

УДК 94/99

Щедрина Ю.В.*(г. Курск)***ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ВОЛОСТНЫХ СУДЕЙ В
ПРОЕКТАХ РЕДАКЦИОННОЙ КОМИССИИ (1902–1904 ГГ.)¹**

Аннотация. В статье рассматриваются проекты реформирования крестьянской юстиции, разработанные под эгидой министерства внутренних дел в 1902–1904 гг. Изучается процесс образования Редакционной комиссии, организационно-правовые формы её работы. Анализируются нормы «Проекта о волостном суде», регулирующие правовой статус волостных судей. Делается вывод, что Редакционная комиссия предлагала ряд действенных мер по совершенствованию правового статуса волостных судей. Однако господствовавшие в комиссии мнения о необходимости дворянского патернализма в отношении крестьян помешали законодательно закрепить важнейший принцип правосудия – независимость судей от административной власти, а финансовые соображения – создать эффективный механизм социально-экономических гарантий независимости судей.

Ключевые слова: волостной суд, Редакционная комиссия, крестьянский вопрос, независимость судей, Д.С. Сипягин, В.К. Плеве, В.И. Гурко.

Y. Shchedrina*(Kursk)***LEGAL REGULATION OF VOLOST JUDGES STATUS IN DRAFTING
COMMITTEE PROJECTS (1902–1904.)**

Abstract. The article deals with the restructuring plans of peasant justice, developed under the aegis of the Ministry of Home Affairs in 1902–1904. The author studies the formation of the Drafting Committee, its organizational and legal forms of work. The norms of “Project of volost court” regulating the legal status of volost judges are analysed. The author concludes that the Drafting Committee proposed a number of effective measures to improve the legal status of volost judges. However, the views on the need of noble people paternalism over peasants, prevailing in the Commission, prevented the legislation of an essential principle of justice, that is: independence of the judiciary from any administrative authorities. While Financial considerations did not allow to create an effective mechanism for socio-economic guarantees of volost judges independence.

Key words: volost court, the Drafting Committee, the peasant question, the independence of judges, D.S. Sipyagin, V.K. Pleve, V.I. Gurko.

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №14-01-00457

К началу XX в. отчётливо проявилась проблема организации и деятельности волостного суда. Созданный ещё в 1861 г., этот суд с момента своего зарождения вызывал нарекания со стороны как общества, так и профессиональных судей. Попытки правительства оптимизировать деятельность волостного суда и улучшить его кадровый состав, в том числе, и в ходе неоднозначной реформы 1889 г., не принесли желаемых результатов. Очередная попытка преобразования крестьянского суда была предпринята в ходе работ по пересмотру законодательства о крестьянах в 1902–904 гг.

В начале 1901 г. император повелел предоставить министру внутренних дел Д.С. Сипягину представить свои соображения «о дальнейшем движении пересмотра узаконений о крестьянах» [3, с. 8]. Уже 14 февраля 1901 г. министр выступил перед Николаем II с **обширнейшим докладом. Признавая изменение законодательства о крестьянах «неотложным»**, Д.С. Сипягин предлагал образовать в министерстве внутренних дел особое совещание под председательством министра внутренних дел для пересмотра положений о крестьянах. Составление соответствующих проектов и их представление на обсуждение совещания, предлагалось передать земскому отделу. После обсуждения с необходимыми ведомствами проектов, министру внутренних дел рекомендовалось передать последние на рассмотрение Государственного Совета¹.

14 января 1902 г. Николай II **подписал указ, возлагавший на министра внутренних дел задачу подготовить изменения тех законов, «недостатки которых выявлены опытом»**. Специально подчёркивалось, что пересмотр законоположений о крестьянах должен осуществляться на базе основных начал Положения от 19 февраля 1861 г., которые и должны получить своё дальнейшее развитие в деятельности Редакционной комиссии [6, с. 139, 140].

Однако Д.С. Сипягину не удалось реализовать намеченное: 2 апреля 1902 г. он был убит, а место министра внутренних дел занял В.К. Плеве. Уже в июне 1902 г. им была образована специальная Редакционная комиссия; номинальным её главой считался товарищ министра А.С. Стишинский, но реальным руководителем работ «и душой комиссии стал управляющий Земским отделом Вл.И. Гурко» [1, с. 57].

Как и планировал Д.С. Сипягин, разработка проектов преобразований сосредоточилась в Земском отделе [7, с. 100]. Работа над проектами поручалась трём лицам: П.П. Семёнов разрабатывал проект о крестьянском землепользовании и гражданских правах крестьян, Г.А. Савич – о волостном суде², В.И. Гурко – о сельском управлении и общественном хозяйстве крестьян.

¹ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1291. Оп. 122 (1903). Д. 706. Л. 70-70об.

² Фактически авторство проекта о волостном суде принадлежало П.Н. Дурново (См.: [7, с. 107]).

«Ближайшее руководство этими работами» по вопросам волостного суда В.К. Плеве передавал товарищу министра П.Н. Дурново, а по прочим – товарищу министра А.С. Стишинскому¹.

Развивая идею, высказанную в указе от 14 января 1902 г., комиссия выделила следующие основные начала Положения 19 февраля 1861 г.: 1) обособленность крестьянского сословия и установленный в соответствии с этим особый порядок управления крестьянами; 2) неотчуждаемость крестьянских наделных земель и 3) неприкосновенность основных форм крестьянского землепользования от всякого их насильственного, велением закона, изменения [3, с. 10, 11]. Вопрос о волостном суде в общем и о правовом статусе волостных судей в частности рассматривался в рамках первого начала.

Более детально направление работ по преобразованию законодательства о волостном суде изложил Г.А. Савич в своём докладе от 26 августа 1902 г.

Анализируя практику деятельности волостных судов на основании актов 12 июля 1889 г., а также «отзывы местных деятелей и сведения министерств», он приходит к выводу, что «преобразованный суд волостной значительно лучше дореформенного и, при надлежащем руководителе, оправдывает оказанное Правительством крестьянским обществам доверие в отправлении правосудия по возникающим в селениях делам местного характера, особенно же – в губерниях, где грамотность получила надлежащее распространение и развитие»². В связи с этим Г.А. Савич выступает противником ликвидации волостного суда.

Указывая, что проект будет базироваться на актах 12 июля 1889 г., Г.А. Савич предлагает, тем не менее, внести в законодательство ряд изменений, касающиеся статуса судей, а именно: изменения круга лиц, которые не могут быть избираемые в должности волостных судей (ст. 3, ч. 2) и минимального размера окладов содержания судей и председателя волостного суда (ст. 7, ч. 2).

Желательность первого из этих изменений автор связывал, во-первых, с необходимостью согласовать п. 1 ч. 2 ст. 3 Временных правил о волостном суде с карательными постановлениями проекта нового Уголовного Уложения; во-вторых, с целесообразностью не допускать к избранию в волостные судьи: «лиц, уволенных от должности по судебному приговору или состоявшемуся в установленном порядке определению подлежащей власти – в течение определенного срока по увольнении, а также объявленных несостоятельными должниками и содержателей, равно как

¹ РГИА. Ф. 1291. Оп. 122 (1903). Д. 706. Л. 108.

² РГИА. Ф. 1291. Оп. 122(1903). Д. 70з. Л. 19.

и приказчиков и сидельцев, заведений трактирного промысла и ссудных касс»¹. Необходимость увеличения жалования волостным судьям Г.А. Савич объяснял «возрождением жизни» и желанием «привлечения на волостную судебскую службу лучших людей»².

Предлагалась автором и реформа апелляционной инстанции для волостных судов. Ещё в своём докладе от 31 июля 1992 г. В.К. Плеве рассматривал возможность апелляционную инстанцию для волостных судов образовать в каждом земском участке (волостной съезд), под председательством земского начальника, из председателей волостных судов участка³. Г.А. Савич признал эту идею целесообразной, скорректировав, однако, состав будущего волостного съезда, расширив его за счёт включения представителей от местного населения «из числа лиц, владеющих в пределах участка имущественным цензом и пользующихся среди населения особым уважением и почётом»⁴. Избрание таких почётных участковых судей следовало предоставить Уездному съезду с тем, чтобы выборы производились по спискам, составляемым уездным предводителем дворянства, в административном присутствии съезда, при участии председателя и членов уездной земской управы, а утверждение избранных кандидатов в должность зависело бы от власти губернатора⁵.

Работы над законодательством о волостном суде продвигались достаточно быстро: уже 23 января 1903 г. В.К. Плеве доложил императору: «...составлены, под руководством товарища министра внутренних дел сенатора Дурново, проекты: 1)... волостного судебного устава...»⁶. Именно в волостном судебном уставе и рассматривались первоначально вопросы правового закрепления статуса волостных судей⁷. В дальнейшем он был переработан; в окончательном виде указанную проблему регулировали нормы «Проекта о волостном суде» [4].

Составители проекта всячески отстаивали необходимость сохранения волостного суда, объясняя такое решение рядом причин. Прежде всего, идеологической обособленностью крестьян и бытовавшими в крестьянской среде обычаями. А применение «специальных крестьянских законов, построенных в значительной своей части на обычно-правовом воззрении народа мыслимо лишь при условии, что оно будет производиться самими крестьянами» [5, с. 1].

¹ РГИА. Ф. 1291. Оп. 122(1903). Д. 70з. Л. 19 об.

² Там же. Л. 20.

³ РГИА. Ф. 1291. Оп. 122(1903). Д. 70б. Л. 110.

⁴ РГИА. Ф. 1291. Оп. 122(1903). Д. 70з. Л. 24 об.

⁵ РГИА. Ф. 1291. Оп. 122(1903). Д. 70з. Л. 24 об.

⁶ РГИА. Ф. 1291. Оп. 122(1903). Д. 70б. Л. 113 об.

⁷ Проект волостного судебного устава см.: РГИА. Ф. 1291. Оп. 122 (1903). Д. 70и.

Сохранение узко сословного характера суда объяснялась авторами тем, что в случае распространения юрисдикции волостного суда на лица иных сословий пришлось бы сделать источником выносимых решений и материальное право, тогда как «крестьяне не в состоянии разобраться ни в сложных и многочисленных сенатских толкованиях ныне действующих у нас законов гражданских, без которых, однако, применение этих законов ввиду крайней бедности содержащихся в них правил, неосуществимо» [5, с. 2]. Создание же смешанного суда – из крестьян и из лиц, соответствующих образовательному цензу (из которых и избирался бы председатель) – на практике бы привело к превращению крестьянского элемента в лучшем случае в присяжных заседателей, «к обязанности коих относится только установление наличности известных фактов» [5, с. 2–3]. Само же решение дела на основании этих фактов зависело бы исключительно от председателя суда.

Немаловажную роль при принятии решения комиссией о сохранении сословного волостного суда играли и кадровые соображения. Признавая неудовлетворительный состав волостных судей свершившимся фактом, комиссия, тем не менее, пришла к справедливому выводу о невозможности избрания 9390 судей из числа лиц, соответствующих даже минимальным требованиям образовательного ценза [5, с. 3, 4]. Не представлялось возможным для государства сделать эту должность привлекательной для других сословий и в финансовом плане: предоставление волостным судьям годового оклада в размере хотя бы 2200 руб. (именно столько получал член окружного суда по судебным уставам 1864 г.) «составило бы новый расход для государственного казначейства свыше 20 млн рублей», но «подобный новый расход на сельскую судебную часть неосуществим», поэтому не могло быть и речи об увеличении мизерного оклада судей [5, с. 5].

В этих условиях должности во всесословных крестьянских судах заняли бы «люди либо заведомо малоспособные, либо только что начинающие свою служебную деятельность и, следовательно, лишённые всякого жизненного опыта и знания особенностей крестьянской жизни» [5, с. 6]. Поэтому, приходили к заключению члены Редакционной комиссии, «приходится поневоле мириться с фактом, не допускающим замены волостного крестьянского суда бессословным, во главе коего стояли бы лица, хотя бы прошедшие средние учебные заведения» [5, с. 6].

Любопытно, что основным недостатком волостного суда Редакционная комиссия называла исключительно неграмотность судей [5, с. 7], не считая таковым зависимость судей от земских начальников в части формирования судейского корпуса и привлечения судей к ответственности. Факт неудивительный, если учесть, что в состав Редакционной комиссии входили и отдельные авторы реформы 1889 г. (в том числе и И.Н. Дурново).

Таким образом, проекты Редакционной комиссии отражали точку зрения, господствующую в правительственной среде и провозглашающую патернализм дворян в отношении крестьян.

Вместе с тем, комиссия, ратуя за сохранение волостного суда, осторожно признавала необходимость его реформирования, и прежде всего – личного состава волостных судей. Достигнуть это было возможно, по мнению комиссии, усовершенствованием требований, предъявляемым к кандидатам на должность, а также совершенствования норм в части обеспечением судейской независимости.

К числу данных мер относилось, в частности, увеличение оклада судей (причём комиссия предлагала часть расходов по финансированию судов возложить на государственное казначейство), лишение земских начальников полномочий по наложению дисциплинарных взысканий на судей и учреждение особой апелляционной инстанции – волостного съезда.

Во многом нормы «Проекта о волостном суде» дублировали текущее законодательство. Волостной суд состоял из четырёх судей, избираемых на три года; при этом первоначально должно было быть избрано восемь судей, чтобы при окончательном утверждении их кандидатур уездным съездом, обеспечить последнему право выбора (ст. 9, 10). Никто не имел права отказываться от избрания в судьи, за исключением лиц, прослуживших в должностях по крестьянскому общественному управлению. Освободить избранного в судьи от службы мог только уездный съезд – и лишь при наличии достаточных к тому причин (ст. 11).

Составители проекта отказались от внесения в проект действующей нормы, допускающей отказ от избрания в судьи лицам, достигшим 60 лет, а также имеющим «телесные недуги». По мнению составителей проекта, крестьяне, достигшие шестидесятилетнего возраста, «отличаются, разумеется, наибольшим жизненным опытом – этим наиболее драгоценным качеством для каждого судьи» [5, с. 39]. А так как осуществление судейских функций «не сопряжено со сколь-нибудь значительным физическим трудом» [5, с. 39–40] было решено исключить из законопроекта норму, допускающую отказ от должности для больных крестьян.

В отличие от текущего законодательства, в части требований к кандидатам на должность судей проект содержал лишь указание на возрастной ценз (35 лет) и отсылочную норму, указывающую, что на должность волостного судьи избираются лишь лица, имеющие право быть избранными в члены волостного схода (ст. 12). К таковым относились лица, владеющие участком полевой земли, не состоящие под следствием или судом по преступлениям, влекущим лишение прав, а равно не осуждённые за кражу и иные корыстные виды проступков [5, с. 40].

В отличие от текущего законодательства, право утверждения кандидатур предоставлялось проектом не земскому начальнику, а уездному съезду. Однако земский начальник не лишался своих кадровых функций: именно он предоставлял уездному съезду информацию относительно «достоинства» кандидатов (ст. 13).

Были лишены земские начальники и права налагать на судей административные взыскания (ст. 15). Кроме того, волостные судьи пользовались правами и преимуществами, присвоенным волостным должностным лицам, служащим по выборам.

Вообще, через весь проект красной нитью проходит идея об ограничении (но не лишении) полномочий земского начальника в отношении волостного суда. Таким образом, авторы проекта хотели обеспечить, хотя бы и частично, независимость судей от административной власти.

Но поставленная задача не была решена до конца. Во-первых, в руках у земского начальника оставались надзорные функции, а также реальные механизмы влияния на кадровый состав суда и, как будет показано ниже, его материальное обеспечение и т. д. Во-вторых, полномочия, изъятые у земского начальника, передавались уездному съезду – также административному органу, хотя и с судебским представительством.

Проект предлагал реформировать и систему оплаты работы волостных судей. В текущем законодательстве устанавливалась предельная сумма, которую мог получать волостной судья – 60 руб. и председатель волостного суда – 100 руб. По мнению комиссии и по отзывам местных крестьянских учреждений, «такое вознаграждение в большинстве волостей совершенно не отвечает ни количеству труда, посвящаемого означенным должностным лицам исполнению судебных обязанностей, ни расходам, затрачиваемым крестьянскими обществами на содержание прочих волостных служащих» [5, с. 44]. Признав необходимость увеличения окладов волостным судьям и отнесения части расходов по его выплате на средства государственного казначейства, комиссия не закрепила на законодательном уровне ни минимальный, ни максимальный размер ежегодного денежного довольствия крестьян. Объяснялось это авторами проекта тем, что «в каком именно размере надлежит казне прийти на помощь в этом деле волостным обществам, комиссия не сочла возможным определить, так как разрешение этого вопроса, прежде всего, зависит от общего состояния государственного бюджета» [5, с. 44]. В итоге, в ст. 16 проекта лишь указывалось, что председатели волостных судов, волостные судьи и кандидаты к ним «получают вознаграждение из назначенных для того средств». Размер данного вознаграждения должен был определяться волостным сходом.

На наш взгляд, подобное решение вопроса сложно признать удачным. Как свидетельствовал предшествующий опыт финансирования волостных судов, когда органам крестьянского самоуправления предоставлялось право назначать жалование судьям, они либо назначали очень низкое жалование, либо не назначали его вовсе. И хотя законодатель, предвидя подобные ситуации, предоставил земскому начальнику ходатайствовать перед уездным съездом об увеличении (с последующим утверждением, обязательным для исполнения) жалования для волостных судей, реализация этих норм на практике могла столкнуться с серьёзными трудностями.

«Ближайший и непосредственный надзор за движением дел в волостных судах» принадлежал земскому начальнику; право ревизии в пределах уезда – уездному предводителю дворянства, а в пределах губернии – членам губернского присутствия, по предложению указанного присутствия или самого губернатора. При ревизии волостных судов земские начальники и уездные предводители дворянства имели право делать судьям «надлежащие указания», замечания и выговоры (ст. 29, 30). Если же указанные должностные лица находили, что судьи исполняют свои обязанности неудовлетворительно или, вообще, не соответствуют занимаемой должности, им предписывалось докладывать об этом уездному съезду. Одновременно законодатель предоставлял им право устранять «неисправных судей» в особо важных случаях от исполнения обязанностей (ст. 30).

Освободив волостных судей от «дисциплинарной власти земского начальника» [5, с. 52], комиссия передала эту власть уездным съездам. Уездный съезд имел право в дисциплинарном порядке сделать судьям замечание, подвергнуть их выговору, денежному взысканию не свыше месячного оклада жалования и увольнению от должности (ст. 32). «В видах поднятия достоинства и значения судейского звания в крестьянской среде» комиссия признала необходимым исключить из текущего законодательства такое действующее в отношении волостных судей дисциплинарное взыскание, как арест [5, с. 52].

О завершении работ Редакционной комиссии в части составления законопроектов в целом В.К. Плеве доложил императору 27 октября 1903 г.¹ Было принято решение передать проекты на обсуждение особых губернских совещаний; соответствующий указ был издан 8 января 1904 г. [2].

Итак, Редакционная комиссия, поставив во главу угла идею о сохранении волостного суда, предлагала ряд действенных мер по совершенствованию правового статуса волостных судей. Однако господствовавшие в комиссии мнения о необходимости дворянского патернализма в отношении крестьян помешали законодательно закрепить важнейший принцип пра-

¹ РГИА. Ф. 1291. Оп. 122(1903). Д. 706. Л. 158 об.

восудия – независимость судей от административной власти, а финансовые соображения – создать эффективный механизм социально-экономических гарантий независимости судей.

Литература

1. *Кривошеин К.А.* Александр Васильевич Кривошеин. Судьба российского реформатора. М.: Московский рабочий, 1993. – 263 с.
2. **Об учреждении Губернских Советаний по пересмотру законодательства о крестьянах:** Именной высочайший указ, данный Сенату от 8 января 1904 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. Т. XXIV. Ч. 1. № 23860. СПб., 1907.
3. **Очерк работ Редакционной комиссии // Труды Редакционной комиссии по пересмотру законоположений о крестьянах.** Том I. Свод выработанных комиссией законопроектов. СПб., 1903. – С. 1–99.
4. **Проект о волостном суде // Труды Редакционной комиссии по пересмотру законоположений о крестьянах.** Том. I. Свод выработанных комиссией законопроектов. СПб., 1903. – С. 171–241.
5. **Проект Положения о волостном суде с объяснениями // Труды редакционной комиссии по пересмотру законоположений о крестьянах.** Т. III. **Проекты положения о волостном суде и волостном уставе о наказаниях с объяснениями.** СПб.: Тип. Министерства внутренних дел, 1904. – С. 1–292.
6. *Тюкавкин В.Г.* Великорусское крестьянство и столыпинская аграрная реформа. М.: Памятники исторической мысли, 2001. – 304 с.
7. *Щербакова И.К.* Особое Собрание о нуждах сельскохозяйственной промышленности и Редакционная комиссия Министерства внутренних дел как альтернативные центры обсуждения крестьянского вопроса в начале XX века (1902–1905 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2003. – 272 с.