

УДК 34.01

DOI: 10.25688/2076-9113.2021.44.4.03

А. А. Дорская

Положения Судебной реформы 1864 года и деятельность министерства юстиции Российской империи в 1867–1899 годах

В статье анализируется деятельность министерства юстиции Российской империи по реализации положений Судебных уставов 1864 года после отставки Д. Н. Замятни-на и вплоть до провозглашения окончания Судебной реформы в 1899 году. Рассмотрено взаимодействие министерства на вертикальном и горизонтальном уровнях с другими государственными органами. Показана противоречивая деятельность министерства юстиции в условиях нарастания охранительных тенденций.

Ключевые слова: Судебная реформа 1864 года; министерство юстиции Российской империи; охранительная политика; мировые суды; волостные суды.

Деятельность министерства юстиции по подготовке и реализации положений Судебной реформы 1864 года можно разделить на четыре неравных хронологических периода:

1. 1802–1857 годы — министерство юстиции взаимодействовало со Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии, Правительствующим сенатом по обсуждению возможных проектов Судебной реформы, а также активно изучало зарубежные системы судостроительства и судопроизводства, что впоследствии отразилось на подготовке Судебных уставов.

2. 1857–1864 годы — министерство юстиции редактировало и комментировало проекты, разработанные Комиссией при Государственной канцелярии, вырабатывая наиболее точные формулировки как с точки зрения юридической техники, так и с позиций понятности текста будущих Судебных уставов.

3. 1864–1866 годы — основными направлениями работы министерства юстиции после утверждения 20 ноября 1864 года Судебных уставов стала организационная деятельность по открытию новых судебных учреждений, подбору кадров, обеспечению их работы всем необходимым, а также нормотворческий процесс подготовки подзаконных актов, целью которых была конкретизация действовавшего законодательства в части функционирования судебной системы.

4. 1866–1899 годы — министерство юстиции работало в условиях нарастания охранительных тенденций в российской политике, что выражалось в постепенной разработке разнообразных ограничений в положениях Судебных уставов 1864 года.

На работу и роль министерства юстиции в процессе реформирования судебной системы и судопроизводства оказывали влияние и кадровые перемещения, и общий политический климат в стране, и общественная реакция на проводимые изменения.

Наращение охранительных тенденций во внутривластном курсе стало ощущаться еще в 1866 году, но затем и в самом министерстве юстиции произошли существенные изменения. 16 апреля 1867 года состоялась отставка Д. Н. Замятнина с поста министра юстиции. Новым министром юстиции стал С. Н. Урусов, а товарищем министра юстиции назначили псковского губернатора К. И. Палена.

Однако уже осенью того же года последовали перестановки. 15 октября 1867 года Константин Иванович Пален стал министром юстиции и оставался на этом посту вплоть до 30 мая 1878 года. Именно на данное время приходится наращение охранительных тенденций в деятельности вверенного ему министерства.

С 1867 года резко возросло количество актов о судоустройстве, которые были направлены на усиление если и не участия, то присутствия в судебной деятельности органов исполнительной власти.

Также пересмотру подверглись положения, обеспечивающие принцип несменяемости, который, по мнению отцов Судебной реформы 1864 года, являлся одной из главных гарантий, обеспечивающих независимость судейского корпуса и подчинения его исключительно закону. В 1867 году министр юстиции граф К. И. Пален, сославшись на недостаточное число подготовленных лиц, получил право назначения судебных следователей, на которых не распространялась привилегия несменяемости. Однако и тогда, когда численность достигла достаточной отметки, эта практика продолжалась и оставалась доминирующей.

Наращение в 1870-е годы террористической угрозы, деятельность народнических организаций привели к тому, что была создана комиссия под руководством обер-прокурора уголовного кассационного департамента Правительствующего сената Э. В. Фриша, в которую вошли представители министерства юстиции, министерства внутренних дел, корпуса жандармов, а также Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. В результате ее деятельности Государственный совет согласился с мнением, представленным министром юстиции К. И. Паленом. 4 июня 1874 года был принят закон о пересмотре статей уложения, касавшихся противозаконных сообществ¹. Были изменены статьи 250 и 318 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных (в редакции 1866 года)². Суровость наказания за участие в таких организациях зависела от того, ставилась ли цель организовать

¹ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 4 июня 1874 г. «О наказаниях за составление противозаконных обществ и участие в оных» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. СПб., 1876. Т. XLIX. Отделение I. № 55606.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1866 года: с дополнениями по 1 янв. 1876 г. / сост. Н. С. Таганцев. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1876. 726 с.

бунт, подготовить террористический акт, противодействовать распоряжениям правительства и т. д.

Затем в 1877 году последовали организационные изменения в Правительствующем сенате — было учреждено Соединенное присутствие первого и каскационного департаментов. Теперь оно могло рассматривать дела о злоупотреблениях по службе и проступках судей, прокуроров и следователей.

Такое положение дел являлось нарушением принципа самостоятельности судебной власти. Получалось, что отныне дела в отношении судей должны были рассматривать представители как судебных, так и исполнительных органов.

Очень трудным для министерства юстиции был 1878 год, когда сначала 23 января Правительствующий сенат вынес приговор по «Процессу 193-х», а затем 5 февраля Вера Засулич стреляла в петербургского градоначальника Ф. Ф. Трепова. Естественно, оправдательный приговор в отношении В. Засулич нанес огромный удар по министру юстиции К. И. Палену. Тогда, пытаясь избежать отставки, он сделал ход на опережение.

5 апреля 1878 года К. И. Пален внес на рассмотрение Государственного совета представление «Об изменении подсудности дел о преступлениях, предусмотренных ст. 263–271 и 393 Уложения о наказаниях (издание 1866 г.), а также наиболее тяжких преступлений против должностных лиц». Суть данного документа сводилась к тому, что любые дела, связанные с убийством чиновников, неповиновением им, оскорблением их, должны были быть переданы из подсудности окружных судов в особое присутствие судебных палат. Главной целью данного представления являлось создание условий, не позволяющих повторить ситуацию, как это было на процессе Веры Засулич, т. е. подобного рода дела больше не могли рассматриваться присяжными заседателями и они переходили к высшим представителям судейского сообщества.

6 апреля того же года К. И. Пален внес в Государственный совет еще одно представление об изменении статей закона от 7 июня 1872 года, определяющих порядок производства дел по государственным преступлениям. Удивительным было то, что проект того закона был шесть лет назад предложен самим министром юстиции. К. И. Пален объяснял этот шаг тем, что если подобные дела будут рассматриваться на высшем уровне, то к ним иначе будут относиться не только российские подданные, но и представители Западной Европы. Кроме того, он заявлял, что практика показала многие недочеты закона 1872 года. В частности, серьезно замедляла такие процессы доставка подсудимых в Санкт-Петербург, что было к тому же достаточно дорого. Длительные переезды способствовали тому, что обвиняемые общались друг с другом, а поэтому могли договориться о единой линии поведения на процессе. В результате дела о государственных преступлениях были возвращены в подсудность Судебных палат [5, с. 392].

Однако данные шаги не спасли министра юстиции от отставки 30 мая 1878 года. Министерство же продолжило свою работу.

19 июля 1878 года при министерстве юстиции была образована комиссия под руководством товарища министра юстиции Э. В. Фриша. Ее задачей было устранение затруднений в применении нормативно-правовых актов, касающихся производства дел о государственных преступлениях, т. е. главным образом речь шла о пересмотре положений закона от 19 мая 1871 года.

Был проведен мониторинг, показавший, что подобные дела оказывались в суде не ранее 4,5 месяцев от их открытия и не позже двух лет. На разбирательство по делу уходило от года до двух лет. Кроме того, оказалось, что дознание практически ничем не отличалось от следствия. В результате комиссия пришла к выводу, что предварительное следствие должно начинаться сразу после совершения преступления, независимо от жандармского дознания [5, с. 394].

24 июня 1881 года по указу Александра III при министерстве юстиции была учреждена еще одна комиссия под председательством Э. В. Фриша. В этой комиссии было заметным противостояние В. К. Плеве, который 15 апреля стал директором департамента полиции, и Н. В. Муравьева, возглавившего обвинение в процессе по убийству Александра II в Особом присутствии Правительствующего сената. Усилилось и противостояние министерства юстиции с корпусом жандармов.

Результатом работы данной комиссии стала разработка второй книги Устава уголовного судопроизводства о порядке расследования и рассмотрения дел о государственных преступлениях. Устав был внесен в Государственный совет министром юстиции Д. Н. Набоковым, получил там одобрение, но далее Александр III предложил его пересмотреть вместе с участием с А. Д. Толстого, недавно назначенного министром внутренних дел. Однако такой пересмотр так и не состоялся.

Наращение охранительных тенденций отразилось и на отношении министерства юстиции к суду присяжных заседателей. Так, ставший 6 ноября 1885 года министром юстиции Н. А. Манассеин, который во многом был обязан своей карьерой К. П. Победоносцеву и разделял его консервативные взгляды, предлагал изъять у суда присяжных не только дела по государственным преступлениям, но и дела против порядка управления. Например, законом от 18 декабря 1885 года присяжным запрещалось отныне рассматривать дела о нарушении паспортного устава, поскольку по ним очень часто выносились оправдательные вердикты. Дальше данный процесс только прогрессировал.

Логичным в этом ряду охранительных мероприятий стало Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 20 мая 1885 года, внесенное на рассмотрение министром юстиции, согласно которому происходило ужесточение дисциплинарной ответственности судей, которая могла выражаться как в выговоре, так и в вычетах из жалования³. Кроме того, было учреждено

³ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 20 мая 1885 г. «О порядке издания Общего наказа судебным установлениям и о дисциплинарной ответственности чинов судебного ведомства» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. СПб., 1887. Т.5. № 2959.

Высочайшее дисциплинарное присутствие Правительствующего сената, решения которого обжалованию не подлежали.

При подготовке данного документа министерство юстиции использовало несколько технических приемов для ущемления прав судей. В частности, не только увеличивалось количество оснований для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, но самое главное — их формулировки были настолько размытыми и неопределенными, что могли на практике использоваться достаточно произвольно. В мнении отсутствовало закрепление гарантий прав судьи, в отношении которого осуществлялось дисциплинарное преследование. В то же время министр юстиции теперь получил не только фактическое, но и формальное право осуществлять контроль за деятельностью судей, а также по собственному усмотрению инициировать привлечение их к дисциплинарной ответственности.

Характеризуя мнение Государственного совета от 20 мая 1885 года, канадский исследователь П. Соломон отмечает, что оно, помимо сужения юрисдикции обычных судов, способствовало тому, чтобы царские чиновники «держали судей в строю». Министру юстиции было предоставлено право требовать от судей объяснения любых их действий, а также давать указания о решениях в завершенных или процедурных делах в будущем. Данный нормативно-правовой акт расширял основания для отстранения судей от процесса и допускал перевод судей из одной коллегии или суда в другие по решению министерства [8, p. 264–265].

В думский период министерство юстиции обвинялось депутатами в отказе от принципа несменяемости судей, и ставшему 24 апреля 1906 года министром юстиции И. Г. Щегловитову пришлось отбиваться от этих упреков.

Как ни странно, но охранительная тенденция проявилась и в том, что министерство юстиции обобщало материалы, полученные Высочайше утвержденной комиссией по преобразованию волостных судов [2, с. 12]. Таким образом, упор делался на сохранение крестьянских обычаев, многие из которых получали статус правовых через судебные решения. Это способствовало явлению, о котором много писали российские юристы второй половины XIX века: действие Свода законов Российской империи распространялось не более чем на 13–17 % населения, тогда как основную часть составляло крестьянство, которое жило в соответствии с теми обычаями, которые сложились в их местности.

В отношении волостных судов охранительная позиция министерства юстиции проявлялась в том, что министерство практически сводило на нет стремление земств каким-либо образом решить проблемы с финансированием волостной юстиции. Так, в 1878 году поступило ходатайство саратовского губернатора, который просил разрешения одному из уездных судов выплачивать вознаграждение волостным судьям, решения которых будут признаны наиболее основательными. Данная инициатива рассматривалась в министерствах юстиции и внутренних дел. Реакция министра юстиции К. И. Палена была

настолько безапелляционно отрицательной, что данное предложение земских органов так и не было реализовано [7].

Постепенно влияние министерства юстиции на реформирование судебной сферы снижалось, а других министерств возрастало. Здесь можно привести два примера.

Первый связан с подготовкой судебной реформы на Дону, в Земле Войска Донского, которая должна была осуществляться параллельно с преобразованием войскового управления. Как отмечает С. М. Шахрай, судьба судебных органов в данном регионе решалась не столько в министерстве юстиции, сколько в военном министерстве [4, с. 8]. Однако при этом все формы, свидетельствующие о равенстве министерств, соблюдались: велась обширная переписка, постоянно происходил обмен мнениями. Однако все решила воля императора, который считал, что нужно использовать надвигающееся 300-летие Войска Донского для решения актуальных на тот момент задач.

16 мая 1870 года были утверждены Временные правила о введении мировых судебных установлений в Земле Войска Донского, которые считались воплощением в жизнь плана министра юстиции К. И. Палена.

Мировые суды на Дону вводились в соответствии с Судебными уставами 1864 года, но, во-первых, отдельно от общих, во-вторых, с некоторыми особенностями в пользу донских казаков. В частности, именно в данном регионе устанавливался самый низкий имущественный ценз для мировых судей во всей Российской империи. Для утверждения на должность достаточно было иметь в собственности 200 десятин земли, тогда как в других частях страны эта цифра колебалась от 400 до 1600 десятин. Таким образом, любой зажиточный казак имел возможность стать мировым судьей.

Общие суды были созданы в области Войска Донского 20 марта 1873 года на основании Судебных уставов 1864 года без какой-либо специфики. Появились Новочеркасский и Усть-Медведицкий окружные суды, которые были отнесены к округу Харьковской судебной палаты, а также был введен суд присяжных.

Еще одним примером является тот факт, что когда 7 апреля 1894 года была создана Комиссия для пересмотра законоположений по судебной части, проработавшая до 1899 года, одной из ее задач стало разграничение деятельности ведомств министерства юстиции и министерства внутренних дел в данной области [3, с. 141].

Роль министерства юстиции в ликвидации мировой юстиции была достаточно противоречивой. С одной стороны, как надзорный орган над мировыми судами министерство постоянно критиковало их деятельность. С другой стороны, в отчете министерства юстиции за 1887 год работа мировых судей признавалась вполне удовлетворительной [1, с. 74].

Однако были в деятельности министерства юстиции данного времени и положительные тенденции, предопределившие дальнейший ход Судебной реформы, пусть даже с имеющимися изъятиями и отступлениями. Так, министр

юстиции всячески помогал и продвигал по службе молодого А. Ф. Кони, считая, что он есть будущее светило российской юриспруденции [6, с. 175]. В конце 1877 года А. Ф. Кони был назначен вице-директором департамента министерства юстиции, получив опыт работы в органе исполнительной власти. Только потом он был назначен председателем Санкт-Петербургского окружного суда.

Интересно, что летом 1906 года, когда шло формирование правительства П. А. Столыпина, А. Ф. Кони был предложен пост министра юстиции. Премьер-министр заявил, что согласен на любые условия, и в течение трех дней настойчиво вел переговоры. Однако взвесив все за и против, известный российский юрист отказался, указав в качестве причины состояние здоровья.

В 1880–1890-е годы достаточно сложными были вопросы взаимодействия министерства юстиции с Правительствующим сенатом. Уже упоминавшийся канадский исследователь П. Соломон так описывает эти отношения. Апелляции могли привести к конфликтам в Первом департаменте Сената, который оставался административным органом, хотя министр юстиции Д. Н. Замятнин еще в 1865 году попытался сделать его официальным местом расширенного судебного пересмотра административных актов. Сенаторы действительно работали так, как будто они были судьями (несмотря на то что не имели пожизненного срока пребывания в должности), и пытались держать правительственных чиновников в узде, разрешая обжалование решений губернаторов. В 1897 году Н. В. Муравьев, который был министром юстиции с 1894 по 1905 год, безуспешно пытался добиться отмены этого процесса. Но только в межреволюционный период 1907–1917 годов политические партии центра и правой части спектра смогли добиться реформы административной юстиции [8, р. 265].

Одним из важных моментов, характеризующих деятельность министерства юстиции в тот период, является оценка проводимых им мероприятий: это либо контрреформы, либо корректировки курса, необходимые в связи с высветившимися в период проведения реформы нестыковками, коллизиями, пробелами или проявившимся массовым недовольством.

Говоря о Судебной реформе 1864 года, трудно сделать однозначный вывод: являлась ли последующая деятельность корректировкой избранного плана в связи с меняющимися условиями или реформа переросла в контрреформу. Причем в последнем случае нет однозначного ответа и на вопрос о том, когда данная контрреформа началась — еще при Александре II, когда постепенно началось отступление от части положений Судебных уставов 1864 года, или при Александре III — с издания знаменитого положения Комитета министров «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», утвержденного императором 14 августа 1881 года⁴.

⁴ Высочайше утвержденное Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. СПб., 1885. Т. I. № 350.

Одним из важных факторов, определявших деятельность министерства юстиции в период нарастания охранительных государственно-правовых тенденций, является значительная продолжительность Судебной реформы, когда на определенном этапе большинство членов общества уже не знают, продолжается ли реформа или она уже закончилась. Приблизительно так же произошло с Судебной реформой. Нормативно-правовой документ, изданный в 1899 году и провозгласивший окончание Судебной реформы 1864 года, даже не вошел в Полное собрание законов Российской империи, что свидетельствует о его небольшой значимости.

Однако в любом случае Судебная реформа 1864 года является одной из наиболее успешных новаций в истории Российского государства, поскольку, во-первых, произошло отделение судебной власти от администрации; во-вторых, в российском судопроизводстве начали развиваться демократические принципы, которые представляют ценность до сих пор и реализуются в современной судебной системе — равенство всех перед законом, гласность, устность и т. д.; в-третьих, многие институты, созданные благодаря Судебным уставам 1864 года, не были уничтожены, несмотря на изменившиеся политические условия и правительственные установки. Как показал пример А. Ф. Кони, министерство юстиции по-прежнему отслеживало работу наиболее перспективных молодых юристов и давало им дорогу в судебную систему.

Можно говорить о том, что период с 1867 по 1899 год был наиболее сложным для министерства юстиции, так как именно оно было задействовано во всех процессах, связанных с организацией новой судебной системы, а затем должно было приспособиться к новым политическим условиям отступления от части положений Судебных уставов 1864 года. В данный период министерство юстиции проводило большую совместную работу с другими центральными государственными органами, прежде всего с министерством внутренних дел и Военным министерством, зачастую отдавая им инициативу в решении вопросов, связанных с судоустройством и судопроизводством.

Деятельность министерства юстиции в 1867–1899 годах отличалась противоречивостью.

С одной стороны, оно способствовало реализации положений Судебных уставов 1864 года в различных губерниях Российской империи, причем учитывались особенности каждой территории. Проводилась большая работа по привлечению в судебное ведомство молодых талантливых юристов, сформировавшихся под воздействием Университетской реформы 1863 года и Судебной реформы 1864 года.

С другой стороны, министерство часто высказывало недовольство вердиктами присяжных заседателей, способствовало тому, чтобы процессы по делам о государственных преступлениях, преступлениях против порядка управления рассматривались без присяжных, контролировало деятельность органов мировой юстиции и т. д. Однако при этом министерство никогда не выступало за уничтожение тех органов, которые были созданы в соответствии с Судебными уставами 1864 года.

Литература

1. Всеподданейший отчет министерства юстиции за 1886–1887 г. СПб.: Б/м, 1889. 123 с.
2. Земцов Л. И. Правовые основы и организация деятельности волостных судов в пореформенной России (60–80-е гг. XIX в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Липецк, 2004. 36 с.
3. Терентьев Р. В. Правительственные законопроекты по реформированию местного судопроизводства в России в конце XIX – начале XX веков // Ученые записки Санкт-Петербургского филиала Российской таможенной академии. 2001. С. 140–146.
4. Шахрай С. М. Судебная реформа на Дону: история и современность (конституционно-правовой аспект) // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2015. № 3 (5). С. 7–18.
5. Шахрай С. М., Краковский К. П. Суд скорый, правый, милостивый и равный для всех: к 150-летию Судебной реформы в России. М.: Кучково поле, 2014. 536 с.
6. Шахрай С. М., Краковский К. П. Юристы и Революция: Pro et Contra. М.: Кучково поле, 2017. 552 с.
7. Щедрина Ю. В. Обеспечение независимости судей волостных судов в России в 60–80-е гг. XIX в.: правовое регулирование и практика реализации // Электронный журнал «Вестник МГОУ». 2013. № 2. URL: www.evestnik-mgou.ru (дата обращения: 21.12.2020).
8. Solomon P. H., Jr. Judicial power in authoritarian states: The Russian experience // Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes. Cambridge, 2008. 1 January. P. 261–282.

Literatura

1. Vsepoddanejšij otchet ministerstva yusticii za 1886–1887 g. SPb.: B/m, 1889. 123 s.
2. Zemczov L. I. Pravovy`e osnovy` i organizaciya deyatel`nosti volostny`x sudov v poreformennoj Rossii (60–80-e gg. XIX v.): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Lipeck, 2004. 36 s.
3. Terent`ev R. V. Pravitel`stvenny`e zakonproekty` po reformirovaniyu mestnogo sudoproizvodstva v Rossii v konce XIX – nachale XX vekov // Ucheny`e zapiski Sankt-Peterburgskogo filiala Rossijskoj tamozhennoj akademii. 2001. S.140–146.
4. Shaxraj S. M. Sudebnaya reforma na Donu: istoriya i sovremennost` (konstitucionno-pravovoj aspekt) // Vestnik yuridicheskogo fakul`teta Yuzhnogo federal`nogo universiteta. 2015. № 3 (5). S. 7–18.
5. Shaxraj S. M., Krakovskij K. P. Sud skory`j, pravu`j, milostivy`j i ravny`j dlya vsech: k 150-letiyu Sudebnoj reformy` v Rossii. M.: Kuchkovo pole, 2014. 536 s.
6. Shaxraj S. M., Krakovskij K. P. Yuristy` i Revolyuciya: Pro et Contra. M.: Kuchkovo pole, 2017. 552 s.
7. Shhedrina Yu. V. Obespechenie nezavisimosti sudej volostny`x sudov v Rossii v 60–80-e gg. XIX v.: pravovoe regulirovanie i praktika realizacii // E`lektronny`j zhurnal «Vestnik MGOU». 2013. № 2. URL: www.evestnik-mgou.ru (data obrashheniya: 21.12.2020).
8. Solomon P. H., Jr. Judicial power in authoritarian states: The Russian experience // Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes. Cambridge, 2008. 1 January. P. 261–282.

A. A. Dorskaya

**Provisions of the Judicial Reform of 1864 and the Activities
of the Ministry of Justice of the Russian Empire in 1867–1899**

The article analyzes the activities of the Ministry of Justice of the Russian Empire on the implementation of the provisions of the Judicial Charters of 1864 after the resignation of D. N. Zamyatnin and up to the proclamation of the end of the Judicial Reform in 1899. The interaction of the ministry at the vertical and horizontal levels with other state bodies is considered. The contradictory activity of the Ministry of Justice in the context of the growth of protective tendencies is shown.

Keywords: Judicial reform of 1864; Ministry of Justice of the Russian Empire; protective policy; magistrate courts; volost courts.