

УДК 94/99

Щедрина Ю.В.*(г. Курск)*СОЗДАНИЕ ЭМЕРИТАЛЬНОЙ КАССЫ СУДЕБНОГО ВЕДОМСТВА
В 1860-Х – СЕРЕДИНЕ 1880-Х ГГ. (К ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ГАРАНТИЯХ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ)

Аннотация. В статье рассматривается процесс разработки и принятия устава эмеритальной кассы ведомства Министерства юстиции. Анализируются различные проекты устава, представленные на обсуждение судейского сообщества и внесённые в Государственный совет. Делается вывод, что принятие устава спустя два десятилетия после начала судебной реформы обуславливалось преимущественно материальными соображениями: нехваткой денежных средств, которые бы составили основной фонд кассы, и отказом правительства от участия в её финансировании.

Ключевые слова: судебная реформа, эмеритальная касса, Министерство юстиции, Министерство финансов, пенсионное обеспечение, Государственный совет.

Y. Shchedrina*(Kursk)*ESTABLISHMENT OF THE PENSIONS (EMERYTAL) BANK
OF JUDICIARY ESTABLISHMENT IN THE 1860 – MIDDLE 1880
(ON THE PROBLEM OF SOCIAL AND ECONOMICAL GUARANTEES
OF JUDGES' INDEPENDENCE)

Abstract. The author deals with the process of development and adoption of the Regulations of the Pensions (Emerital) bank under the jurisdiction of the Ministry of Justice. Different drafts regulations discussed by the community of judges and the State Council are analyzed. The author concludes that the adoption of the Regulations twenty years after the start of the judicial reform was due to the financial problems: lack of money necessary for the main fund of the bank; and the government's refusal to finance it.

Key words: judicial reform, pensions (emerital) bank, Ministry of Justice, Ministry of Finance, provision of pensions, State Council, judges' independence.

Как справедливо отмечает Г.Т. Ермошин, «одной из существенных ... гарантий независимости судьи является законодательное предоставление гражданину, замещающему государственную должность судьи, и членам его семьи особых мер социально-правовой защиты» [7,

с. 20], к числу которых принято относить и пенсионное обеспечение. Однако современное пенсионное законодательство несовершенно; для его оптимизации целесообразно обратиться к историческому опыту, в частности, правовому регулированию пенсионного обеспечения судей императорской России после судебной реформы 1864 г.

Во второй половине XIX–начале XX вв. пенсия судей складывалась из двух частей: государственной, выплачиваемой на основе «Устава о пенсиях и единовременных пособиях» [19], и негосударственной, выплачиваемой из средств эмеритальной кассы судебного ведомства. Целью создания кассы, по верному утверждению Е.А. Барановой, являлось «обеспечение дополнительными суммами пенсий вышедших в отставку членов кассы независимо от пенсионного обеспечения» [1, с. 143].

Вопрос об учреждении эмеритальной кассы по судебному ведомству был поднят в ходе разработки Судебных уставов 1864 г. Так, в 1862 г. Соединёнными департаментами законов и гражданских дел Государственного совета было признано необходимым включить в число основных начал судоустройства требование о создании эмеритальной кассы для членов судебного ведомства, так как «общие пенсионные оклады, по скудости своей, не могут обеспечить средств к жизни» [8, с. 337]. Соответствующая норма вошла сначала в ст. 68 «Основные положения преобразования судебной части в России» [15], а затем в разработанное на их основе «Учреждение судебных установлений» [21]. В последнем, в частности, закреплялось, что должностные лица судебного ведомства, ушедшие в отставку, а после их смерти – члены семей, должны были получать пенсии из эмеритальной кассы судебного ведомства (ст. 47) (наряду с пенсией, выдаваемой на основании «Устава о пенсиях и единовременных пособиях»). Данная норма прямо указывала на необходимость принятия устава об эмеритальной кассе судебного ведомства (далее – Устав), потому что к 1864 г. такого акта в России не существовало.

14 сентября 1865 г. министр юстиции Д.Н. Замятин поручил разработку проекта Устава с объяснительной к нему запиской А.А. Половцову¹. Последний проделал значительную работу по ознакомлению с нормами как зарубежного, так и текущего российского законодательства.

К моменту начала работы над Уставом был накоплен солидный зарубежный опыт в части правового регулирования деятельности касс [16,

¹ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1405. Оп. 63. Д. 7471. Л. 2.

с. 454]. В 40-х гг. XIX в. был поднят вопрос о введении и в России эмеритуры, по примеру основанной в 1824 г. в Царстве Польском. Однако принятие соответствующих уставов произошло значительно позже: в 1858 г. организовалась эмеритальная касса морского [17], а в 1859 г. – военно-сухопутного ведомства [14].

Уже 16 января 1866 г. А.А. Половцев предоставил Д.Н. Замятнину записку, в которой излагал свои соображения относительно тех начал, на которых должен базироваться будущий Устав. Кроме того, А.А. Половцев предлагал, не дожидаясь принятия Устава, «по примеру всех других ведомств, приступить к вычетам из жалования с самого назначения на новые судебные должности». Помимо несомненной финансовой выгоды для государства [6, с. 2], эта мера, по его мнению, доказывала судьям, что «осуществление эмеритальной кассы близко»². Поэтому было бы целесообразно, «по примеру Морского, Военного, Путей сообщения и других ведомств, испросить Высочайшего соизволения на производство 6% вычета из жалования лиц, имеющих поступить на новые судебные должности с самого времени их назначения»³. Император одобрил идею А.А. Половцева, и уже 19 марта 1866 г. был издан соответствующий указ [13].

Таким образом, именно в 1866 г. оказалась заложена финансовая основа для образования эмеритальной кассы судебного ведомства. Однако говорить об окончательном оформлении и начале деятельности кассы возможно было только с принятием её Устава.

Первый проект Устава был составлен в Министерстве юстиции в 1873 г. Проект разделял участников кассы на две категории: обязательных и добровольных. К обязательным участникам относились все лица, служащие в судах, образованных по Судебным уставам 1864 г. (кроме помощников секретарей и судебных приставов). К добровольным – все остальные лица ведомства Министерства юстиции. Обязательные члены эмеритальной кассы должны были вносить в течение 40 лет по 60 руб., и после 41 года приобретали право на получение пенсии в размере 1000 руб. Следовательно, при уплате повышенных взносов участники могли увеличить и размер пенсии, а также приблизить сроки её получения. Таким же образом обязательный участник эмеритальной кассы мог обеспечить пожизненную пенсию своей семье или выдачу ему капитала (до 10 000 руб.) Добровольным участником разрешалось вносить любую сумму; соответственно её размерам устанавливалась и величина пенсии [22, с. 125–126].

² РГИА. Ф. 1405. Оп. 63. Д. 7471. Л. 3

³ Там же. Л. 3-3 об.

Проект был разослан для дачи заключения в суды, но поддержки не встретил. В целом, по отзывам современников, он «отличался сложностью и был просто-напросто дурно поставленной ссудно-сберегательной кассой судебного ведомства» [22, с. 126].

Негативная реакция судейского сообщества на проект 1873 г. вынудила Министерство юстиции приступить к разработке нового Устава. Его автором стал Н.А. Неклюдов; необходимые математические вычисления «касательно пенсий и самые таблицы эмеритальных пенсий» были сделаны «одним из лучших знатоков этого дела» З. Пинето⁴. Разработанный Н.А. Неклюдовым проект обсуждался в особом совещании, созданном под председательством министра юстиции К.И. Палена, был исправлен и дополнен согласно замечаниям министра⁵.

Любопытно, что авторы проекта решили не ограничиваться исключительно надбавками к пенсии участникам кассы и членам их семей; планировалось выдавать эмеритальные пособия лицам, лишившимся возможности продолжать службу вследствие плохого состояния здоровья, а также начислять эмеритальные прибавки к годовым окладам служащих судей [12, с. 3].

В 1878 г. К.И. Пален представил проект Устава на рассмотрение Государственного совета. Признавая учреждение эмеритальной кассы «законной необходимостью», министр отмечал, что эмеритальные пособия лишь тогда могут быть соразмерны с действительными потребностями пенсионера, когда будут равняться получаемому им содержанию [22, с. 126].

Министерство юстиции предлагало смешанный источник финансирования кассы: как самими чинами судебного ведомства, так и государственным казначейством, которое должно было отпускать на эти цели ежегодно по 15% на каждое полученное чиновником Министерства юстиции содержание [22, с. 126–127]. Однако в отзыве от 30 ноября 1878 г. Министерство финансов высказалось категорически против, заявив, что средства эмеритальной кассы должны ограничиваться одними взносами участников [12, с. 3]. Разногласия в правительственных кругах относительно источников финансирования кассы привели к провалу проекта.

Министерство юстиции не могло не осознавать важности окончательного нормативного урегулирования организации и деятельности эмеритальной кассы, что подтверждалось поступающими с мест ходатайствами о скорейшем её открытии [3, с. 300]. Министр юстиции Д.Н. Набоков отмечал: «устройство же ныне эмеритальной кассы судебного

⁴ РГИА. Ф. 1405. Оп. 63. Д. 7471. Л. 350об.

⁵ Там же.

ведомства представляется настоятельно необходимым ... в интересах чинов судебного ведомства, оставляющих службу, и их семейств, лишённых до настоящего времени возможности пользоваться эмеритальными пенсиями для обеспечения средств жизни, в коих они нуждаются» [12, с. 5]. Поэтому Министерству юстиции срочно пришлось приступить к разработке нового Устава, составитель поручили также Н.А. Неклюдову. При составлении акта следовало учитывать, что капитал эмеритальной кассы будет формироваться только из вычетов из жалования членов судебного ведомства и из взносов добровольных участников.

16 марта 1884 г. Д.Н. Набоков представил на рассмотрение Государственного совета новый проект Устава эмеритальной кассы судебного ведомства [10, с. 1; 11, с. 172]. По словам министра, правила Устава были «согласованы с правилами общего пенсионного устава и других эмеритальных касс» [10, с. 1].

Проектом предлагалось установить право на эмеритальную пенсию в зависимости от числа лет государственной службы судьи, а размер пенсии – от продолжительности службы по ведомству Министерства юстиции. Семействам участников и пенсионерам кассы планировалось предоставить пенсионные права на таких же условиях выслуги, как и самим служащим. В понятие «семейства» включались жена и дети участника кассы, престарелые родители⁶ [5; 13; 11, с. 172].

Однако при окончательном рассмотрении дела о судебной эмеритуре в Государственном совете с ноября 1884 г. по апрель 1885 г., основные положения проекта были существенно изменены. В частности предложение о выслуге лет пенсии по числу лет государственной службы не было принято: для приобретения права на эмеритальную пенсию Устав требовал прослужить только не менее 25 лет на штатных должностях Министерства юстиции и состоять не менее 10 лет участником кассы; из числа членов семейств участников были исключены престарелые родители; расширен перечень лиц, считающихся обязательными участниками кассы за счёт внесения в него Министра юстиции и его товарищей, чинов прокурорского надзора при «новых судебных местах», кандидатов на судебные должности и т. д. [5].

Несмотря на высказываемые в прессе пожелания [4, с. 170], правительство так и не признало возможным допустить государственное участие в кассе, и её денежные средства складывались из капитала, образовавшегося из эмеритальных вычетов с чинов ведомства Министерства юстиции на день открытия кассы с набевавшими на данную сумму процентами; из ежегодного вычета с чинов Министерства юстиции;

⁶ РГИА. Ф. 1405. Оп. 518. Д. 4. Л. 6.

процентов на принадлежащий кассе капитал; добровольных пожертвований и отказов в пользу кассы (ст. 8 Устава) [20].

Окончательный вариант Устава эмеритальной кассы был утверждён императором 3 июня 1885 г. [20]; согласно предоставленным Министерством юстиции расчётам, капитал кассы был накоплен достаточный для её открытия, и Устав вступил в силу уже с 1 июля 1885 г.

Таким образом, Устав эмеритальной кассы судебного ведомства был принят лишь спустя почти двадцать лет после нормативного закрепления необходимости его издания. На наш взгляд, верны мнения авторов [11, с. 172], полагающих, что такой длительный срок был вызван преимущественно материальными соображениями: нехваткой денежных средств, которые бы составили основной фонд кассы, и отказом правительства от участия в её финансировании.

В дальнейшем продуманное и экономически обоснованное нормативное регулирование деятельности эмеритальной кассы и успешное вложение её средств привели к постоянному увеличению капитала кассы, что давало возможность Министерству юстиции проводить политику, направленную на расширение льгот её участников. Всё это позволяет согласиться с мнением исследователей, утверждающих, что эмеритальная касса Министерства юстиции считалась лучшей в стране в конце XIX в., а эмеритальные выплаты значительно улучшили социальное положение отставных служащих по ведомству Министерства юстиции и членов их семей [2, с. 33; 9, с. 89; 18, с. 136].

Литература

1. Баранова Е.А. Особенности развития пенсионного обеспечения в России в XVII–XIX вв.: дис. ... канд. юр. наук. – Краснодар, 2010. – 194 с.
2. Баранова Е.А. Правовое регулирование негосударственного пенсионного обеспечения гражданских служащих ведомства Министерства Юстиции // Общество и право. – 2009. – № 4. – С. 33–36.
3. Барымов А. К вопросу о судьском содержании и судейской эмеритуре // Юридический вестник. – 1881. – Т. VIII. – №. 10. – С. 300–314.
4. В.Г. К вопросу об эмеритальной кассе судебного ведомства // Юридический вестник. – 1882. – Т. IX. – № 1–4. – С. 165–173.
5. Государственный Совет в соединенных департаментах гражданских и духовных дел, законов и государственной экономии 19,23 и 30 ноября 1884 г. и 15 апреля 1885 г. № 27 «По проекту устава эмеритальной кассы судебного ведомства» // Россия. Государственный совет. Департамент гражданских и духовных дел. Материалы. – 1885. – Т. 114. – 28 с.
6. Грабе В.В. Несколько мыслей по поводу составленного д.с.с. Неклюдовым проекта устава эмеритальной кассы судебного ведомства. Б/м, Б/г. – 15 с.

7. *Ермошин Г.Т.* Статус судьи в Российской Федерации: Социально-правовые аспекты: Монография. – М.: РАП, 2010. – 215 с.

8. *Журнал Соединенных департаментов законов и гражданских дел Государственного совета о преобразовании судебной части в России.* Б/м, б/г. – СПб., 1862. – 370 с.

9. *Кульчицкий А.В.* История пенсионного обеспечения россиян за 1827–1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2011. – 210 с.

10. *Министерство финансов. Департамент государственного казначейства.* 2-е пенсионное отделение. Стол 4. 4 июня 1884 г. № 2277 «По проекту устава эмеритальной кассы судебного ведомства» // Россия. Государственный совет. Департамент гражданских и духовных дел. Материалы. – Т. 114. – 19 с.

11. *Министерство юстиции за сто лет. 1802–1902.* Исторический очерк. – СПб.: Сенатская типография, 1902. – 360 с.

12. *Министерство юстиции. Департамент. Отделение законодательное.* 16 марта 1884 г. № 7142. По проекту устава эмеритальной кассы судебного ведомства // Россия. Государственный совет. Департамент гражданских и духовных дел. Материалы. – Т. 114. – 10 с.

13. **О производстве из жалования лиц, назначенных уже и имеющих поступить на новые судебные должности, вычета в эмеритальную кассу судебного ведомства:** Именной, объявленный Сенату министром юстиции [указ] от 19 марта 1866 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). – Собр. II – Т. XLI. – Ч. 2. – № 43129. – СПб., 1867.

14. **Об эмеритальной кассе военно-сухопутного ведомства** // Положение, высочайше утверждённое 25 июня 1859 г. // ПСЗ РИ. – Собр. II. – Т. XXXIV. – Ч. 1. – № 34674. – СПб., 1861.

15. **Основные положения преобразования судебной части в России:** Высочайше утвержденные 29 сентября 1862 г. // ПСЗ РИ. – Собр. II. – Т. XXXVII. – Ч. 2. – № 38761. – СПб., 1865.

16. *Половцев А.А.* Об эмеритальных учреждениях // Журнал министерства юстиции. – Т. XXVII. – 1866. Март. – С. 449–470.

17. **Положение об эмеритальной пенсионной кассе морского ведомства:** Высочайше утвержденное 30 апреля 1858 г. // ПСЗ РИ. – Собр. II. – Т. XXXIII. – Ч. 1. – № 33078. – СПб., 1860.

18. *Ташбекова И.Ю.* Историко-правовой аспект реформирования социальной сферы в России во второй половине XIX-начале XX века // Известия Курского государственного технического университета. – 2010. – № 4 (33). – С. 132–138.

19. **Устав о пенсиях и единовременных пособиях от 6 декабря 1827 г.** // ПСЗ РИ. – Собр. II. – Т. II. – № 1592. – СПб., 1830.

20. **Устав эмеритальной кассы судебного ведомства:** Высочайше утвержденный 3 июня 1885 г. // ПСЗ РИ. – Собр. III. – Т. V. – № 3012. – СПб., 1887.

21. **Учреждение судебных установлений:** Высочайше утверждённое 20 ноября 1864 г. // ПСЗ РИ. – Собр. II. – Т. XXXIX. – Ч. 2. – № 41475. – СПб., 1867.

22. **Z. За лето (Юридическая хроника)** // Журнал гражданского и уголовного права. – Кн. 7. – 1885. – № 9. – С. 119–133.