С. 353-354.

⁴⁸⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 1. Ст. 12.

Основах предусматривался и особый порядок привлечения судей к уголовной ответственности, а также дисциплинарная ответственность судей. Таким образом, Закон о судостроительстве СССР 1938 г., пронизанный сталинской идеологией, прекратил свое существование.

На взгляд автора исследования, в истории Советского государства 1958-1961 гг. - годы, внесшие существенный вклад в совершенствование уголовного судопроизводства, поскольку участники процесса приобрели реальные возможности по обеспечению своих прав и законных интересов на основе процессуальных норм, превращаясь из объектов произвола в субъектов права⁴⁹⁰. Именно в эти годы в Основах уголовного судопроизводства, а затем и в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1960 года был впервые в законодательном порядке сформулирован принцип презумпции невиновности: «Правосудие по уголовным делам осуществляется только судом. Никто не может быть признан виновным в совершении преступления и подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда»⁴⁹¹. На практике приходилось сталкиваться с фактами переоценки доказательственного значения признания обвиняемым своей вины (ст. 77 УПК РСФСР). На это положение указывал Пленум Верховного Суда СССР от 18 марта 1963 г., где указывалось, что «суды еще не добились полного устранения неправильного подхода к оценке доказательств. Находясь в плену распространявшихся ранее лженаучных взглядов, выразившихся в переоценке доказательственного значения признания обвиняемым своей вины, некоторые судьи основывают вывод о виновности подсудимого только на его признании, а не на оценке всех доказательств, исследованных во время судебного разбирательства»⁴⁹². Следует отметить, что принятый в 1960 г. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР действовал до принятия нового уголовно-процессуального кодекса РФ в декабре 2001 г., и тем не менее к некоторым его положениям продолжают обращаться как теоретики, так и практики в области уголовного права. Основанием для такого утверждения служит следующее.

В соответствии с ч. 2 ст. 405 УПК РФ (в редакции до 1 января 2013 г.) пересмотр в порядке надзора обвинительного приговора и последующих судебных решений, вынесенных в связи с его обжалованием, по основаниям, влекущим за собой ухудшение положения осужденного, а также пересмотр оправдательного приговора либо определения или постановления суда о прекращении уголовного дела допускаются в срок, не превышающий одного года со дня вступления их в законную силу, если в ходе судебного разбирательства были

⁴⁹⁰ Мисник И.В. Особенности правового регулирования процессуального статуса потерпевшего в советский период // История государства и права. 2012. № 12. С. 35–38; Кудин Ф.М., Зубенко Е.И. Понятие обвинения в науке и законодательстве российского уголовного процесса // Общество и право. 2010. № 2. С. 159–168; Марковичева Е.В. Уголовное судопроизводство по делам несовершеннолетних в России второй половины XX в. // История государства и права. 2010. № 15. С. 37–40; Ефимичев П.С. Презумпция невиновности: в чем ее сущность? // Журнал российского права. 2000. № 7.

⁴⁹¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. №1. Ст. 15; Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 40. Ст. 592.

⁴⁹² Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР 1924-1970 гг. С. 253-254.

допущены фундаментальные нарушения уголовно-процессуального закона, повлиявшие на законность приговора, определения или постановления суда.

Между тем понятие «фундаментальные нарушения уголовно-процессуального закона, повлиявшие на законность приговора, определения или постановления суда» сразу же вызвало неоднозначную реакцию ученых и практиков. Конституционный Суд РФ, рассматривая данный юридический казус, обратился к УПК РСФСР 1960 г. и пришел к выводу, что понятия «фундаментальное нарушение уголовно-процессуального закона» и традиционное «существенное нарушение уголовно-процессуального закона», применявшееся в ранее действовавшем Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР (ст. 345), следует рассматривать как синонимы. К слову сказать, подавляющее большинство практических работников поддерживают такую позицию, полагая, что различие между этими двумя понятиями чисто условное и в их применении не следует допускать излишнюю категоричность⁴⁹³.

Анализ названных выше правовых актов и конкретно-исторического материала подводит нас к выводу о том, что в середине 1950–середине 1960-х гг. была создана специфическая концепция правовой реформы, в которой эволюционировала самостоятельным звеном судебная система советского государства и институт судебного управления. По своему содержанию они в корне отличались от аналогов сталинского (1930-1956 гг.), так и последующего периодов (1970-1980-х гг.). Однако, несмотря на расширение организационной и надзорной самостоятельности судебной системы, вектор направления, специфике и объем преобразований в ней (судебной системе) определяла Коммунистическая партия Советского Союза. Состоявшийся в феврале 1956 года XX съезд КПСС⁴⁹⁴ рассматривал не только вопрос «О культе личности и его последствиях», положивший начало демократизации государственного управления. В повестке дня съезда стоял также такой важный вопрос, как децентрализация управления государством, то есть передача ряда полномочий государственной власти от центра регионам и строгий спрос за качество руководства. Безусловно, все это коснулось и судебной системы. Вслед за съездом был принят ряд таких законодательных актов, как постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, а затем Указ Президиума Верховного Совета СССР, упразднивших Министерство юстиции СССР (Минюст) и возложивших его функции по руководству работой судебных учреждений и органов юстиции союзных республик на Министерства юстиции союзных республик, а вместо Минюста СССР при Совете Министров СССР была образована лишь юридическая комиссия по кодификации и систематизации законодательства СССР⁴⁹⁵. Дальнейшая децентрализация судебного управления (организационного руководства судами) нашла свое отражение в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1956 года «О расширении прав краевых, областных судов и об

⁴⁹³ Абдулин Р.С. Доступность правосудия на стадии надзорного производства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 9. С. 73-78.

⁴⁹⁴ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. М., 1971. Т.7. С.94-182.

⁴⁹⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. №12. Ст.250.

упразднении управлений министерств юстиции союзных республик при краевых, областных Советах депутатов трудящихся»⁴⁹⁶. В результате были упразднены и краевые (областные) управления министерств юстиции союзных республик, а их функции по руководству народными судами были переданы вышестоящим судам. Аналогичная работа проводилась и в союзных республиках. Например, приказом Министра юстиции РСФСР №21 от 5 сентября 1956 года начальники краевых (областных) управлений Министерства юстиции РСФСР были обязаны сдать, а председатели краевых (областных) судов принять все дела управлений. Этим же приказом на председателей краевых (областных) судов возлагалось осуществление руководства и контроль над деятельностью всех народных судов и укомплектование их штатами. В свою очередь, председателям народных судов было предоставлено право назначения судебных исполнителей. Таким образом, в судебной системе страны одновременно с демократизацией государственного управления по существу была проведена реформа и судебного управления (организационного руководства судами), итогом которой стало создание внутрисистемного судебного управления, то есть выполнение функций по судебному управлению вышестоящими судами в отношении нижестоящих судов, но совершенно в ином качественном состоянии. С упразднением органов юстиции функции правосудия, судебного надзора, судебного управления (организационного, кадрового, финансового и материально-технического обеспечения народных судов) были сосредоточены в верховных, краевых (областных) и приравненных к ним судах. Между тем ни в одном из правовых актов, регламентирующих передачу своих полномочий органами юстиции краевым (областным) судам, за исключением вышеназванного приказа Министерства юстиции РСФСР, конкретные подразделения судебных органов, полномочные осуществлять организационное обеспечение народных судов, указаны не были⁴⁹⁷. И все же, несмотря на такую реорганизацию, деятельность Министерства юстиции РСФСР по организационному руководству судами практически не претерпела каких-либо изменений. Более того, принятый Закон о судостроительстве РСФСР 1960 года (Статья 26. Взаимоотношения судов и Министерства юстиции РСФСР), вновь закрепил право центрального органа юстиции РСФСР на руководство и контроль за деятельностью верховных судов автономных республик, краевых, областных, городских судов, судов автономных областей, судов национальных округов и районных (городских) народных судов. По-прежнему центральный орган юстиции мог проводить ревизии в судах, в случае же выявления неправильно разрешенных дел мог со своим представлением направлять их председателям соответствующих судов для опротестования судебных решений; изучать и обобщать судебную практику; инициировать постановку вопросов перед Пленумом Верховного Суда РСФСР о даче руководящих разъяснений судам по применению законодательства РСФСР, а также издавать приказы и инструкции, направленные на организацию и улучшение

⁴⁹⁶ Там же

⁴⁹⁷ Казаков А.И. Указ. соч. С.156.

работы судов⁴⁹⁸. Все это свидетельствует о том, что организационные, контрольные и методические функции Министерства юстиции РСФСР как внешнего органа судебного управления утрачены не были. Несмотря на то, что его структурные подразделения на местах были упразднены, оно продолжало управлять судебной системой страны. Не изменились и формы организационного влияния Министерства юстиции РСФСР на суды. По-прежнему наиболее важные и сложные вопросы, требующие компетентного коллегиального разрешения, продолжали выноситься Министром юстиции РСФСР на коллегию, проводились ревизии судов, практически во всех направлениях контролировалась деятельность судов, проверялось исполнение указаний Министерства юстиции РСФСР, обобщалась судебная практика, то есть применялись все формы и методы судебного управления, ставшие уже традиционными. В качестве иллюстрации можно привести следующий перечень вопросов, выносимых на коллегию Министерства юстиции РСФСР вопросов: заслушивание председателей судов о деятельности краевых, областных судов по руководству народными судами; состояние качества и сроков рассмотрения уголовных, гражданских и административных дел, рассмотрение результатов ревизий судебных органов; организационная работа с судебными кадрами; результаты изучения и обобщения судебной практики; важнейшие вопросы организационного, финансового, материально-технического обеспечения снабжения судов⁴⁹⁹. Между тем такой контроль за судебными органами со стороны Министерства юстиции РСФСР стал восприниматься судебским сообществом не иначе, как вмешательство в судебную деятельность, в их независимость и самостоятельность. Тем более, что все это дополнялось тем, что во многих случаях такие проверки проводились некомпетентными ревизорами, в основном не имеющими опыта практической работы в судебных органах. В результате все активнее стал обсуждаться вопрос о передаче всех функций судебного управления Верховному Суду РСФСР, при условии сохранения за органами юстиции лишь вопросов организационного обеспечения. Однако, как видно из архивных материалов, единой точки зрения на решение этой проблемы не было, хотя все объективные и субъективные предпосылки для передачи функций судебного управления непосредственно самой судебной системе, уже имелись. По этому поводу в 1956-1957 гг. на страницах юридической печати развернулась целая дискуссия. Среди них, как представляется автору работы, наиболее содержательными были предложения И.Д. Перлова. В статье «До конца завершить реформу судебного управления в СССР»⁵⁰⁰ он предложил передать из ведения министерств юстиции союзных республик в верховные суды союзных республик такие вопросы судебного управления, как ревизии и проверки судов, изучение и обобщение судебной практики и судебной статистики, дача указаний и разъяснений по вопросам судебной практики. Вопросы же, связанные с организацией судебной системы (организация выборов судов, установление их количества и дислокация, утвер-

⁴⁹⁸ Ведомости ВС СССР. 1960. № 48.

⁴⁹⁹ ГАРФ. Ф.353. Оп.13. Д.225. Л.66,72; ГАРФ.Ф.353.Оп.13. Д.329. Л.7-11,36-40, 42-44,61-66.

⁵⁰⁰ Перлов И.Д. До конца завершить реформу судебного управления в СССР //Советское государство и право.1957. № 1. С. 13-26.

ждение их структуры и штатов, финансирование судов, подготовка и воспитание кадров, обеспечение их помещениями и всем необходимым для нормальной деятельности и т.д.), он предлагал оставить за министерствами юстиции союзных республик. Поддерживали эту точку зрения Д.С. Карев⁵⁰¹ и Ф.Г. Тарасенко⁵⁰². В то же время С.В. Бородин и А.Я. Грун предлагали все вопросы организационного руководства судами и организации судебной системы передать вышестоящим судам⁵⁰³. Предложения ученых не остались незамеченными, поскольку реформа по упрощению управления судами получила дальнейшее свое продолжение. В частности, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 апреля 1963 г. Министерство юстиции РСФСР было упразднено, а на Верховный Суд РСФСР возложены:

а) руководство и контроль за деятельностью верховных судов автономных республик, краевых, областных, городских судов, судов автономных областей, судов национальных округов и районных (городских) народных судов; б) подбор и воспитание судебных кадров; в) ведение судебной статистики; г) общее руководство государственными нотариальными конторами⁵⁰⁴.

Подводя итог изложенному, автор работы отмечает следующее. Проведение такой реформы в исследуемый период было безусловно выгодным государству, поскольку упразднение органов юстиции на местах, Министерства юстиции СССР, а затем и Минюста РСФСР (наряду с министерствами юстиции союзных республик) значительно сократило административно-управленческий аппарат, в том числе и по руководству судами. Однако перед автором не стоит вопрос рассмотрения данной проблемы с точки зрения экономической выгоды и преимуществ перехода к такой системе управления судами. В этой ситуации больше всего интересует другое, а что же при такой реформе получила судебная система? И здесь ожидает много позитивного, свидетельствующего, прежде всего, о том, что судебное управление стало развиваться достаточно динамично в русле конкретизации и расширения полномочий вышестоящих судов по управлению нижестоящими судами. Практическое значение всех новелл, явившихся следствием реформирования судебного управления, можно привести к следующей систематизации. Во-первых, в одном органе (Верховном Суде РСФСР, в краевых (областных) и приравненных к ним судах) были сосредоточены судебный надзор, судебное управление и организационное руководство судами. Во-вторых, ревизии нижестоящих судов, их проверки по вопросам, связанным с осуществлением правосудия по уголовным и гражданским делам, соблюдением сроков рассмотрения дел, правильностью ведения судебных процессов, оказанием практической помощи судьям, стали осуществляться старшими коллегами, такими же судьями, что уже воспринималось судьями нижестоящих судов психологически совершенно иначе. Поэтому такие проверки

⁵⁰¹ Карев Д.С. Некоторые вопросы законодательства об устройстве судов СССР и союзных республик //Советское государство и право. 1957. № 5. С.99.

⁵⁰² Тарасенко Ф.Г. Вопросы организации и деятельности советских судов. М.: Госюриздат, 1958. С. 119,122.

⁵⁰³ Бородин С.В., Грун А.Я. К вопросу о реформе судебного управления и следственного аппарата в СССР //Советское государство и право. 1957. №7. С. 90.

⁵⁰⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 15 (237).

стали более результативными и качественными. И в–третьих, в реформировании судебного управления (организационного руководства судами) самой судебной системе была предоставлена идеальная возможность реализации уже накопленного опыта судебного управления (в довоенные и послевоенные годы) и осуществления на более высоком профессиональном уровне организационных, контрольных и методических функций в отношении нижестоящих судов, нежели органы юстиции. Таким образом, если провести аналогию между анализируемым институтом и современной судебной системой, можно увидеть, что проведенное судебное реформирование явилось прологом к созданию института современного внутрисистемного управления и организационного обеспечения, особенно это характерно для высших судов страны и системы арбитражных судов.

§2 Система элементов, определяющая юридическую конструкцию судебного управления в период децентрализации государственной власти

Децентрализация государственного управления - сложное комплексное понятие. В условиях децентрализации управления происходит передача определенного объема властных полномочий компетентными субъектами управленческого воздействия иным структурным единицам, наделенным необходимыми правами, обязанностями и ресурсами. В результате управляющее воздействие смещается в сторону содержания деятельности объектов управления и, тем самым, выстраивается новая модель управленческих и иных связей в лице компетентных государственных органов. Через расширение компетенции и автономии как во внешних, так и во внутренних правовых отношениях меняется структура управления и появляется возможность принятия наиболее оптимальных управленческих решений⁵⁰⁵. Применительно к судебному управлению в самом общем смысле можно резюмировать, что децентрализация государственного управления – это передача определенного объема организационных полномочий от органов юстиции вышестоящим судам и наделение их необходимыми правами судебного управления и организационного руководства в отношении нижестоящих судов. Между тем процессы реформирования судебного управления и проводимые в связи с этим мероприятия в масштабе всей страны потребовали изыскания авторитетного органа внутри судебной системы, способного взять на себя решение данных вопросов. Как уже указывалось выше, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1954 г. в составе верховных судов союзных и автономных республик, краевых и областных судов образовались президиумы, которым были предоставлены полномочия по рассмотрению вступивших в законную силу приговоров и решений народных судов и кассационных определений коллегий этих судов. Президиумы образовывались в составе председателя суда, заместителей председателя и двух чле-

⁵⁰⁵ Волосникова А.М. Академическая свобода: генезис, юстификация, конституционализация. М., 2006; Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006.

нов суда. Осуществляя надзорное производство, они могли не только рассматривать надзорные жалобы и протесты, но и истребовать дела из нижестоящих судов. В Указе закреплялось, что президиумы вводятся «в целях усиления роли местных судебных органов в осуществлении судебного надзора», что было воспринято, особенно руководителями судов, как организационная форма не только процессуального воздействия на нижестоящие суды, но и организационного. Почему—то ряд авторов в своих исследованиях увязывают создание президиумов с «попаданием судов в зависимость от вышестоящих судебных органов»⁵⁰⁶. Однако автор исследования с такими выводами не согласен. Даже современная практика деятельности вышестоящих судов показывает, что президиум суда является не только процессуальным органом по рассмотрению судебных дел, входящих в их компетенцию, но и одним из органов внутрисистемного управления. Практически ни один масштабный, ключевой организационный вопрос о деятельности судов региона не проходит мимо данного коллегиального органа. Именно в этом органе подчас формируется политика взаимоотношений с другими органами управления, решаются кадровые вопросы, заслушиваются руководители судов и судьи по результатам проверок, проведенных в нижестоящих судах, рассматриваются другие вопросы организационного характера. И не случайно в исследуемый период Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 3 декабря 1962 года №15 рекомендовал крайвым (областным) судам принять меры к улучшению деятельности президиумов и призвал их не ограничиваться лишь рассмотрением судебных дел, а осуществлять и организационное руководство всей деятельностью судебной системы⁵⁰⁷. К сожалению, несмотря на такое серьезное повышение роли и авторитета президиумов крайвых (областных) судов в судебном управлении, в судебной системе РСФСР они широкого применения не получили, поскольку указанные выше рекомендации Пленума Верховного Суда СССР законодательно закреплены не были и поэтому президиумы по-прежнему занимались только вопросами судебного надзора. И только с принятием Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Закон о судостроительстве РСФСР» от 20 февраля 1964 года, возложившего на президиумы верховных судов автономных республик, крайвых, областных, городских судов, судов автономных областей и судов национальных округов судов решение отдельных, наиболее важных вопросов организационного руководства народными судами, на территории РСФСР судебное управление стало осуществляться президиумами⁵⁰⁸. В соответствии с названным Указом на президиумы в упрощенном виде были возложены такие функции, как рассмотрение материалов проверок работы районных (городских) народных судов; сбор и обработка судебной статистики; обобщение судебной практики и решение кадровых вопро-

⁵⁰⁶ Кодинцев А.Я. Реорганизация судебной системы СССР в 1945-1957 гг. // История государства и права. 2011. № 21. С. 30-34.

⁵⁰⁷ Постановление «О выполнении постановления Пленума Верховного Суда СССР от 14 мая 1962 г. №7 “О задачах по устранению недостатков и дальнейшему улучшению деятельности судов по борьбе с преступностью”» // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1962. №6. С. 8.

⁵⁰⁸ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. №8. Ст.81.

сов. В дальнейшем полномочия президиумов по вопросам судебного управления были конкретизированы в постановлении Пленума Верховного Суда РСФСР №21/2 от 27 февраля 1964 года «О состоянии работы Президиума Верховного Суда РСФСР, президиумов верховных судов автономных республик, краевых, областных, городских судов, судов автономных областей и судов национальных округов и задачах по усилению судебного надзора, руководства и контроля за деятельностью судебных органов»⁵⁰⁹. В соответствии с ним президиумы должны были рассматривать и утверждать планы работы судов, обсуждать материалы проверок и ревизий, данные судебной статистики и состояния судимости, обобщение судебной практики, проверять работу судов по рассмотрению жалоб, кадровую работу, имели право заслушивать отчеты председателей нижестоящих судов и судей по вопросам не только судебной деятельности, но и организации работы суда в целом. По результатам обсуждения президиумы принимали постановления, где давалась оценка деятельности нижестоящего суда (судов) по тому или иному направлению судебного управления и конкретные рекомендации по устранению отмеченных недостатков. Как правило, в постановлении устанавливались сроки выполнения данных рекомендаций и предложений, а непосредственный контроль возлагался на членов краевого (областного) суда, закрепленных за данным народным судом⁵¹⁰. Исходя из изложенного, можно констатировать, что в условиях быстрого реформирования органов юстиции деятельность президиумов краевых (областных) судов как самостоятельных коллегиальных органов судебного управления можно оценить как положительную. В исследуемый период они обеспечили не только судебный надзор, но и надлежащее разрешение наиболее важных и сложных вопросов как судебного управления, так и организационного руководства судами. Безусловно, проведенное реформирование судебного управления значительно повысило не только авторитет президиума суда, но и председателя краевого (областного) и приравненного к ним суда, но вместе с тем и высоко подняло планку его персональной ответственности. Теперь именно председатель как один из субъектов судебного управления был ответственен за надлежащую организацию деятельности нижестоящих судов, поскольку его полномочия распространялись на все вопросы судебного управления и судебного надзора. В частности, руководитель суда распределял обязанности по руководству народными судами между членами краевого (областного) суда по территориальному и предметному принципу, выносил наиболее сложные вопросы судебного управления на рассмотрение президиума, руководил вопросами изучения и обобщения судебной практики, проводил оперативные совещания с постановкой на них вопросов судебного управления, решения кадровых, финансовых и иных вопросов организационного обеспечения судов. Как видно из архивных материалов, в центре внимания председателей краевых (областных) судов постоянно были и вопросы подбора и расстановки кадров, оказания практической помощи впервые избранным судьям, повышения требований к судьям не толь-

⁵⁰⁹ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1964. №5. С.5-6.

⁵¹⁰ ГАСО. Ф.148. Оп.3. Д.16. Л.107,149-151.

ко с профессиональной точки зрения, но и с точки зрения их безупречного поведения и моральной чистоты⁵¹¹. Помимо того, председатели краевых (областных) судов принимали активное участие в проверках и ревизиях народных судов, поскольку Пленум Верховного Суда РСФСР в своем постановлении №21/2 от 27 февраля 1964 года потребовал от них «чаще выезжать на места оказания практической помощи судам, глубже разбираться в причинах неудовлетворительной работы отдельных судов»⁵¹². Давая такое указание председателям краевых (областных) и приравненных к ним судов Пленум Верховного Суда РСФСР преследовал две цели: во-первых, обеспечение их личного участия в проверках и ревизиях, что практически было залогом проведения проверки на высоком качественном уровне и оперативного исправления выявленных недостатков; во-вторых, знание председателями краевых (областных) судов методики ревизионной работы позволяло им надлежащим образом организовать эту работу и знать обстановку в каждом нижестоящем суде. Как видим, сложившиеся традиции организации судебного управления были настолько сильны и эффективны, что те требования, которые в свое время предъявлялись к начальникам управлений (отделов) юстиции, стали в полной мере предъявляться Верховным Судом РСФСР к председателям краевых (областных) судов. После передачи функций судебного управления судебным органам, по инициативе краевых (областных) судов возникли оперативные совещания при председателях краевых (областных) судов (вновь просматриваются традиционные формы организационного руководства органами юстиции). Оперативное совещание было совещательным коллегиальным органом при председателях краевых (областных) судов и никакого самостоятельного статуса не имело. Однако коллективное обсуждение на нем итогов ревизий народных судов, их качества, методики проведения ревизий, изучение и обобщение судебной практики, вопросов планирования и работы с кадрами позволяло учесть опыт и знания большинства членов краевых (областных) судов и способствовало принятию правильного и взвешенного единоличного решения. Нередко предварительно обсуждаемые на оперативном совещании и имевшие особое значение вопросы становились в последующем предметом рассмотрения президиума краевого (областного) суда⁵¹³. Таким образом, в исследуемый период в краевом (областном) и приравненных к ним судам функции судебного управления и организационного руководства были распределены между президиумом, председателем краевого (областного) суда, членами краевого (областного) суда и работниками аппарата краевого (областного) суда. Помимо того, на президиум, председателя и членов суда было возложено и осуществление судебного надзора. Безусловно, основную и непосредственную работу по осуществлению судебного управления выполняли члены краевых (областных) и приравненных к ним судов. С первых дней после передачи функции руководства народными судами краевым (областным) и приравненным к ним судам именно их члены стали осуществлять

⁵¹¹ ГАСО. Ф.148. Оп.3. Д.24. Л.20.

⁵¹² Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1964. №5. С.6.

⁵¹³ Формы и методы руководства деятельностью народных судов // Советская юстиция. 1964. №6. С.1.

контроль и оказывать конкретную практическую помощь народным судьям. Из изложенного выше видно, что в исследуемый период в организационной структуре судебной системы страны появилась система органов судебного управления, состоящая из Пленума Верховного Суда СССР и пленумов верховных судов союзных республик, президиумы судов всех уровней, руководители судов всех уровней, члены Верховного Суда СССР, краевых (областных) и приравненных к ним судов⁵¹⁴.

В приведенном перечне субъектов судебного управления ключевой и центральной фигурой по оказанию помощи народным судьям становится член краевого (областного) и приравненного к ним суда⁵¹⁵. Они были наделены обширными полномочиями, далеко выходящими за пределы судебного надзора. Помимо контроля за качеством рассмотрения уголовных и гражданских дел в закрепленных за ними нижестоящих судах, они несли ответственность за состояние профилактической работы в них. В том числе, за организацию выездных судебных процессов, периодичность отчетов народных судей перед избирателями, встречи их с трудовыми коллективами, чтение народными судьями лекций и проведение бесед, выступление в средствах массовой информации, организацию приема граждан в суде и на предприятиях. Член вышестоящего суда был обязан знать судебную практику закрепленного за ним суда, качество рассматриваемых судебных дел, проводить анализ причин допускаемых народными судьями ошибок, оказывать им конкретную практическую помощь, всесторонне изучать политические, деловые и личные качества народных судей⁵¹⁶. Требование об изучении политических, деловых и личных качеств народных судей имело очень серьезное значение. По существу это была работа с кадровым резервом. Владение такой информацией позволяло своевременно выявить сильные и слабые стороны народных судей, а показавших себя с положительной стороны предложить в резерв на замещение должностей руководителей нижестоящих судов либо рекомендовать о его повышении на работу в вышестоящий суд⁵¹⁷. Сосредоточение функций судебного управления непосредственно в судебной системе значительно повысило качество ревизий и проверок, проводимых в нижестоящих судах, нежели в предшествующий период (1939-1956 гг.), когда ревизии проводили ревизоры органов юстиции, как правило, не имевшие практического опыта работы в качестве судьи. Помимо проверки судебной работы в народных судах «зональниками» (членами краевого (областного) суда) проверялись: общая организация работы, исполнение судебных решений, состояние делопроизводства, организация приема и рассмотрения жалоб граждан и другие вопросы организации деятельности суда⁵¹⁸. В поле зрения любого краевого (областного) суда всегда были вопросы подбора и расстановки кадров в народных судах, а также мероприятия по повышению их

⁵¹⁴ ГАСО. Ф.148. Оп.3. Д.45. Л.12-16.

⁵¹⁵ ГАКО. Ф. 7, Оп. 1, Д. 167, Листы 1-14, 18-20.

⁵¹⁶ Соловьев А. Ревизионная деятельность областного суда // Советская юстиция. 1962. № 22. С.7.

⁵¹⁷ Шведова З. Работа областного суда по руководству народными судами // Советская юстиция. 1964. №17. С.6-8;

Гурбатов Н. Организация работы областного суда // Советская юстиция. 1970. №9. С.23-24.

⁵¹⁸ Формы и методы руководства деятельностью народных судов // Советская юстиция. 1964. № 6. С.1.

квалификации, контроль за которыми возлагался на старших консультантов по кадрам. В обобщенном виде в их функциональные обязанности входило изучение и знание кадров народных судов, внесение председателю краевого (областного) суда предложений о продвижении и перемещении их по службе, организация деятельности судов по подготовке к выборам народных судей, рассмотрение заявлений народных судей о переводах; формирование состава резерва для выдвижения на судебную работу; подготовка данных на кандидатов, предлагаемых на должности председателей районных (городских) народных судов; контроль за выполнением учебных планов народными судьями, обучающимися в юридических вузах; проведение проверок по подбору, расстановке, воспитанию кадров, оказание помощи вновь избранным народным судьям и организация работы по повышению юридической подготовки и деловой квалификации народных судей⁵¹⁹. Наиболее распространенной организационной формой судебного управления в тот период было повышение квалификации народных судей на «кустовых совещаниях-семинарах», а также производственная практика (стажировка) народных судей в краевом (областном) и приравненном им суде⁵²⁰. Указанные организационные формы судебного управления оказались настолько «долговечными» и стабильными, что они практически такими же, вплоть до названий, дошли до наших дней. В сферу судебного управления входили также изучение и обобщение судебной практики; сбор судебной статистики, составление сводных отчетов, анализ статистических данных и исходя уже из этого дача соответствующих указаний и рекомендаций народным судам.

Между тем решение таких вопросов, как финансирование и материально-техническое снабжение народных судов, контроль за состоянием служебных зданий народных судов, организация своевременного проведения их капитального и текущего ремонта⁵²¹, которые также входили в круг обязанностей вышестоящих судов, отнимали много времени и влияли на качество судебного надзора. Произошло смешение функций судебного управления и организационного обеспечения деятельности судов. В связи с этим будет уместно вновь обратиться к предложениям И.Д. Перлова. В статье «До конца завершить реформу судебного управления в СССР»⁵²² он предложил передать из ведения министерств юстиции союзных республик в верховные суды союзных республик вопросы судебного управления, то есть все вопросы связанные с организацией отправления правосудия. В то же время вопросы организационного обеспечения деятельности судов И.Д. Перлов предлагал оставить за органами юстиции. Именно по такому сценарию развития внутрисистемного управления пошли в начале 1990-х годов. До 1998 года внутрисистемное управление было сосредоточено в судебной системе, а органы юстиции осуществляли организационное обеспечение деятельности судов. Таким образом, спустя почти более

⁵¹⁹ ГАСО. Ф.148. Оп.3. Д.24. Л.28.

⁵²⁰ ГАСО. Ф.148. Оп.3. Д.2. Л.28; Д.5. Л.10-11; Д.15. Л.1-3, 15-16; ГАПО. Ф.1462. Оп.1. Д.55. Л.186-196.

⁵²¹ ГАСО. Ф.148. Оп.3. Д.45.Л.19.

⁵²² Перлов И.Д. До конца завершить реформу судебного управления в СССР //Советское государство и право.1957. № 1. С.13-26.

чем тридцать лет в нашем государстве обратились к научным изысканиям И.Д. Перлова и реализовали его ценные и в научном и практическом отношении предложения.

Однако в 1960-е годы законодатель, не найдя более совершенных и прогрессивных форм разделения этих полномочий, свел конструктивную реформу к мероприятиям по сокращению и совершенствованию административно-управленческого аппарата путем передачи всех функций как судебного управления, так и организационного обеспечения деятельности судов судебной системе. При всей положительности этого политического шага государства, позволившего развивать институт судебного управления, были и явно недопустимые ошибки. В частности, ряд функций органов юстиции были раздроблены и переданы местным Советам, которым вменялось в обязанность материально обеспечивать суды, заниматься подбором кадров на должности судей и работников аппарата, организовывать выборы судей и народных заседателей и т.п. В результате руководители судов оказались в роли хозяйственников, занимаясь «выпрашиванием» и «выбиванием» финансовых средств на строительство и ремонт зданий судов, обеспечении транспортом и иного материально-технического снабжения. Безусловно, такое положение ставило суды в зависимость от исполнительной власти в вопросах организационного обеспечения деятельности судов. По-прежнему суды находились в центре внимания руководства и партийных комитетов. Судьи и председатели судов различных уровней были членами КПСС, депутатами Советов разных уровней, в каждом суде была партийная организация самостоятельная или объединенная с органами прокуратуры и адвокатуры. Как очень верно заметила Т.А. Владыкина: «Само по себе партийное руководство не является чем-то необычным. В любом развитом государстве партия, добившаяся положения правящей, формирует государственный, в том числе судейский, аппарат из своих людей»⁵²³.

Как правило, руководители судов и прокуратуры избирались членами выборных партийных органов (членами бюро, членами гор(рай)кома), что, безусловно, заставляло их выполнять указания и рекомендации партийных органов. Как это можно было назвать? Влияние на независимость и самостоятельность? Автор этих строк в 1970-1980 гг., то есть еще в советские годы, был следователем прокуратуры, прокурором района, начальником следственного управления, работал со многими партийными и советскими руководителями и никогда не получал от них какого-либо указания по разрешению дела (гражданского или уголовного). В то же время знал достаточно примеров и вмешательства в деятельность прокуроров и председателей судов, которые не могли противостоять чиновникам от партии только в силу слабости своего характера, малодушия и трусости. Как при этом не вспомнишь слова Г.В. Гегеля: «принудить к чему-то можно только того, кто хочет, чтобы его принудили»⁵²⁴.

⁵²³ Владыкина Т.А. Судебная власть в Российской Федерации: ретроспектива конституционно-правовых подходов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 64-70.

⁵²⁴ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 141.

В реформировании в 1960-е годы судебного управления присутствует еще один очень важный элемент. Предоставление судебным органам в права внутрисистемного судебного управления ассоциировалось в самой судебной системе со свободой, самостоятельностью и возможностью контролировать свою жизнедеятельность, в противоположность предшествующему сталинскому периоду. Судебное управление было направлено как вовне, для закрепления места судебной системы в системе органов государственной власти, так и внутрь, на организацию судебной деятельности для отправления качественного правосудия. Даже при всех ошибках сосредоточения в судебной системе функций судебного управления и организационного обеспечения деятельности судов институт судебного управления получил качественное преобразование. Все это позволяет утверждать, что процесс реформирования носил позитивный характер, поскольку реализуемые на практике формы и методы судебного управления хотя и повторяли имеющиеся, но были уже на другом, более высоком и качественном уровне. В судейском сообществе впервые появилось сознание о возможной самостоятельности судебной системы. С этой точки зрения институт судебного управления, включающий в себя меры организационно-правового, социально-правового, кадрового характера, направленный на обеспечение не только самостоятельности, но и независимости судей, был объективно необходим судейскому обществу.

§3 Место и роль Пленума Верховного Суда СССР и РСФСР в системе субъектов судебного управления в середине 1950-середине 1960 гг.

Передача полномочий судебного управления в середине 50-х гг. судебным органам потребовала такой организации управленческой деятельности, которая позволяла бы принимать сложные организационно-управленческие решения. Анализ функциональной характеристики судебного управления того исторического периода позволяет выявить целый ряд преимуществ такой организационной перестройки. Во-первых, внутри судебной системы оформляются коллегиальные органы, которые активно участвуют в судебном управлении (Пленум Верховного Суда СССР, Пленумы Верховных Судов союзных республик, президиумы судов высшего и среднего звена). Во-вторых, развиваются управленческие навыки руководителей судов, возрастает их ответственность за принятие решений организационного характера. В-третьих, передача функций судебного управления судебным органам привела к усилению соревновательности в организации судебной деятельности, стимулированию руководителей судов всех уровней к поиску новых форм и методов судебного управления. В-четвертых, самостоятельность в судебном управлении в некоторой степени гарантировало независимость судебной системы от внешних факторов.

Безусловно, судебное управление внутри судебной системы не могло претендовать на самостоятельность. Такое управление является обеспечивающим и содействующим реализации главной функции судебных органов –

качественному отправлению правосудия. Таким образом, с этого исторического периода можно не сомневаясь рассматривать судебное управление как элемент внутрисистемного управления внутри самой судебной системы. По мнению автора монографии, характерные признаки юридической конструкции судебного управления с середины 1950 гг. тождественны или сходны по своей правовой природе с современным внутрисистемным судебным управлением в системе как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов. Например, одним из элементов конструкции современного внутрисистемного судебного управления судов общей юрисдикции является Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Это федеральный орган государственной власти внутри системы судов общей юрисдикции, который с участием и под контролем институтов судейского сообщества, осуществляет строго регламентированную законом управленческую деятельность, без какого-либо вмешательства в осуществление правосудия. Главное предназначение данного органа всемерное содействие эффективному функционированию правосудия путем решения вопросов организации судебной системы (в основном организационно - технического характера), создания и обеспечения для нее необходимых организационных, кадровых, материально-технических условий и укрепления независимости судей⁵²⁵.

Судебное управление в арбитражных судах – это прямо закрепленная в законе организационная деятельность Высшего Арбитражного Суда РФ (ВАС РФ) и иных арбитражных судов. Главенствующая роль ВАС РФ в судебном руководстве predetermined особую его ролью в системе арбитражных судов РФ. ВАС РФ не только возглавляет систему арбитражных судов РФ, но и наделен Законом полномочиями по судебному управлению (информирует суды о новом законодательстве; дает разъяснения по вопросам судебной практики; изучает организацию работы в арбитражных судах и обобщает их положительный опыт; организует учебу и стажировку судей; проводит совещания и семинары судей; направляет в нижестоящие арбитражные суды постановления Пленума и иные материалы по вопросам обобщения судебной практики; издает приказы и распоряжения по организации деятельности нижестоящих судов и осуществляет иное организационно-методическое руководство)⁵²⁶. Законодательно закрепленными организационными формами судебного управления в системе арбитражных судов являются: распоряжения, приказы и оперативные совещания при Председателе ВАС РФ и председателях нижестоящих арбитражных судов; постановления Пленума ВАС РФ, президиума федерального арбитражного суда округа и Совета председателей арбитражных судов РФ, информационные и информационно – методические письма ВАС РФ. Помимо общего судебного руководства в системе арбитражных судов, ВАС РФ и арбитражные суды самостоятельно осуществляют и свое ресурсное обеспечение (подбор и подготовку кандидатов на должности судей, организацию работы по повышению квалифи-

⁵²⁵ Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 223.

⁵²⁶ Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. от 06.12.2011) «Об арбитражных судах в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. 01.05.1995. № 18. Ст. 1589.

кации работников аппарата арбитражных судов, финансирование арбитражных судов и контроль за их расходованием). Между тем следует отметить, что решение вопросов судебного управления также как в системе судов общей юрисдикции, не является самостоятельным направлением и имеет лишь подчиненное, вспомогательное значение. Судебное управление направлено на совершенствование «конечного продукта» судебной деятельности - обеспечение качества судебных решений⁵²⁷, что может быть достигнуто только вследствие надлежащего судебного управления.

Говоря об истории возникновения института управления следует отметить, что интерес научной мысли к проблемам управления наметился еще в XIX в. Тогда к характерным признакам управления относили два направления: 1) принятие распорядительных мер для исполнения (исполнение уже существующих законов, указов, распоряжений и если этого недостаточно, то издание новых законов); 2) непосредственное исполнение (собственное исполнение, надзор за теми, кто исполняет; соответствие исполнения данным распоряжениям, законам и т.п.)⁵²⁸. В XX и XXI вв. управлению дается более конкретизированное определение. Из него следует, что «осуществляется оно (управление) с целью организовать надлежащую работу аппарата государственного органа, позволяющую реализовать этому органу принадлежащие ему функции для достижения поставленных перед ним задач»⁵²⁹.

Прежде чем приступить к анализу предметного содержания элементов, определяющих юридическую конструкцию судебного управления, следует сказать, что судебное управление трактуется как специализированная деятельность, производная от судебной деятельности, что и определяет объем и характер управленческой деятельности его субъектов. Дело в том, что судебная система - это особая организованная система взаимодействия судейского сообщества. Все эти взаимоотношения регулируются через организационные формы и методы судебного управления, используемые различными ее субъектами в рамках регламентированной процедуры. Исторически сложилось, что в судебной системе, так же как в любой социальной группе, есть управляющие органы, которым «принадлежит право и обязанность выработки и принятия решения относительно деятельности управляемых подсистем, приведения решения в исполнение, контроля за его исполнением, поддержания соответствующего порядка, необходимого для этой деятельности. Эти права и обязанности могут быть получены по традиции либо установлены законодательным путем»⁵³⁰.

По мнению автора исследования, одним из таких управляющих органов с 1922 г. становится Пленум Верховного Суда РСФСР, полномочия которого были установлены Положением о судоустройстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. В соответствии со ст. 60 Положения устанавливалось, что на Пленум Верховного Суда РСФСР возлагается «правильное истолкование законов по вопросам

⁵²⁷ Гусев А., Колдин В. Актуальные проблемы информатизации судов // Российская юстиция. 2002. № 3. С. 2.

⁵²⁸ Гурьев А.А. Об устройении верховного управления в России. СПб., 1893. С. 71.

⁵²⁹ Черкасов К.В. К вопросу о содержании понятия «государственное управление» в российской юридической науке // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

⁵³⁰ Зиновьев А.А. Логическая социология. М., 2008. С. 102.

судебной практики, возбуждаемым отдельными коллегиями или отдельным составом судебного заседания той или иной коллегии, или по предоставлению Президиума Верховного Суда, Прокурора Республики или его помощника, состоящего при Верховном Суде»; рассмотрение, отмена и изменение приговоров судебных и кассационных коллегий Верховного Суда и любого иного суда республики по предложениям Президиума ВЦИК, Прокурора Республики, Президиума Верховного Суда и по протестам председательствовавших в заседаниях этих коллегий или их прокуроров; выборы дисциплинарной коллегии Верховного Суда; рассмотрение всех остальных вопросов, вносимых в пленум Верховного Суда⁵³¹. Между тем в Положении не раскрывается содержание остальных вопросов, которые могли бы стать предметом рассмотрения Пленума. Остается лишь предполагать, что это могли быть вопросы организационно-методического характера.

Положением о судоустройстве РСФСР 1926 г. более конкретизирована компетенция Верховного Суда РСФСР. В нем отмечается, что пленарное заседание Верховного Суда РСФСР ведает истолкованием законов по всем вопросам судебной практики в области процессуального и материального права⁵³².

Существенное влияние на организацию и деятельность Верховного Суда РСФСР оказал Закон о судоустройстве СССР 1938 г. Согласно Закону, структура и компетенция Верховного Суда РСФСР, как и других судов союзных республик, были существенно изменены. Из его состава исключались Президиум, Пленум и Специальная коллегия. Верховный Суд РСФСР стал действовать только в составе Коллегии по уголовным делам и Коллегии по гражданским делам. Верховный Суд РСФСР был лишен права давать руководящие разъяснения по вопросам применения законодательства, предоставленного ему ранее Положением о судоустройстве РСФСР 1926 г.⁵³³.

После принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судоустройстве был принят Закон «О судоустройстве РСФСР» (27 октября 1960 г.). С этого момента Верховный Суд РСФСР действовал в составе таких коллегиальных органов, как Пленум, президиум, судебные коллегии по гражданским и уголовным делам (ст. 51). Верховному Суду РСФСР было возвращено право через Пленум Верховного Суда РСФСР давать судам руководящие разъяснения по вопросам применения законодательства РСФСР при рассмотрении гражданских и уголовных дел. Инициировать рассмотрение таких вопросов мог сам Пленум на основании обобщения судебной практики, судебной статистики и решений, принятых по рассмотренным Верховным Судом РСФСР делам, а также Министр юстиции РСФСР и Прокурор РСФСР. Помимо того, Пленуму было предоставлено право входить в Президиум Верховного Совета РСФСР с представлениями по вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке, и по вопросам толкования законов РСФСР, а также заслушивать отчеты председателей судебных коллегий Верховного Суда РСФСР

⁵³¹ СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

⁵³² СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

⁵³³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. № 11.

о деятельности коллегий и утверждать составы судебных коллегий Верховного Суда РСФСР из числа членов Верховного Суда РСФСР⁵³⁴.

Из изложенного видно, что изначально Пленум в юридическом сообществе рассматривался как орган, обеспечивающий единообразное применение норм права, что и определяло его юридическую природу. Между тем постановления Пленумов как Верховного Суда РСФСР, так и СССР, постепенно стали приобретать очертания документа, носящего разъяснительный и организационно-рекомендательный характер, мобилизующий суды на выполнение задач, стоящих на данный момент перед государством. Среди них значительное место занимают постановления Пленумов, посвященные борьбе с преступностью, задачам, стоящим перед судами в связи с директивами партийных органов и другим, не имеющим никакого отношения к толкованию и разъяснению законодательства. Например, постановление ПВС СССР от 19 декабря 1959 г. «О деятельности судебных органов связи с повышением роли общественности в борьбе с преступлениями»; от 1 июля 1966 г. «О задачах судебных органов в связи с решениями XXIII съезда КПСС»; от 18 марта 1970 г. «О задачах судебных органов в связи с решениями декабрьского (1969) Пленума ЦК КПСС» и др. Названные и подобные им руководящие постановления Пленумов в основном состояли не из толкований и разъяснений по применению правовых норм, а более всего по обозначению вектора направления судебной политики государства. По мнению С.И. Гусева, в этом случае постановления Пленумов считались политико-юридическими документами, поскольку часто принимались на основании и во исполнение основополагающих постановлений ЦК КПСС и ЦК Компартий союзных республик⁵³⁵. К принятию такого рода постановлений Пленумов Верховные Суды СССР и РСФСР обязывались Конституцией СССР и конституциями союзных республик. Например, в соответствии со статьей 109 Конституции РСФСР Верховный Суд РСФСР являлся высшим судебным органом РСФСР и на него возлагался надзор за судебной деятельностью всех судебных органов РСФСР. Однако такую надзорную деятельность в юридическом сообществе рассматривали с разных позиций. В частности, Л.Н. Смирнов надзорные функции Верховного Суда СССР и верховных судов союзных республик рассматривал не как судебную деятельность, а как реализацию полномочий по осуществлению функции общего надзора⁵³⁶. Автор данной работы считает, что в рамках общего надзора вполне допустимо принятие постановлений Пленума по организационным вопросам. Однако законодатель не дает четкого разъяснения тому, что следует понимать под «надзором за судебной деятельностью всех судебных органов» и какова в этом роль Пленума и каким органом он является – совещательным, рекомендательным, надзорным или все же судебным органом. Например, Х.Б. Шейнин по этому поводу высказал следующую точку зрения. По его мнению, «функция дачи судами руководящих разъяснений хотя и

⁵³⁴ Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 588.

⁵³⁵ Гусев С.И. Руководящие разъяснения Пленумов Верховных Судов — важное средство укрепления социалистической законности// Бюллетень Верховного Суда СССР. 1984. №5. С.23.

⁵³⁶ Смирнов Л.Н. 50 лет Верховного Суда СССР // Верховный Суд СССР. М., 1970. С. 9.

осуществляется судебным органом, но не является осуществлением правосудия»⁵³⁷.

Однако, на взгляд автора исследования, правовую природу постановлений Пленума Верховного Суда СССР и РСФСР очень метко определил Р.З. Лившиц. Выводы ученого сводятся к тому, что «разъяснения Пленума — наиболее директивные и наименее судебные акты во всей судебной практике. В разъяснениях нет типичной для суда формы приговора или решения, в них отсутствуют конкретные обстоятельства того или иного дела. Разъяснения внешне выглядят как типичный акт органа законодательства или **управления** (выделено - Р.А.), в них можно при желании обнаружить, как в правовой норме, гипотезу, диспозицию и санкцию»⁵³⁸.

О каком же управлении мог рассуждать ученый? По мнению автора монографии, вероятнее всего Р.З. Лившиц вел речь о роли Пленума как об органе судебного управления, поскольку любое его постановление (по конкретному делу или организационному вопросу) не являясь актом правосудия позволяет выйти за рамки разъяснений по вопросам применения законодательства и одновременно давать судебным органам рекомендации по организации судебной деятельности, ставить перед ними цели и задачи и требовать их выполнения. При этом в постановлениях Пленумов можно было ссылаться не только на нормы материального и процессуального законодательства, но и на руководящие партийные и советские документы, то есть придавать им политический оттенок. Вполне возможно именно вследствие этого В.И. Тербилов пришел к выводу, что решения выносимые Пленумом Верховного Суда по конкретному делу, следует отличать от постановлений Пленума вообще⁵³⁹.

Таким образом, вопрос о правовой природе руководящих постановлений Пленумов является и по настоящее время достаточно спорным, и в юридической литературе по этому поводу нет единства мнений. Подтверждением тому является активное обсуждение данного вопроса в советской юридической науке. Некоторые авторы относят эти акты исключительно к актам толкования, не устанавливающим новых норм, другие - к актам, фактически содержащим нормы права, то есть к нормативным правовым актам. К концу 60-х годов прошлого столетия подавляющее большинство советских ученых признавало, что роль руководящих постановлений Пленумов сводится лишь к толкованию и разъяснению действующего законодательства⁵⁴⁰. По этому поводу очень верно высказался С.С. Алексеев, подчеркнувший, что функция разъяснения является для Пленума единственной, и, следовательно, только она определяет ее юридическую природу⁵⁴¹.

⁵³⁷ Шейнин Х. Б. Руководящие разъяснения Верховного Суда СССР — важное средство укрепления социалистической законности // Верховный Суд СССР / под ред. Л.Н. Смирнова, В.В. Куликова, Б.С. Никифорова. М., 1974. С. 142.

⁵³⁸ Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 5.

⁵³⁹ Тербилов В.И. Советский суд. М., 1973. С.132.

⁵⁴⁰ Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С. 131—150; Александров Н. Г. Советское трудовое право. М., 1963. С. 121; Добровольская Т.Н. Верховный Суд СССР. М., 1964. С. 95.

⁵⁴¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т.2. С.196-197;

Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.,1966. С.129-130.

Таким образом, реальное значение Пленума как высшего органа правосудия в обеспечении единообразного применения законов в судебной практике никто и никогда сомнению не подвергал. Отсюда следует, что Пленум Верховного Суда имеет свою самостоятельную правовую природу, цели и задачи которой прописаны в Законе. Например, согласно Положению о Верховном Суде СССР 1957 г. и Закону «О судоустройстве РСФСР» 1960 г. в полномочия Пленума входило лишь толкование и разъяснение законодательства. Практически такие же полномочия Пленума закреплены и в Федеральном конституционном законе от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Как видно из содержания приведенных правовых актов, Пленум дает разъяснения по вопросам применения законодательства СССР, РСФСР и Российской Федерации в целях обеспечения единства судебной практики только судам общей юрисдикции.

Между тем анализ фактического функционирования всех правовых средств, входящих в систему правового регулирования общественных отношений, показывает, что разъяснения Пленума обязательны не только для судей, поскольку они оказывали и продолжают оказывать в современный период правовое воздействие на неограниченный круг субъектов правоприменения.

Автор исследования приходит к выводу, что в ходе реализации предоставленных законом полномочий Пленум начал выходить за их рамки и наряду с функцией по толкованию и разъяснению конкретной нормы, стал выполнять функцию и органа судебного управления. Последняя реализуется в постановлениях Пленума посредством дачи конкретных указаний судам применительно к различным сферам организации судебной деятельности. Для иллюстрации рассмотрим постановление Пленума Верховного Суда СССР от 18 марта 1963 г. «О строгом соблюдении законов при рассмотрении судами уголовных дел». В нем не содержится ни толкования и ни разъяснения действующего законодательства, а ставятся перед судебными органами цели и задачи организационно-управленческого характера, направленные на обеспечение законности при рассмотрении уголовных дел. Постановление Пленума изобилует такими указаниями рекомендательно-директивного характера, как «никакие нарушения законности не могут быть оправдываемы ссылками на то, что это необходимо якобы в целях усиления борьбы с преступностью. Каждое уголовное дело, независимо от характера и тяжести совершенного преступления, служебного и общественного положения обвиняемого, должно разрешаться в точном соответствии с требованиями норм уголовного и процессуального права». О том, что данное постановление носит чисто общенадзорный и организационно-управленческий характер видно и из дальнейшего его содержания. В частности, Пленум, обращаясь к непосредственным исполнителям – судьям, указывает, что «некоторые судьи считают допустимым так называемые незначительные отступления от требований процессуального закона, забывая о том, что неукоснительное соблюдение предусмотренной законом процессуальной формы является непре-

менным условием установления истины по делу и принятия правильного решения»⁵⁴².

Наглядной демонстрацией того, что традиция последовательного и неуклонного следования исполнению функции судебного управления высшим органом правосудия не прерывается, является деятельность Пленума Верховного Суда Российской Федерации. В качестве примера можно привести постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 октября 2007 г. №52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях». В нем также не содержатся ни толкования, ни разъяснения текущего законодательства, а даются конкретные указания судейскому сообществу и его органам о путях разрешения поставленной проблемы. В нем речь идет о повышении личной ответственности судей за рассмотрение дел в установленные сроки и исключении фактов волокиты. Одновременно с этим обращается внимание судей на то, что в случае грубого или систематического нарушения процессуального закона, повлекшего неоправданное нарушение сроков разрешения дела и существенно ущемляющего права и законные интересы участников судебного процесса, с учетом конкретных обстоятельств, на судью может быть наложено дисциплинарное взыскание вплоть до прекращения полномочий. При этом делается ссылка на п.1 ст. 12.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»⁵⁴³. Пленум обращает внимание и председателей судов на необходимость осуществления постоянного контроля за движением уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях. Высший орган правосудия предлагает им реагировать на все факты грубого или систематического нарушения сроков рассмотрения дел, регулярно обобщать практику соблюдения судами процессуальных сроков разрешения дел, выявлять причины нарушения сроков и принимать меры к их устранению. Более того, Пленум в своем постановлении даже приводит перечень организационных форм, где необходимо рассматривать и обсуждать данные вопросы – это президиумы судов и семинары судей.

В постановлении Пленума не обойдены вниманием и судьи Верховного Суда РФ. Им предложено при выездах в регионы для изучения практики применения судами действующего законодательства обращать особое внимание на соблюдение процессуальных сроков рассмотрения дел. И опять же дается указание выявлять допущенные нарушения в целях их устранения. Результаты выездов обсуждать на семинарах, в необходимых случаях итоговые справки и другие материалы вносить на рассмотрение Президиума Верховного Суда РФ с участием председателя верховного суда республики, краевого, областного и равного им суда, куда был осуществлен выезд судьи Верховного Суда Российской Федерации.

В рассматриваемом контексте вполне обоснованным видится утверждение, что деятельность Пленума связана не только с толкованием и разъяснением действующего законодательства, но и постоянным включением его во внут-

⁵⁴² Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР. 1924-1963. М., 1964. С. 161-170.

⁵⁴³ Ведомости СНД и ВС РФ. 30.07.1992. № 30. Ст. 1792.

рисистемное судебное управление. Отсюда следует, что юридическая природа Пленума как высшего органа правосудия проявляется в основных чертах и юридических свойствах (толкование, разъяснение, рекомендации, управление), которые отражают специфику их нормативно-правового содержания. Каждая черта, юридическое свойство Пленума отображает определенный аспект его содержания как сложного правового феномена. Это особенно наглядно видно в приведенном постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 октября 2007 г. №52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях». При внимательном его рассмотрении в нем можно обнаружить как в правовой норме гипотезу, диспозицию и санкцию⁵⁴⁴.

Таким образом, по мнению автора данной монографии, статус Пленума Верховного Суда как в советский, так и в современный период сформулирован в законодательных актах не совсем точно. Безусловно, основное предназначение Пленума - это дача разъяснений по вопросам применения законодательства в целях обеспечения единства судебной практики. В то же время не следует умалять и огромные возможности данного коллегиального органа в организации судебной деятельности, то есть его роль во внутрисистемном судебном управлении. Поэтому следует признать, что основные черты и юридические свойства Пленума давно вышли за рамки лишь разъяснения законодательства. Если в некоторых постановлениях Пленумов использовать трансформационный лингвистический подход, то есть определять его содержание через его основные признаки, то можно обнаружить их сходство с ведомственными приказами. К примеру, приведенное выше Постановление Пленума «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» содержит в себе все элементы распорядительного документа, носящего административный характер. Оно обращено к нижестоящим судам и их руководителям, органам судейского сообщества и судьям. Постановление содержит констатирующую часть, в которой указаны цели и причины принятия такого постановления, а также распорядительную часть, в которой указаны предписываемые действия по устранению причин нарушения сроков рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях.

Таким образом, по мнению автора исследования, статус постановлений Пленума Верховного Суда СССР и РСФСР сформулирован в законодательных актах не совсем корректно. Компетенция Пленума - де-юре это толкование и разъяснение действующего законодательства, а де-факто это фактически сложившийся орган судебного управления, в котором сочетаются различные отрасли познания и управления. С одной стороны, для толкования и разъяснения действующего законодательства требуются юридические и научные познания во всех отраслях права; с другой – познания в области организации судебной деятельности, направленной на обеспечение качественного правосудия.

⁵⁴⁴ Лившиц Р.З. Указ. соч. С. 5.

§4 Суды и судебное управление в середине 1950-середине 1960 годов: источниковедческий аспект изучения

До середины 50-х годов XX в. эволюция судебной системы и судебного управления в советской России исследовалась крайне ограничено. Основная причина этого явления заключалась в том, что в силу своего репрессивного характера суды, особенно военные трибуналы и внесудебные органы (особые совещания, «тройки», «двойки») были предельно закрытыми от общества. Поэтому вопросы организации и деятельности судебных органов главным образом затрагивались в учебной литературе, в отдельных монографиях и статьях в большинстве своем практическими работниками, как правило, занимающими руководящие должности в системе судебно-прокурорских органов, и политическими деятелями. Среди них можно назвать имена В.И. Ленина, П.И. Стучки, Д.И. Курского, Я.Л. Бермана, Н.В. Крыленко⁵⁴⁵ и других. В работах этого периода суд был представлен как орган охраны законности, где развиваются и совершенствуются демократические принципы и институты судопроизводства и судоустройства, повышается роль общественности, расширяются права личности и обеспечиваются их гарантии. Например, достаточно интересны высказывания П.И. Стучки по поводу упразднения дореволюционного суда, создания новых судов и формы участия народных заседателей в суде. Участвуя в организации советских судов, П.И. Стучка полностью поддерживал ленинскую точку зрения. Он говорил: «Для меня с первого дня революции не было сомнений в том, что только на развалинах этого храма буржуазной справедливости нам удастся возвести здание социалистической справедливости, более скромное по своему внешнему виду, но бесконечно более прочное по своему содержанию». И далее продолжал: «Чем мы предполагаем заменить упраздненный классовый суд? Ответ может быть только один: выборным народным судом»⁵⁴⁶. Давая характеристику Декрету о суде №1 в части установления местного суда в виде одного судьи и двух заседателей, он писал: «Мы сами сознаем, что было бы даже полезно увеличить состав народного суда, но только соображения экономии нам преуказали наименьшее количество судей-обязательную тройку». Для рассмотрения дел особой важности П.И. Стучка предлагал увеличивать число народных заседателей до шести и даже до двенадцати⁵⁴⁷.

Из приведенного высказывания видно, что новое социалистическое право появилось в виде декретов Советской власти, в том числе и об устройстве судебной системы. Из содержания первых Декретов о суде усматривается, что объективная необходимость создания новой судебной системы определялась, прежде всего, потребностями юридического закрепления в законе воли господ-

⁵⁴⁵ Стучка П.И. 13 лет борьбы за революционно-марксистскую теорию права: сборник статей. 1917-1930. М.: Юриздат, 1931; Курский Д.И. Избранные статьи и речи /сост. А.С. Курская, К.С. Якуненок. 2-е изд. М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1958. 330 с.; Берман Я.Л. Очерки по истории судоустройства РСФСР/ предисл. Н.В. Крыленко. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1923. 72 с.; Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. М., 1927. Ч.1. С.69.

⁵⁴⁶ Стучка П.И. Указ. соч. С.8-12.

⁵⁴⁷ Стучка П.И. Старый и новый суд // «Петроградская Правда». 1918. 3,4 и 5 января.

ствующего класса и определения основных принципов судоустройства и судебного управления⁵⁴⁸. В качестве иллюстрации можно назвать такие принципы, как демократического централизма, классовости, кадрового обеспечения судебной деятельности, революционной законности и др. Это, безусловно, повлияло в дальнейшем и на юридически значимые интерпретации событий по формированию и развитию судебной системы и судебного управления в советской России. Такие научные работы в содержательном плане стали отличаться противопоставлением организации советского судоустройства дореволюционной и буржуазной судебных систем, восхвалением советской и фактическим замалчиванием многих принципиально важных страниц истории дореволюционных судебных органов и органов судебного управления, а подчас и искажением фактов. Между тем несмотря на то, что во многих работах В.И. Ленина⁵⁴⁹ и в постановлениях советской власти⁵⁵⁰ звучала идея строгого соблюдения законов РСФСР, в государственно-властных структурах стало усиливаться влияние партийного руководства. Понимая, что роль Советов как органов власти все более возрастает, партия стала принимать самое активное участие в государственном строительстве и во всех политических акциях, консолидируя членов партии и беспартийных партийно-политическим единством. В результате появляется партийное нормотворчество, оказавшее существенное влияние на процессы судоустройства и судебного управления в Советской России. Документы, создаваемые РКП(б), стали играть большую роль в процессе правотворчества Советского государства, иногда прямо являясь источниками права и подменяя законодательные акты, т.е. стали приобретать высшую юридическую силу. Среди таких партийных документов можно выделить две формы партийного правотворчества. В первом случае это сугубо партийные документы, затрагивающие организационные вопросы формирования и функционирования государственных институтов. Например, на XIV партийной конференции ВКП(б) (27-29 апреля 1925) впервые дается понятие «революционной законности», под которой понимается единообразное понимание и обязательное выполнение всех законов советской власти, недопущение самостоятельного толкования законов местными органами власти⁵⁵¹.

Обеспечение революционной законности рассматривалось как метод построения новых производственных отношений и ее выполнение увязывалось с осуществлением социально-экономической политики государства⁵⁵². Таким образом, по своему содержанию и своей роли такого рода партийные докумен-

⁵⁴⁸ Декрет СНК «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 г. //СУ РСФСР 1917. №4. Ст.50; Декрет ВЦИК «О суде» от 15 февраля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 26. Ст.420; Декрет СНК «О суде» от 20 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 52. Ст.589; Декрет СНК «О Революционных Трибуналах». 1918 г.//СУ РСФСР. 1918 № 35. Ст. 471; Декрет ВЦИК и СНК от 10.03.1921 г. «Положение о Высшем судебном контроле» //СУ РСФСР, 1921, № 15. Ст. 97.

⁵⁴⁹ Ленин В.И. Наброски тезисов Постановления о точном соблюдении законов// Полн. собр. соч. Т. 37. С. 129.

⁵⁵⁰ Постановление Чрезвычайного VI Всероссийского Съезда Советов «О революционной законности»//Съезды Советов в документах. М., 1959. Т. 1. С. 93.

⁵⁵¹ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 3. С. 385.

⁵⁵² Мигущенко О.Н. Обеспечение законности в деятельности Советского государства в 20-30-е годы XX в. // URL: urist.lip.ru.

ты выходили за рамки исключительно партийных установлений и рассматривались как политическая директива органам государственной власти, должностным лицам и даже гражданам.

Ко второй форме партийного правотворчества относятся совместные постановления правительства (Совет Народных Комиссаров – СНК) и руководящего партийного органа - ЦК ВКП(б). Особенно широкое распространение принятие таких совместных постановлений получило в 30-е годы. Теперь это были не просто партийные документы, обязательные для партийных органов и членов партии, а правовые акты, имеющие общеобязательный юридический характер. Таким образом, в иерархии нормативных актов появилось противоречие между законом и совместными постановлениями СНК и РКП (б). Поскольку совместные партийно-государственные стали восприниматься как инструмент государственной политики, воздействующий на жизнедеятельность всех звеньев государственного механизма, то они прочно заняли приоритетное место перед другими правовыми актами и даже законом. Для иллюстрации сказанного приведем несколько таких совместных постановлений, связанных в том числе и с деятельностью судебных органов: постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17 ноября 1938 г. «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия»⁵⁵³; Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания»⁵⁵⁴; постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 1 декабря 1938 г. «О порядке согласования арестов»⁵⁵⁵ и др.

К источникам, регламентирующим судопроизводство и судебное управление в определенные исторические периоды развития государства, относится и ведомственное правотворчество. Например, в Сталинский период Наркоматом юстиции и НКВД СССР издавались многочисленные директивы, приказы, инструкции, циркуляры, прямо противоречащие законам. Например, в директиве Наркомюста СССР №13с от 15 апреля 1938 г. «О квалификации контрреволюционных террористических высказываний» указывается, что в ряде мест установилась политически неправильная квалификация таких преступлений. В связи с этим судам дается конкретное указание, по каким статьям УК РСФСР квалифицировать такие преступления⁵⁵⁶.

Исходя из инструкций и приказов, издаваемых руководителем НКВД СССР в период сталинского правления, можно сделать вывод, что он был наделен правом своеобразного вето на законодательные акты. Наглядной иллюстрацией тому является оперативный приказ Народного комиссара внутренних дел СССР №00447 от 3 июля 1937 г., в котором определяется контингент и количество лиц, подлежащих репрессии, порядок проведения операции по репрессированию, его сроки и порядок следствия, организация и работы троек и даже

⁵⁵³ РГАСПИ. Ф.17.Оп. 3.Д.1003. Л.85-86

⁵⁵⁴ СП СССР.1939. № 34. Ст.235

⁵⁵⁵ РГАСПИ. Ф.17.Оп. 3.Д.1004. Л.6

⁵⁵⁶ Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Курск: ГУИПП «Курск», 1999. Ч.1. С.36-37.

меры наказания репрессируемым и порядок приведения приговоров, вынесенных в отношении них⁵⁵⁷.

Процесс концентрации политической власти в руках правящей элиты (партийных и государственных чиновников) сопровождался нарушением не только принятых законов, но и Основного закона - Конституции СССР 1936 г. Например, в советском законодательстве принцип независимости судей и подчинение их только закону впервые был зафиксирован в Конституции СССР 1936 г. (ст. 112). В последующем был выражен в Основах законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик (ст. 9)⁵⁵⁸, в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР, союзных и автономных республик (ст. 10), в Основах гражданского судопроизводства Союза ССР, союзных и автономных республик (ст. 9), в уголовно—процессуальных и гражданских процессуальных кодексах союзных республик.

Между тем на протяжении всего Сталинского периода правления для советского суда была совершенно неприемлема независимость от выраженной в законе политики Коммунистической партии, что подтверждается исследованиями авторитетных ученых. Например, в 1965 году вышла в свет работа группы авторов, видных ученых в области исследования советской судебной системы П.П. Гуреева, В.И. Каминской, А.А. Мельникова, В.М. Савицкого, М.С. Строговича «Демократические основы советского социалистического правосудия», в которой большое внимание уделено таким принципам, как выборность советского суда, законность в правосудии, рассмотрены специфические черты уголовно-процессуального и гражданского процессуального права. Через призму законодательных актов по организации деятельности суда были рассмотрены и вопросы судебного управления. Вместе с тем они указали и «грубейшие нарушения законности, которые учинялись во время распространения культа личности», «нарушения принципа независимости судей и подчинения их только закону, что, по их мнению, представляло постороннее вмешательство в осуществление правосудия». Далее они пишут: «Но даже в то время преступные нарушители законности не смогли уничтожить, упразднить этот замечательный принцип социалистического правосудия, как не смогли они уничтожить советскую законность, хотя причинили ей огромный вред»⁵⁵⁹. Легко себе представить, что было бы с авторами этой книги, если бы она вышла в свет хотя бы в начале 1953 г. Безусловно, чтобы написать такие слова должны были произойти серьезные перемены. Это лишний раз подтверждает тезис, что современная судебная система – это продукт длительного исторического развития, который постоянно трансформировался, изменял свой облик, непосредственно отражая перемены, происходившие в характере социально-экономических и политических отношений государства. Однако в главном она оставалась практически неизменной и довольно консервативной, поскольку во главу независимости

⁵⁵⁷ Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Курск: ГУИПП «Курск», 1999. Ч.1. С.310-318.

⁵⁵⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. №11.

⁵⁵⁹ Демократические основы советского социалистического правосудия /под ред. М.С. Строговича. М.,1965. С.30.

судей и самостоятельности судов и других принципов судоустройства и судебного управления, ставилось неукоснительное выполнение широкого диапазона условий, которые в целом можно определить как политико-идеологический фактор, довлеющий над судебной системой практически весь советский период. На взгляд автора исследования, наиболее нейтральной работой в идеологическом отношении, в которой были рассмотрены история советской судебной системы и органов судебного управления, можно назвать монографию М.В.Кожевникова «История советского суда» (1948 г.), переизданную в 1957 г. под названием «История советского суда 1917-1956 гг.»⁵⁶⁰. Ученый использовал большой объем нормативных и архивных документов, проделал огромную работу по поиску, отбору, анализу и систематизации материала по истории советской судебной системы и судебного управления, уделив при этом основное внимание действующим актам по организации суда и судопроизводства. Определенное оживление в изучении истории советских судебных органов и органов судебного управления относится лишь середине 60-х годов. В диссертациях С.А. Мусиной, Н.В. Блиновой⁵⁶¹, а также в работах И.Д. Перлова, В.П. Божьева, Т.Н. Добровольской, Ф.Г. Тарасенко⁵⁶² исследуются органы, осуществляющие судебное управление либо рассматриваются отдельные формы и методы организационного руководства судами во взаимосвязи с осуществлением правосудия. В своих исследованиях ученые показывали уже более объективную картину истории эволюции российской судебной системы и судебного управления, изменения других государственных институтов, призванных обеспечить соблюдение закона, защиту ценностей гражданского общества. Из их работ становится очевидным, что современные проблемы функционирования системы судебной власти имеют глубокие исторические корни, а их решение немыслимо без объективного учета опыта прошлого. Обращает на себя внимание, что 60-е годы стали эпохой возрождения гласности судебных процессов. В книге «Демократические основы советского социалистического правосудия» указывалось, что путем гласности судебная деятельность ставится под контроль масс, народа, общественности и в то же время обеспечивает воспитательный результат судебных процессов⁵⁶³. В свою очередь, Верховный Суд РСФСР в порядке судебного управления специально по этому поводу рекомендовал судам рассматривать судебные дела, имеющие общественное значение, с выездом на предприятия, колхозы, рабочие клубы, в тот коллектив, который наиболее затронут рассматриваемым судом преступлением. И в то же время Верховный Суд РСФСР предупреждал суды, что необходимо избегать отрицательных яв-

⁵⁶⁰ Кожевников М.В. История советского суда / под ред. И.Т. Голякова. М.: Юридическое издательство, 1948. 376с.; Кожевников М.В. История советского суда 1917-1956 гг. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. 384 с.

⁵⁶¹ Мусина С.А. Судебное управление в Советском государстве: автореф. дис.... канд. юр. наук. Л., 1953; Блинова Н.В. Управление в области юстиции в СССР: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1966;

⁵⁶² Божьев В.П. Добровольская Т.Н. Перлов И.Д. Организационное руководство судами в СССР (судебное управление). М., 1966; Тарасенко Ф.Г. Вопросы организации и деятельности советских судов. М. Госюриздат. 1958.

⁵⁶³ Демократические основы советского социалистического правосудия /под ред. М.С. Строговича. М., 1965. С.52.

лений, которые были связаны с проводимыми до 60-х годов так называемыми «показательными процессами», с односторонним освещением обстоятельств дела и обвинительным подходом⁵⁶⁴. Таким образом, преодоление некоторых недостатков историографии предшествующего периода имело довольно специфический характер, поскольку историкам права было довольно трудно оторваться от фактора приоритета политической конъюнктуры. Поэтому, по мнению автора исследования, подавляющая часть исследований приводилась в суженных рамках, определяемых: а) решениями высших партийных органов; б) уровнем понимания тогдашним руководством страны истории и современности; и наконец, обычным страхом исследователей, что история может повернуться вспять и тогда за свою позицию придется отвечать. В результате нередко исследователи шли на искажение фактов предыдущего исторического периода, нередко оправдывая произвол, репрессии бывшего руководства страны. Безусловно, это негативно сказывалось на научных изысканиях, а в целом влияло на развитие исторической науки. Таким образом, исследование эволюции судебной системы и судебного управления, как и любой другой науки, даже после сталинского правления по-прежнему определялось решениями высших партийных органов. Именно они определяли, какие из конъюнктурных наслоений предыдущего исторического этапа должны быть устранены и каким образом. Не случайно на совещании историков в 1962 г. А. Снегов⁵⁶⁵, констатируя, что фальсификация документов, искажение фактов приняло гигантские размеры, предложил установить для историков клятву, подобную присяге врачей: «Чтобы получить диплом доктора медицины, нужно дать присягу или торжественное обещание, что будешь честно работать.... А может доктор истории тоже должен дать обещание, что он будет честно пользоваться документами, не засоряя мозги людям»⁵⁶⁶.

Между тем в 60-е гг. началась довольно активная исследовательская работа по изучению истории судебной системы, которая уже к 70-м гг. дала неплохие результаты. При этом особое значение, на взгляд автора монографии, имеют исследования, связанные с решительным пересмотром устаревших подходов к освещению эволюции судебной системы и судебного управления, выработкой качественно новых принципов, созданием новой системы приоритетов в деятельности судебных органов. К ним относятся работы И.Д. Перлова, Д.С. Карева, Ф.Г. Тарасенко, С.В. Бородина, А.Я. Груна, А. Соловьева, Л.С. Симкина, Л.В. Филатовой, Г.П. Багурова, В.Б. Алексеева, В.П. Кашепова, С.М. Ходыревского, Э.Я. Стумбиной, Г.Н. Агеевой, О.М. Якуб, В.П. Шишкина, в которых, как правило, исследуются органы, осуществляющие судебное управление, либо рассматриваются отдельные формы и методы организационного руководства судами во взаимосвязи с осуществлением правосудия и со

⁵⁶⁴ О рассмотрении уголовных дел в выездных сессиях судов //Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1964. №8. С.1-2.

⁵⁶⁵ А.В. Снегов - деятель КПСС. Более 15 лет провел в ГУЛАГе. В годы «хрущевской оттепели» активно занимался реабилитацией жертв сталинских репрессий. Выступал за глубокую десталинизацию в СССР// Микоян С.А. Алексей Снегов в борьбе за «десталинизацию» // Вопросы истории. 2006. № 4. С.69-84.

⁵⁶⁶ М.Геллер. Вехи 70-летия. Очерки советской политической истории. Время Хрущева. Лондон, 1987.

статусом судьи⁵⁶⁷. Организации деятельности судов и судебного управления посвящены работы З. Шведовой и Н. Гурбатова⁵⁶⁸. Подробный анализ первых законодательных актов о суде и судебного управления проведен в трудах Л.Л. Маковской, А.С. Смыкалина⁵⁶⁹. Все это обусловило появление новых направлений исторических исследований, изучающих не только эволюцию самой судебной системы и судебного управления, но и положение судей, народных заседателей, их статус в советской судебной системе. Поэтому важнейшей задачей историографии исследуемого периода, да и последующих, стало изучение не столько судоустройства и судопроизводства, а организации судебной деятельности в преломлении через главную фигуру в суде – судью, его профессиональной деятельности, компетентности и подготовленности к этой сложной работе. Таким образом, история судебной системы - это не только эволюция судебной системы, но и повседневная деятельность судьи в ее историческом развитии. Исследователям было важно понять, как судьи относились к своему положению в историческом прошлом страны, в настоящий момент и как видят свой статус. В этом смысле история повседневной деятельности судьи представлялась также наиболее перспективным и актуальным направлением, которое получило свое развитие особенно на заключительном этапе советского периода. В заключение автор исследования приходит к выводу, что протекающие в 60-е гг. процессы десталинизации, становления демократического общества и движение к формированию основ правового государства создали для исследователей эволюции судебной системы и судебного управления благоприятную атмосферу для их реформирования. Возможность реализации таких исследований принадлежит к значительным завоеваниям цивилизованного общества, освобождением от страха репрессий за объективное освещение истории нашего государства, в том числе и судебной системы, которая благодаря началу демократических преобразований, положенных в 60-е гг., постепенно превращается в сложную систему институтов, выполняющих важные социальные функции. Исследование переломного момента в истории российской судебной

⁵⁶⁷ Перлов И.Д. До конца завершить реформу судебного управления в СССР // Советское государство и право. 1957. № 1. С.13-26; Карев Д.С. Некоторые вопросы законодательства об устройстве судов СССР и союзных республик // Советское государство и право. 1957. № 5. С.99; Тарасенко Ф.Г. Вопросы организации и деятельности советских судов. М., Госюриздат. 1958. С.119,122; Бородин С.В., Грун А.Я. К вопросу о реформе судебного управления и следственного аппарата в СССР // Советское государство и право. 1957. №7. С.90; Соловьев А. Ревизионная деятельность областного суда // Советская юстиция. 1962. № 22. С.7; Симкин Л.С. Основные функции организационного руководства судами (судебного управления): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1978; Филатова Л.В. Проблемы совершенствования нормативных актов в области судебного управления (организационного руководства судами): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1976; Организация судебной деятельности. отв. ред. Г.П. Багуров. М.: Юрид. лит. 1977; Алексеев В.Б., Гравина А.А., Кашепов В.П. и др. Проверка организации работы судебных органов. М.: Юрид. лит., 1978; Ходыревский С.М. Суд и судебное управление. Воронеж, 1976; Стумбина Э.Я. Судебное управление. Рига, 1973; Агеева Г.Н. Организационное руководство судами. М.: ВЮЗИ, 1978; Якуба О.М., Шишкин В.П. Управление в области советской юстиции. Харьков, 1977.

⁵⁶⁸ Шведова З. Работа областного суда по руководству народными судами // Советская юстиция. 1964. №17. С.6-8; Гурбатов Н. Организация работы областного суда // Советская юстиция. 1970. №9. С.23-24.

⁵⁶⁹ Смыкалин А.С. Реорганизация органов судебного управления на местах в 1922-1924 гг. // Проблемы права, социалистической государственности и социального управления: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: Издательство УрГУ, 1978. Вып.73. С.137-142; Маковская Л.Л. Организационное руководство судами (органы судебного управления) в губерниях Урала в 1917-1922 гг. // Пермский университет. Ученые записки. 1973. №284. С.163-174.

системы, ее модернизации еще раз свидетельствует, что в Советской России был демократический опыт и не все было построено на авторитаризме, произволе и насилии. И как считает А.И. Лукьянов, но только применительно к развитию парламентаризма в России, «это и заставляет еще раз, теперь уже на базе исследований современной исторической и историографической науки, обратиться к вопросу о наших русских, российских корнях и традициях осуществления государственной власти»⁵⁷⁰, что в полной мере можно отнести и к эволюции судебной системы страны. В контексте осуществляемых в настоящее время комплексных мероприятий по реформированию судебной системы страны, представляется целесообразным обращение к историческому опыту модернизации репрессивной сталинской модели судебных органов и судебного управления в 1953-1964 годы на основе преемственности демократических начал, расширения внутрисистемного управления и введения его в строгое правовое русло.

Глава V

ЭВОЛЮЦИЯ СОВЕТСКОГО СУДЕБНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЕ ВНУТРИСИСТЕМНОЕ СУДЕБНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: НОВИЗНА И ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ

§1 Организация судебного управления в период с середины 1960 до середины 1990 гг.

Период с 1970 до середины 1990 годов – один из самых противоречивых в истории страны. На взгляд автора, этот период в истории модернизации судебного управления имеет особое значение, поскольку реформа данного института обернулась контрреформой, повернувшей вновь к централизации и усилению позиции исполнительной и партийной власти. В этот период начинается решительный пересмотр подходов хрущевской администрации к решению общегосударственных проблем, выработка качественно новых принципов и системы приоритетов в деятельности институтов власти. Между тем институт судебного управления, являясь продуктом длительного исторического развития, став практически самостоятельным, постоянно трансформировался, изменял свой облик, непосредственно отражая перемены, происходящие в судебной системе. Однако в главном судебное управление, повторяя формы и методы предыдущих исторических периодов (начиная от самодержавия и до предыдущего советского периода), оставалось практически неизменным и довольно консервативным. В данной связи очевидно, что функционирование системы судебного управления имело глубокие исторические корни и его последующая трансформация была немислима без объективного учета опыта прошлого. В

⁵⁷⁰ Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М., 2009. С. 19.

этот период историографический анализ поставленной проблемы обуславливает выделение двух основных этапов изучения истории судебного управления. Первый из них относится к 1970–середине 1980 гг., а второй охватывает середину 1980 до середины 1990 гг. практически до начала нынешнего столетия. Анализ историографии проблемы показывает, что в рамках данного периода, вплоть до середины 1990 гг. эволюция института судебного управления исследовалась крайне ограниченно. В основном исследования были посвящены развитию судебной системы, но были и работы, посвященные организации судебной деятельности, организационному руководству судами (судебному управлению)⁵⁷¹. Характерно то, что все работы первого периода (1970–середина 1980 гг.) связаны общей методологией, в основе которой лежала концепция коммунистического строительства. В общих чертах данные концептуальные установки способствовали утверждению уважения к закону, побуждали к настойчивой борьбе с преступностью. И совершенно не случайно начало данного периода совпадает с эволюцией методов уголовной политики (1966 г.), связанной с принятием решительных мер по борьбе с преступностью. С принятием 23 июля 1966 г. постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по усилению борьбы с преступностью» были внесены изменения в уголовное законодательство, которые и определили линию деятельности правоохранительных органов страны, в том числе и судебной системы, на ряд последующих лет. Отличительная черта уголовной политики страны в этот период – это жесткая карательная практика. Предполагалось, что строгость уголовных наказания непременно приведет к снижению преступности, вплоть до полной ее ликвидации. Одним из направлений борьбы с преступностью государство выбрало борьбу со всеми видами хулиганства. Как отмечает В.И. Радченко: «В основе такой политики лежала простая идея в стиле вульгарного марксизма. Поскольку в социалистическом обществе ликвидированы социальные корни преступности, проблема заключается в распушенности отдельных личностей, то есть хулиганов, ибо на хулиганской почве совершается большинство всех преступлений»⁵⁷². Подобный подход не замедлил дать свои результаты: уже в 1966 г. количество осужденных к лишению свободы увеличилось в полтора раза – до 491,3 тысячи человек. С этого года в стране начался и последующий, практически непрерывный рост как преступности, так и судимости⁵⁷³. Таким образом, теоретические и практические концепты Коммунистической партии Союза ССР в полной мере определили отказ от стратегии противодействия преступности, проводившейся в начале 60-х, основанной на приоритете мер воспитательно-профилактического характера. Советские судьи до середины 1960 гг.

⁵⁷¹ Божьев В.П., Добровольская Т.Н., Перлов И.Д. Организационное руководство судами в СССР (судебное управление) / под общ. ред. И.Д. Перлова. М.: Изд-во Юридическая литература, 1966; Сладков К.С. Выборы районных (городских) народных судов. М.: Юридическая литература, 1975; Нажимов В.П. Суд как орган правосудия по уголовным делам в СССР // Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР / Труды кафедры правоведения Калинингр. гос. ун-та. Калининград: Кн. изд., 1970; Макаров Н.П., Москвин С.С. Организация работы народного суда. М.: Юридическая литература, 1974.

⁵⁷² Радченко В.И. Хорошо сидим. Почти четверть мужского населения уже прошла тюремные университеты // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2008. № 4.

⁵⁷³ Радченко В.И. Указ. соч.

(после сталинского периода) были ориентированы на значительное усиление роли общественности в борьбе с преступностью и ослабление мер уголовно-правового принуждения. В связи с чем в их правосознании упорно формировалась идея замены мер уголовного наказания воспитательным воздействием со стороны общественности. Однако к началу 1970 гг. эти ориентиры сменились, и наметился поворот к применению самых строгих мер уголовного наказания в отношении рецидивистов и лиц, совершавших тяжкие преступления, то есть уголовная политика страны становится стабильно жесткой, репрессивной. Такое положение не могло не повлечь за собой увеличение нагрузки на судей и аппарат суда. Безусловно, данное обстоятельство стало оказывать отрицательное влияние и на организационное руководство (судебное управление) нижестоящими судами, поскольку судьи вышестоящих судов были заняты в основном осуществлением судебного надзора.

Еще одной особенностью исследуемого периода в стране является смена вектора направления в сторону пересмотра децентрализации государственного управления и возврата к сталинской системе жесткой централизации управления, что нельзя назвать не иначе, как контрреформированием государственно-правовой реформы 1950-1960 гг.

Безусловно, это не могло сказаться на независимости и самостоятельности судебной системы, что подтверждается принятием 30 июня 1970 г. совместного постановления ЦК КПСС и Совет Министров СССР «О мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов», в котором указывалось на необходимость повышения уровня государственного руководства судами и органами прокуратуры, и восстановления органов юстиции в СССР⁵⁷⁴. Вслед за ним 31 августа 1970 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «Об образовании союзно-республиканского Министерства юстиции СССР», а 10 декабря того же года принимается Закон СССР № 565-VIII, которым вносились изменения в Конституцию СССР, предусматривающие, в том числе и восстановление Министерства юстиции СССР⁵⁷⁵. В последующем было воссоздано и союзно-республиканское Министерство юстиции РСФСР, равно как и других союзных республик, которым возвратили функции по организационному руководству судами (судебному управлению). Начиная с этого момента и до начала 1990-х годов в полномочия органов юстиции входили: организация судебной деятельности, контроль, подбор и расстановка кадров, проверка и ревизии судов, организационное, финансовое и материальное обеспечение судебной системы. Полностью структура и функции органов юстиции оформились лишь спустя два года. Например, в РСФСР - только к середине 1972 года после принятия Советом Министров РСФСР Положения о Министерстве юстиции РСФСР⁵⁷⁶. В соответствии с Положением о Министерстве юстиции СССР оно

⁵⁷⁴ Шамба Т.М. Ленинские принципы партийного руководства правоохранительными органами//Правоведение. 1976. № 5

⁵⁷⁵ Закон СССР от 10 декабря 1970 г. № 565-VIII «Об утверждении Указов ПВС СССР об образовании и преобразовании некоторых органов государственного управления и о внесении соответствующих дополнений в статьи 70 и 78 Конституции (Основного Закона) СССР»

⁵⁷⁶ Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Указ. соч. С. 268.

было призвано осуществлять организационное руководство судами, и на него возлагалась «ответственность перед партией, государством и народом» за состояние организации работы судебных органов. Министерство, как уже указывалось, наделялось полномочиями по проверке организации работы судебных органов, заслушиванию руководителей судов и судей, и могло принимать любые другие организационные меры для улучшения судебной деятельности. Например, Министр юстиции СССР был вправе вносить на рассмотрение Пленума Верховного Суда СССР предложения о даче судам руководящих разъяснений даже по вопросам применения законодательства⁵⁷⁷. По мнению автора исследования, все проводимые преобразования в области организационного руководства судами (судебного управления) были нацелены на возвращение сталинской модели судебного управления. Они не отличались новизной и сколько-нибудь ощутимой самостоятельностью предложенных идей. В содержательном плане воссоздаваемый институт судебного управления в основном вновь сводился к организационному руководству судами через воссозданные органы юстиции (в этот период судебное управление стало обозначаться термином «организационное руководство судами») и к неукоснительному исполнению решений Коммунистической партии. Например, первостепенные задачи работников юстиции и судов в области обеспечения отправления правосудия определялись исходя из решений XXVI Съезда КПСС, а сферой наиболее тесного сотрудничества органов юстиции, суда и прокуратуры в этот период становится борьба с преступностью⁵⁷⁸. Следует отметить, что в довольно обширном блоке руководящих документов, в которых осуществлялся анализ политики КПСС, комментировались партийные решения в правоохранительной сфере, значительное место продолжали занимать постановления Пленумов Верховного Суда СССР и РСФСР. Так, 6 октября 1970 г. и 7 июля 1971 г. были приняты постановления Пленумов Верховного Суда СССР, соответственно, «О задачах судов по выполнению постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР» от 30 июля 1970 года «О мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов» и «О дальнейшем совершенствовании деятельности судов по осуществлению правосудия в свете решений XXIV съезда КПСС»⁵⁷⁹. Данные постановления носили общий организационно-управленческий характер и ставили перед судами задачи по различным направлениям их деятельности, в том числе по обеспечению всестороннего взаимодействия с органами исполнительной власти, улучшения координации работы с правоохранительными органами по борьбе с преступностью. Руководящие указания, данные в названных постановлениях, были призваны обеспечить единообразное понимание судами политики КПСС и Советского правительства в сфере осуществления правосудия, сконцентрировать внимание судей на основных политических вопросах деятельности судебных органов на определенном историческом этапе развития советского общества. Таким образом, можно констатировать, что относительная

⁵⁷⁷ Социалистическая законность. 1972. №6.С. 30-32

⁵⁷⁸Теребилов В.И. Укрепление законности – общая задача органов юстиции, суда и прокуратуры //Социалистическая законность. 1972. № 6.

⁵⁷⁹ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1971. № 4. С. 7.

самостоятельность и независимость советских судов, появившаяся в 1963 г. в связи с упразднением органов юстиции, была вновь утрачена с воссозданием органов юстиции. Теперь задачи деятельности судов формулировалась не вышестоящими судами, а в основном органами юстиции, со ссылками на решения съездов и пленумов ЦК КПСС. Деятельность судебной системы ограничивается жесткими рамками идеологической парадигмы «строительства коммунизма», политической монополией партийно-государственных структур. В пирамиде системы правовых норм находятся правила, исходящие от ЦК КПСС либо от его структурных подразделений – Политбюро (Президиума), Оргбюро, Секретариата, отделов. В силу уже сложившегося политического обычая эти нормы имели приоритет перед любыми другими правовыми актами. По традиции, укоренившейся еще в Сталинский период, суды продолжали оставаться важным элементом командно-административной системы страны и выступают более всего как репрессивные органы по выполнению задач, поставленных центральными партийными органами. Подтверждением тому может служить приветственное письмо участников торжественного собрания, посвященного 60-летию советского суда (декабрь 1977 г.), в котором советские юристы заверили партию и правительство, лично Л.И. Брежнева, что работники судов и органов юстиции еще настойчивее будут работать по претворению в жизнь решений XXV Съезда КПСС, внесут достаточный вклад в осуществление предначертаний ленинской партии⁵⁸⁰. При этом заслуживает внимание, что во всех актах, возрождавших органы юстиции, содержались довольно жесткие требования о том, что они (органы юстиции) не должны действовать в ущерб независимости судов, соблюдая принцип независимости судей и подчинения их только закону. Тем не менее на практике все это выглядело совершенно иначе. Министерства юстиции СССР и РСФСР, министерства юстиции автономных республик, отделы юстиции исполнительных комитетов краевых, областных, городских Советов народных депутатов продолжали, как и в Сталинский период, заслушивать доклады председателей судов по вопросам как организации деятельности судов, так и качества отправления правосудия. Полномочия органов юстиции по организационному руководству судами (судебному управлению) были закреплены и в союзных законах о судеустройстве. В частности, в соответствии со ст. 19 Закона РСФСР «О судеустройстве РСФСР», принятом в июле 1981 года, в компетенцию Министерства юстиции РСФСР, министерств юстиции автономных республик, отделов юстиции исполнительных комитетов краевых, областных, городских Советов народных депутатов в обобщенном виде входили: разработка предложений по вопросам организации судов, проведение выборов судей и народных заседателей; руководство работой с кадрами судов, проверка организации работы и деятельности судов, изучение и обобщение судебной практики, координация этой деятельности соответственно с Верховным судом РСФСР, верховными судами автономных республик, краевыми, областными, городскими судами, судами автономных областей и автономных округов,

⁵⁸⁰ Советская юстиция. 1978. № 2.

организация работы по ведению судебной статистики⁵⁸¹. В названный выше Закон была введена еще одна новелла, направленная на ущемление независимости судов. В соответствии с п. 6 ст. 37 Закона председатели краевых, областных, городских и других судов областного уровня были обязаны представлять отчет и докладывать о деятельности суда соответствующему Совету народных депутатов⁵⁸².

В исследуемый период организационное руководство судами со стороны органов юстиции прослеживается и по многим другим направлениям деятельности судов. В частности, органы юстиции определяли состав районного (городского) народного суда, количество народных судей и народных заседателей, организовывали замещение временно отсутствующего председателя районного (городского) народного суда или народного судьи, определяли порядок избрания и подотчетности краевого, областного, городского суда, суда автономной области и суда автономного округа, и на них же лежала обязанность организации досрочного освобождения судей от занимаемых должностей. Ведомственные нормативные акты Министерства юстиции РСФСР, в том числе инструкции и разъяснения, изданные по относящимся к его компетенции вопросам организационного руководства деятельностью судов, являлись обязательными для работников судов и судей. К таким приказам и постановлениям в полной мере можно отнести: «О дополнительных мерах по реализации замечаний и предложений избирателей, высказанных в ходе выборов народных судей», «О резерве кадров руководителей органов юстиции и судов», «Об итогах работы по укреплению материально-технической базы судов», «О допускаемых в судах нарушениях процессуальных и профессионально-этических норм судопроизводства», «О совершенствовании деятельности органов, учреждений юстиции и судов в условиях расширения демократии и гласности» и др.⁵⁸³.

Справедливости ради следует отметить, что органы юстиции после их воссоздания многое сделали для организационного обеспечения деятельности судов. В целом нельзя не отметить их усилия по обеспечению судов надлежащими помещениями, принятию мер по улучшению организации работы в судах, оснащению современной на тот период оргтехникой и решение иных вопросов по многим другим направлениям. Тем не менее стиль руководства органов юстиции ничуть не изменился и остался прежним, вплоть до их вмешательства в процессуальную деятельность судов. Безусловно, все это наносило серьезный ущерб независимости и самостоятельности судей и тем самым еще более обостряло далеко не простые взаимоотношения между органами юстиции и судами. Показателен в этом отношении приказ министра юстиции РСФСР от 04.11.1988 г. «О превышении полномочий и нарушении служебной этики начальником отдела юстиции Свердловского облисполкома т. Дмитриевым Г.П.», из которого видно, что при рассмотрении административного материала о наруше-

⁵⁸¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР . 1981. №28. Ст.976.

⁵⁸² Приказы, указания, инструкции Верховного Суда РСФСР, Министерства юстиции СССР и РСФСР, нотариата, адвокатуры. Архив Курганского областного суда. Д. № 3/1988.

⁵⁸³ Приказы, указания, инструкции Верховного Суда РСФСР, Министерства юстиции СССР и РСФСР, нотариата, адвокатуры. Архив Курганского областного суда. Д. № 3/1988.

нии установленного порядка проведения митингов судья Л.С. Кудрин счел необходимым исследовать дополнительные материалы и слушание отложил. Однако запрошенные материалы ему представлены не были, тогда судья прекратил производство по делу за отсутствием состава административного правонарушения. Указанные действия вызвали неодобрение у отдельных должностных лиц города, и судья был приглашен к начальнику отдела юстиции на беседу, проходившую с участием прокурора района и начальника РУВД, где ход судебного разбирательства получил критическую оценку. Как указывается в приказе, начальник отдела юстиции Г.П. Дмитриев вместо оказания конкретной помощи в рассмотрении новой, к тому времени сложной категории дел, встал на путь администрирования и не только не оградил судью от неприкрытого давления, но и распорядился передать находившиеся в производстве аналогичные дела другому судье, а затем приехал в суд и прервал судебное заседание, которое вел судья Л.С. Кудрин, потребовал от него объяснений, высказав ему претензии, которые объективно были расценены как вмешательство в судебную деятельность. В данном случае судья Л.С. Кудрин за свою «строптивость» и ненадлежащее исполнение своих обязанностей был досрочно освобожден от судейской должности, и только его жалоба в Министерство юстиции РСФСР послужила поводом для проведения проверки, восстановления на работе судьи и наказания начальника отдела юстиции⁵⁸⁴. Отсюда следует, что за органами юстиции по-прежнему, хотя и в ограниченных пределах, продолжало сохраняться право проведения проверок в судах и тем самым влияния на судей, о чем красноречиво свидетельствует, в том числе, и справка «О допускаемых в судах нарушениях процессуальных и профессионально-этических норм судопроизводства», подготовленная управлением судебных органов Министерства юстиции РСФСР в марте 1988 года. В ней в обобщенном виде приведены многочисленные нарушения, выявленные органами юстиции при проверке судов как организационных, так и процессуальных вопросов (нарушение процессуальных норм о самоотводе судьи, нарушение требований закона при постановлении обвинительного приговора и др.). За каждый случай допущенных нарушений процессуального закона, как указано в обобщении, судьи привлечены к дисциплинарной ответственности⁵⁸⁵.

В исследуемый период Министерством юстиции СССР были разработаны методические рекомендации №К-8-392 от 11.07.1988 г. «Об организации работы по предупреждению незаконного осуждения граждан», в которых министерствам и отделам юстиции на местах давалось указание о проведении служебных проверок в отношении народных судей по всем фактам необоснованных осуждений. При этом в приказном порядке рекомендовалось устанавливать причины судебных ошибок, решить вопрос об ответственности народных судей, постановивших незаконные приговоры, разработать меры по их предупреждению и каждый такой факт обсудить на заседании коллегии или оперативном

⁵⁸⁴ Приказы, указания, инструкции Верховного Суда РСФСР, Министерства юстиции СССР и РСФСР, нотариата, адвокатуры. Архив Курганского областного суда. Д. № 3/1988. С.45.

⁵⁸⁵ Там же. С.185.

совещании. Обо всех случаях проведения таких служебных проверок в отношении судей предписывалось направлять в Министерство юстиции РСФСР специальные донесения, в которых в обязательном порядке должны были быть указаны конкретная вина судей, вынесших приговор, а также членов вышестоящего суда, не исправивших их ошибку, данные об этих судьях и принятых к ним мерах⁵⁸⁶. Руководящая роль органов юстиции видна и из других архивных материалов. Так, приказом начальника отдела юстиции Курганского облисполкома №128 от 13.11.1981 года за искажения, допущенные при составлении государственной статистической отчетности по рассмотрению уголовных и гражданских дел в Щучанском районном суде, был поставлен вопрос об освобождении председателя районного суда от должности⁵⁸⁷.

Рассматриваемый период характерен еще и тем, что судьи и председатели судов, как правило, являясь членами КПСС и депутатами советов различных уровней, систематически испытывали давление со стороны партийных и срощившихся с ними советских органов власти, в результате чего допускалось даже необоснованное осуждение граждан. По данным, опубликованным в газете «Известия», 27% работников правоохранительных органов и 47% граждан признали типичным явлением давление на суд со стороны партийных и советских органов. Многие считали причиной необоснованного осуждения лиц, неугодных местным властям, круговую поруку властей и правоохранительных органов, в том числе и судей⁵⁸⁸. Исследования Института государства и права АН СССР показали, что в исследуемый период степень давления на суд и судей все более возрастает. Если в 70-х годах лишь 10% опрошенных судей заявили, что подвергались всякого рода незаконным воздействиям, то в начале 80-х годов на это указали 25% судей, а в конце 80-х годов об этом заявили уже более половины⁵⁸⁹. Вероятно, организационное руководство судами продолжалась бы и поныне, но в стране начались огромные политические и демократические преобразования, повлиявшие и на будущее судебной системы России. К ним можно в полной мере отнести начало судебной реформы, объявленной в 1988 году на общесоюзном уровне резолюцией XIX-ой Всесоюзной конференции КПСС⁵⁹⁰, а также принятие первого Закона СССР от 4 августа 1989 г. «О статусе судей в СССР»⁵⁹¹, который стал важным шагом на пути утверждения самостоятельной и независимой судебной власти. Начало судебной реформы и изменения в статусе судей, по существу, стали завершением целой эпохи судебного управления (организационного руководства судами), вмешательства исполнительных и партийных органов в их деятельность. В первую очередь, этому способствовало принятие в ноябре 1989 года Основ законодательства Союза

⁵⁸⁶ Приказы, указания, инструкции Верховного Суда РСФСР, Министерства юстиции СССР и РСФСР, нотариата, адвокатуры. Архив Курганского областного суда. Д. № 3/1988. С.45. С.170.

⁵⁸⁷ Архив отдела юстиции Курганского облисполкома. Ф.№ р-2312. Оп.1л. Д.236. С.79-80.

⁵⁸⁸ Известия.1988. 30 янв.(Цит.по: Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М.:Наука, 1990.С. 219).

⁵⁸⁹ Савицкий В. Выборы судьи //Правда.1988.19 мая.

⁵⁹⁰ КПСС в резолюциях.1988. Т.13. С. 462.

⁵⁹¹ Ведомости Совета Народных Депутатов и Верховного Совета СССР (далее - Ведомости СНД и ВС СССР).1989. №9. Ст.223.

ССР и союзных республик о судеустройстве, которыми органам юстиции было отказано в праве производить, под каким бы то ни было предлогом проверки деятельности судов. В нем впервые вместо термина «организационное руководство судами» было использован термин «организационное обеспечение деятельности судов». Тем самым подчеркивалось, что органы юстиции во взаимоотношениях с судами должны ориентироваться не на командно-административные методы работы с судами (организационное руководство), а, прежде всего, на оказание содействия им⁵⁹².

§2 Современная судебная реформа – воплощение концептуальных идей XIX Всесоюзной конференции КПСС (1988 г.)

Середина 80-х гг. характеризуется вступлением Советской России в полосу экономического и политического кризиса, который начал проявляться ещё в период руководства Политбюро ЦК КПСС во главе с Л.И. Брежневым. Попытки оживить общественно-политическую и экономическую жизнь в стране до 1985 года путем разработки продовольственной программы, укрепления трудовой дисциплины, усиления борьбы с нетрудовыми доходами, хищениями, взяточничеством и коррупцией, ощутимых результатов не принесли. В современных историко-юридических исследованиях почему-то принято считать, что стартовой точкой перестройки является 23 апреля 1985 г., когда на апрельском Пленуме ЦК КПСС было заявлено о планах широких реформ, направленных на всестороннее обновление общества, краеугольным камнем которых должно было стать «ускорение социально-экономического развития страны», использование «потенциальных возможностей социализма», и обществу в этой связи предстоит преодолеть порочную сталинскую модель социализма и двигаться к «лучшему», «настоящему» социализму, т.е. ленинскому⁵⁹³.

Между тем в истории нашей страны было немало подобных пленумов ЦК КПСС, партийных форумов, где постоянно объявлялось об обновлении общества, ускорении, эффективности и т.п. И в этот раз были такие же общие слова об укреплении социализма, реконструкции производства в экономической сфере и обновления социализма в политике, лишней раз подтверждающие отсутствие четкой стратегии реформ. На взгляд автора исследования, перестройка началась с момента оформления новой идеологической конструкции, содержание которой было изложено на январском 1987 г. Пленуме ЦК КПСС «О перестройке и кадровой политике». На этом Пленуме уже указывалось на несвоевременность и недооценку со стороны ЦК КПСС необходимости перемен в стране, догматизм и закостенелость, не позволившие осуществить объективный анализ состояния общества, на преодоление застойных процессов, обновление всех сторон жизни страны, придание социализму самых современных форм, полную демократизацию общественной жизни. Составляющими пере-

⁵⁹² Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. №23. Ст.441.

⁵⁹³ Материалы апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС (23 апреля 1985 г.). М.: Политиздат, 1985. С. 17.; Барсенков А.С. Введение в современную российскую историю 1985-1991. М., 2000. С. 66.

стройки должны были стать: радикальная реформа управления (замена административных методов управления экономическими); осуществление глубоких перемен в политической системе, но без отступления от принципиальных базисных основ и, наконец, правовая реформа. Таким образом, своеобразным толчком для разрушения командно-административной системы страны послужил январский Пленум ЦК КПСС «О перестройке и кадровой политике», который прошел под лозунгом «Больше демократии!»⁵⁹⁴. В свою очередь, началом реформы политической системы государства послужила уже XIX Всесоюзная партийная конференция (июнь-июль 1988 г.), где было заявлено о поддержке идеи развитого социализма и дальнейшем развитии гласности и демократии. В частности, в одной из итоговых резолюций конференции «О гласности» указывалось, что дальнейшее развитие гласности есть важнейшая политическая задача, от развития которой напрямую зависит развитие не только демократии, но и перестройки в целом⁵⁹⁵. Партийная конференция признала, что необходимыми атрибутами демократического социализма должны стать: система разделения властей, парламентаризм в рамках Советов, гражданское общество, прекращение подмены и вмешательства КПСС в деятельность хозяйственных и государственных органов.

По мнению автора исследования, положения XIX Всесоюзной конференции КПСС имеют огромное историческое значение. Они послужили своего рода стартовой платформой для конституционной реформы, ставшей центральным звеном политических преобразований. На основе двух резолюций «О демократизации советского общества и реформе политической системы» и «О неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы страны» конференция поставила вопрос о кардинальном реформировании системы Советов, которые должны были представлять политическую основу СССР и основу деятельности государственного аппарата. Поэтому обеспечение полновластия Советов было определено как решающее направление реформы политической системы. Как уже указывалось выше, одной из составляющих перестройки являлась правовая реформа, призванная обеспечить верховенство закона во всех сферах жизни общества, усилить механизм поддержания социалистического правопорядка на основе развития народовластия. Продолжая свое видение правовой реформы, конференция указала, что одна из важнейших задач перестройки - это повышение роли и авторитета суда в системе социалистической демократии, обеспечение безусловной независимости судей и подчинения их только закону. В числе гарантий укрепления независимости судей должны были стать избрание районных, окружных, областных и краевых судов вышестоящими Советами народных депутатов, а также установление более продолжительного срока их полномочий⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ Материалы Пленума ЦК КПСС. 27-28 января 1987 г. М.: Политиздат, 1987. 94 с.

⁵⁹⁵ XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза (28 июня-1 июля 1988 г.): Стенографический отчет: в 2 т. М.: Политиздат, 1988. Т. 2. С. 166-170.

⁵⁹⁶ Резолюции XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. М.: Изд. полит. лит. 1988. С.45.

Между тем к этому времени все настойчивее стали пробивать дорогу идеи самостоятельности судов, укрепления независимости судей, возрождения демократических форм судопроизводства, необходимости восприятия мировых стандартов цивилизованного правосудия, в частности суда с участием присяжных заседателей, принципов состязательности, презумпции невиновности, судебной защиты прав и свобод граждан и др. По существу названные идеи получили свое закрепление в резолюции XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС. С этого момента началось утверждение в сознании российского общества идеи формирования судейского сообщества и его органов в соответствии с принципом разделения властей, с независимостью судебной власти и судей, и системой их гарантий. Характерно, что в эти годы среди судейского состава (всех звеньев судебной системы) и народных заседателей проводились социологические исследования по выявлению мнения судей и народных заседателей о себе, о своей работе. К примеру, одно из таких исследований, проведенных в 1988 году, показало следующее. На вопрос о том, почему судьи избрали данную профессию, 63,5% опрошенных (из 440) указали на разнообразный характер судебной работы; 40,6% - работу с людьми; 31,2% судей отметили независимость, самостоятельность своей работы; 5,9% считали судебную работу престижной. Любопытно, что по результатам исследования Н.В. Радутной, проведенного по аналогичным вопросам, но только еще в 1970 гг., побудительным мотивом к избранию работы судьи у 44% опрошенных послужило стремление к справедливости; у 32% - значимость и авторитетность профессии судьи; у 8% - стремление к самостоятельности. Как видим, в годы перестройки и начала современной судебной реформы выбор судейской должности по признаку самостоятельности, независимости намного возрос по сравнению с престижностью профессии⁵⁹⁷.

В этот же период на страницах юридической печати развернулась дискуссия по проблемам введения института присяжных заседателей⁵⁹⁸, организации работы президиумов⁵⁹⁹, профессиональной этики юристов, в том числе судей. Во время обсуждения последней проблемы приводился даже пример создания профессионально-этического кодекса профессиональной ответственности и Кодекса судейского поведения Американской ассоциации юристов⁶⁰⁰. Проблема судейского поведения имеет глубокие исторические корни. Она была актуальна как в досоветский, так и в советский периоды развития нашего государства. Поэтому с началом современной судебной реформы началась работа и по установлению правил поведения судьи в профессиональной и внеслужебной деятельности, обязательных также для судей, находящихся в отставке, но сохраняющих звание судьи и принадлежность к судейскому сообществу. В результате 21 октября 1993 г. был принят Кодекс чести судей Российской Федерации, затем на VI Съезде судей России в 2004 году Кодекс судейской этики. В

⁵⁹⁷ Судьи и народные заседатели о себе // Советская юстиция. 1989. №6. С. 6-8.

⁵⁹⁸ Слободкин Ю. О суде присяжных без прикрас // Советская юстиция. 1990. №9. С. 8-9.

⁵⁹⁹ Волженкин Н. Организация работы президиума суда // Советская юстиция. 1986. №12. С. 24.

⁶⁰⁰ Морозов С. Зачем юристу Кодекс чести? // Советская юстиция. 1990. №12. С. 7-8.

настоящее время действует Кодекс судейской этики, утвержденный VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012 г.

Предъявление исключительно высоких требований к судьям по соблюдению моральных и этических норм, решение всего комплекса проблем, связанных с формированием судейского корпуса, обеспечение независимости представителей судебной системы ведет к упрочению честной и добросовестной судебной власти, основная задача которой - защита прав граждан и общества. Обязательность правил поведения судьи в профессиональной и внеслужебной деятельности, установленные Кодексом судейской этики, и юридическая ответственность членов судейского сообщества за их нарушение позволяют применять их не только органами судейского сообщества (Советами судей и квалификационными коллегиями судей всех уровней), но и руководителями судов при осуществлении судебного управления, а также судами при разрешении конкретных дел. Такой подход обеспечивает понимание судьями критериев возможного и должного поведения судьи.

Следует отметить, что первые российские правила судебной этики были сформулированы еще 20 мая 1885 г. в специальном Законе «О порядке издания общего наказа судебным установлениям и о дисциплинарной ответственности чинов судебного ведомства»⁶⁰¹. С одной стороны, в этом Законе объявлялись недостойными звания судьи все предосудительные и несогласные с нравственностью поступки. При этом нравственные условия, указанные в Законе, слагались из нравственных качеств личности, необходимых для поступления на судебную службу и исполнения судебной должности. С другой - этим Законом устранялась зависимость судей от руководства, поскольку в нем были указаны конкретные условия поведения судьи, при которых появлялся повод сомневаться в дальнейшем спокойном и беспристрастном исполнении его обязанностей⁶⁰².

Не была исключением в исследованиях этого направления научная мысль и советского периода. Поискам оптимальной модели судейского поведения были посвящены работы Н.В. Радутной, Л.Е. Ароцкер, Г.Ф. Горского, Л.Д. Кокорева, Д.П. Котова, Ю.М. Грошевого, М.С. Строговича, Ю.В. Кореневского, Е.А. Зайцева, Я.С. Киселева и др.⁶⁰³. Все это в совокупности оказало огромное влияние на разработку требований, предъявляемых к судьям в профессиональной и внеслужебной деятельности.

Перестроечные годы характеризуются еще и тем, что в стране стали создаваться общественные советы председателей народных судов, работающих на

⁶⁰¹ «О порядке издания общего наказа судебным установлениям и о дисциплинарной ответственности чинов судебного ведомства». Высочайшее утвержденное мнение Государственного совета. 1885 // Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. / отв. ред. И.А. Исаев. М., 2003. Т. IV. На рубеже веков: эпоха войн и революций. С. 215-218.

⁶⁰² Познышев С.В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. М., 1913. С. 151.

⁶⁰³ Радутная Н.В. Народный судья. Профессиональное мастерство и подготовка. М., 1977; Ароцкер Л.Е. Судебная этика // Социалистическая законность. 1969. № 9. С. 31-35; Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Котов Д.П. Судебная этика. Воронеж, 1973; Проблемы судебной этики. М., 1974; Грошевой Ю.М. Проблемы формирования судейского убеждения в уголовном судопроизводстве. Харьков, 1975. С. 49-61; Строгович М.С. Судебная этика, ее предмет и сущность // Советское государство и право. 1971. № 12. С. 88-97; Строгович М. С., Кореневский Ю. В., Зайцев Е. А., Киселев Я. С. Проблемы судебной этики / под ред. М.С. Строговича. М.: Наука, 1974. 272 с.

добровольных началах. Такие советы играли серьезную роль в оказании практической помощи вновь избранным председателям судов, повышении профессионального уровня народных судей, судебных исполнителей и секретарей судебных заседаний, оказывали содействие управлениям юстиции в подборе судебных кадров⁶⁰⁴.

В современной судебной реформе вернулись к данной проблеме и в отличие от системы судов общей юрисдикции в системе арбитражных судов данный опыт позднесоветского периода был решен в правовом поле. Следует отметить, что сегодня легальность форм и методов внутрисистемного судебного управления в арбитражной системе достаточно высока. М. Поздняков их называет «организационными методиками». В то время как общая юрисдикция изначально отказалась от цели легализовать данные методики, а в законе обрисованы лишь общие контуры⁶⁰⁵.

Наглядной иллюстрацией тому является совещания председателей судов. В арбитражной системе их проведение прямо предусмотрено законом: в силу ст. 22 Федерального конституционного закона от 28.04.95 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» при ВАС РФ действует Совет председателей арбитражных судов, в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и председателей арбитражных судов в Российской Федерации. Заседания Совета проводятся по мере необходимости. Совет председателей арбитражных судов является совещательным органом, рассматривающим вопросы организационной, кадровой и финансовой деятельности арбитражных судов в Российской Федерации. Поскольку в соответствии с Регламентом арбитражных судов совещания председателей арбитражных судов проводятся ежегодно, то их повестка бывает весьма широкая. Полученная информация крайне важна для последующего внутрисистемного управления. С учетом определяющего значения института председателей судов в архитектуре современной судебной деятельности можно констатировать, что без данной организационной формы невозможно обойтись.

В этом смысле совершенно иначе обстоит дело по применению во внутрисистемном управлении такой организационной формы, как совещание председателей судов общей юрисдикции: де-юре такая форма в соответствующем законе не закреплена, а де-факто они регулярно проводятся. Между тем, несмотря на фактическое существование такой организационной формы внутрисистемного судебного управления в системе судов общей юрисдикции, законодательно в Федеральном конституционном законе от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» она не была закреплена⁶⁰⁶.

Вызывают интерес и публикации по рассмотрению психологических аспектов в кадровой работе с народными судьями. В 1988 году Министерством юстиции РСФСР был разработан перспективный план по изучению профессиональной и психологической деятельности народных судей. Во главу угла такого ис-

⁶⁰⁴ Проблемы народных судов. Круглый стол «СЮ»//Советская юстиция . 1990. №12. С. 13-14.

⁶⁰⁵ Поздняков М. Почему буксует реформа? // Юридическая газета. 2011. № 10. С. 3 - 4.

⁶⁰⁶ Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 898.

следования ставилось раскрытие закономерностей становления и развития личности, разработка модели личности народных судей или эталона их деятельности, изучение профессионального развития, всесторонняя психологическая помощь и прогнозирование степени перспективности тех или иных работников в должности народного судьи. Именно в позднесоветский период началась практическая реализация вышеуказанного плана методами психологического тестирования (личностных и социометрических тестов) и экспертных оценок, позволяющих выявить и анализировать личностные характеристики, способствующие или, напротив, затрудняющие успешное осуществление правосудия, проследить закономерности психологического общения суда как коллектива, проводить индивидуальную работу с председателями судов и судьями по коррекции их профессионального развития и самоактуализации личности⁶⁰⁷. Безусловно, организация работы судов, решение проблем, связанных с профессиональной этикой судебной деятельности, рассмотрение психологических аспектов в кадровой работе с народными судьями и кандидатами на замещение этих должностей и многие другие вопросы организации деятельности судов были элементами зарождающегося современного внутрисистемного судебного управления. Несомненно одно – для движения вперед в организации судебной деятельности, качественного подбора кадров на должности судей необходимо было постоянно обращаться к опыту прошлых лет. Однако, как ни странно, о них часто забывают, выстраивают новые отношения, ищут новые пути оптимизации правосудия и судебного управления. Например, к опыту советского периода по психологическому тестированию судей обратились только в конце 90-х годов, когда остро встал вопрос о повышении требований к профессиональной подготовке, морально-нравственным и иным личным качествам лиц, претендующих на должность судьи, а также их физическому и психическому здоровью. В первые годы современной судебной реформы в юридической литературе довольно редко рассматривались проблемы психологических особенностей деятельности судьи (основное внимание уделялось личности преступника и психологии преступной деятельности), тогда как в советский период в этой области были достаточно интересные исследования С.С. Алексеева⁶⁰⁸, Н.В. Радутной⁶⁰⁹ и др. Однако на сегодняшний день единственной сферой психологии, где проявляется какой-то интерес к судье, все же является сфера только профессионального отбора кадров. Между тем возросшая сложность рассматриваемых дел, постоянное увеличение их количества, наряду с высоким уровнем профессиональных знаний требует и постоянного повышения устойчивости к большим психическим, интеллектуальным и эмоциональным нагрузкам, то есть соответствующего психического здоровья. Конечно, по мнению И. Сумарокова, оценка степени психической нагрузки имеет субъективный характер в виде самооценки судьями степени влияния профессиональной деятельности на его психоло-

⁶⁰⁷ Кузнецова Н. Психологический аспект в кадровой работе с народными судьями // Советская юстиция. 1989 . №5. С.25-26.

⁶⁰⁸ Алексеев С.С. Введение в юридическую специальность. М.: Юридическая литература, 1976. 256 с.

⁶⁰⁹ Радутная Н.В. Судья. Основы подготовки к профессии. М.,1986. С. 34; Радутная Н.В. Народный судья. Профессиональное мастерство и подготовка. М.,1977. С. 73-79.

гическое состояние. В то же время из его весьма интересных исследований видно, что каждый четвертый судья, что составляет 27% из числа опрошенных, оценивает степень психической нагрузки как «среднюю», в то время как 51% судей считают испытываемую ими психическую нагрузку «предельной», а 20% - «запредельной»⁶¹⁰. Реформистские идеи XIX Всесоюзной конференции КПСС были реализованы и в Законе СССР от 4 августа 1989 г. «О статусе судей в СССР». В этом Законе был впервые в советской стране определен действующий и в настоящее время алгоритм юридических гарантий независимости судей, в том числе их иммунитеты. В частности, законодательно закреплялась ответственность за вмешательство в судебную деятельность и неуважение к суду, перечень прав судей, обязательность их требований для всех государственных и общественных органов и организаций, первые органы института внутрисистемного судебного управления судейского сообщества как конференции и квалификационные коллегии. Последние могли теперь сами решать кадровые вопросы, защищать интересы судей, их неприкосновенность и без вмешательства партийных и исполнительных органов осуществлять дисциплинарное производство в отношении членов судейского сообщества. В Законе предусматривались и гарантии материального и социального обеспечения судей вплоть до предоставления им в 6-месячный срок благоустроенного жилого помещения в виде отдельной квартиры или дома. Все эти действия государства стали реальным шагом на пути к самостоятельности и независимости судебной системы⁶¹¹. Принятие такого Закона имело прогрессивное значение и в целом положило начало законотворческому процессу в области последующего судебного реформирования.

13 ноября 1989 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве, где впервые за весь советский период предусматривалась возможность рассмотрения уголовных дел по делам о преступлениях, за совершение которых предусмотрена смертная казнь либо лишение свободы на срок свыше 10 лет, с участием присяжных заседателей, в этом законодательном акте было установлено, что подозреваемый имеет право обеспечивать свою защиту путем участия защитника с момента задержания, ареста или предъявления обвинения. Этот шаг существенным образом укрепил процессуальный статус подозреваемого. Одновременно законодатель уделил повышенное внимание укреплению правового статуса лиц, подвергаемых заключению под стражу и задержанию по подозрению в совершении преступлений⁶¹².

Концептуальные идеи XIX Всесоюзной партийной конференции получили свое воплощение в целом ряде нормативных актов, развивающих институт независимости и самостоятельности судей, закрепляющих особый статус судейского корпуса. Среди них: Закон СССР от 2 ноября 1989 г. «Об ответственности за неуважение к суду»; Постановление Верховного Совета ССР от 2 ноября 1989 г. «О присяге судей и народных заседателей судов Союза ССР»; По-

⁶¹⁰ Сумароков И. Судебный стресс //Российская юстиция. 2003. №12. С.60.

⁶¹¹ О статусе судей в СССР: Закон СССР от 4 августа 1989 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 9. Ст. 223.

⁶¹²Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 23. Ст. 441.

ложение о квалификационных коллегиях судей судов Союза ССР; Положение о квалификационной аттестации судей от 2 ноября 1989 г.; Положение о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и народных заседателей судов Союза ССР от 2 ноября 1989 г.⁶¹³.

Исходя из изложенного автор исследования приходит к выводу, что началом современной судебной реформы все же следует считать не момент принятия Концепции судебной реформы в РСФСР, то есть 1991 г., а период с 1987 по 1991 гг., поскольку Закон РФ от 26.06.92 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» воспринял ключевые положения и идеи, прежде всего, XIX Всесоюзной партийной конференции, «Закона СССР о статусе судей в СССР» и других вышеназванных законов, принятых в позднесоветский период (1987-1991 гг.), и расширил их в содержательном аспекте. Например, в Законе СССР «О статусе судей в СССР», как уже указывалось выше, были закреплены корпоративные профессиональные образования судей (конференции судей и квалификационные коллегии судей), которые органами судейского сообщества не именовались, однако были наделены отдельными полномочиями, которые непосредственно были связаны с внепроцессуальной деятельностью судей и их правовым положением. Между тем их узкая компетенция не позволяла в полном объеме решать проблемы по всем направлениям организации судебной деятельности, что и побудило государство развить эти положения с точки зрения повышения самостоятельности и независимости судей. В результате в принятом Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации» уже был закреплен термин «органы судейского сообщества». В свою очередь образование органов судейского сообщества и послужило фундаментом для образования особой организационной формы - внутрисистемного судебного управления как структурно-функционального элемента судебной власти.

§3 Современные органы внутрисистемного судебного управления как развитие советской концепции независимости и самостоятельности судов и судей

Как показывает проведенное автором работы исследование, развитие и совершенствование института современной судебной власти в России всегда проходило в связи с общими государственно-правовыми либо конкретными судебными реформами. Например, Петровская административно-правовая реформа (1718-1723 гг.), судебная реформа 1864 г. и последующее ее «контрреформирование» в период самодержавия, государственно-правовые преобразования Временного правительства после Февральской революции 1917 г., а затем законодательные акты государственно-правового и судебного реформирования после Октябрьской революции 1917 г. Безусловно, для каждого из ука-

⁶¹³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1989. № 9. Ст. 223; Ведомости СССР. 1989. № 22. Ст. 419; Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1989. № 22. Ст. 420; Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1989. № 22. Ст. 422; Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1989. № 22. Ст. 423.

занных периодов характерна своя правовая природа судебной системы и идущего параллельно институту судебного управления. Для полного понимания современного состояния судебной власти каждый из отмеченных этапов заслуживает достаточно пристального внимания⁶¹⁴.

Прежде всего отметим, что судебная система названных выше этапов развития государства всегда была частью государственного механизма. Следовательно, трудно себе представить невмешательство в функционирование судебной системы самодержца и Министерства юстиции в Российской Империи, в Советском государстве Наркомата юстиции (Министерства юстиции), советско-партийных органов и даже вышестоящих судов, что исключало принятие судьей решения на основе собственного убеждения в его законности и обоснованности.

Несмотря на то, что в советский период развития нашего государства независимость судей и подчинение их закону были закреплены в Конституциях СССР 1936 г. и 1977 г., тем не менее, как метко выразилась И.Б. Михайловская, не было той «цивилизованной площадки», на которой сформировалось бы внутреннее, психологическое состояние действительной независимости и самостоятельности⁶¹⁵. Иными словами, становление независимости судьи возможно в судебной системе, основанной на принципах гласности, состязательности, обеспечения обвиняемому права на защиту и других демократических началах. По выражению С. Холмса, «Правосудие, справедливость не могут быть поднесены на блюдечке политически инертным гражданам даже самой профессиональной судебной властью»⁶¹⁶. Исходя из предложенной автором исследования периодизации видно, что формирование института независимости - это сложный эволюционный процесс, растянувшийся в Советской и современной России почти на целый век. Оно неразрывно связано с общей эволюцией социальной системы, созданием других демократических институтов. И даже сейчас, когда судебная власть стала одной из самостоятельных ветвей государственной власти, говорить о полной независимости судей достаточно сложно. И как правильно указывает И.Б. Михайловская: «Законодательные нормы, как процессуальные, так и судоустройственные (организационные), имеющие своей целью построение независимого суда, являются лишь предпосылкой, необходимой, но недостаточной для достижения этой цели»⁶¹⁷.

Проведенный анализ исследований отечественных ученых в этой области показывает, что понятие «независимость» содержит несколько составляющих. Например, О.И. Виляк видит в этом понятии три составляющих:

- 1) законное назначение судьи на должность;
- 2) отсутствие обстоятельств, препятствующих судье участвовать в рассмотрении дела;

⁶¹⁴ Ефремова Н.Н. Судебная власть в контексте истории российского конституционализма. Проблемы генезиса и эволюции // Чиновник. 2003. № 6.

⁶¹⁵ Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. М.: Проспект, 2008. 128 с.

⁶¹⁶ Холмс С. Введение к разделу «Судебная реформа в России» // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 2(39). С. 31.

⁶¹⁷ Михайловская И.Б. Указ.соч. С.15.

3) соблюдение законности при принятии судьей дела к своему производству⁶¹⁸.

В свою очередь, И.Б. Михайловская рассматривает понятие «независимость» также в трех аспектах, однако на первое место она выносит независимость как самостоятельность судебной власти, отсутствие легальных полномочий, позволяющих вторгаться в ее компетенцию органам законодательной и исполнительной власти, свобода судьи от воздействия на принятие процессуальных решений со стороны должностных лиц и органов судебной системы, не предусмотренных законодательной регламентацией судопроизводства⁶¹⁹.

Последующие аспекты созвучны с составляющими понятия «независимость» приведенными О.И. Виляк.

По мнению В.А. Терехина, независимость - это комплексный (межотраслевой) правовой институт, состоящий из совокупности юридических норм, закрепляющих специальный правовой режим процессуальной деятельности судей в целях осуществления на основе закона профессионального правосознания и в условиях, исключающих постороннее на них воздействие, беспристрастного и справедливого правосудия⁶²⁰. В то же время как И.Б. Михайловская, так и В.А. Терехин указывают, что понятие «независимость» нужно рассматривать только во взаимосвязи с понятием «самостоятельность», поскольку самостоятельность судебной власти является непременным условием независимости правосудия и лиц, его осуществляющих.

На взгляд автора исследования, в советский период развития государства судьи были лишь однажды близки к своей независимости. Это относится ко времени принятия в 1989 г. Закона СССР «О статусе судей в СССР». В современных историко-правовых исследованиях, посвященных проблемам эволюции судебной системы и института судебного управления, практически нет самостоятельных работ, раскрывающих историческое значение данного Закона. Между тем это был первый закон Советского государства, пусть даже на заключительном этапе его развития, официально закрепивший статус судьи.

Ни в одном из ранее принятых законодательных актов о суде мы не встретим глав, разделов, специально посвященных гарантиям независимости судей и народных заседателей, как в этом Законе. В нем впервые было закреплено, что независимость судей и народных заседателей обеспечивается установленными законом порядком их избрания и освобождения, неприкосновенностью судей и народных заседателей, строгой юридической процедурой осуществления правосудия, тайной совещания судей при вынесении решений и запрещением требовать ее разглашения, ответственностью за неуважение к суду или вмешательство в разрешение конкретных дел, созданием необходимых организационно-технических условий для деятельности судов, а также материальным и социальным обеспечением судей, соответствующим их высокому статусу.

⁶¹⁸ Виляк О.М. Право на судебную защиту // Правосудие в Восточной Сибири. 2005. № 1-2. С. 11-17.

⁶¹⁹ Михайловская И.Б. Указ. соч. С.18.

⁶²⁰ Терехин В.А. Обеспечение независимости суда - приоритетное направление судебно-правовой политики // Российская юстиция. 2009. № 10. С. 6 - 10.

Охранительные аспекты деятельности судей и народных заседателей обеспечивались ответственностью за неуважение к суду, недопустимостью вмешательства в разрешение судебных дел, неприкосновенностью судей и народных заседателей. Законом запрещалось воздействовать в какой бы то ни было форме на судей или народных заседателей с целью воспрепятствования всестороннему, полному и объективному рассмотрению конкретного дела либо добиваться вынесения незаконного судебного решения, вплоть до уголовной ответственности. Закон о статусе судей в СССР впервые законодательно установил и обязанность средств массовой информации не предрешать в своих сообщениях результаты судебного разбирательства по конкретному делу или иным образом воздействовать на суд до вступления решения или приговора в законную силу.

Таким образом, законодатель, реализуя концептуальные идеи XIX Всесоюзной партийной конференции (1987 г.) в виде запретов и ответственности для граждан и должностных лиц создал такие охранительные условия, которые должны были гарантировать независимость судей и исключить любое постороннее воздействие на них с целью принятия неправосудных актов. И вполне становится понятным, что термин «независимость» все же более подходящий и непосредственно связанный с осуществлением правосудия, регламентацией процессуальной деятельности суда и судей как его внешнего проявления.

Между тем существует внутренняя жизнь судов, характерная для любой социальной системы: решение организационных, финансовых и других вопросов, обеспечивающих законопослушное поведение судей, повышение их квалификации, обеспечение безопасности и меры социальной защиты не только судьи, но и членов его семьи. «Не меньшее значение имеют, - как указывает И.Б. Михайловская, - полномочия самой судебной власти по допуску к судейской должности и отрешению от нее, а также по принятию решений, определяющих профессиональную карьеру судьи»⁶²¹.

Таким образом, законодатель должен не только создать для судебной системы благоприятные условия для самостоятельного решения вопросов внутреннего управления, но и обеспечить судебную власть органами внутреннего управления, что является обеспечительной мерой «независимости» судей и судов и залогом объективного рассмотрения и разрешения социальных споров, принятия по каждому делу справедливого судебного решения. Однако такое возможно, как справедливо отмечает Т.Г. Морщакова, лишь в том случае, когда независимость суда востребована и стимулируется государством⁶²².

Нельзя не отметить, что Закон СССР «О статусе судей в СССР» учел и это обстоятельство, поскольку в нем впервые были обозначены органы внутреннего управления: конференции судей и квалификационные коллегии судей. В названном Законе фактически объявлялось о создании органов судейского сооб-

⁶²¹ Михайловская И.Б. Указ.соч. С.25.

⁶²² Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды / под общ. ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. С. 13, 14.

щества, которые, по мысли законодателя, образовывались для выражения интересов судей как носителей судебной власти. Уместно будет отметить, что понятия «конференция судей» и «квалификационная коллегия судей» в последующем были введены в оборот Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» и Положением об органах судейского сообщества Российской Федерации, утвержденного II Всероссийским съездом судей от 30 июня 1993 года⁶²³.

Составной частью квалификационных коллегий судей стали экзаменационные комиссии, в компетенцию которых входила дача оценки подготовленности к судебной работе каждого кандидата, впервые выдвигаемого в народные судьи. Знания кандидатов в народные судьи оценивались путем принятия квалификационного экзамена. Данная форма оценки подготовленности к судебной работе каждого кандидата также вошла в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Таким образом, самостоятельность судебной власти определяется компетентностью собственных органов управления в решении внутренних вопросов жизнедеятельности судебной системы, которые путем управленческого воздействия на членов судейского сообщества, судебных работников обеспечивают отправление справедливого, неподкупного, доступного правосудия. Приоритетной целью самостоятельности судебной власти является обеспечение независимости судов и судей, исключающей любое постороннее воздействие на них с целью принятия неправосудных актов.

На взгляд автора исследования, принятие Закона СССР «О статусе судей в СССР» следует считать своего рода прологом к созданию в последующем сплоченной и независимой судейской корпорации, имеющей вес в государственной деятельности и сознательно реализующей интерес права. Поэтому создание в рамках Закона о статусе судей в СССР таких органов внутреннего управления, как «конференции судей» и «квалификационные коллегии судей» - это не что иное, как основы формирования независимой и влиятельной судейской корпорации, обладающей определенными организационными началами, способной активно влиять на процессы, непосредственно связанные с организацией судов и их функционированием. Концептуальная идея XIX Всесоюзной партийной конференции (1987 г.), реализованная в Законе о статусе судей в СССР (1989 г.), была положительно воспринята судейским сообществом и получила официальное подтверждение в Постановлении Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801-1, то есть еще до принятия основных законодательных актов об организации современного судоустройства. И тем не менее несмотря на то, что впоследствии был принят Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Закон об органах судейского сообщества, вопрос о месте и роли органов судейского сообщества во внутрисистемном судебном управлении, его правовая природа по настоящее время не

⁶²³ Письмо Президиума Совета судей РФ от 22.07.1993 о Постановлениях II Всероссийского съезда судей от 30.06.1993 «О ходе судебной реформы в Российской Федерации» и «Об утверждении Положения об органах судейского сообщества Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

проработаны достаточно глубоко юридической наукой⁶²⁴. Например, Президиум Совета судей РФ, рассматривая предложения и ходатайства об установлении профессионального праздника судей - «Дня правосудия», в своем постановлении отметил, что «судебная власть является не профессиональной хозяйственной отраслью либо ведомством, а самостоятельной составляющей государственной власти в Российской Федерации, а судейское сообщество - не профессиональное объединение работников, а корпорация носителей государственной (судебной) власти»⁶²⁵.

Однако такой вывод ставит больше вопросов, чем дает ответов, и если «судейское сообщество - не профессиональное объединение работников, а корпорация носителей государственной (судебной) власти», тогда что же понимать под такой корпорацией, когда в ней объединены носители судебной власти именно по профессиональному признаку.

Несколько отличной от выводов Президиума Совета судей РФ является точка зрения Б.Д. Завидова. По его мнению, судейское сообщество - это всего лишь форма самоорганизации и жизнедеятельности третьей ветви государственной деятельности, одной из задач которой является защита прав и законных интересов судей, связующее звено, крайне необходимое для выработки ими совместных решений по вопросам функционирования судебной власти, совершенствования законодательства и утверждения фактического равенства судебной власти с другими ветвями государственной власти⁶²⁶.

Однако такие же цели и задачи преследуют и общественные организации (общественные объединения граждан), основанные на началах членства и созданные ими на базе общности нематериальных интересов для совместного удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей, в том числе для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Таким образом, исходя из комментария Б.Д. Завидова судейское сообщество и его органы - это такие же общественные организации (общественные объединения), и между ними как субъектами правоотношений можно поставить знак равенства⁶²⁷. Между тем М.И. Клеандров все же указывает на более сложную природу судейского сообщества и деятельности его органов, чем простую форму самоорганизации и выполнения роли связующего звена с другими ветвями власти. По его мнению, судейское сообщество общественной организацией (общественным объединением граждан) не является, поскольку по закону не имеет добровольного членства (в Законе прямо сказано, что судьи федеральных судов всех видов и уровней и судьи судов субъектов Федерации являются членами судейского сообщества с момента принесения ими присяги судьи и до момента вступления в силу решения о прекращении полномочий

⁶²⁴ Машкина Т.И., Морозова Н. Правовая природа квалификационных коллегий судей // Российская юстиция. 2003. №12. С.20-22.

⁶²⁵ Клеандров М.И. Статус судьи. Новосибирск: Наука, 2000. С. 38.

⁶²⁶ Завидов Б.Д. Комментарий к Федеральному закону «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (постатейный). М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2004. С.4.

⁶²⁷ П. 1 ст. 117 ГК РФ, п. 1 ст. 6 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об общественных объединениях».

судьи, за исключением случая прекращения полномочий в связи с почетным уходом или почетным удалением судьи в отставку). И, самое главное, органы судейского сообщества наделены Законом серьезными государственными функциями, хотя формируются и действуют для выражения интересов судей как носителей судебной власти, так же как и общественные объединения⁶²⁸. Чуть позднее М.И. Клеандров указывает, что «органы судейского сообщества в нашей стране - это по-разному структурированные объединения судей - прямых носителей судебной власти»⁶²⁹.

Взгляды М.И. Клеандрова о правовой природе органов судейского сообщества разделяют Т.И. Машкина и Н. Морозова. Они также считают, что органы судейского сообщества не могут быть отнесены к общественным организациям и аргументируют свой вывод следующим. По их мнению, основным отличительным признаком общественных организаций является добровольность их формирования гражданами. Добровольная основа общественных объединений в силу ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» включает в себя как право создавать общественные объединения на добровольной основе, так и право беспрепятственно выходить из общественных объединений. В отличие от этого членство в судейском сообществе приобретает на основании закона. На это прямо указывает статья 2 ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» закрепляющая, что судьи федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации являются членами судейского сообщества с момента принесения ими присяги судьи⁶³⁰.

Не менее интересны и выводы Г. Цепляевой и И. Яблоковой о двойственных функциях судейского сообщества и его органов, с одной стороны, объединяющей, то есть направленной на объединение судей с учетом их профессиональных интересов, а с другой - дисциплинирующей, направленной на борьбу за чистоту в своих рядах⁶³¹.

В свою очередь, в «Научно-практическом пособии по разрешению дел, возникающих из публичных правоотношений» под редакцией П.П. Серкова указывается, что решение принятое квалификационной коллегией судей, может быть обжаловано в судебном порядке лицом, в отношении которого оно принято. В то же время в Законе напрямую не определен характер такого производства. Однако анализ возникающих правоотношений позволяет отнести их к категории иных дел, возникающих из публичных правоотношений. Это объясняется тем, что Высшая квалификационная коллегия судей РФ и квалификационные коллегии судей субъектов Федерации имеют специальный правовой статус, который возникает из их двойственной правовой природы. С одной стороны, они являются органами судейского сообщества и формально не относятся к ор-

⁶²⁸ Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее и будущее. М.: Волтерс Клувер, 2006. С.167.

⁶²⁹ Клеандров М.И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты / под ред. М.М. Славкина. М.: Норма, 2008 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶³⁰ Машкина Т.И., Морозова Н. Указ.соч. С. 20-22.

⁶³¹ Цепляева Г., Яблокова И. DE FACTO И DE JURE судейского сообщества // Российская юстиция. 2001. № 11.С.31-33.

ганам государственной власти. С другой - момент создания квалификационные коллегии судей приобретают и осуществляют публично-правовые полномочия, имеющие государственно-властную составляющую, в частности, по отбору кандидатов на должности судей, председателей и заместителей председателей судов, по прекращению полномочий тех и других по установленным законом основаниям⁶³².

Практически такое же мнение, но не совпадающее в деталях, получило отражение в юридической литературе. В некоторых публикациях судейское сообщество и его органы прямо указываются как органы государственной власти и как «публичные корпорации». При этом даже проводится некоторая аналогия с зарубежным правом, в частности с административным правом Германии, где существуют такие коллективные субъекты, как «публично-правовые корпорации», которые по целям и задачам, способу формирования имеют некоторую схожесть с органами судейского сообщества в Российской Федерации. Они создаются для определенных целей, организации деятельности в какой-либо области, координации работы и обеспечения защиты интересов людей (применительно к судейскому сообществу – для выражения интересов судей как носителей судебной власти), работающих в данной области, и исполняющих некоторые управленческие функции, для чего наделяются властными полномочиями⁶³³.

Например, на взгляд Е.В. Бурдиной, «органы судейского сообщества - это органы самоуправляющегося сообщества судей, формируемые этим сообществом для выражения интересов судей и осуществляющие возложенные на них федеральным законом полномочия по внутрисистемному управлению судами в целях обеспечения независимости судов и судей»⁶³⁴.

В контексте таких выводов, несомненно, представляет большой интерес раскрытие в юридической литературе понятия «корпорация» и «публичная корпорация», в том числе применительно как к органам судейского сообщества, так и к другим сообществам, формируемым на некоторых присущих им общих принципах. О.А. Романовская, исследуя данную проблему, приходит к выводу, что термин «публичная корпорация» теоретически приемлем к характеристике организаций, создаваемых по профессиональному признаку и выполняющих публично-правовые функции. Вместе с тем, как указывает она, если признаком «корпорации» является простое членство, то отличием «публичной корпорации» является обязательное членство в ней для представителей профессионального сообщества. Тем не менее О.А. Романовская, несмотря на то, что термин «публичная корпорация» в российском праве не используется, со ссылкой на зарубежный опыт допускает создание их в Российской Федерации, но указывает, что в современном российском законодательстве следует все же четко определиться в терминологии (корпорация, публичная корпорация, саморегулируе-

⁶³² Научно-практическое пособие по разрешению дел, возникающих из публичных правоотношений /под ред. П.П. Серкова. М.: Норма, 2006. С. 25.

⁶³³ Машкина Т.И., Морозова Н. Указ. соч. С. 20–22.

⁶³⁴ Бурдина Е.В. Судейское сообщество в Российской Федерации: становление и основные направления совершенствования. Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 2005. С. 90.

мая организация), поскольку отсутствие ее не дает ясного видения нового субъекта публичных правоотношений⁶³⁵.

В указанном ключе представляет значительный интерес и высказывания И.Б. Михайловской. В своей работе она приводит свойства организации, отличающие ее от иных целенаправленных объединений людей. По мнению И.Б. Михайловской, существенным признаком организации является наличие системы, регулирующей членство в ней. Эта система включает в себя: совокупность требований, предъявляемых к лицам, желающим стать членами организации; процедуру отбора, продвижения по организационной иерархии; порядок выхода (исключения) из организации ее членов. Характер данной системы обусловливается прежде всего сущностью социальных статусов, которые приобретают индивиды, ставшие членами организации. И чем выше ее социальный статус, тем сложнее путь к приобретению членства в этой организации⁶³⁶. В связи с этим, возвращаясь к Закону СССР «О статусе судей в СССР», мы видим, что в нем были заложены базовые принципы повышения социального статуса судей в СССР. В частности, для наделения полномочиями судьи было недостаточно наличие высшего юридического образования и желания стать судьей. Для этого нужно было еще сдать квалификационные экзамены и подтвердить свою профессиональную пригодность. В этот период развития нашего государства ни в одном учреждении при устройстве на работу каких-либо квалификационных экзаменов не сдавали. Введение в указанный Закон такого принципа в очередной раз свидетельствует о значительном повышении статуса судей в СССР.

В Законе СССР «О статусе судей в СССР» и действующем законодательстве не содержится дефиниций понятия «органы судейского сообщества». В правовой науке они определены как органы с присущими им специфическими свойствами и действующие в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами для выражения интересов судей как носителей судебной власти.

Исходя из проведенного выше анализа можно сделать вывод, что такие авторы, как Б.Д. Завидов, М.И. Клеандров, Т.И. Машкина, Н. Морозова, Г. Цепляева, И. Яблокова, Е.В. Бурдина, И.Б. Михайловская, О.А. Романовская и др., рассматривая правовую природу органов судейского сообщества, дают не тождественные, но близкие по содержанию определения. При написании настоящей работы автор опирался как раз на ту точку зрения, что независимость судебной власти в полной мере может обеспечена только ее самостоятельностью, одним из признаков которой является наличие внутренних органов управления (органов судейского сообщества). Признавая такой взгляд наиболее обоснованным, автор монографического исследования приходит к следующим выводам.

⁶³⁵ Романовская О.А. Нотариальная палата, публичная корпорация, саморегулируемая организация: проблемы терминологии // Нотариус. 2005. №5. С.15.

⁶³⁶ Михайловская И.Б. Указ. соч. С.35.

Положения Закона СССР «О статусе судей в СССР» в части формирования внутренних органов самоуправления получили свое развитие и концептуальную проработку в современной судебной реформе.

Компиляцией всех существующих доктринальных определений органов судейского сообщества может стать следующая дефиниция: органы судейского сообщества - это совокупность законодательно закрепленных форм современного внутрисистемного судебного управления, формируемых судейским сообществом и наделенных полномочиями организационного влияния при решении вопросов совершенствования судебной системы и судопроизводства, защиты прав и законных интересов судей, организационного, кадрового и ресурсного обеспечения судебной деятельности, утверждения авторитета судебной власти, обеспечения выполнения судьями требований, предъявляемых Кодексом судейской этики. Органы судейского сообщества способствуют укреплению самостоятельности судов, независимости судей и не вправе вмешиваться в осуществление правосудия.

Таким образом, применительно к современному внутрисистемному судебному управлению в судебной системе следует говорить об органическом сочетании элементов новизны и преемственности, множественности субъектов, осуществляющих управление. Например, в Законе СССР «О статусе судей в СССР» указывалось на два органа самоуправления судей: «конференция судей» и «квалификационная коллегия судей». В настоящее время к органам самоуправляющегося сообщества судей относятся Всероссийский съезд судей, конференции судей субъектов РФ, Совет судей РФ, советы судей субъектов РФ, общие собрания судей судов, Высшая квалификационная коллегия судей РФ и квалификационные коллегии судей субъектов РФ, а также Высшая экзаменационная комиссия и экзаменационные комиссии субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи, в которых сосредоточен публично-властный механизм решения вопросов, отнесенных к ведению судейского сообщества.

Кроме того, необходимо учитывать определенную историческую преемственность и в использовании терминов. В частности, термины «конференция судей», «квалификационная коллегия судей» не только были востребованы не только при разработке современных законодательных актов, но и были введены в научный оборот, используются в нормативно-правовых актах, учебной и энциклопедической литературе.

§4 Образование Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации как результат эволюции организационного обеспечения деятельности судов

Современное понимание сущности организационного обеспечения деятельности судов, являющегося одним из вспомогательных элементов современной конструкции внутрисистемного судебного управления, - это результат многолетней эволюции. По сути в настоящем исследовании и изложена исто-

риография этой эволюции взаимоотношений между советско-партийными органами, органами юстиции и судами, первые из которых в различные исторические периоды осуществляли судебное управление под видом «организационного руководства судами», «общего руководства», «контроля», «организации и инструктирования», «судебного администрирования», «судебно-административного управления». Вследствие чего суды считались неотъемлемой частью правоохранительной системы советского государства, а судьи — номенклатурой партийных органов. Аналогичное положение судебной системы было и до Октябрьской революции 1917г., лишь за исключением того, что судьи не были номенклатурой партийных органов. Таким образом, путь к независимости судов и судей занимает более чем вековую историю нашего государства. И весь этот путь к независимости судебной системы был тесно связан с органами юстиции: Министерством юстиции Российской Империи, Народным комиссариатом юстиции, Министерством юстиции Советской России и, наконец, Министерством юстиции Российской Федерации. Организационные формы и методы судебного управления со стороны органов юстиции на протяжении длительного времени оставались неизменными, что лишний раз свидетельствует о сохранении российских традиций. Более того, в отдельные исторические периоды эти формы и методы судебного управления приобретали жесткий характер, органам юстиции предоставлялись широкие полномочия, вплоть до вмешательства в процессуальную деятельность судов. В результате административно-правовой реформы проведенной в стране в середине 1950 гг. органы юстиции были упразднены и функции судебного управления были переданы вышестоящим судам. Однако в первой половине 1960 гг. к управлению государством пришло новое руководство, не заинтересованное в независимости и самостоятельности судебной системы. Под предлогом дальнейшего улучшения работы судов и других правоохранительных органов в 1970 г. было признано целесообразным вновь учредить Министерство юстиции СССР, министерства юстиции союзных и автономных республик, систему их учреждений на местах. Во всех актах, возрождавших органы юстиции, подчеркивалось, что эти органы не должны действовать в ущерб независимости судов. Тем не менее за органами юстиции сохранялось организационное руководство судами, что означало на практике под видом проверки организации работы судов вмешательство во все сферы его деятельности, вплоть до отправления правосудия. И только в результате принятия в 1989 г. Закона СССР «О статусе судей в СССР», Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве органам юстиции было отказано в проведении любых проверок, а термин «организационное руководство судами» был заменен на «организационное обеспечение деятельности судов». Таким образом, вопросы организационного обеспечения деятельности федеральных судов общей юрисдикции продолжали находиться в ведении органов юстиции, которые в силу широкого круга решаемых ими задач оставались на периферии интересов этого ведомства. В итоге суды, даже несмотря на замену термина на «организационное обеспечение деятельности судов», все равно находились в зависимом положении от исполнительных орга-

нов, в частности от органов юстиции. Такое положение не давало возможности контролировать судейскому сообществу работу органов юстиции, и в первую очередь, в вопросах организационного, финансового и материально-технического обеспечения. С началом социально-экономических преобразований и судебной реформы 1991 г. эта проблема приобрела чрезвычайно принципиальный характер. Поэтому изначально на различных уровнях речь шла о создании специализированного исполнительного органа в судебной системе Российской Федерации, который мог бы разрешить фундаментальные противоречия при реализации конституционного принципа разделения властей. Возникшие в исследуемый период противоречия между исполнительной и судебной властями были не случайными, поскольку именно органы исполнительной власти не могли обеспечить нормальное функционирование судебной власти. Объяснение этому исполнительная власть пыталась найти в нестабильности экономики, что исключало, по ее мнению, возможность государства нести в полном объеме расходы по организационному обеспечению судейского сообщества. Однако это было не что иное, как злоупотребление исполнительной властью положением судебной власти, поскольку было очевидно, что судьи в силу специфики судопроизводства не могут прерывать своей деятельности по рассмотрению дел и отказывать гражданам в их праве на обращение в суд. Именно в этом и заключалась уязвимость судебной власти, поставившая ее в зависимость от органов как исполнительной, так и законодательной власти. Это было отмечено в постановлении Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР». В соответствии с Концепцией цели и задачи органов юстиции как представителей исполнительной власти были ориентированы на решение вопросов формирования судейского корпуса, организационного и материально-технического обеспечения деятельности судов и исполнения судебных решений. В развернутом виде компетенция органов юстиции сводилась к следующему: определение кадровой потребности судов; подбор вне судебной системы кандидатов на судейские должности и представление органам судейской корпорации для оценки их пригодности к судебной работе; прогнозирование необходимой численности обучающихся в системе высшего юридического образования с учетом потребности судов в кадрах; участие в разработке программ обучения и приеме экзаменов в юридических учебных заведениях; определение числа мест для стажировки будущих судей; создание и организация учреждений, обеспечивающих повышение квалификации судей; ведение статистического и персонального учета судейских кадров; организация строительства и оборудования судебных помещений, а также материально-техническое обеспечение судебной деятельности за счет централизованных фондов, выделяемых министерству из республиканского бюджета; обеспечение судов кадрами технических работников и вспомогательного персонала; подбор кадров судебных исполнителей и контроль за их деятельностью; организация социального обеспечения судей; информационное обеспечение судебной системы (прежде всего нормативными и справочными материалами). В то же время в организационное обеспечение деятельности судов как функции Мини-

стерства юстиции РСФСР не должно было входить рассмотрение жалоб на судей и проведение проверок в судах по соблюдению судьями сроков рассмотрения дел. Кроме того, из полномочий Министерства юстиции РСФСР должны были быть исключены принадлежащие ему и его органам на местах право на возбуждение в отношении судьи дисциплинарного производства, о присвоении им квалификационных классов и освобождении их от должности⁶³⁷. Между тем на начальном этапе судебной реформы названные гарантии независимости судов и судей продолжали носить декларативный характер, поскольку суды так и продолжали оставаться под попечительством исполнительной власти. На практике это приводило к ограничению материальной независимости судов, что оставляло возможность исполнительной власти влиять и на процессуальную деятельность судов⁶³⁸. Такое положение сохранялось вплоть до 1998 года.

Фундаментальные противоречия, возникшие между исполнительной и судебной властью по организационному обеспечению последней, можно было разрешить лишь в двух случаях: во-первых, передачей функции по организационному обеспечению деятельности судов самим судам в полном объеме, как это уже было в 60-е годы прошлого столетия, и во-вторых, созданием специализированного органа, входящего в судебную систему, подчиненного и подотчетного ей, но не связанного с осуществлением основной функции суда – отправлением правосудия. В результате оба этих направления в последующем были успешно реализованы в ходе проведения судебной реформы⁶³⁹. Первое направление получило свое реальное воплощение в деятельности трех высших судебных инстанций - в их самостоятельном организационном (ресурсном) обеспечении Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, которое осуществляется аппаратами этих судов. В системе арбитражных судов избрали уже известный традиционный путь, существовавший в истории советской судебной системы России, то есть обеспечение деятельности нижестоящих судов стало осуществляться самим Высшим Арбитражным Судом РФ. Совершенно иное направление было избрано по организационному обеспечению деятельности судов общей юрисдикции, за исключением Верховного Суда РФ, которое стало осуществляться специализированным органом - Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. Справедливости ради следует отметить, что предпосылки создания Судебного департамента - органа, обособленного от исполнительной власти и призванного возглавить систему организационного (ресурсного) обеспечения судов общей юрисдикции, - возникли еще задолго до принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Так, по мнению С.В. Бородина, возложение организационного руководства судами на Министерство юстиции СССР и его органы в союзных республиках и на местные органы юстиции не соответствует конституционному положению суда. Органы юстиции, по его мнению, являясь органами исполнительной власти, неправо-

⁶³⁷ Ведомости ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

⁶³⁸ Гусев А.В. Отчет на 6 съезде судей РФ // Российская юстиция. 2005. №1-2. С.21-26.

⁶³⁹ Морщакова Т.Г. Судебная реформа. М.: АН СССР, 1990. С. 15; Симкин Л.С. Органы юстиции и суды // Советская юстиция. 1991. № 2. С. 4.

мочны осуществлять организационное руководство судами. «Никто не может определить ту едва заметную грань, - писал С.В. Бородин, - где заканчивается организационная деятельность судов и начинается отправление правосудия по существу. Поэтому на практике органы юстиции руководили судами и вмешивались в судебную деятельность». Более того, по утверждению С.В. Бородина, «органы юстиции не справились и с материально-техническим обеспечением судов, которые находились в нищете и крайне бедственном положении». В результате им было выражено «сомнение в целесообразности сохранения судов в системе Минюста», и одновременно с этим высказывалась мысль о передаче организационного руководства судами (под этим им понималось лишь финансовое и материально-техническое обеспечение судов), в ведение вышестоящих судов, как в 60-е гг. прошлого столетия⁶⁴⁰. Таким образом, все очевиднее становилось возвращение к имевшемуся советскому опыту судебного управления и на его основе создания принципиально новой структуры организационного обеспечения судов общей юрисдикции. Такая структура, как указывает А.В. Гусев, должна была получить в свое распоряжение материальные источники, эффективно управлять ими и стать дополнительным гарантом независимой судебной власти⁶⁴¹.

Излагая свой профессиональный взгляд на будущее устройство судебной системы РФ, III (внеочередной) Всероссийский съезд судей высказал свою точку зрения по различным направлениям деятельности судебной власти, в том числе и о Судебном департаменте. Съезд предложил учредить в рамках Министерства юстиции РФ Судебный департамент, единственной задачей которого должно было стать ресурсное, организационное и кадровое обеспечение судов. Формирование и деятельность Судебного департамент должны были проходить при участии и контроле со стороны органов судейского сообщества, что позволило бы, по мнению участников Съезда судей, сделать первый шаг к созданию независимой и самостоятельной судебной системы. И для такого серьезного заявления у Высшего органа судейского сообщества были веские причины, поскольку длительное время не решался практически ни один финансовый вопрос. Создалась парадоксальная ситуация. Из-за отсутствия финансовых средств суды не могли отправить почтовую корреспонденцию, годами не проводили капитальный и текущий ремонт зданий судов, отправляли правосудие в помещениях, не приспособленных для этого. Например, в г. Москве здания судов располагались «в непригодных помещениях, а один из судов работал в помещении, где до революции был... бордель»⁶⁴². Не лучше обстояли дела по состоянию зданий и на местах: в г. Ярославле один из районных судов размещался в здании, построенном 160 лет назад, а в одной из республик верховный суд размещался вначале в здании бани, а в последующем стал арендовать помещения в здании, где располагалось казино⁶⁴³. В большинстве судов общей юрисдикции не было необходимого количества залов судебного заседания, со-

⁶⁴⁰ Бородин С.В. Указ. соч. С.148.

⁶⁴¹ Гусев А.В. Отчет на VI Съезде судей РФ // Российская юстиция. 2005. №1-2. С.21-26.

⁶⁴² Гусев А.В. Правосудие не может быть дешевым // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 349.

⁶⁴³ Гусев А.В. Судьи получают по заслугам // Российская газета. 2004. 27 янв.

вещательных комнат, кабинетов для судей, отсутствовало их техническое оснащение. Катастрофически не хватало бумаги, конвертов, почтовых марок, средств на печатание бланков. Во многих районных (городских) судах не было автотранспорта, не хватало стульев, столов и другой мебели⁶⁴⁴. Образовавшаяся кредиторская задолженность судов общей юрисдикции, достигшая в конце 90-х гг. прошлого столетия 400 млн рублей, повлекла за собой массовое отключение районных (городских) судов, а в некоторых случаях и областных, от источников электрической энергии и телефонной связи. Из-за отсутствия средств медленными темпами продвигалась работа по компьютеризации и информационному обеспечению деятельности судов. Ввиду существенного изменения законодательства и расширения полномочий судов требовали безотлагательного решения и кадровые вопросы. К моменту создания Судебного департамента при Верховном Суде РФ нагрузка на судей по рассмотрению дел возросла в несколько раз, в то же время штатная численность судей этих судов была увеличена лишь на 1000 единиц без соответствующего увеличения штатной численности работников аппаратов судов. Конечно, при таких обстоятельствах о полном и независимом осуществлении правосудия не могло быть и речи. В этот же период практически не решались и проблемы, связанные с обеспечением охраны судов, безопасности судей и членов их семей, выплатой денежного содержания семьям погибших (умерших) судей, обеспечением судей жильем, а также вопросы страхования и некоторые другие. Решение этих проблем по «остаточному» принципу было просто недопустимо, ибо речь шла о людях, на которых возложена конституционная обязанность по обеспечению правосудием прав и свобод человека и гражданина⁶⁴⁵.

Таким образом, провозглашенные Конституцией РФ принципы равенства и самостоятельности судебной, законодательной и исполнительной властей относительно друг друга, реально действующие механизмы, обеспечивающие практическую реализацию названного конституционного положения, так и не были созданы. В итоге судебная власть продолжала оставаться зависимой от законодательной и исполнительной ветвей власти⁶⁴⁶. Поэтому IV (чрезвычайный) Всероссийский съезд судей по существу стал переломным в реализации судебной реформы и радикально поставил вопрос о реформировании взаимоотношений судебной власти с другими ветвями власти. Съезд судей прямо заявил, что органы судейского сообщества сами правомочны участвовать в решении всего круга вопросов, связанных с судебной деятельностью, в том числе кадрового, организационного и ресурсного обеспечения судов, а также вопросов правового и социального положения судей. По мнению высшего органа судейского сообщества РФ, дальнейшее движение судебной реформы возможно лишь при условии законодательного включения органов судейского сообщества в механизмы взаимодействия судебной власти с законодательной и исполнительной ветвями власти и в механизмы административного управления по обеспечению

⁶⁴⁴ Топильская Л. Как нам обустроить судебную власть // Российская юстиция. 2000. № 11. С. 13.

⁶⁴⁵ Сборник нормативных актов о суде и статусе судей. М., 1997. Вып. 1. С. 177.

⁶⁴⁶ Божьев В.П., Аргунов В.Н., Бобров В.К. Правоохранительные органы РФ. М., 1999. С. 47.

судебной деятельности. Для этого, в первую очередь, была необходима передача административного управления обеспечением судебной деятельности из системы органов исполнительной власти, то есть от Министерства юстиции РФ и его органов, в систему органов Судебного департамента, действующих при судебной системе Российской Федерации. Это оказалось принципиально новым решением по созданию органа, выполняющего функции обеспечения судебной деятельности⁶⁴⁷. Главное предназначение создаваемого федерального государственного органа заключалось в том, что он взял на себя решение всех проблем организационного (ресурсного) обеспечения деятельности судов, избавляя при этом судейский корпус страны от несвойственных ему функций.

По результатам работы Съезда 31 декабря 1996 г. был принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», а в январе 1998 г. - Закон РФ «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ» (далее - Закон о Судебном департаменте), согласно которому функции организационного обеспечения судебной деятельности были переданы из системы органов исполнительной власти федеральному государственному органу, действующему при судебной системе. В соответствии со статьей 1 Закона о Судебном департаменте, Департамент является федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности соответствующих судов. Под организационным обеспечением в названном акте понимаются мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого правосудия и решения преимущественно вопросов технического характера. Департамент как орган не входит в систему судебной власти и не вправе вмешиваться в осуществление правосудия.

А.М. Тарасов, рассматривая правовые и организационные аспекты президентского контроля, связанные с органами суда, прокуратуры, негосударственными структурами, осуществляющими правоохранительную деятельность, и в связи с этим исследуя правовую природу деятельности Судебного департамента, указывает, что деятельность этого органа, во-первых, непосредственно не относится к правосудию (правоохранительной деятельности судебной власти); во-вторых, Судебный департамент как орган (организационный рабочий аппарат) не входит в судебную систему (систему судопроизводства); и в-третьих, являясь федеральным государственным органом, по реализуемым функциям фактически является исполнительным органом власти⁶⁴⁸. В свою очередь А.А. Власов, также анализируя деятельность государства по организационному обеспечению судебной системы, достаточно категорично утверждает, что это прямая задача государства, которая должна решаться только через органы исполнительной, а не судебной власти. По его мнению, организационное обеспечение правосудия - это особый вид государственной деятельности, не относящийся к сфере управления (также и к судебной сфере), осуществляемый упол-

⁶⁴⁷ Курочкина Л.А. Принципы и нормы Совета Европы в уголовном судопроизводстве Российской Федерации // Журнал Российского права. 2006. №4. С.15.

⁶⁴⁸ Тарасов А.М. Президентский контроль // Законодательство. №4. 2003. С.2.

номоченными государственными органами с участием институтов судейского сообщества, строго регламентированный законом, несовместимый с выполнением судебных обязанностей и имеющий целью всемерное содействие эффективно функционированию правосудия путем решения вопросов организации судебной системы, создания и обеспечения для нее необходимых организационных, кадровых, материально-технических условий и укрепления независимости судей⁶⁴⁹.

Между тем выводы названных авторов требуют определенного осмысления и более конкретного определения места и роли Судебного департамента как в системе государственных органов власти, так и в системе судебной власти. Если исходить из рассуждений А.М. Тарасова, Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его органы в субъектах РФ в соответствии с реализуемыми функциями фактически все же относятся к исполнительным органам власти, но не связаны с правоохранительной деятельностью судебной власти.

Между тем О.В. Романцова в своей работе «Понятие и признаки государственной власти» указывает, что сущность и свойства государственной власти находятся в органической связи с ее функциями. В то же время функции государственной власти, по ее мнению, нельзя отождествлять с функциями государства. Взаимоотношение этих категорий может быть определено как соотношение формы и содержания. Далее, раскрывая основные функции государственной власти, она считает возможным к ним отнести: правотворчество, правоисполнительную и правоохранительную деятельность. Оставим без рассмотрения первые две функции, поскольку они не являются предметом нашего исследования, и обратимся к функции правоохранительной деятельности. Как утверждает О.В. Романцова, это деятельность специально уполномоченных органов по охране конституционных прав и свобод граждан, общественных объединений, государственных учреждений и организаций путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка. Общесоциальная важность правоохранительной деятельности, ее многоплановость проявляются в широком диапазоне социальных функций, которые определяют основные направления данного вида деятельности. Среди них конституционный контроль, правосудие, прокурорский надзор, выявление и расследование преступлений, оказание юридической помощи и защита по уголовным делам и организационное обеспечение деятельности судов⁶⁵⁰.

Таким образом, Судебный департамент в своей деятельности соотносится с исполнительными органами власти, выполняет одну из основных функций государственной власти, относящуюся к правоохранительной деятельности (организация обеспечения безопасности судей и работников аппарата, координация деятельности с правоохранительными органами и др.), но не связанную в силу решения специфических задач с правоохранительной деятельностью судебной власти.

⁶⁴⁹ Власов А.А. Указ. соч. С.2.

⁶⁵⁰ Романцова О.В. Понятие и признаки государственной власти //Юридический мир. 2006. №11. С.25.

Точка зрения на данную проблему А.А. Власова, как уже указывалось выше, сводится к тому, что деятельность по организационному обеспечению судебной власти - это особый вид государственной деятельности, не относящийся к сфере управления вообще и к управлению в судебной сфере в частности. В то же время А.А. Власов, высказывая свое видение обеспечения реальной, а не мифической независимости судебной власти и судей при отправлении правосудия, а также для освобождения судей от несвойственных им обязанностей по организационному обеспечению, повышения авторитета и качества правосудия, предлагает создать в структуре Судебного департамента РФ самостоятельный аппарат в лице Судебной администрации, который не был бы связан с административной подчиненностью председателям судов и судьям. По его мнению, Судебная администрация - это орган исполнительной власти, который мог бы в полном объеме обеспечить исполнение судьями своих прямых обязанностей по осуществлению правосудия и исполнению судебных постановлений⁶⁵¹. Данное предложение отдаленно напоминает создание в Наркомюсте РСФСР в 1939 году управления по судебной работе.

И, наконец, заслуживает внимания и точка зрения В. Власихина, которым еще до начала современной судебной реформы вносилось предложение о создании Всесоюзного совета судей, который бы устраивал ежегодные конференции для обсуждения общих направлений судебной политики и актуальных проблем правоприменения. Он считал, что постоянно действующим рабочим органом могло бы стать административное управление судами. Вполне возможно, что в данном случае речь шла о создании особого органа в судебной системе, который бы занимался вопросами не судебного управления, что могло бы означать вмешательство в процессуальную деятельность судов, а административного управления, под которым подразумевалось организационное обеспечение деятельности судебной системы, но под контролем судейского сообщества⁶⁵².

Таким образом, существуют различные точки зрения о месте и роли Судебного департамента. Поэтому для окончательного понимания и уяснения функций Судебного департамента и его органов в субъектах Российской Федерации все же следует обратиться к самой сущности организационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции, осуществление которого, в некоторых степени, преподносится лишь как освобождение председателей судов от выполнения несвойственных им административно-хозяйственных функций⁶⁵³. Безусловно, в этих рассуждениях есть определенное рациональное зерно, но все заключается в том, что деятельность Судебного департамента и его подсистем концентрируется не столько в решении административно - хозяйственных проблем, сколько в выполнении им как органом исполнительной власти организационно-управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности, обеспечивающей бесперебойное функционирование судебной власти и его аппарата (кадровое, организационное, ресурсное обеспечение и создание иных

⁶⁵¹ Власов А.А. Указ. соч. С.2.

⁶⁵² Власихин А. Снять с суда «министерскую шапку» // Аргументы и факты. 1989. № 5. С. 3.

⁶⁵³ Корякин И. Роль администраторов судов в организационном обеспечении судебной деятельности // Российская юстиция. 2003. №2. С.7.

условий для отправления правосудия в судах общей юрисдикции)⁶⁵⁴. Одним словом, судебским сообществом Судебному департаменту делегированы полномочия, которые он реализует в ходе организационно-управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности.

По мнению Г.Т. Ермошина, практика функционирования современной российской судебной системы показала, что сведение организационного обеспечения деятельности судов только к административно-хозяйственным проблемам существенно сужает представление о спектрах вопросов, решение которых возлагается на данную структуру и иные структуры, отвечающие теперь за создание условий для полного и независимого осуществления правосудия⁶⁵⁵. Вероятнее всего, под этим Г.Т. Ермошиным понимается, помимо деятельности Судебного департамента, также деятельность и аппаратов судов общей юрисдикции, Службы судебных приставов, органов внутренних дел и других структур, организационно обеспечивающих судебную систему, однако в каждом случае выполнения этими структурами своих функциональных обязанностей, связанных с судебной системой, Судебный департамент выступает либо должен выступать в качестве координирующего органа.

В результате обобщения выполняемых Судебным департаментом и его подсистемами широкого диапазона специфических социальных функций, обеспечивающих доступность правосудия, функцию организационного обеспечения деятельности судов можно разделить на три главных направления:

1 Организационное, которое заключается в разработке и внесении в соответствующие органы государственной власти предложений по вопросам организации и реорганизации федеральных судов общей юрисдикции (создание новых судов, упразднение уже существующих судов, их передислокация, территориальная корректировка и др.); в научной организации труда судей, администраторов, иных работников аппаратов судов, обеспечение их профессиональной и производственной дисциплины; в содействии судам в осуществлении мер по реальному исполнению принимаемых ими решений; во внедрении компьютеризации судов, облегчающей поиск законодательства, иных актов документов, специальной литературы, а также обеспечении новейшими и качественными изданиями кодексов и т.д.; в изучении и распространении положительного опыта деятельности судов в масштабах отдельных регионов или в целом по стране, ее конкретных направлений; в разработке методических рекомендаций и внесении предложений по ее развитию и совершенствованию; в разработке международных договоров о правовой помощи и содействии судам в выполнении этих договоров; в организации и участии в ведении судебной статистики; в изучении зарубежного опыта организационного обеспечения судебной деятельности и выработке предложений по его рациональному использованию в судебной системе России; в ведении делопроизводства; в организации медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения судей район-

⁶⁵⁴ Доценко Ю.В. К вопросу о системном подходе к организационному обеспечению судов общей юрисдикции //Российский судья. 2006. № 12. С.9-11.

⁶⁵⁵ Ермошин Г.Т. Гарантии независимости судьи – носителя государственной власти. Социально- правовые аспекты //Российский судья. 2005. №5,6,7. С.6-10; 4-7; 3-6.

ных судов, мировых судей, в том числе пребывающих в отставке, членов их семей и работников аппаратов районных судов в соответствии с федеральным законодательством.

2 Кадровое, заключающееся в обосновании предложений, касающихся увеличения или сокращения штатной численности судей; в подборе кандидатов на должность судьи и проверке их профессиональных деловых и нравственных качеств; в обеспечении деятельности экзаменационных комиссий, проверяющих уровень правовых знаний у кандидатов на судейские должности; в организации регулярного повышения квалификации судей и работников аппаратов судов; в представлении необходимой информации по всем вопросам, рассматриваемым квалификационными коллегиями в отношении судей.

3 Финансовое и материально техническое обеспечение судов и органов судейского сообщества, заключающееся в обеспечении своевременного финансирования выплачиваемой судьям и работникам аппаратов судов заработной платы и иных выплат; в капитальном строительстве зданий судов и поддержании в надлежащем состоянии имеющихся служебных помещений; в оснащении судов современной удобной мебелью, средствами оргтехники и канцелярскими принадлежностями; в организации охраны зданий судов, текущей документации и архивов; в поддержании порядка в залах судебных заседаний и в целом в помещении судов и т.д.; в организационном и материально-техническом обеспечении деятельности органов судейского сообщества (советов судей и квалификационных коллегий).

Таким образом, Судебный департамент призван выполнять разнообразные управленческие функции, однако было бы неправильным сказать, что все свои полномочия он выполняет самостоятельно. Практически каждое из указанных направлений деятельности Судебного департамента требует согласования с руководством Верховного Суда РФ, аналогично с председателями судов - в субъектах Российской Федерации, или обсуждения в соответствующем органе судейского сообщества. Полностью самостоятелен Судебный департамент лишь в принятии управленческих решений внутри своей системы. Поэтому от Судебного департамента и его подсистем требуется комплексное, системное и прогностическое видение явлений и процессов, происходящих в судейском сообществе, и умение, когда не требуется согласования или обсуждения, самостоятельно принимать управленческие решения, представляющее собой «поле» применения его полномочий и осуществления функций субъектов исполнительной власти⁶⁵⁶. Иными словами, положение Судебного департамента в системе государственных органов России весьма специфично, имеет определенные особенности и не имеет аналогов, поскольку Судебный департамент и его органы в субъектах РФ, осуществляя функции исполнительной власти внутри системы судов общей юрисдикции, изначально поставлены под контроль судейского сообщества. Исходя из исследований, проведенных А.М. Тарасовым, А.А. Власовым, Г.Т. Ермошиным и другими авторами, организационное обес-

⁶⁵⁶ Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Известия вузов. Правоведение. 2000. №2. С.45.

печение судебной власти, несомненно, является управленческой деятельностью, поскольку когда данную функцию осуществляло Министерство юстиции РФ, то оно рассматривалось как одно из направлений государственной деятельности по управлению судами. Таким образом, особое положение Судебного департамента как органа управления, созданного в рамках судебной системы, заключается в образовании автономного, подконтрольного судебной власти федерального государственного органа непосредственно не связанного ни с судебными органами, ни с органами исполнительной власти и не имеющего права вмешиваться в осуществление правосудия⁶⁵⁷. Помимо этого, специфичность и особенность положения Судебного департамента достаточно четко просматривается и в обозначенной законодателем связи Судебного департамента с судами общей юрисдикции. Судебный департамент создан «при Верховном суде РФ» и, следовательно, не входит в структуру Верховного Суда РФ. Однако Генеральный директор Судебного департамента назначается на должность и освобождается от должности Председателем Верховного суда РФ с согласия Совета судей РФ, в чем как раз и реализуется частично внутрисистемное управление. Генеральный директор Судебного департамента имеет заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Председателем Верховного Суда Российской Федерации по представлению Генерального директора Судебного департамента. Начальник управления (отдела) Судебного департамента в субъекте Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Генеральным директором Судебного департамента по согласованию с председателем верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области или суда автономного округа, советом судей субъекта Российской Федерации⁶⁵⁸.

Между тем, на взгляд автора исследования, представляет определенный интерес точка зрения ряда ученых на указанные принципы назначения руководителей Судебного департамента и его органов в субъектах Российской Федерации и сам статус Судебного департамента. По мнению А.А. Власова, как уже указывалось выше, по своей природе и осуществляемым функциям Судебный департамент является органом не судебной, а исполнительной власти и, как он считает, находясь «при Верховном суде РФ», Судебный департамент во многом теряет свой авторитет как самостоятельный и мощный орган исполнительной власти. Подчиненное положение Судебного департамента даже столь высокому судебному органу, как Верховный Суд Российской Федерации, за все время существования с 1998 года не позволило ему существенно решить проблему улучшения организационного обеспечения судебной деятельности. Поэтому до тех пор пока Судебный департамент будет по своему статусу находиться ниже уровня Министерства финансов РФ, судебная система постоянно будет испытывать финансовый дефицит. В связи с этим, как считает А.А. Власов, Судебный департамент должен находиться под эгидой Президента Российской Федерации. Только в этом случае проблемы доступности и эффективности правосу-

⁶⁵⁷ Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 223.

⁶⁵⁸ Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 223.

дия в России будут успешно решены⁶⁵⁹. Такое мнение А.А. Власова разделяет и А.М. Тарасов, который данную проблему рассматривает в несколько другой плоскости. По мнению А.М. Тарасова Закон о Судебном департаменте не содержит нормы, в соответствии с которой за деятельностью Департамента мог бы осуществляться надведомственный или вневедомственный контроль. В Законе говорится лишь о внутреннем контроле за расходованием бюджетных средств судами, а также органами и учреждениями Судебного департамента, и о необходимости проводить ревизии их финансово-хозяйственной деятельности. В данной норме нет ни слова об административном контроле.

Таким образом, ведомственный контроль сводится лишь к финансовым проверкам. В связи с этим А.М. Тарасов обосновывает свои предложения об установлении за деятельностью Судебного департамента президентского контроля и для реализации контрольных полномочий Президента РФ в отношении деятельности данного Департамента предлагает внести соответствующие изменения в Закон о Судебном департаменте. Среди его предложений особое место занимает порядок назначения и освобождения от должности Генерального директора Судебного департамента, который, как считает А.М. Тарасов, должен назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом РФ с согласия Председателя Верховного Суда Российской Федерации и Совета судей Российской Федерации⁶⁶⁰. Таким образом, исследователи, рассматривающие место и роль Судебного департамента в системе органов государственной власти, его статус, внутреннюю иерархическую соподчиненность, взаимоотношения с органами судейского сообщества, не подвергают сомнению, что в своей деятельности Судебный департамент непосредственно не связан ни с судебными органами, ни с органами исполнительной власти и не имеет права вмешиваться в осуществление правосудия, то есть этот вопрос достаточно ясен, а поэтому он не может давать оснований к особым толкованиям. Однако совсем иначе обстоит дело с самостоятельностью Судебного департамента. Следует отметить, что понятия «самостоятельность и автономность Судебного департамента» в российской юриспруденции разработаны весьма слабо. Если вернуться к истокам создания Судебного департамента «при Верховном Суде РФ», а не «в составе Министерства юстиции РФ», как предполагалось в первоначальном варианте, то смело можно предположить, что основной причиной возникновения противостояния между исполнительной властью и органами судейского сообщества является наличие у последнего желания иметь свой автономный, но отнюдь не самостоятельный орган «при Верховном Суде РФ» по организационному обеспечению деятельности судов общей юрисдикции. Иными словами, судейскому сообществу в процессе судебной реформы и проводимых в соответствии с ним преобразований стало понятным, что наличие Судебного департамента внутри Министерства юстиции РФ либо самостоятельного Судебного департамента неизбежно ведет к формированию его собственной политики, что, безусловно, может привести в последующем к разбалансированию

⁶⁵⁹ Власов А.А. Указ. соч. С.2.

⁶⁶⁰ Тарасов А.М. Указ. соч. С.2.

механизма равновесия между Судебным департаментом и судебским сообществом. Слишком были еще свежи воспоминания о взаимоотношениях судебского сообщества с Министерством юстиции РФ, чтобы их так быстро забыть и позволить вновь создать чрезвычайную обстановку в судебной системе. Возвращаясь к понятию «самостоятельность», можно с уверенностью сказать, что оно может быть применимо к деятельности Судебного департамента только внутри самой системы Судебного департамента, поскольку решение организационных, финансовых, кадровых (кроме назначения судебных администраторов) и иных вопросов является внутренним делом системы Судебного департамента и здесь может проявляться его полная самостоятельность как федерального органа государственной власти. Говоря же о взаимоотношениях Судебного департамента с судебским сообществом, следует иметь в виду уже не самостоятельность этого органа, а конструктивно сбалансированную и подотчетную его органам деятельность. Такой критерий контроля, как подотчетность, устанавливает исключительную транспарентность всех сфер деятельности Судебного департамента во взаимоотношениях с судебским сообществом и позволяет персонифицировать ответственность за ошибки и упущения в решении вопросов как организационного, так и функционального характера, возникающие при решении Судебным департаментом вопросов внутри самой судебной системы. Отсюда следует, что Генеральный директор Судебного департамента, равно как и начальники управлений (отделов) Судебного департамента в субъектах РФ, несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на Судебный департамент, что было бы невозможно предусмотреть при той модели, которую предлагают А.М. Тарасов и А.А. Власов⁶⁶¹. Тем не менее их весьма интересные выводы о месте и роли Судебного департамента в системе государственных органов власти и предложения наводят на следующие размышления. Безусловно, реализованная на практике идея создания Судебного департамента при Верховном Суде РФ в первые годы своего существования, да и в последующие, себя полностью оправдала. Департамент взял на себя функции организационного обеспечения и освободил самые многочисленные суды - суды общей юрисдикции от несвойственных им функций, тем самым дав возможность судьям более эффективно осуществлять правосудие. Иными словами, между Судебным департаментом как федеральным государственным органом и судебским сообществом сложились особые отношения, возникновение и существование которых обусловлено созданием надлежащих условий для обеспечения доступности правосудия. Противоречия, которые постоянно и неизбежно возникали между органами юстиции и судебной системой в советский и даже в постсоветский период, постепенно утратили свою остроту и актуальность, поскольку со сменой идеологии произошло становление и утверждение судебной власти, обеспечиваемой организационно автономным специализированным государственным органом, находящимся внутри самой судебной системы, но не входящим в судебную систему и не связанным с правоохранительной деятельностью судебной власти. Между тем Судебный департамент и его органы в

⁶⁶¹ Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 223.

субъектах Российской Федерации, находясь внутри судебной системы и являясь только подотчетными судейскому сообществу, оказались вне любого вида контроля в своей внутренней деятельности, в частности прокурорского надзора, за исключением ревизионной деятельности со стороны центрального аппарата Судебного департамента нижестоящих органов⁶⁶². Как уже указывалось ранее, Судебный департамент является федеральным государственным органом. Таким образом, отсутствие законодательного закрепления прокурорского надзора за внутренней деятельностью системы Судебного департамента противоречит положениям части 2 статьи 1 Закона о прокуратуре РФ, поскольку прокуратура Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами (Генеральный директор Судебного департамента находится в ранге министра)⁶⁶³, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов⁶⁶⁴. Данную проблему, только несколько в другом ключе, поднимал и А.А. Власов. По его мнению, в случае образования службы судебного администратора должна также реально усилиться роль органов прокуратуры, поскольку в настоящее время любое прокурорское реагирование в области исполнения законов в организационной деятельности председателя суда, в работе канцелярии и т.д. встречает со стороны судей бурное неприятие. Аргументируется это вмешательством в судебную деятельность при осуществлении правосудия, с чем, конечно, нельзя не согласиться⁶⁶⁵.

Требует иного законодательного разрешения и установленная в статье 14 Закона о Судебном департаменте норма о праве управления (отдела) Судебного департамента контролировать расходование выделенных бюджетных средств районными судами и органами судейского сообщества, а также проводить ревизии их финансово-хозяйственной деятельности. К сожалению, данная норма оказалась «мертворожденной» и не работающей по следующим причинам. Безусловно, законодатель, наделяя Судебный департамент такими контрольными полномочиями, пытался поднять авторитет обеспечивающего органа, но вопрос заключается несколько в другом – о какой финансово-хозяйственной деятельности органов судейского сообщества можно говорить, если создание надлежащих условий для деятельности органов судейского сообщества, в том числе для содержания их аппарата, учреждения печатных изданий органов судейского сообщества, а также финансовое и материально-техническое обеспечение дея-

⁶⁶² А.М. Тарасов. Указ. соч. С.2.

⁶⁶³ Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 223.

⁶⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

⁶⁶⁵ Власов А.А. Указ. соч. С.3

тельности органов судейского сообщества возлагается на Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации и входящие в его систему органы. Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Всероссийского съезда судей, Совета судей Российской Федерации и Президиума Совета судей Российской Федерации, Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и Президиума Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации также возлагается на Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Таким образом, органы судейского сообщества находятся на полном финансовом и ресурсном обеспечении Судебного департамента и, следовательно, не могут быть объектами его ревизионной деятельности. Аналогичное положение и с ревизией финансово-хозяйственной деятельности районных судов. В районных судах нет финансово-экономических отделов и отделов материально-технического обеспечения, нет у них и свободных финансовых средств и иных поступлений, поскольку обеспечение районного суда (финансовое и материально-техническое) осуществляется централизованно через управления (отделы) Судебного департамента. Тем не менее в штате управлений (отделов) Судебного департамента содержится ревизор.

Завершая данный параграф работы, автор приходит к следующему выводу. Вышеуказанные трансформации судебного управления (организационное руководство судами, общее руководство, контроль, организация и инструктирование, судебное администрирование, судебно-административное управление, организационное обеспечение деятельности судов) отражают естественный эволюционный процесс формирования и развития независимости и самостоятельности судебной системы. Искусственно привнесенное в законодательство понятие «организационное обеспечение деятельности судов», осуществляемое органами исполнительной власти, оказалось ненужным судебной власти в силу не только слабости исполнительной власти, но и в силу отторжения судейским сообществом органов юстиции, продолжающих диктовать судебным органам свои правила обеспечения судебной деятельности. Судебная власть потребовала стабильности в вопросах организационного обеспечения своей деятельности и образования такого органа, который мог бы принять на себя решение всех этих вопросов, но под контролем органов судейского сообщества.

Фундаментальные противоречия, возникшие между исполнительной и судебной властью, были решены в двух направлениях. В первом случае был востребован исторический опыт советского судебного управления, имевшего место в 1960 гг. прошлого столетия. В результате данный опыт были успешно реализован в деятельности трех высших судебных инстанций, то есть в самостоятельном организационном (ресурсном) обеспечении Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, которое осуществляется аппаратами этих судов. В системе арбитражных судов Высший Арбитражный Суд РФ полностью воспринял советский опыт судебного управления и взял на себя организационное обеспечение деятельности нижестоящих судов. Второе направление завершилось созданием специализированного органа внутри судов общей юрисдикции - Судебного департамента при Верховном

Суде Российской Федерации, подчиненного и подотчетного органам внутрисистемного управления. Поскольку организационное обеспечение правосудия - это особый вид государственной управленческой деятельности, поэтому следует особо подчеркнуть те ее черты, которые, во-первых, связывают Судебный департамент с судейским сообществом, во-вторых, проанализировать те характеристики управленческой деятельности Судебного департамента и его подсистем, которые позволяют говорить об особенностях и уникальности данного органа. Итак, Судебный департамент - это федеральный орган государственной власти внутри системы судов общей юрисдикции, осуществляющий строго регламентированную законом внепроцессуальную управленческую деятельность, которую не следует смешивать с внутрисистемным управлением, с участием и под контролем институтов судейского сообщества, несовместимую с вмешательством в осуществление правосудия и имеющую целью всемерное содействие эффективному функционированию правосудия путем решения вопросов организации судебной системы (в основном организационно-технического характера), создания и обеспечения для нее необходимых организационных, кадровых, материально-технических условий и укрепления независимости судей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование формирования и развития судебного управления с 1917 до середины 1990 годов позволяет сделать следующие выводы.

К февралю 1917 года в России сложилась достаточно реакционная система судебных органов, поскольку в эпоху правления Александра III властное окружение, состоявшее из сторонников абсолютной монархии (М.Н. Катков, К.П. Победоносцев, К.И. Пален) не могло смириться с демократическими преобразованиями, внесенными судебной реформой 1864 г. В результате, примерно с 1871 г., начинается постепенное изменение, «подправление» судеоустройства и судопроизводства России в целях возвращения его в дореформенное положение. В последующем все эти меры получили в истории права название «судебной контрреформы», которые коренным образом повлияли на самостоятельность судов и независимость судей. В ходе судебного контрреформирования происходит последовательное ограничение принципов, провозглашенных судебной реформой 1864 г., что повлекло за собой полную или частичную отмену таких демократических институтов, как независимость, несменяемость судей, гласность и состязательность судопроизводства, рассмотрение дел с участием присяжных заседателей, практически полное упразднение института мировой юстиции и его слияние с органами исполнительной власти.

Таким образом, падение монархии потребовало не только фактического изменения формы государства, но и поставило перед Временным правительством проблему реформирования реакционных судебных органов и возвращения утраченных демократических преобразований и достижений судебной реформы 1864 г. К сожалению, реформаторские идеи Временного правительства

по преобразованию судебной системы, сложившейся к Февральской революции 1917 г., не получили своего развития после Октябрьской революции 1917 г., поскольку во многих исследованиях советского периода законотворческая деятельность Временного правительства, в том числе и по организации судебного реформирования, освещалась, как правило, фрагментарно. Можно назвать лишь несколько историографических работ (небольшие статьи), близкие к исследуемой теме⁶⁶⁶. Между тем история периода Российского Временного правительства - это неотъемлемая часть отечественной историографии, имеющая самое непосредственное отношение не только к предыстории совершения Октябрьской революции 1917 г., но и к обустройству судебной системы России. Безусловно, между двумя революциями достаточно много связующих звеньев, которые в определенной степени оказали конструктивную помощь в свершении Октябрьской революции: слом государственной системы самодержавия, создание условий для прихода к власти большевиков, появление Советов как формы организации власти, судебное реформирование, период двоевластия. Однако после Октябрьской революции 1917 г. историография Советской России стала определяться политической и идеологической конъюнктурой большевистской партии, не позволяющей выходить за рамки официальной идеологии, поскольку Временное правительство вошло в историографию Советской России как контрреволюционное правительство. В связи с этим становится понятным, как могло расцениваться изучение роли Временного правительства в государственном строительстве, в том числе и в судебном реформировании. Между тем эта проблема представляет значительный интерес с точки зрения исторического опыта Временного правительства в организации судеустройства, судопроизводства и судебного управления. Для разработки наиболее важных законодательных актов в марте 1917 года при Временном правительстве был создан специальный орган - Юридическое совещание, которое за достаточно короткий срок выработало большое количество правовых актов, ставших постановлениями Временного правительства. Принятые акты имели ключевое значение в решении вопросов преобразования и судебной системы. Временное правительство в первые же дни после своей легализации упраздняет наиболее реакционную часть царской юстиции (верховный уголовный суд, особые присутствия Правительствующего Сената, особые суды с участием сословных представителей судебных палат и окружных судов). Осуществляя реформирование судебной системы после Февральской революции 1917 года, Министерство юстиции, как орган судебного управления, пытается опереться на положения и принципы Судебных уставов 1864 г. и расширяет полномочия присяжных заседателей, упраздняет должности земских начальников и кандидатов на эти должности. Судебные функции земских начальников передает временным судам, а административные - уездным комиссарам Временного правительства. Таким образом, при Временном правительстве происходит разделение административных и су-

⁶⁶⁶ Ливчак Б.Ф. Чрезвычайная следственная комиссия Временного правительства глазами А. Блока // Вопросы истории. 1977. № 2. С. 111-123; Канев С.Н., Смирнов В.Г. Критика В.И. Лениным министерской деятельности народных социалистов во Временном правительстве // Ученые записки кафедр общ. наук вузов Ленинграда. История КПСС. Л., 1980. Вып. 19. С. 36-47.

дебных функций. Министерство юстиции Временного правительства всячески способствует укреплению позиций мировой юстиции: изменяется состав мирового суда, расширяются его полномочия, по некоторым уголовным и гражданским делам, подведомственным мировым судьям, вводится коллегиальная форма отправления правосудия.

Организационно–управленческая деятельность Министерства юстиции при Временном правительстве коснулась и продолжения создания в стране административной юстиции, входившей в свое время составной частью в проводимую в стране административную реформу. Однако Временное правительство продвинулось в этом вопросе гораздо дальше, чем самодержавие, поскольку в этих целях был принят специальный закон об административных судах - Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 года.

Значительным шагом Временного правительства в области возвращения принципов судебной реформы 1864 г. стала отмена (13 марта 1917 г.) военно-полевых судов, созданных еще при самодержавии.

Временное правительство не пошло по пути радикального изменения судебной системы, как это произошло после Октябрьской революции 1917 г. Тем самым оно сохранило квалифицированные судебные кадры, сохранило судей, назначенных еще при царе, не воспрепятствовало действию дореволюционных законов, которые были дополнены либо изменены на основе принципа преемственности в праве, его непрерывностью. К тому же Временному правительству удалось использовать огромный научный потенциал, которым располагала наука русского права, имевшая к тому историческому периоду неоспоримые достижения. Не случайно законодательная деятельность Временного правительства в области судоустройства и судопроизводства была достаточно интенсивной, и все юридические акты выполнены на высоком юридическом уровне. Таким образом, возвращаясь к историческому значению деятельности Временного правительства, следует отметить, что оно выполнило не только свою функцию, состоящую в разрушении некоторых социальных институтов и традиций общества периода монархического режима, но и положило начало ряду демократических реформ в области как государственного, так и судебного строительства.

После Октябрьской революции функция организационного руководства судами, которую до начала этого исторического периода нашей страны осуществляли Министерства юстиции Российской Империи и Временного правительства, традиционно была возложена на образованный 26 октября (8 ноября) 1917 г. Наркомат юстиции РСФСР (далее - Наркомюст РСФСР). Однако, в отличие от бывшего Министерства юстиции, в сферу его полномочий стали входить не только руководство судебными, прокурорскими, следственными и нотариальными органами, руководство деятельностью земельных и арбитражных комиссий и ведением за границей уголовных и гражданских дел, в которых было заинтересовано правительство республики, но и такая функция, как «наблюдение за состоянием революционной законности», более всего носящая надзорно-идеологический характер, чем организационное руководство. Помимо этого

на Наркомюст РСФСР была возложена организация юридической помощи населению, предварительное рассмотрение законодательных предположений, вносимых в правительство, надзор за местами лишения свободы и исправительно-трудовыми учреждениями, опубликование законов и распоряжений правительства, и наконец, чисто «советская» функция - руководство и наблюдение за проведением в жизнь Закона об отделении церкви от государства. Таким образом, с первых шагов советской власти на органы юстиции, ставших «первыми органами советского судебного управления», традиционно были возложены функции по организации судебной системы и руководство их деятельностью.

Анализ первых законодательных актов и публикаций в юридической литературе первых лет Советского государства показывает, что изначально термина, четкого определяющего и характеризующего деятельность органов юстиции по судебному управлению, не было. Поэтому, говоря о руководстве судебными органами в этот период, могли в равной мере использовать термины «судебное управление», «управление судами», «организационное руководство судами», «общее руководство», «контроль», «организация и инструктирование», «судебное администрирование», «судебно-административное управление». Безусловно, такое смешение терминов, характеризующих организационно-правовые формы руководства судами в первые годы советской власти, объясняется многообразием судов, отсутствием судебной вертикали, вследствие чего на первых порах органы юстиции выполняли не только организационно-управленческие функции, но и судебно-надзорные, позволявшие им в некоторых случаях брать на себя несвойственные им полномочия и исправлять судебные ошибки. Однако для этого нужны были опытные специалисты, имеющие опыт работы в качестве судьи, но принцип классовости организации судостроительства прямо указывал на запрещение привлечения такого рода специалистов. В результате Наркомюст РСФСР и его органы в губерниях не могли оказывать судам квалифицированную организационно-методическую помощь. Все это повлекло за собой формирование самостоятельной губернской судебной практики, где советско-партийные органы и органы юстиции стали оказывать административное давление на судей не только в части судебного управления и организационного руководства судами, но и при принятии ими судебных решений. В результате остро встал вопрос о создании единого органа управления судами в виде Высшего судебного контроля. Однако вскоре выяснилось, что работа такого органа с точки зрения судебного руководства оказалась не столь эффективной, поскольку его деятельность сводилась в основном к судебному надзору.

Данная проблема была разрешена с проведением в стране судебного реформирования, обозначенного в истории права как судебная реформа 1922 года. В соответствии с принятым 31 октября 1922 года Положением о судостроительстве РСФСР на всей территории РСФСР утверждалась единая система судебных учреждений, включавшая в себя: 1) народный суд в составе постоянного народного судьи или постоянного народного судьи и двух заседателей; 2)

губернский суд; 3) Верховный суд РСФСР и его коллегии. В связи с такой реорганизацией революционные трибуналы в губерниях упразднились и создавались губернские суды, к которым перешли многие их полномочия. В соответствии с Положением о судостроительстве РСФСР основным звеном советской судебной системы, судом первой инстанции для большинства гражданских и уголовных дел стал народный суд. Губернский суд являлся судом первой инстанции по наиболее важным делам и кассационной инстанцией для дел, рассмотренных народными судами. Однако помимо надзора за деятельностью народных судов на него возлагались и организационные полномочия, то есть выполнение функций судебного управления. Такое управление, пусть даже в форме контроля, дачи указаний, обобщения судебной практики, оказания практической помощи, в психологическом плане совершенно иначе воспринималось судьями и в корне отличалось от организационного руководства судами, поскольку такое управление осуществлялось внутри самой судебной системы и, главное, профессиональными судьями, наделенными законом практически такими же полномочиями.

Высшей судебной инстанцией РСФСР в соответствии с Положением о судостроительстве стал Верховный Суд РСФСР, в полномочия которого входили: судебный контроль над судебными учреждениями республики; рассмотрение в кассационном порядке дел, решенных губернскими судами; рассмотрение в порядке надзора дел, решенных любым судом республики; рассмотрение в качестве первой инстанции дел особой важности. В свое время, проводя обзор истории советской судебной системы с 1918 г. и давая комментарии основам судостроительства, судопроизводства и уголовного права СССР, Н.В. Крыленко писал: «Органами судебного управления по отношению к народным судам закон объявляет губернские суды, наделяя их наряду с функциями чисто судебными определенной дозой прав административного управления, закон этим передает им функции организационного строительства, а, следовательно, и функции ревизии и контроля»⁶⁶⁷.

Таким образом, проведение судебной реформы 1922 года стало серьезным шагом на пути судебного строительства. По сути именно в ней были закреплены конституционные основы системы органов современной судебной власти, отразившие ее структурную организацию, гарантирующую автономное и отделенное от других систем органов государственной власти, самостоятельное функционирование судебных учреждений, наделенных полномочиями по осуществлению правосудия и внутрисистемного судебного управления.

Отсюда можно сделать вывод, что одновременно с установлением вертикали судебной системы в стране появился новый специфический вид государственного управления – судебное управление, осуществляемое вышестоящими судами в отношении нижестоящих судов. В сферу деятельности вышестоящих судов, помимо судебного надзора, стали входить такие контрольно-методические функции как издание приказов, инструкций и постановлений по вопросам организации судебной деятельности, изучение и обобщение судебной

⁶⁶⁷ Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. М., 1927. Ч.1. С.69.

практики, оказание практической помощи нижестоящим судам, обучение судей и других работников судебной системы. Постепенно судебное управление становится весьма сложным и многогранным, в значительной степени отражающим исторические, социальные, политические и иные специфичные условия существования той правовой среды, в рамках которой судебное управление функционировало. Таким образом, если до проведения судебной реформы 1922 года судебное управление осуществлялось органами юстиции (Народный комиссариат юстиции и его органы), а после судебной реформы таким полномочиями были наделены и вышестоящие суды. С этого периода функции судебного управления (организационного руководства судами) сосредотачиваются как в органах юстиции, так и в самой судебной системе.

В основе организации и деятельности судебного управления как в органах юстиции, так судебной системе, лежали общественно-политические и организационные принципы. Принципы судебного управления-это сложное явление, для которых характерно отражение наиболее общих закономерностей развития суда и судоустройства Советской России. В них выражены идеологические, политические и правовые идеи, господствующие в тот или иной исторический период обществе. Как правило, они закреплялись декретах, законах, кодексах. Все субъекты, вовлеченные в сферу судебного управления (организационного руководства судами) были обязаны действовать в соответствии с ними, подчиняться им не только по конкретным правилам, но и по объединяющим началам.

Следует отметить, что передача полномочий судебного управления и даже организационного руководства вышестоящим судам, не всегда решало проблему независимости и самостоятельности судебной системы. В истории нашего государства были примеры провозглашения независимости судей, как, например, это было по Конституции СССР 1936 г., однако отсутствие в деятельности судебной системы принципов гласности, состязательности, обеспечения обвиняемому права на защиту и других демократических начал привело такое провозглашение лишь к декларативному заявлению, не подкрепленному никакими доказательствами независимости и самостоятельности судов и судей.

Исходя из предложенной автором исследования периодизации видно, что формирование института судебного управления (организационного руководства судами) - это сложный трансформационный процесс, растянувшийся почти на целый век с периода правления Временного правительства до современной России. Оно неразрывно связано с общей эволюцией социальной системы, созданием демократических институтов государства и постоянным стремлением судебной системы к самостоятельности и независимости. И даже сейчас, когда судебная власть стала одной из самостоятельных ветвей государственной власти, говорить о полной независимости судей достаточно сложно, то есть «законодательные нормы, как процессуальные, так и судоустройственные (организационные), имеющие своей целью построение независимого суда, являются

лишь предпосылкой, необходимой, но недостаточной для достижения этой цели»⁶⁶⁸.

По мнению автора исследования, тон построения независимой и самостоятельной современной судебной системы все же был задан реформаторскими идеями Временного правительства, успевшего за столь короткий исторический срок вернуть ряд положений судебной реформы 1864 г. Однако последующие происходившие в стране события, в особенности в Сталинский период развития государства, далеко назад отбросили идею независимости и самостоятельности судов. Справедливости ради следует отметить, что, меняя модели судебного управления и концентрируя судебное управление внутри судебной системы, государство иногда давало возможность приблизиться к реализации этой идеи. Особенно это характерно для периода, связанного с изменениями в общественно-политической сфере, сфере судеустройства и судебного управления в середине 1950-сердине 1960 годов. К глубокому сожалению, достаточно конструктивные и позитивные начинания в области развития внутрисистемного управления внутри судебной системы не успели получить должного развития, поскольку изменения в политическом руководстве страны повлияли на изменение и модели судебного управления (организационного руководства судами). Главенствующую роль среди субъектов внешнего судебного управления стали вновь занимать органы юстиции, которые начиная с 1970 годов и до середины 1990 годов продолжали организационно руководить судами, что ничем практически не отличалось от судебного управления, осуществляемого вышестоящими судами в отношении нижестоящих. Единственно, что в такое управление вплетались еще элементы судебного надзора. С началом современной судебной реформы (1990 г.) органы юстиции были лишены полномочий по организационному руководству судами, и в переходный период им было поручено осуществлять лишь организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции.

И все же, как ни парадоксально, но тон построения независимой и самостоятельной современной судебной системы, заданный еще при Временном правительстве, получил свое официальное закрепление в заключительные годы периода Советской России. В Законе СССР «О статусе судей в СССР» впервые были обозначены органы внутреннего управления: конференции судей и квалификационные коллегии судей, которые стали определенной вехой на пути к самостоятельности судебной системы. В нем впервые было положено начало созданию органов судейского сообщества, которые, по мысли законодателя, образовывались для выражения интересов судей как носителей судебной власти. В связи с этим уместно отметить, что термины «конференция судей» и «квалификационная коллегия судей» были заимствованы из Закона СССР «О статусе судей в СССР» и введены в оборот в Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации». В результате все судьи Российской Федерации, наделенные в конституционном порядке полномочиями по осуществлению правосудия,

⁶⁶⁸ Михайловская И.Б. Указ.соч. С.15.

объединились в судейское сообщество⁶⁶⁹. Составной частью квалификационных коллегий судей стали экзаменационные комиссии, в компетенцию которых входила дача оценки подготовленности к судебной работе каждого кандидата, впервые выдвигаемого в народные судьи.

Таким образом, самостоятельность судебной власти стала определяться наличием собственных органов управления, созданных для решения внутренних вопросов жизнедеятельности судебной системы. Путем управленческого воздействия на членов судейского сообщества, иных работников судебной системы, теперь уже современное внутрисистемное управление встало на путь обеспечения справедливого, неподкупного, доступного правосудия. В то же время приоритетной целью внутрисистемного управления в структурах судебной власти является обеспечение независимости судей, исключаяющей любое постороннее воздействие на них с целью принятия неправосудных актов.

Анализируя приведенные в монографии точки зрения на формирование и развитие судебного управления с 1917 до середины 1990 гг., можно выделить несколько его ключевых аспектов.

1 Судебное управление (организационное руководство судами) - это присущее судебной системе необходимое условие ее функционирования, а равно средство, связующее судей в целостную судебную систему (ее звенья, инстанции), конечной которой является обеспечение качественного правосудия.

Позитивно судебное управление (организационное руководство судами) - это институционализация, то есть длительный исторический процесс создания основных организационных форм судебного управления, направленных на укрепление и стабилизацию судебной системы. Посредством институционализации исторически сложившиеся традиционные формы судебного управления, полученные в результате преемственности, приобрели стандартизированность, ценность, устойчивость и приняты современным судейским сообществом.

2 Судебное управление - это ресурс, необходимый судейскому сообществу и гражданскому обществу для осуществления определенных целенаправленных действий государства в деятельности судебных учреждений. Оно прошло проверку историей развития нашего государства и доказало свою состоятельность и жизнеспособность. В период современной судебной реформы внутрисистемное управление объединило, консолидировало судейское сообщество на отстаивание своей независимости и самостоятельности.

3 Судебное управление – это разновидность специфического государственного управления, при котором у судейского корпуса складываются особые отношения, с одной стороны, с органами внешнего управления и руководства (Министерство юстиции Временного правительства, Народный комиссариат юстиции РСФСР (Министерство юстиции СССР и союзных республик),

⁶⁶⁹ Письмо Президиума Совета судей РФ от 22.07.1993 о Постановлениях II Всероссийского съезда судей от 30.06.1993 «О ходе судебной реформы в Российской Федерации» и «Об утверждении Положения об органах судейского сообщества Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

советско-партийные органы), с другой, - с органами внутреннего управления (вышестоящие суды и их структурные подразделения). В последнем случае должностные лица и органы судейского сообщества играют ключевую роль в процессах внутрисистемного управления, а иерархическое построение судебной системы означает, что названные выше субъекты внутрисистемного управления в структурах судебной власти так или иначе формируют стандарты поведения судей в сфере их вне процессуальной деятельности.

Таким образом исходя из сущностных характеристик судебного управления (организационного руководства судами) и современного внутрисистемного управления, оно реально обладало и обладает атрибутивными, функциональными, оценочными и нормативными признаками⁶⁷⁰. Под атрибутивными признаками автор монографии понимает принадлежность такого управления к судебной системе; под функциональными – уровень компетенции различных субъектов судебного управления (внешнего и внутреннего); оценочным признаком выступает то, на что направлено судебное управление и эффективность такого управления; признак нормативности опосредует регулятивные свойства организационных форм судебного управления, их способность регулировать отношения внутри самой судебной системы, действовать длительный срок и определять субъектов регулируемых отношений.

4 Имеющиеся в распоряжении должностных лиц и органов судебного управления (организационного руководства судами), а также современного внутрисистемного управления легальные рычаги воздействия на организацию судебной деятельности носили и носят безличный (публично-правовой) характер и распространялись на весь судейский корпус (принятие норм, носящих общеобязательный характер для судебной системы) либо на определенные категории лиц и должностей независимо от того, кто именно их занимает (привлечение к дисциплинарной ответственности судьи, прекращение полномочий судьи и др.). Управленческое воздействие суда вышестоящего уровня осуществляется, прежде всего, через руководство нижестоящего суда, которое является не только объектом, но и субъектом такого рода воздействия. При этом оно привносит в управление судебной деятельностью свой собственный субъективный элемент.

Историографическая периодизация определяется рубежными вехами не только в формировании и развитии судебного управления, но и в изменении законодательства, регламентировавшего судоустройство и судопроизводство. В предложенном институциональном развитии судебного управления, которое до 1990–х годов ассоциировалось с организационным руководством судами, автором выделяются семь периодов его формирования и развития, позволяющие проследить историческое эволюционирование исследуемого института в самостоятельное внутрисистемное управление в структурах современной судебной власти.

⁶⁷⁰ Политология: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М., 1997. С. 313; О.В. Орлова. Соотношение политико-правовой активности личности и функционирования гражданского общества // Право и политика. 2006. №12.

Предложенная периодизация позволяет видеть в научно обоснованном и структурированном виде генезис и эволюцию судебного управления (организационного руководства судами) во внутрисистемное управление, выявить внутри такого управления взаимосвязи и соподчинения, понять части как необходимые элементы целого, базируясь на которых можно прогнозировать наличие недостающих звеньев и осуществлять не только диагностирование, но и прогнозирование новых видов и методов внутрисистемного управления в структурах современной судебной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Отдельные издания

- 1 Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. 160 с.
- 2 Агеева Г.Н. Организационное руководство судами. М.: ВЮЗИ, 1978.
- 3 Административная реформа в России: научно-практическое пособие /под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ». Инфра-М, 2006.
- 4 Актуальные проблемы развития мировой юстиции в России: материалы научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 12 ноября 2004 г.) / отв. ред. В.В. Гриб. М., 2005. 144 с.
- 5 Академия наук СССР. Институт государства и права. Демократические основы советского социалистического правосудия /под ред. М.С. Строговича. М., 1965. 379 с.
- 6 Акулов И.А., Вышинский А.Я. За перестройку, улучшение работы суда и прокуратуры. М., 1934. 56 с.
- 7 Александров А.И. Уголовная политика и уголовный процесс в российской государственности: история, современность, перспективы, проблемы. СПб., 2003. 562 с.
- 8 Алексеев С.С. Линия права. М., 2006. 461 с.
- 9 Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития, надежда и драма современной эпохи. М., 2000. 256 с.
- 10 Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. 400 с.
- 11 Алексеев С.С. Философия права. М., 1999. 336 с.
- 12 Алексеева Л.Б. Судейская власть в правовом государстве. М., 1991.
- 13 Алексеева Л.Б., Радутная Н.В. Предупреждение судебных ошибок, обусловленных обвинительным уклоном в деятельности судов первой инстанции: пособие для судей. М., 1989. 77 с.
- 14 Алексеев В.Б., Гравина А.А., Кащепов В.П. и др. Проверка организации работы судебных органов. М.: Юрид. лит., 1978.
- 15 Андреев Б.В., Бесарабов В.Г. Прокуратура в политической системе современной России (состояние, проблемы, перспективы). М., 1999. 65 с.
- 16 Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975.
- 17 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: ОМЕГА-Л, 2005. С. 50.
- Атаманчук Г.В. Модернизация государственного управления (теоретико-методологические основания). М., 2001.
- 18 Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996. 222 с.
- 19 Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственного управления. Ростов-на/Д., 2001.

- 20 Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.
- 21 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 2-е изд. доп. М., 2004. 584 с.
- 22 Бабенко В.Н. Судебная система России: История и современность. М., 2005. 236 с.
- 23 Бабенко В.Н., Слободянюк И.П. История суда России (IX-начало XXI в.): монография. М., 2005. 176 с.
- 24 Баренбойм П.Д. Первая конституция мира. Библейские корни независимости суда: учебное пособие. М., 1997.
- 25 Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000.
- 26 Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. Часть общая. М., 1993.
- 27 Бердяев И. Кошмар злого добра: в 6 кн. // Орган русской религиозной мысли. Книга 1. М., 1992.
- 28 Берендтс Э.Н. Барон А.-Х. фон Люберас и его записки об устройстве коллегий в России. СПб., 1891.
- 29 Берман Я.Л. Очерки по истории судоустройства РСФСР /предисл. Н.В. Крыленко. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1923.72 с.
- 30 Бисмарк О. Мысли и воспоминания. М., 1940. Т. 1. С. 205.
- 31 Блинова Н.В. Судебное управление в СССР. М., 1962.
- 32 Бобринев В.А., Ершов В.В., Лебедев В.М. 80 лет Верховному Суду Российской Федерации / под общ. ред. В.М. Лебедева. М., 2003. 191с.
- 33 Божьев В.П., Добровольская Т.Н., Перлов И.Д. Организационное руководство судами в СССР (судебное управление). М., 1966.
- 34 Бойков А.Д. Третья власть в России. М., 2002. Кн.2: Продолжение реформ. 280 с.
- 35 Бойков А.Д. Третья власть в России: Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990-1996 гг. М., 1997. 382 с.
- 36 Боннер А.Т. Правосудие как вид государственной деятельности: лекция. М., 1973. 37 с.
- 37 Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М.: Наука, 1990.
- 38 Боффа Д. История Советского Союза: в 2т. М.: Международные отношения, 1990. Т.1. От революции до Второй мировой войны. С.167.
- 39 Брынцев В.Д. Организация деятельности судов на региональном уровне. Киев, 2003. 400 с.
- 40 Буков А.В. От российского суда присяжных к пролетарскому правосудию: у истоков тоталитаризма. М.: Археологический центр, 1997. С. 377-378.
- 41 Вандалковская М.Г., Милуков П.Н., Кизеветтер А.А.: история и политика / отв. ред. акад. И.Д. Ковальченко. М.: Наука, 1992. 288 с.
- 42 Васильковский Е.В. Курс гражданского процесса. СПб., 1913.
- 43 Верховному Суду СССР – 40 лет /под ред. А.Ф. Горкина. М., 1965.
- 44 Верховный Суд 1924-1974/ под ред. А.Н. Смирнова. М., 1974.

- 45 Викторский С.И. Русский уголовный процесс (репринтное издание). М., 1997. С. 226-227.
- 46 Виленский Б.В. Подготовка Судебной реформы 20 ноября 1864 года в России. Саратов, 1963. 147 с.
- 47 Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969. 400 с.
- 48 Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. 508 с.
- 49 Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учебное пособие для вузов. М., 1998. 383 с.
- 50 Вишняк М.В. Два пути (Февраль и Октябрь). Париж, 1931.
- 51 Власов В.И. История судебной власти в России. М., 2003. Кн.1 (1019-1917). 623 с.
- 52 Власов В.И. История судебной власти в России. М., 2004. Кн.2 (1917-2003). 644 с.
- 53 Волкогонов Д. Триумф и трагедия. И.В. Сталин. М., 1989. Кн. I. Ч. 2. С. 242, 246, 300, 301.
- 54 Воскобитова Л.А. Судебная власть: возникновение, развитие, типология: учебное пособие. Ставрополь, 2001. 128 с.
- 55 Воскобитова Л.А. Сущностные характеристики судебной власти. Ставрополь, 2003. 160 с.
- 56 Вышинский А. Суд и прокуратура. М., 1937. 61 с.
- 57 Вышинский А.Я. Беспощадно карать дезорганизаторов тыла. М., 1941. 15 с.
- 58 Вышинский А.Я. Марксистско-ленинское учение о суде и советская система. М., 1934. 48 с.
- 59 Вышинский А.Я. Советский суд. Социалистическое правосудие. М., 1938. 56 с.
- 60 Вышинский А.Я. Судостроительство в СССР. Прокуратура. М., 1934. 62 с.
- 61 Вышинский А.Я. Очерки по судостроительству в СССР. Очерк 2. Марксистско-ленинское учение о суде и советской судебной системе. М.: Гос. изд-во «Советское законодательство», 1934. 52 с.
- 62 Вышинский А.Я. и др. Курс советского уголовного процесса. М., 1937.
- 63 Гессен И.В. Судебная реформа. СПб., 1905. С. 142.
- 64 Гейфман А. Революционный террор в России. 1894-1917. М., 1997.
- 65 Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. М., 2002.
- 66 Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т.2. Органы управления. Кн. 2. (п.п.55-109). СПб., 1876.
- 67 Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / под общ. ред. В.П. Иванова. М., 2003. 410 с.
- 68 Грошевой Ю.М. Профессиональное сознание судьи и социалистическое правосудие. Харьков, 1986.
- 69 Гусев Л.Н. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917-1954. М., 1955.

- 70 Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: История и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства: монография. М.: ИГ Юрист, 2005.
- 71 Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М.: Зерцало, 1998. С.139.
- 72 Давыдов В.А. Пересмотр в порядке надзора судебных решений по уголовным делам: производство в надзорной инстанции: научно-практ. пособие. М.: Волтерс Клувер, 2006. С.11.
- 73 Демьянов А. Моя служба при Временном правительстве // Архив русской революции. М., 1991. Т. 6.
- 74 Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. М.: Типография «Рассвет», 1896. 797 с.
- 75 Дорошков В.В. Мировой судья. Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности. М., 2004. 320 с.
- 76 Ермошин Г.Т. Правовой статус судьи Российской Федерации: учебное пособие. М., 2004. 524 с.
- 77 Ершов В.В. Статус суда в правовом государстве: монография. М., 1992.
- 78 Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960.
- 79 Ефремова Н.Н. Министерство юстиции Российской империи 1802-1917 (историко-правовое исследование). М., 1983.
- 80 Ефремова Н.Н. Судостроительство России в XVIII–в первой половине XIX вв. М., 1993.
- 81 Ефремова Н.Н. Становление и развитие судебного права в России XVIII–начала XX в. (историко-правовое исследование): монография, М.: РУДН, 2007. 267 с.
- 82 Жданов А.А. Уроки политических ошибок Саратовского крайкома. М.: партиздат ЦК ВКП(б), 1935. С. 10.
- 83 Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М., 2006. 283 с.
- 84 Журналы заседаний Временного правительства. М., 2001. Т. 2.
- 85 Завидов Б.Д. Комментарий к Закону о статусе судей в Российской Федерации. М., 2003.
- 86 Законодательство Петра I /отв. ред. А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М., 1997. С.52.
- 87 Законодательство эпохи империализма и буржуазно-демократических революций //Российское законодательство X–XX вв. М., 1994. Т. 9.
- 88 Зайчук В.И. Советская судебная система и ее демократическая сущность. Киев, 1977.
- 89 Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. В эпоху потрясений и реформ. Российские прокуроры. 1906-1917. М., 1996.
- 90 Иванов В.Н., Иванов А.В., Доронин А.О. Управленческая парадигма XXI века: в 2 т. М., 2002.

- 91 Изварина А.Ф. Мировые судьи России начала XXI: учебное пособие. Серия: Россия и власть. Ростов-на/Д., 2002. 176 с.
- 92 Изварина А.Ф. Судебная власть в Российской Федерации: содержание, организация, формы. Ростов-на/Д, 2005. 350 с.
- 93 Из выступления М.И. Калинина на четвертом Всероссийском съезде деятелей советской юстиции // Четвертый Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. М., 1922. С. 95.
- 94 История судебных учреждений России: сборник обзоров и рефератов / главн. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2004. 224 с.
- 95 История отечественного государства и права: учебник / под ред. О.И. Чистякова. М.: Юрист, Ч.1. 2004.
- 96 История государства и права России в документах и материалах. С древнейших времен по 1930 г. / автор-сост. И.Н. Кузнецов. 2-е изд. Минск, 2003.
- 97 Карнозова Л.М. Возрожденный суд присяжных. Замысел и проблемы становления. М., 2000. 368 с.
- 98 Кистяковский Б.А. В защиту права. Вехи. Из глубины. М.: Правда, 1991. 607 с.
- 99 Клеандров М.И. Арбитражные суды Российской Федерации: учебное пособие. М., 2001. 191 с.
- 100 Клеандров М.И. Очерки российского судоустройства: Проблемы настоящего и будущего / под ред. В.В. Лаптева, В.Ф. Яковлева. Новосибирск, 1995. 191 с.
- 101 Клеандров М.И. Статус судьи: учебное пособие. Новосибирск, 2000. 444 с.
- 102 Клеандров М.И. Статус российского судьи: учеб. пособие. Тюмень: Изд-во Тюменского международного ин-та экономики и права, 1999. 198 с;
- 103 Клеандров М.И. Судебная система современной России. Тюмень, 2002. 171 с.
- 104 Клеандров М.И. Судья - центральное звено судебной системы. Тюмень, 1999.
- 105 Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М., 2006. 600 с.
- 106 Кожевников М.В. История советского суда, 1917-1947 гг. М., 1948. 376 с.
- 107 Кожевников М.В. История советского суда. М., 1957. 382 с.
- 108 Кожевников Ф.И. Русское государственное право (до XX века). М., 2006. 312 с.
- 109 Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. М.: Издательская группа «Юрист», 2007. С.3.
- 110 Конституционные основы правосудия в СССР / под ред. В.М. Савицкого. М., 1981. 360 с.
- 111 Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1989. 185 с.
- 112 Косолапов М.Ф. Судебная власть в конституционном строе России. Саратов, 2005. 228 с.
- 113 КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК Изд. 8-е. М., 1970. Т.2.

- 114 Крыленко Н.В. Основы судостроительства СССР и союзных республик: учебное пособие. М., 1927. 54 с.
- 115 Крыленко Н.В. Судостроительство РСФСР: лекции по теории и истории судостроительства. М., 1923. С.44.
- 116 Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. М., 1927. 127 с.
- 117 Крыленко Н.В. Судостроительство. М., 1924.
- 118 Крыленко Н.В. Ленин о суде и уголовной политике. М., 1934. С. 56-61.
- 119 Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М., 2000. С.14.
- 120 Курский Д.И. Избранные статьи и речи /сост. А.С. Курская, К.С. Якуненок. 2-е изд. М.: Гос. изд-во юридической литературы. 1958. 330с.
- 121 Курашвили Б.П. Историческая логика сталинизма. М.: Былина, 1996. С.112-113.
- 122 Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. М., 2003. Т. 1: Начала формирования судебной власти. 701 с.
- 123 Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. М., 2003. Т. 2: Период абсолютизма. 848 с.
- 124 Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. М., 2003. Т. 3: От Свода законов к судебной реформе 1864 г. 829 с.
- 125 Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. М., 2003. Т. 4: На рубеже веков: эпоха войн и революций. 677 с.
- 126 Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. М., 2003. Т. 5: Советское государство. 829 с.
- 127 Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. М., 2003. Т. 6: Российская Федерация. 893 с.
- 128 Лаговьер Н. Народный суд. Лекции заочных курсов советского строительства. М., 1930. С. 37.
- 129 Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М., 2000. 368 с.
- 130 Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб., 2001.
- 131 Лебедев В.М. Судебная защита свободы и личной неприкосновенности граждан на предварительном следствии: учебное пособие. М., 2001. 158 с.
- 132 Ленин В.И. Государство и революция // полн. собр. соч. М.,1974. Т. 33.
- 133 Ленин В.И. О взаимоотношении партийных и судебно-следственных органов // Полн. собр. соч. М., 1975. Т. 44.
- 134 Ленин В.И. Очередные задачи советской власти // Полн. собр. соч. М.,1974. Т. 36.
- 135 Лешков В.Н. Русский народ и государство: История русского общественного права до XVIII века. СПб., 2004. 562 с.
- 136 Мамут Л.С. Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление. М., 1996. 90 с.

- 137 Мартынчик Е.Г. Авторитет советского суда. Кишинев, 1991. 175 с.
- 138 Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие. М., 2005. 760 с.
- 139 Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2001. 760 с.
- 140 Марченко Н.М. Судебное правотворчество и судебское право. М., 2007. 512 с.
- 141 Милюков П.Н. История второй русской революции. София, 1921. Т. 1. Вып. 1.
- 142 Милюков П.Н. Россия на переломе. Большевистский период русской революции. Париж, 1927. Т.1.
- 143 Милюков П.Н. Республика или монархия? Париж, 1929.
- 144 Милюков П.Н. История второй русской революции. София, 1922. Т.1. Вып. 2.
- 145 Миротворческая юстиция в России. Оценка независимости и эффективности. Казань, 2004. 76 с.
- 146 Миротворческая юстиция: проблемы правоприменительной практики: Научно-практическая рекомендация / под ред. Т.П. Захаровой, А.В. Чупровой, И.В. Михеевой. Н. Новгород, 2005.
- 147 Михайловская И.Б. Суды и судьи независимость и управляемость: монография. М., 2010. С. 100.
- 148 Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955. 800 с.
- 149 Муранов А.И., Звягинцев В.Е. Досье на маршала: Из истории закрытых судебных процессов. М., 1996.
- 150 Немытина М.В. Российский суд присяжных: учебное пособие. М., 1995. 218 с.
- 151 Немытина М.В. Суд в России: вторая половина XIX начало XX вв. Саратов, 1999. 256 с.
- 152 Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999.
- 153 Нерсисянц В.С. Наш путь к праву: От социализма к цивилизму. М., 1992. С. 101.
- 154 Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: сборник. СПб., 2004. 332 с.
- 155 Новгородцев П. И. Сочинения. М., 1995. С. 338.
- 156 Организация деятельности судов: курс лекций для вузов / отв. ред. Н.А. Петухов. М., 2005. 448 с.
- 157 Организация судебной деятельности /отв. ред. Г.Л. Багуров. М., Юрид. лит. 1977.
- 158 Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде. Документы и материалы. М., 1957.
- 159 Павликов С.Г. Конституционно-правовой статус судов субъектов Российской Федерации: монография. М., 2004. 188 с.
- 160 Павликов С.Г. Организация и деятельность местных судов: российский и зарубежный опыт: аналитический обзор. М., 2005. 134 с.

- 161 Павликов С.Г. Становление и развитие судов субъектов Российской Федерации: монография. М., 2005. 247 с.
- 162 Пайпс Р. Русская революция: в 3 кн. М., 2005. Кн. 2. Большевики в борьбе за власть. 1917—1918. 720 с.
- 163 Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ. М., 1991. 208 с.
- 164 Петрухин И.Л. Понятие и формы реализации судебной власти // Судебная власть /под ред. И.Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 86.
- 165 Петухов Н.А. История военных судов России. М., 2003. 352 с.
- 166 Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962.
- 167 Победоносцев К.П. Судебное руководство (судебная реформа в России). М., 2004. 431 с.
- 168 Полудняков В.И. Современная российская судебная реформа: На пути в мир правосудия. СПб., 2002. 319 с.
- 169 Полянский Н.Н. Царские военные суды в борьбе с революцией 1905-1907 гг. М., 1958.
- 170 Понихин Ю.М. Чрезвычайные органы управления Советского государства в период военного коммунизма //Актуальные проблемы историко-правовой науки: межвузовский научный сборник. Саратов, 1988. Вып. 3. С. 22.
- 171 Портнов В.П., Славин М.М. Становление правосудия Советской России (1917-1922 гг.). М.: Наука, 1990.168 с.
- 172 Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика: сборник статей / сост. П.Д. Баренбойм. М., 2004.
- 173 Правоохранительные органы в СССР / под ред. К.Ф. Гуценко. М., 1991.
- 174 Правоохранительные органы Российской Федерации / под ред. В.П. Божьева. М., 1996.
- 175 Проблемы судебно-правовой реформы в России: история и современность: сборник трудов. Самара, 1999. Вып. 6. 246 с.
- 176 Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы: сборник научных трудов. М., 1997. 208 с.
- 177 Пригожин А.И. Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные проблемы инноватики). М.: Политиздат, 1989. С. 21.
- 178 Психология власти: материалы Международной конференции / под ред. А.И. Юрьева. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2005. 266 с.
- 179 Радутная Н.В. Народный судья. Профессиональное мастерство и подготовка. М., 1977
- 180 Радченко В.И. Судебная реформа в Российской Федерации. Некоторые теоретические и практические проблемы. М., 1999. 58 с.
- 181 Радченко В.И. Судебная реформа в Российской Федерации: сборник статей. М., 2005. 192 с.
- 182 Радченко В.И. О судебной системе Российской Федерации: Комментарий к Федеральному конституционному закону. М., 2002.
- 183 Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М., 1998. 216 с.

- 184 Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации: учебное пособие для вузов. М., 1996. 320 с.
- 185 Савицкий В.М. Предисловие к комментарию Закона «О статусе судей в Российской Федерации». М., 1994. С.15-16.
- 186 Самостоятельность и независимость судебной власти / под ред. В.В. Ершова. М., 2006. 493 с.
- 187 Сборник международных договоров ООН. Нью-Йорк, 1989. С.304.
- 188 Северин Ю.Д. Организационные основы правосудия. Проблемы и опыт в канун судебной реформы. М., 2003. 272 с.
- 189 Серов Д.О. Судебная реформа Петра I. Историко-правовое исследование. М., 2009.
- 190 Семенов В.И. Суд и правосудие в СССР. М., 1976.
- 191 Семенов В.М. Организация суда и прокуратуры в СССР: учеб. пособие. Свердловск: Изд-во «Уральский рабочий», 1973. С. 70.
- 192 Скрипилев Е.А. Всероссийское Учредительное собрание. М., 1982. С. 81.
- 193 Словарь русского языка: в 4 т. / под ред. А.Е. Евгеньевой. М., 1985.
- 194 Смирнов Н.Г. Репрессированное правосудие. М., 2001.
- 195 Смирнов Н.Г. Высшие суды революции (Центральные революционные трибуналы. 1918-1922 гг.). М.: Знание, 1990. С. 43.
- 196 Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конференции. М., 1997.
- 197 Сухарев А.Я. Правосудие и преступность //Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы: сб. науч. трудов. М., 1997. С. 22-33.
- 198 Соломон П. Советская юстиция при Сталине / пер. с англ. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1998. 464 с.
- 199 Соломон-мл. Питер Г. Судебная реформа Путина: не только независимость, но и подотчетность судей. М.: Изд-во ин-та права и публичной политики. 2002. С. 32.
- 200 Становление судебной власти в обновляющейся России / отв. ред. Б.Н. Голпорнин. М., 1997. 56 с.
- 201 Стариков Ю.Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против». М., 2004. 128 с.
- 202 Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства. Л.,1980.
- 203 Стецовский Ю.И. Судебная власть: учебное пособие. М., 1999. 400 с.
- 204 Стецовский Ю.И. История советских репрессий. М.: Общественный фонд «Гласность», 1997. Т.1. С. 290.
- 205 Столыпин П.А. Речи в Государственной думе и Государственном Совете. Нью-Йорк, 1990.
- 206 Строгович М.С. Избранные труды. М., 1992. Т. 2: Гарантии прав личности в уголовном судопроизводстве. 278 с.
- 207 Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. 252 с.
- 208 Стумбина Э.Я. Судебное управление. Рига, 1973.

- 209 Стучка П. 13 лет борьбы за революционно-марксистскую теорию права: сб.статей. М.: Юриздат, 1931. С.8,12.
- 210 Суд и правосудие в СССР / под ред. Б.А. Галкина. М., 1981.
- 211 Суд и правосудие в СССР / под ред. М.П. Шаламова. М., 1974.
- 212 Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. 720 с.
- 213 Судебная власть в России. Роль судебной практики: учебное пособие / сост. Ю.А. Тихомиров. М., 2002. 250 с.
- 214 Судебная власть, прокурорский надзор и проблемы уголовного судопроизводства: сб. науч. трудов. М., 2001. 103 с.
- 215 Судебная реформа в России: пределы и возможности: цикл публичных дискуссий «Россия в глобальном контексте». М., 2001. Вып. 5. 112 с.
- 216 Судебная реформа: проблемы и перспективы / отв. ред. Б.Н. Топорнин, И.Л. Петрухин. М., 2001. 207 с.
- 217 Сырых В.М. Н.В. Крыленко - идеолог советского правосудия. М., 2003. 432 с.
- 218 Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный периоды. М.,1999.
- 219 Тамаш А. Судья и общество. Диалектика правового сознания и правоприменения. М., 1980.
- 220 Тарасенко Т.Г. Судебная власть в Российской Федерации: теоретико-правовой и институциональный анализ: монография. М., 2000.
- 221 Тарасенко Ф.Г. Вопросы организации и деятельности советских судов. М.: Госюриздат,1958.
- 222 Теория государства и права /под. ред. Г.Н. Манова. М., 1995.
- 223 Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968.
- 224 Февральская революция. 1917: сб. док. и мат. / под ред. А.Д. Степанского и В.И. Миллера. М., 1996.
- 225 Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб.,1896.
- 226 Хаматова Е.В. Уголовное судопроизводство в мировом суде: История и современность. М., 2003. 108 с.
- 227 Хаски Ю. Российская адвокатура и советское государство. Происхождение и развитие советской адвокатуры / пер. с англ. М.: Институт государства и права РАН, 1993.184 с.
- 228 Хачатуров Р.Л. Ленинские принципы организации советского суда и практика создания первых народных судов в Восточной Сибири. Иркутск, 1970. 250 с.
- 229 Ходыревский С.М. Суд и судебное управление. Воронеж, 1976.
- 230 Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права: Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб., 1995. 846 с.
- 231 Чепурнова Н.М. Конституционные принципы судебной власти и проблемы формирования судебной системы в субъектах Российской Федерации. Ростов-на/Д., 1999. 172 с.

- 232 Чепурнова Н.М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики. Ростов-на/Д., 1999. 224 с.
- 233 Черемных Г.Г. Судебная власть в России. М., 1998. 155 с.
- 234 Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственствования. М., 1997.
- 235 Чистяков О.И. О состоянии и задачах научных исследований в области истории Советского государства и права //Актуальные проблемы истории государства и права. М.: Академия Наук СССР; Институт государства и права, 1976. С.12.
- 236 Чубинский М.П. Судебная реформа//История России в XIX веке. СПб.: Т-во Бр. А. и И. Гранат и К, 1909. Т.3. С.231–268;
- 237 Шевцов В.С. Право и судебная власть в Российской Федерации. М., 2003. 368 с.
- 238 Штейнберг И.З. Нравственный лик революции. Берлин, 1923.
- 239 Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок: /отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1975. Ч. 1. 298 с.; Ч. 2. 300 с.

Научные статьи

- 1 Абдулин Р.С. Судебное управление в Советской России в период с 1945 по 1970 г. //История государства и права. №19. 2012.
- 2 Алехина О.М. Арбитражные суды в механизме Российского государства // VII Державные чтения: материалы научной конференции преподавателей и аспирантов (февраль 2002 г.). Тамбов, 2002. С. 80-81.
- 3 Алехина О.М. Понятие арбитражно-судебной ветви власти // VIII Державные чтения: материалы научной конференции преподавателей и аспирантов (февраль 2003 г.). Тамбов, 2002. С. 79-80.
- 4 Алиуллов Р.Р. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе (вопросы теории и методологии) // Государство и право. 2005. № 3. С. 97-102.
- 5 Андреева И. Власть сильная и независимая? // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 6. С. 22.
- 6 Анохин В.С. Судебная реформа и проблемы организации, деятельности арбитражного суда // Юридические записки. Воронеж, 1994. Вып. 1: Проблемы судебной реформы. С. 16-25.
- 7 Атака Госдумы на независимость суда отбита (редакционная статья) // Российская юстиция. 1998. № 1. С. 2-4.
- 8 Аяцков Д.Ф., Галкин Ю.В., Олесюк Е.В. Отечественное правосудие в XIX в.: практика и уроки реформирования // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 3. С. 253-254.
- 9 Баренбойм П. «И судили они народ во всякое время...» // Российская юстиция. 1997. № 3. С. 13-15.
- 10 Баренбойм П. Божественная природа судебной власти. Три тысячелетия доктрине разделения властей: от Ветхого Завета до наших дней // Российская юстиция. 1996. № 1. С. 21-22; № 5. С. 27.

- 11 Березко В.Э. Авторитаризм как юридическая категория государственно-правовой идеологии западноевропейского марксизма // История государства и права. 2008. № 8.
- 12 Боботов С.В., Вицин С.Е., Коган В.М. и др. Пути совершенствования системы уголовной юстиции // Советское государство и право. 1989. № 4. С. 87-96.
- 13 Бобров М. Становление судебной власти // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 7. С. 27.
- 14 Божьев В.П. Первые основы судостроительства СССР и союзных республик и их значение для становления законодательства о суде // Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР. Калининград: Калининградский государственный университет, 1977. Вып. 5. С. 88-101;
- 15 Божьев В.П., Перлов И.Д. Развитие законодательства о судебном управлении в СССР // Советская юстиция. 1967. № 11. С. 14-16.
- 16 Бойков А. Проблемы судебной реформы // Государство и право. 1991. № 11.
- 17 Бойков А. Суд народный // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 1. С. 32.
- 18 Бойков А.Д. Роль суда в формировании и реализации государственной политики борьбы с преступностью // Судебная власть, прокурорский надзор и проблемы уголовного судопроизводства: сборник научных трудов. М., 2001. С. 5.
- 19 Бойков А.Д. Судебная реформа: обретения и просчеты // Государство и право. 1994. № 6. С. 13-22.
- 20 Бойков А.Д. Сущность социалистического правосудия и его виды // Вопросы борьбы с преступностью. 1982. № 37. С. 34-44.
- 21 Бойков А.Д., Карпец И.И. О законотворчестве, судебной власти и правосудии // Государство и право. 1992. № 11. С. 92-98.
- 22 Боннер А.Т. Некоторые проблемы социалистического правосудия // Труды ВЮЗИ. 1971. Т. 17. С. 194.
- 23 Бозров В. Контрольная функция суда // Российская юстиция. 1996. № 11. С. 41-42.
- 24 Бозров В. Суд не обвиняет. Суд не защищает. Суд разрешает дело // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 22.
- 25 Бозров В. Судебный контроль над арестом: проблемы и перспективы // Законность. 1996. № 3. С. 35-38.
- 26 Братусь С. О судебной власти // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 8. С. 31.
- 27 Булдаков В.П., Кабанов В.В. «Военный коммунизм»: идеология и общественное развитие // Вопросы истории. 1990. № 3. С. 43.
- 28 Верховный Суд. Интервью первого заместителя Председателя Верховного Суда СССР Гусева С.И. журналу «Огонек» // Огонек. 1989. № 8 (февраль). С. 4-6.
- 29 Верещагина А.В. Декрет №1 о суде: история подготовки и его содержание // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 101-109.
- 30 Ветрова Г.Н. Нужны ли правосудию народные представители? // Государство и право на рубеже веков. Криминология. Уголовное право. Судебное

- право: материалы Всероссийской конференции, 2- 4 февраля 2000 года. М., 2001. С. 191-198.
- 31 Виноградова Е. Новые проекты для судебной системы // Российская юстиция. 2000. №11.
- 32 Витрук Н.В. Доступ граждан к судебной власти // Граждане и органы государственной власти. Доступ, информирование, обжалование. М., 2001. С. 31-32.
- 33 Вицин С. Концепция 1991 года положила начало формированию правового государства в России // Российская юстиция. 2001. № 11.
- 34 Власов А.А. Почему не эффективна судебная власть, или Почему пробуксовывает судебная реформа в России? // Российский судья. 2003. № 2.
- 35 Гаджиев Г.А. Веру в справедливый суд должны восстанавливать сами судьи // Известия. 2004. 4 ноября.
- 36 Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. № 8. С. 44-50.
- 37 Ермошин Г.Т. Судебная власть как система органов государственной власти // Законодательство и экономика. 2004. № 4.
- 38 Ершов В.В. Проблемы непосредственного применения Конституции РФ // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конференции. М., 1997. С. 43-51.
- 39 Ершов В.В. Суд в системе органов государственной власти // Государство и право. 1992. № 8. С. 36.
- 40 Ефремова Н.Н. Генезис судебной власти в России // Государство и право. 2005. № 11. С. 88-94.
- 41 Ефремова Н.Н. Периодизация истории становления и развития судебных органов в Российской империи (XVIII-первая половина XIX в.) // История государства и права. 2010. № 13. С. 32-34.
- 42 Жирнов Е. Преступная деятельность судебных работников // Коммерсантъ Власть. 2009. №45 (849).
- 43 Жуйков В.М. Статус суда, его полномочия, судебная система и виды судопроизводства как условия обеспечения права на судебную защиту // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конференции. М., 1997. С. 21-42.
- 44 Журавлева В.С. Верховный Суд Российской Федерации и проблемы развития судебной системы: материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1996. № 4. С. 14 - 26.
- 45 Зорькин В.Д. Отстаивать авторитет судебной власти можно, только сказав правду // Известия. 2004. 29 октября.
- 46 Ильюхов А.А. Российская и зарубежная модели развития института присяжных заседателей. Исторический аспект // Журнал российского права. 2008. №1. С.15.
- 47 Исаев И.А. «Вождизм» как политико-правовое явление // История государства и права. 2012. № 15. С. 2-5.

- 48 Казаков А.И. К вопросу об истории развития органов судебного управления РСФСР // Правовые проблемы истории государственных учреждений: межвуз. сб. научн. трудов. Свердловск, 1983. С. 55.
- 49 Карнозова Л.М. Суд присяжных в России: инерция юридического сознания и проблемы реформирования // Государство и право. 1997. № 10. С. 50.
- 50 Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. 1990. № 6. С. 141-156.
- 51 Клеандров М.И. Социально-психологические и морально-этические проблемы формирования судейского корпуса // Российское право. 1999. № 12. С. 50.
- 52 Клеандров М.И. Заседатели на выход! // ЭЖ-Юрист. 2008. №13.
- 53 Клочков В. Разделение и взаимодействие властей // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 8. С. 27.
- 54 Кобликов А. Судебная реформа и новые проблемы правосудия // Советская юстиция. 1990. № 6. С. 6.
- 55 Коврига З.Ф. Нравственно-правовая ответственность судьи за нарушение закона при отправлении правосудия // Юридические записки. Воронеж, 1994. Вып. 1: Проблемы судебной реформы. С. 42-50.
- 56 Кодинцев А.Я. Партийно-советское руководство органами юстиции СССР в 30-е годы XX в. // История государства и права. 2011. № 5. С. 19-23.
- 57 Коган В., Сокольский Д. Какой нам нужен суд? // Знамя. 1990. №1. С. 232.
- 58 Кодан С.В. Российская верховная власть: становление абсолютизма в правление Петра I // Юридические исследования: альманах правоведов. Екатеринбург, 2005. Вып. 2. С. 3-14.
- 59 Кокорев Л.Д. Кодекс чести... для судьи? // Служение истине: Научное наследие Л.Д. Кокорева: сборник статей. Воронеж, 1997. С. 311-316.
- 60 Кокорев Л.Д. Суд в механизме государственной власти // Служение истине: Научное наследие Л.Д. Кокорева: сборник статей. Воронеж, 1997. С. 350-359.
- 61 Кокорев Л.Д. Судебная реформа: идеи и реальность // Служение истине: Научное наследие Л.Д. Кокорева: сборник статей. Воронеж, 1997. С. 328-339.
- 62 Кокорев Л.Д. Судебная реформа: идеи и реальность // Юридические записки. Воронеж, 1994. Вып. 1: Проблемы судебной реформы. С. 5-16.
- 63 Краснов М. У судебной власти есть только один защитник - общество // Российская юстиция. 2003. № 6. С. 2-4.
- 64 Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 18-20.
- 65 Лазарев А. Система судебной власти в России: проблема взаимодействия // Российская юстиция. 1995. № 6. С. 12-15.
- 66 Лазаревский Н.И. Правительствующий Сенат как орган надзора // Право. 1901. № 15.
- 67 Ламонов Е.В. Судебная власть: понятие и содержание // Трибуна молодых ученых. Воронеж, 2002. Вып. 3. Ч. 1: Субъективные права и законные интересы: Тематические основы и проблемы юридической защиты. С. 139.

- 68 Лапаев С.И. Мировая юстиция: эффективность деятельности, проблемы становления //Юрист. 2007. № 1. С.15-16.
- 69 Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. № 9. С. 2.
- 70 Лебедев В. Судебная власть // Эксперт. 2001. № 38(298).
- 71 Лебедев В. Судейская беспристрастность и социальный контроль за судом // Российская юстиция. 2001. № 7.
- 72 Лебедев В.М. Итоги работы судов в 1998 году // Российский судья. 1999. № 1. С. 2-12.
- 73 Лебедев В.М. Становление судебной власти и судебной системы России: проблемы, достижения, перспективы //Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конференции. (Сер. «Научн. докл.»). М.: МОНФ. 1997. №47. С.7-21;
- 74 Люблинский П.И. Суд и права личности // Суд и права личности: Сборник статей / под ред. Н.В. Давыдова, Н.Н. Полянского. М., 2005. С. 32-70.
- 75 Любинский В., Морщакова Т. Рабочее время судьи//Советская юстиция. 1969. №19. С. 21-22.
- 76 Маковская Л.Л. Организационное руководство судами (органы судебного управления) в губерниях Урала в 1917-1922гг. //Ученые записки Пермского университета. 1973. №284. С.163-174.
- 77 Максимов В.В. Мировая юстиция: проблемы и перспективы //Журнал российского права. 2001. №9. С.5.
- 78 Машаров И.М. Административно-публичная деятельность как один из видов властно-публичной деятельности //Российский судья. 2005. №9.
- 79 Мизулина Е.Б. Независимость суда еще не гарантия правосудия // Советское государство и право. 1992. № 4. С. 52-60.
- 80 Наше дело - обеспечить применение закона: интервью Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева главному редактору журнала «Законность» // Законность. 1996. № 3. С. 9-11.
- 81 Нерсесянц В.С. Советское государственно-правовое строительство: проблемы взаимосвязи истории и теории //Советское государство и право. 1988. №8. С.10.
- 82 Никитина И.В. Диалектика развития принципа состязательности в Российской юридической науке //Юридическое образование и наука. 2007. № 1. С.17.
- 83 Никонов В.А. Суд присяжных в России: исторический опыт судебной реформы 1864 года и перспективы развития //История государства и права. 2007. № 17. С.25.
- 84 Орлова О.В. Соотношение политико-правовой активности личности и функционирования гражданского общества // Право и политика. 2006. №12.
- 85 Павликов С.Г. Некоторые аспекты совершенствования нормативно – правовой регламентации деятельности субъектов Российской Федерации // Мировой судья. 2004. №1. С.6.

- 86 Папырин В.В. Концепция «Революционной законности» и особенности ее воплощения в политико–правовой жизни советской России в период НЭПа //История государства и права. 2000. № 8.
- 87 Пашин С. Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. 2003. № 2. С.165-166.
- 88 Пашков В. Организационное обеспечение деятельности мировых судей // Администратор суда. 2007. № 3. С.2.
- 89 Перлов И.Д. Судебная этика // Советское государство и право. 1970. № 12. С. 104.
- 90 Петрухин И. Реальная власть суда // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 8. С. 29.
- 91 Поляков М.П. Рецензия на книгу: Колоколов Н.А., Максимова В.В. Правоохранительная и судебная системы Курской губернии в 1917-1928 годах: монография // История государства и права. 2007. № 5.
- 92 Попов П.А. Правосудие - основная функция судебной власти // Актуальные проблемы процессуальной цивилистической науки. Саратов, 2002. С. 107.
- 93 Попова Ю.А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. 2002. № 5. С. 30-34.
- 94 Потапов С.И. Проблемы становления мировой юстиции и пути их разрешения //Юрист. 2007. № 5. С.17-18.
- 95 Понихин Ю.М. Чрезвычайные органы управления Советского государства в период военного коммунизма //Актуальные проблемы историко-правовой науки: межвузовский научный сборник. Саратов, 1988. Вып. 3. С. 22.
- 96 Президент поддержал авторитет суда и отклонил закон, ущемляющий права граждан (редакционная статья) // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 2.
- 97 Путин В.В. Мы все хотим, чтобы наш суд был «скорым, правым и справедливым» // Журнал российского права. 2001. №. 1. С. 5-7.
- 98 Путин В.В. Сегодня нам крайне необходима судебная реформа // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 2.
- 99 Радченко В.И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. 2004. № 3. С. 2.
- 100 Радченко В.И. Доступное правосудие // Человек и закон. 1990. № 4. С. 29.
- 101 Радченко В.И. Закон, с которого начиналась судебная реформа // Федеральный справочник: сборник общественно-политических материалов. М., 2002. Вып.12. С.67-72.
- 102 Радченко В.И. Компетенция административных судов нам понятна // Российская юстиция. 2001. № 6. С. 9.
- 103 Радченко В.И. Наше больное правосудие // Человек и закон. 1998. № 6. С. 10.
- 104 Радченко В.И. Не оставлять пепелище... О путях судебной реформы размышляет первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации Владимир Радченко // Человек и закон. 1995. № 3. С. 35.
- 105 Радченко В.И. Резоны для скептиков. Некоторые рассуждения о том, как укрепить власть судебную // Советская Россия. 1990. 24 апреля. С. 3.

- 106 Радченко В.И. Судебная реформа продолжается // Отечественные записки. 2003. № 2. С.2.
- 107 Радченко В.И. Судебная реформа: состояние, перспективы // Право и экономика. 2003. № 4. С. 3.
- 108 Радченко В.И. Судебную власть в центр правовой реформы // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 2-3.
- 109 Ржевский В.А. Роль судебной власти в правовом государстве // Основы государства и права: учебное пособие. Ростов-на/Д., 1995.
- 110 Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в конституционной системе разделения властей // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 3-4.
- 111 Рыбаков В.А. Право России: вопросы преемственности // Право и политика: история и современность. Тезисы докладов и сообщений международной научно-практической конференции (30 мая 2007 г.). Омск: Акад. МВД России, 2007. С.72-73.
- 112 Рыжов Д.С. Высшее дисциплинарное присутствие Правительствующего сената как орган надзора за судебными учреждениями в пореформенной России // Право и политика. 2007. №. 9.
- 113 Савицкий В. Роль суда в отношении человек - государство // Права человека. История теории и практика: учебное пособие / отв. ред. Б.Л. Назаров. М., 1995.
- 114 Савицкий В.М. Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть // Судебный контроль и права человека: материалы Российско-Британского семинара, 12-13 сентября 1994 г. М., 1996. С. 44-62.
- 115 Савицкий В.М. Трудный путь становления судебной власти // Судебная власть: надежды и реальность: сборник научных статей. М., 1993. С. 21.
- 116 Серов Д.О. Судебное управление в России: становление и организационные модели // Администратор суда. 2011. №2.
- 117 Серов Д.О. Зарождение системы судов общей юрисдикции в России (из истории судебной реформы Петра I) // Lex Russica. Научные труды Московской государственной юридической академии. 2009. № 1.
- 118 Скитович В.В. Судебная власть и принцип разделения властей // Вестник Московского университета. Серия: Право. 1994. № 3. С. 21.
- 119 Скитович В.В. Судебная власть как системное образование // Известия вузов. Серия: Правоведение. 1997. № 1. С. 147-155.
- 120 Скуратов Ю. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации (выступление Генерального прокурора РФ) // Законность. 1997. № 3. С. 5-11.
- 121 Скуратов Ю. Разрушать или реформировать? // Российская Федерация. 1995. № 7. С. 53-53.
- 122 Скуратов Ю.И. Судебно-правовая реформа и вопросы борьбы с преступностью // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы: сборник научных трудов. М., 1997. С. 4-22.

- 123 Смыкалин А. Зарождение судебной системы русского государства // Российская юстиция. 2000. № 10. С. 31.
- 124 Смыкалин А.С. Этапы конституционного строительства в дореволюционной России // Государство и право. 2004. № 3. С. 79-84.
- 125 Смыкалин А.С. Реорганизация органов судебного управления на местах в 1922-1924гг. // Проблемы права, социалистической государственности и социального управления: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: Издательство УрГУ, 1978. Вып.73. С.137-142;
- 126 Смыкалин А.С. Создание советской судебной системы // Российская юстиция. 2002. №2. С.39-42.
- 127 Смыкалин А. Судебная реформа 1922 г. // Российская юстиция. 2002. №4. С.39-42.
- 128 Смыкалин А.С. Понятие судебного управления // Правовые идеи и государственные учреждения. Свердловск, 1980. С.148.
- 129 Стариллов Ю.Н. Административная юстиция в России: место в структуре административного права, проблемы теории и развития // Институты административного права России. М., 1999. С. 200-201.
- 130 Стариллов Ю.Н. Административное судопроизводство в России: Перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35-37.
- 131 Стариллов Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. 2000. № 2. С 101-114.
- 132 Стариллов Ю.Н. Российская административная юстиция в системе административного права // Российское государство и правовая система: Современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 650-664.
- 133 Стешенко Л.А. Образование коллегии юстиции (1719-1725) //Вестник Московского университета. Право. 1966. №6.
- 134 Сырых В.М. Идеологическая доктрина Н.В. Крыленко: пропаганда образа И.В. Сталина как вождя и творца Конституции // История государства и права. 2009. № 15. С. 36-40.
- 135 Тарасов И.Т. Организация административной юстиции// Юридический вестник. 1887. Т. 26 (№ 9).
- 136 Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: Перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35.
- 137 Тихомиров Ю.А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. 2007. № 2.
- 138 Топорнин Б. Суд и разделение властей // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 6. С. 26.
- 139 Третьякович А.А., Хлопаева М.Е. Укрепление системы советского правосудия в 1919-1921 гг.//История государства и права. 2006. № 12. С. 25
- 140 Туманов В.А. О правовом нигилизме // Государство и право. 1989. № 10. С. 20.
- 141 У отечественной Фемиды плохая репутация в народе // Независимая газета. 1997. 8 августа.

- 142 Федоров Н.В. О судебной реформе в России // Государство и право. 1992. №6. С. 3-15.
- 143 Феофанов Ю. Почему суд не становится «третьей властью»? // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 1. С.25.
- 144 Фоков А.П. Россия в свете судебных реформ 1864 г. и 2001г. // Российский судья. 2001. № 12. С. 2-3.
- 145 Фурсов Д.А., Харламова И.В. Организационное обеспечение задач судопроизводства в арбитражном и гражданском процессе // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. М., 2001. С. 105-109.
- 146 Хойман С.Е. Взгляд на правовую культуру предреволюционной России // Государство и право. 1991. № 1. С. 121,123.
- 147 Черкасов К.В. К вопросу о содержании понятия «государственное управление» в российской юридической науке // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.
- 148 Шамба Т.М. Ленинские принципы партийного руководства правоохранительными органами//Правоведение. 1976. № 5.
- 149 Шейфер С.А., Яблоков В.А. Понятие судебной власти и ее функции // Проблемы судебно-правовой реформы в России: история и современность: сб. науч. трудов. Самара, 1999. Вып. 6. С. 192.
- 150 Шихата И. Теория и практика правовой и судебной реформы // Российская юстиция. 1997. № 10. С. 6.
- 151 Шкаревский Д.Н. Проблемы изучения советской транспортной юстиции // История государства и права. 2012. № 6. С. 18-20.
- 152 Шмит К. Духовно-историческое положение парламентаризма // Политическая теология. М., 2000. С. 176.
- 153 Яковлев В. Суд в правовом государстве // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 6. С. 31.
- 154 Яковлев В.Ф. Статус судьи есть статус власти // Государство и право. 2004. № 11. С. 5-9.

Авторефераты и диссертации

- 1 Абросимова Е.Б. Судебная власть: конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1998. 29 с.
- 2 Аверченко Д.Г. Специализированные суды в системе органов судебной власти (Теоретико-правовое исследование): автореф. дис... канд. юр. наук. М., 2002. 25 с.
- 3 Алехина О.М. Арбитражные суды в механизме современного государства (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. 34 с.
- 4 Апостолова Н.Н. Мировые судьи в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Краснодар, 1998. 24 с.
- 5 Байдуков В.А. Обеспечение судебной власти в деятельности районного суда: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 1998. 25 с.

- 6 Белякова С.В. Правовой статус органов судебной власти в механизме российского государства: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2004. 25 с.
- 7 Боровский М.В. Суды общей юрисдикции в Российской Федерации: Проблемы и перспективы: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2000. 16 с.
- 8 Бузмакова О.Г. Судебная власть в Сибири в конце XIX - начале XX века: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Томск, 2004. 34 с.
- 9 Гаврилов А.М. Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2004. 18 с.
- 10 Гудков А.И. Государственная власть в современной России: становление и основные тенденции развития: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Н. Новгород, 1998. 30 с.
- 11 Гуцев В.В. Сравнительно-правовое исследование мирового суда в России (история и современность): автореф. дис. ... канд. юр. наук. Нижний Новгород, 2005. 25 с.
- 12 Демичев А.А. Сравнительно-правовое исследование суда присяжных в России (история и современность): дис. ... д-ра юр. наук. Нижний Новгород, 2003. 481 с.
- 13 Едидин Б.А. Суд в системе органов государственной власти России: автореф. Дис. ... канд. юр. наук. М., 2005. 25 с.
- 14 Ершов В.В. Судебная власть в правовом государстве: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 1992. 47 с.
- 15 Казаков А.И. Органы судебного управления РСФСР в период с 1930 по 1970 годы.: дис. ... канд. юр. наук. Свердловск, 1984.
- 16 Кодинцев А.Я. Государственная политика в системе органов юстиции СССР в 1933-1956 гг.: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Екатеринбург, 2010.
- 17 Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен: дис. ... д-ра юр. наук. Владимир, 2006. 438 с.
- 18 Кононенко В.И. Мировой суд, опыт становления и развития (Уголовно-процессуальный аспект): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2003. 25 с.
- 19 Коротких М.Г. Судебная реформа 1864 года в России (Сущность и социально-правовой механизм формирования): автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Л., 1990. 39 с.
- 20 Косолапов М.Ф. Суд в системе государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2001. 25 с.
- 21 Лебедев В.М. Проблемы становления и развития судебной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юр. наук М., 2000. 56 с.
- 22 Лебедев В.М. Судебная власть на защите конституционного права граждан на свободу и личную неприкосновенность: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1998. 26 с.
- 23 Лезов И.Л. Советский суд в 1917-1940 гг.: дис.... канд. юр. наук. М., 1998. 161с.
- 24 Маковская Л.П. Начальный этап строительства органов юстиции РСФСР (1917-1922 гг.): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1975.

- 25 Олейник И.И. Организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией в РСФСР (1917-1936 гг.): автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Владимир, 2006.
- 26 Орлова Ю.О. Средства массовой информации в деятельности по формированию авторитета судебной власти: автореф. дис. ... канд. политол. наук. М., 2004. 25 с.
- 27 Павловский В.Л. Организация обеспечения деятельности судебной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2003. 25 с.
- 28 Петухов Н.А. Социальные и правовые проблемы становления, развития и функционирования системы военных судов России: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2003. 48 с.
- 29 Пирумова Ю.А. Место и роль арбитражных судов в системе организации судебной власти в России: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2005. 25 с.
- 30 Симкин Л.С. Основные функции организационного руководства судами (судебного управления): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1978.
- 31 Смыкалин. А.С. Органы судебного управления РСФСР в период с 1922-1929 гг.: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Свердловск, 1981.
- 32 Тарасенко Т.Г. Судебная власть в Российской Федерации: теоретико-правовой и институциональный анализ: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2000. 30 с.
- 33 Устюжанинов В.А. Институт мировых судей: вопросы правовой регламентации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1999. 33 с.
- 34 Филатова Л.В. Проблемы совершенствования нормативных актов в области судебного управления (организационного руководства судами): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1976.
- 35 Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: проблемы теории и государственно-правовой политики: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. Саратов, 1999. 48 с.
- 36 Шатовкина Р.В. Организация и деятельность мировых судей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2002. 25 с.
- 37 Шахназаров И.Я. Концепция создания и становление советской судебной системы на региональном уровне: 1917 - конец 1920-х гг.: на материалах Пензенской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2003. 25 с.
- 38 Шевчук В.Б. Реформирование судебной системы России во второй половине XIX - начале XX в. (Историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2004. 25 с.
- 39 Шкрыль Е.О. Становление и организационно-правовое развитие судебного управления и судебного надзора в РСФСР (1917-1940 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... канд. юр. наук. Краснодар, 2006. 160 с.

Научное издание

Абдулин Роберт Семенович

**ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СУДЕБНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ С 1917 ДО СЕРЕДИНЫ 1990 ГОДОВ**

Монография

Редактор О.Г. Арефьева

Подписано в печать	Формат 60x90 1/16	Бумага тип.№ 1
Печать трафаретная	Усл. печ. л.17,6	Уч. - изд. л. 17,6
Заказ	Тираж	Цена свободная

Редакционно-издательский центр КГУ.
640669, г. Курган, ул. Гоголя, 25.
Курганский государственный университет.