

Ю.В. Щедрина

КАДРОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ГУБЕРНАТОРОВ В СФЕРЕ СУДЕБНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В 1860-Х — СЕРЕДИНЕ 1880-Х ГГ. (К ВОПРОСУ О НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ)

Одной из важнейших задач судебной реформы 1864 г. являлось отделение судебной власти от административной, на чём особенно настаивал Александр II¹. Для реализации поставленной задачи следовало предпринять ряд мер, в том числе, ограничить кадровые полномочия губернаторов в отношении судейского корпуса.

Вообще, попытки отделить суд от администрации активно предпринимались, начиная с XVIII в. С реформ Петра I, в результате которых и была учреждена должность губернатора и вплоть до принятия судебных уставов, степень влияния высшего должностного лица губернии на судебную власть существенно изменилась. Еще при реформах Екатерины II с губернаторов были сняты судебные полномочия, однако им была оставлена функция надзора за судами с возможностью влияния на формирования их кадров. Учреждение в 1802 г. министерства юстиции привело к падению роли губернатора в назначении судей, а Общий наказ гражданским губернаторам (1837)² (далее — Общий наказ) сконцентрировал ещё больше власти в министерствах. После 1837 г. кадровые полномочия губернатора носили исключительно контрольный характер и сводились к даче заключений по поводу кандидатов на должности заседа-

тей и ассессоров палаты Уголовной и Гражданской, а также заседателей совестных судов (§22 Общего наказа), он осуществлял контроль за правильностью выборов сельских заседателей в совестные, уездные и земские суды (§20) и т.д. В случае, если губернатор считал невозможным утвердить кого-либо из выбранных дворянством кандидатов, он сообщал об этом дворянскому собранию. Если собрание не поддерживало мнение губернатора, он сообщал об этом в министерство внутренних дел, и до получения особого разрешения избранный не допускался к должности (§18). За губернатором сохранялись надзорные полномочия: в обязанности главы губернии был вменен высший надзор за скорым отправлением правосудия (§1 Общего наказа) и наблюдение за безостановочным и правильным исполнением дел в низших судах (§8). Таким образом, следует согласиться с Р. Уортманом, отмечающим, что после указанных реформ полномочия губернатора сводились к надзору и в меньшей степени охватывали действительное управление, а ответственность за кадровые назначения все больше сосредотачивалась в министерствах³.

Общий наказ особо оговаривал, что губернаторы, будучи только исполнителями и «оберегателями» законов, не имеют права изменять судебные приговоры, быть судьями или наказывать без суда (§2). Однако на практике ситуация была иной. Широкий резонанс получил случай, когда генерал-губернатор Санкт-Петербурга А.А. Суворов приказал арестовать всех членов коммерческого суда. Противозаконное решение было отменено; при расследовании обстоя-

¹ См., напр.: Зарудный С.И. О способах исполнения высочайше утвержденного начала об отделении исполнительной власти от судебной // *Материалы по судебной реформе в России 1864 г.* Т. 15. Охранительные законы частного гражданского права и записка о способах исполнения высочайше утвержденного начала об отделении судебной власти от исполнительной. Б. м. г. С. 1.

² Высочайше утверждённый Общий наказ гражданским губернаторам от 3 июня 1837 г. // *Полное собрание законов Российской империи* (далее — ПСЗ РИ). Собр. II. Т. XII. № 10303.

³ См.: Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. — М., 2004. — С. 107.

тельств дела генерал-губернатор оправдывался тем, что «бумагу об арестовании членов суда он подписал, не читая»⁴.

По наблюдениям А.Ф. Кони, «суды общие находились в сильной зависимости от административной власти, вмешательство которой в приговоры и решения не сопровождалось ни служебной, ни нравственной ответственностью и приучало общество не питать уважения к незыблемости закона и утешать себя уверенностью, что «на милость суда нет». Под предлогом стремления к торжеству более чем сомнительной справедливости, не стесняющейся пустыми формальностями, простыми распоряжениями «начальства», уничтожались или совершенно изменялись долговые обязательства, отменялись судебные решения, назначались следствия по делам, не заключающим в себя признаков преступления, а иногда налагалась печать молчания и умышленного забвения о мрачных и преступных делах, о которых предоставлялось вопиять к небу, но не к земному правосудию»⁵. Вероятно, А.Ф. Кони, как апологет судебной реформы 1864 г., несколько сгущает краски, но общая тенденция зависимости судей от действий губернаторов им показана верно.

27 октября 1859 г. граф Д.Н. Блудов предоставил императору проект положения о судоустройстве⁶. В объяснительной записке к проекту указывалось на необходимость ликвидации надзора губернатора над судами («доколе губернатору будет предоставлено право утверждать судебные решения, ... ему нельзя отказать и в праве обращать внимания на действия тех, которыми сии решения постановляются»⁷), а также лишения губернатора права назначать членов суда⁸.

⁴ См.: Колмаков Н.М. Воспоминания // Русская старина. – 1886. – № 12. – С. 530.

⁵ См.: Кони А. Ф. Отцы и дети судебной реформы: к пятидесятилетию судебных уставов. – М.: Изд. Т-ва И. Д. Сытина, 1914. – С. II.

⁶ Проект положения о судоустройстве // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 4. Проекты Правил о производстве дел в мировых судах, Постановлений о присяжных стряпчих и положения о судоустройстве с объяснительными к ним записками. Б/м, б/г.

⁷ Общая объяснительная записка по Проекту положения о судоустройстве // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 4. Проекты Правил о производстве дел в мировых судах, Постановления о присяжных стряпчих и положения о судоустройстве с объяснительными к ним записками. Б/м, б/г. – С. 60.

⁸ Там же. – С. 62.

Фактическое отстранение Д.Н. Будова от работы над проектами⁹ не означало отказа от идеи ограничения кадровых полномочий губернаторов: она получила дальнейшее развитие в таких актах, как «Основные положения преобразования судебной части в России» (1862 г.) (далее — «Основные положения...»¹⁰), «Учреждение судебных мест»¹¹ (1863 г.) и одним из четырёх итоговых документов судебной реформы — «Учреждение судебных установлений» (1864 г.)¹² (далее — УСУ).

«Основные положения...» полностью отстраняли губернатора от участия в процедуре наделения полномочиями коронных судей и сохраняли в урезанном виде контрольную функцию в ходе выборов судей мировых. В частности, губернатору представлялись для проверки списки всех лиц, могущих занимать эту должность, с целью обеспечения «правильности выбора мировых судей»¹³.

Эта норма «Основных положений...» получила своё развитие в «Учреждении судебных мест». В ст. 4 приложения к ст. 17 закрепляла обязанность губернатора сообщать земскому собранию о лицах, внесённых в список ошибочно, в нарушение требований, предъявляемых к кандидатам на должность мировых судей.

Однако «Учреждение судебных мест» не предусматривало, как следует поступать в том случае, если земское собрание изберёт лиц, кандидатуры которых были отклонены губернатором. На сложившуюся неопределённость было указано при окончательном рассмотрении судебных уставов в Общем собрании Государственного совета 2 октября 1864 г. Стремясь ликвидировать пробел в законодательстве, Государственный совет постановил дополнить норму требованием, чтобы с представлением кандидатур мировых судей на утверждение в Сенат, последний был оповещён о несогласии губернатора с той или иной кандидатурой¹⁴.

⁹ Подробнее см.: Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 г. в России. – Воронеж, 1989. – С. 92-93.

¹⁰ Высочайше утверждённые Основные положения преобразования судебной части в России от 29 сентября 1862 г. // ПСЗ РИ. Собр. II. № 38761.

¹¹ Учреждение судебных мест: Проект. СПб., б.г.

¹² Высочайше утверждённое Учреждение судебных установлений от 20 ноября 1864 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. XXXIX. № 41475.

¹³ См.: Журнал Общего собрания Государственного совета от 4 сентября 1862 г. // Журналы Общего собрания Государственного совета о преобразовании судебной части в России. Б/м, б/г. – С. 3.

¹⁴ Журнал заседаний Общего Собрания Государственного Совета от 2 октября 1864 г. // Материалы по судебной ре-

Итак, по судебным уставам 1864 г. губернатор окончательно утратил кадровые полномочия в сфере судебного управления. Коронных судей назначал император по представлению министра юстиции, причём кандидатов на должности члена окружного суда или судебной палаты выдвигало общее собрание окружного суда или судебной палаты соответственно при обязательном участии прокурора. Министр юстиции представлял императору как кандидатов, предложенных коронными судами, так и собственных. Мировых судей избирали земские собрания при последующем утверждении кандидатур Сенатом. При этом, ст. 30 УСУ оставила за губернатором право сообщать земским собраниям о лицах, не соответствующих условиям, предъявляемых к кандидатам в мировые судьи, но внесённых в списки для избрания. В случае, если земское собрание избирало лиц «в противность замечаниям губернатора», то при предоставлении кандидатур в Сенат оно должно обосновать причины этого (ст. 37 УСУ).

Отдельные губернаторы подходили к процедуре проверки списков формально; другие тщательно изучали биографии кандидатов, используя возможности иных органов государственной власти. Санкт-петербургский губернатор пользовался услугами Третьего отделения собственной его императорского величества канцелярии, сотрудники которого собирали информацию не только о политической благонадёжности кандидата, но и его деловых и нравственных качествах¹⁵; проверяли даже действительность имущественного ценза. Так, в 1869 г. санкт-петербургскому губернатору было доложено: «Есть сведения, что отставной поручик Пильман в мае 1866 г. был в такой крайней бедности, что ходил по Гостиному двору и собирал милостыню. Если в списки вкралась ошибка и показанный в них же отставной поручик Пильман тождествен с упомянутым же отставным поручиком Пильманом, то нельзя не обратить внимания на то, каким образом теперь, в 1869 г., он значится в списках владельцев кирпичного завода в 16 590 руб.»¹⁶

Итогом такого кропотливого сбора информации являлось то, что губернаторы признавали несоответствующим предъявляемым УСУ требованиям значительное число кандидатов. Так, в Псковской

губернии из 451 человек губернатор отклонил 70 кандидатур¹⁷.

Исследователи признают маловероятным, что на практике земское собрание могло не согласиться с замечаниями губернатора¹⁸. Но в условиях кадрового дефицита земские собрания (городские думы) были вынуждены избирать лиц, против кандидатур которых высказался глава губернии. Сенат, однако, предпочитал не утверждать таких судей¹⁹.

Ограничение полномочий губернаторов в сфере судебного управления, в том числе и кадровых, не могло не вызвать недовольство высших должностных лиц губернии. Стремясь вернуть утраченные прерогативы, отдельные губернаторы пытались даже навязать свои кандидатуры как следователей, так и чинов коронных судов, однако их попытки наталкивались на жесткое сопротивление прокурорских и судейских работников²⁰.

Желание губернаторов поставить под свой контроль местных судей доходило порой до абсурда. Так, екатеринославский губернатор В.Д. Дунин-Барковский приказал полиции ставить его в известность о днях и месте собрания губернских юристов, рассматривая его как тайное общество. Между тем, на этих собраниях, как и на многих других по России, изучались исключительно вопросы уголовного судопроизводства²¹.

В целом же следует признать, что конфликтное или мирное сосуществование губернаторов и судебной власти во многом зависело от личности начальника губернии. Положительные отзывы о работе судов губернии поступали от ярославского, новгородского, курского губернаторов, хотя последний и отмечал некоторые «неудобства» во взаимоотношениях судебной и административной властей, вызванные, в частности, принадлежностью «деятели по расследованию преступлений — судебных следователей и чинов полиции — к двум различным ведомствам»²². В «тесном и разумном сотрудничестве» губернатора,

¹⁷ Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Ф. 1405. Оп. 539. Д. 36. Л. 9.

¹⁸ См., напр.: Тетюхин И.Н. Становление и развитие мировой юстиции в Тамбовской губернии (вторая половина XIX-начало XX вв.): историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2008. С. 90.

¹⁹ См., напр.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 225. Л. 10; ГА РФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 224. Л. 1 и т.д.

²⁰ См., напр.: Громницкий М. Из прошлого // Русская мысль. — 1899. — № 9. — С. 225-226 (С. 210-251).

²¹ ГА РФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 209. Л. 1-1об.

²² РГИА. Ф. 1405. Оп. 539. Д. 36. Л. 34об.

форме в России 1864 г. Т. 69. Журналы общего собрания Государственного Совета 1864 и 1865 гг. о преобразовании судебной части в России. — С. 5.

¹⁵ См., напр.: Государственный архив Российской Федерации (далее — ГА РФ). Ф. 109. Оп. 3а. Д. 225. Л. 1-17 об.

¹⁶ ГА РФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 237. Л. 2 об.

земства и судей происходило становление мирового института в Пермской губернии²³ и т.д.

В отечественной литературе основной виновницей возникшей напряженности в отношениях между местной административной и судебной властями называлась преимущественно первая, не желающая «признавать новые реалии жизни»²⁴, соглашаться «с идеей независимости судебной власти»²⁵. Комплексный анализ архивных и печатных источников позволяет сделать вывод об односторонности подобных выводов.

Либерализация общественных отношений, широкое обсуждение в прессе основных положений судебной реформы на стадии их разработки, провозглашение на законодательном уровне принципа независимости судей — эти и ряд других факторов вызвали зарождение в судебной среде пренебрежительного отношения к местной административной власти, начиная от полиции и заканчивая губернаторами²⁶. Судьи дистанцировались от губернаторов, отказываясь выполнять их требования, даже предъявляемые в рамках установленных законом полномочий. Симптоматично в этом плане поведение судьи Курского окружного суда Е. Харламова, о котором писалось, что он, «имея строптивый характер и превратное понятие о своём значении, нередко неприличными своими выходками выказывает к высшим в губернии властям неуважение, считая себя как бы выше всякого подчинения»²⁷.

Противостояние администрации и судей в условиях нарастающей угрозы терроризма в России не могло не вызвать озабоченности правительства. Вопросы взаимоотношения двух властей становятся предметом обсуждения целого ряда Особых совещаний, происходивших в 1875-1878 гг. Однако Особые совещания не имели никаких практических результатов в части усиления кадровых полномочий губернаторов в отношении судей. Этому в немалой сте-

пени способствовала позиция министерства юстиции, которое неизменно выступало против усиления власти губернаторов в сфере судебного управления. Так, К.И. Пален, говоря о необходимости сохранения независимого суда, многократно подчёркивал, что «власть судебная не может быть поставлена в зависимость от власти административной ни по предмету рассмотрения вверенных ей дел, ни по форме сношения с властью административною»²⁸. В конфликте местной административной и судебной властей министерство юстиции отстаивало права своего ведомства. Тот же К.И. Пален, узнав, что курский вице-губернатор, коллежский советник Грашинский «крайне неуважительно» отзывался в среде губернского общества о деятелях новых судебных учреждений, «желая выразить этим свои неприязненные воззрения на судебное дело нового порядка»²⁹, 9 ноября 1868 г. направил А.Е. Тимашеву, министру внутренних дел, довольно резкое письмо, в котором отмечал: «При господствующем ныне общем ожидании правильного проявления властей, подобные... неуместные выходки Курского вице-губернатора против судебных деятелей, неблагоприятно повлияют и на значение занимаемой им, столь почетной в губернской иерархии должности и затруднят, ответственное достоинству его, отправление связанных с нею обязанностей»³⁰.

И, тем не менее, министерство юстиции всё же было вынуждено пойти на ряд уступок.

Так, ещё в июне 1866 г. министр внутренних дел П.А. Валуев, начальник Третьего отделения собственной его императорского величества Канцелярии П.А. Шувалов и министр государственных имуществ А.А. Зеленой составили записку, в которой ставили вопрос о взаимоотношении судов и губернаторов.

«Недостаточное значение власти губернаторов, — говорилось в записке, — давно уже обратило на себя внимание высшего правительства: тем не менее среди совершившихся реформ по другим отраслям государственного управления и законодательства вопрос о местных учреждениях и об усилении губернаторской власти отодвинут был на второй план, несмотря на то, что правильно устроенная администрация в губерниях составляет важнейшее условие для охранения порядка и общественной тишины»³¹.

²³ Попп И.А. Губернаторы и мировые судьи Пермской губернии в 1870-1880-х годах в ситуации взаимопонимания и конфликта // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 37 (175). История. Вып. 36. — С. 74.

²⁴ См.: Горская Н.И., Козлов О.В. Административная и судебная власть в России второй половины XIX в.: история противостояния // История государства и права. 2009. № 13.

²⁵ См.: Попова А.Д. «Правда и милость да царствуют в судах» (из истории реализации судебной реформы 1864 г.). — Рязань, 2005. — С. 129.

²⁶ См., напр.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 237. Л. 2-2об; РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 885. Л. 12-14 и т.д.

²⁷ ГА РФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 232. Л. 6-6об.

²⁸ РГИА. Ф. 1405. Оп. 76. Д. 7185. Л. 51об

²⁹ РГИА. Ф. 1405. Оп. 534. Д. 819. Л. 1.

³⁰ Там же. Л. 1об.

³¹ Цит по: Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел: В 2-х тт. Т. II. — М., 1961. — С. 468.

В целях надзора за административными, а также сословными учреждениями авторы записки предлагали предоставить право губернаторам «производить во всякое время общую и внезапную ревизию» в этих учреждениях; в записке проектировалось так же предоставление губернаторам права «требовать в свое присутствие, для личных объяснений должностных лиц всех ведомств, не исключая и судебного»³².

Министр юстиции Д.Н. Замятнин, которому Александр II направил записку, отозвался о ней крайне отрицательно. «Расширение прав губернаторов до подобных пределов, — писал министр, — и сосредоточение в лице их одной высшей власти над всеми разнообразными отраслями местного управления, поставило бы нынешних губернаторов в положение, близко подходящее к тому, в котором находились некогда при царях наместники и воеводы»³³.

Несмотря на возражения Д.Н. Замятнина и министра финансов М.Х. Рейтерна, Комитет министров записку одобрил, правда, внося целый ряд поправок; положение Комитета министров «О пространстве и пределах власти губернаторов» (далее — Положение 22 июля 1866 г.) было утверждено Александром II 22 июля 1866 г.³⁴

Для нашего исследования представляет интерес норма п. VIII Положения 22 июля 1866 г., гласящая: «Подтвердить всем присутственным местам и должностным лицам, чтобы установленный законами порядок письменных сношений с Губернаторами соблюдали во всей точности, разъяснив при этом, что все служащие в губерниях лица, даже неподчинённые в служебном отношении Губернатору, несмотря на сравнительное их по классу должности или чину старшинство, ни на особый характер служебной деятельности, иногда совершенно независимый от влияния административной власти, в случае их вызова или приглашения Губернатором, обязаны непременно подчиниться его законным требованиям и оказывать ему должное уважение...». О распространении данного положения на судей заявил Д.Н. Замятнин, подписавший 31 октября 1866 г. циркуляр, предписывающий всем чинам судебного ведомства являться к губернатору по вызову³⁵.

³² Цит по: Там же.

³³ Цит. по: Там же.

³⁴ Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 22 июля 1866 г., опубликованное 28 октября «О пространстве и пределах власти губернаторов» // ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XLI. № 43501.

³⁵ См.: Попова А. Д. Указ. соч. С. 129.

Оценки значения актов 1866 г. для дальнейшего развития принципа независимости судей разнятся. В советской и постсоветской историографии они рассматриваются как удачная попытка правительства подчинить судебную власть административной. Например, И.И. Дунаев, анализируя влияние Положения 22 июля 1866 г. на мировой институт, вслед за Ю.Г. Галаем³⁶ пишет: «фактически речь шла об установлении контроля губернаторской власти над мировым судом»³⁷. А.Д. Попова более осторожна в своих выводах. Полагая, что «простое существование» этих актов «наносило серьёзный урон независимости судебной власти», она, тем не менее, признаёт, что «трудно... определить, насколько часто использовался этот циркуляр (31 октября 1866 г. — Ю.Щ.) реально, так как факт вызова чиновника к губернатору нигде не регистрировался»³⁸.

Иную точку зрения высказывают современники исследуемых событий. Незвестный автор записки «О необходимости образования особой верховной комиссии для разбора политических дел из представителей министерства внутренних дел и министерства юстиции» считал, что идея подчинения судебной власти административной в Положении 22 июля 1866 г. «не получила надлежащего применения... главным образом потому, что законоположение 20 ноября 1864 г., обособившее судебные учреждения и создавшее несменяемость суда, сообщившую полную независимость и всем судебным органам, поставило самостоятельность их не только превыше и в ущерб деятельности других учреждений, но и вне всякого влияния на них даже высших правительственных лиц»³⁹. Пензенский губернатор Н.Д. Селивестров с горечью отмечал, что права, данные губернатору Положением 22 июля 1866 г., «не усилили значения губернатора именно потому, что не послужили к объединению административной власти в губернии»⁴⁰.

Анализ архивных материалов, а также фактов, приведённых исследователями⁴¹, позволяет сделать

³⁶ Галай Ю.Г. Суд и административно-полицейские органы в пореформенной России (1864-1879 годы): Монография. — Н.Новгород, 1999.

³⁷ Дунаев И.И. Институт мировых судей Нижегородской губернии во второй половине XIX-начале XX века (по материалам Нижегородской губернии): Дис. ... канд. юрид. наук. — Н.Новгород, 2003. — С. 46-47.

³⁸ Попова А. Д. Указ. соч. С. 130.

³⁹ ГА РФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 155а. Л. 4.

⁴⁰ ГА РФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 146. Л. 3об.

⁴¹ См., напр.: Попова А. Д. Указ. соч. С. 130-132; Попп И.А. Указ. соч. С. 75-76 и т.д.

вывод, что именно последняя точка зрения наиболее верно отражает специфику взаимоотношений губернаторов и судебной власти после 1866 г. По сути, указанные акты лишь регламентировали определённые субординационные отношения между губернаторами и судьями, не имея реального значения для влияния административной власти на деятельность служителей Фемиды. На наш взгляд, речь следует вести только об идеологическом значении указанных актов: их основные положения воспринимались судьями как посягательство на судебскую независимость, провозглашённую уставами 1864 г.

Вторая попытка расширить кадровые полномочия губернатора в сфере судебного управления была предпринята в 1879 г. Одесский генерал-губернатор Э.И. Тотлебен выступил с предложением, чтобы мировые судьи назначались на должности губернаторами или градоначальниками. И хотя Комитет министров предложение Э.И. Тотлебена не утвердил⁴², вопрос об усилении влияния губернаторов на формирование мирового судейского корпуса нашёл своё отражение в положении Комитета министров от 26 сентября 1879 г.⁴³ (далее — Положение 26 сентября 1879 г.)

Отметим, что проблема качественного состава мировых судей давно вызывала обеспокоенность правительства. Низкий образовательный ценз, который мог заменяться цензом служебным; отсутствие достаточного числа кандидатов, соответствующих предъявляемым требованиям; избрание в мировые судьи не по деловым качествам, а в силу приверженности той ли иной «партии» в земстве; краткий срок полномочий судей — на практике эти обстоятельства приводили к формированию низкокачественного судейского корпуса⁴⁴. Для улучшения ситуации министерство юстиции предлагало ряд мер, в частности, повышение имущественного ценза, увеличение срока полномочий судей и т.д. Непринятие соответствующих законов заставило правительство искать иные пути улучшения кадро-

вого состава мировых судей. Кроме того, учитывая сложную политическую обстановку, министерство юстиции признавало необходимость «преградить доступ в среду мировой юстиции лицам политически и нравственно неблагонадёжным»⁴⁵. Именно эти обстоятельства и вызвали принятие Положения 26 сентября 1879 г.

В виде «временной меры» Положение 26 сентября 1879 г. предписывало земским и городским учреждениям, одновременно с передачей списков избранных участковых и почётных мировых судей в Сенат, представлять таковые местному губернатору или градоначальнику. Последним вменялось в обязанность выслать Сенату свои замечания относительно нравственных качеств и благонадёжности лиц, избранных на должности мировых судей. Сенат же при рассмотрении представленных ему кандидатур должен был «входить в ближайшую оценку и поверку» предоставленных ему местным губернским начальством отзывов, принимая во внимание заключение по этому вопросу министерства юстиции.

14 августа 1881 г. было принято «Положения о мерах к охранению государственного порядка»⁴⁶ (далее — Положение 14 августа 1881 г.), частично расширяющее полномочия губернатора (градоначальника) в судебной сфере на период действия чрезвычайного режима — «исключительного положения».

Положение 14 августа 1881 г. устанавливало два чрезвычайных режима: «усиленная охрана» и «чрезвычайная охрана», причём степень вмешательства губернатора (градоначальника) в вопросы формирования судейского корпуса различалась. Так, п. «е» ст. 27 предоставлял губернаторам право «устранять от должности на время объявленного положения чрезвычайной охраны чиновников всех ведомств, а также лиц, служащих по выборам в сословных, городских и земских учреждениях» за исключением лиц, занимающих должности первых трёх классов. В то же время, согласно ст. 20 Положения от 14 августа 1881 г. в местностях, находящихся на положении «усиленной охраны», губернатор или градоначальник обладали правом требовать «немедленного удаления от должности» всех лиц, замещающих таковую «по земским, городским и судебно-мировым установлениям» кроме «мировых судей и лиц, слу-

⁴² См.: Галай Ю.Г. Российская администрация и суд во второй половине XIX в. (1866-1879 гг.). Дис. ... канд. ист. наук. — Минск, 1979. — С. 72.

⁴³ Высочайше утверждённое положение Комитета министров от 26 сентября 1879 г., опубликованное 23 октября «О распространении действия Высочайше утвержденного 19 августа 1879 г. Положения Комитета министров, о замещении должностей по земским и городским учреждениям и на замещение всех вообще должностей по мировым судебным установлениям, исключая лишь самих мировых судей» // ПСЗ РИ. Собр. II. Т. LIV. № 60045.

⁴⁴ См., напр.: РГИА. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 863. Л. 5об.

⁴⁵ РГИА. Ф. 1405. Оп. 77. Д. 5966. Ч. 1. Л. 4об.

⁴⁶ Высочайше учрежденное «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // ПСЗ РИ. Собр. III. Т. I. № 350.

жащих в земских и городских общественных учреждениях по выборам».

В связи с принятием Положения 14 августа 1881 г., указом от 4 сентября 1881 г.⁴⁷ были отменены отдельные нормы Положения 26 сентября 1879 г., однако требование для губернаторов представлять в Сенат сведения о мировых судьях сохранилось. В 1906 г. министр юстиции И.Г. Щегловитов в комментариях к проекту закона о местном суде, требуя отмены данной нормы, писал: «... вопрос о нравственных качествах и благонадёжности избранного лица... должен разрешаться самими избирателями, которые уже самим фактом избрания данного лица удостоверяют наличие полного доверия к нему. ... Суждению же Правительствующего Сената должен подлежать исключительно вопрос о соответствии избранного кандидата условиям, установленным в законе, для занятия должности мирового судьи»⁴⁸.

Оценить акты конца 70-начала 80-х гг. XIX в. однозначно нельзя. Принятие чрезвычайного законодательства обуславливалось сложной внутривластной ситуацией и представлялось насущно необходимым, особенно после событий 1 марта 1881 г. Несмотря на то, что нормы Положения 14 августа 1881 г. ставили судей в прямую зависимость от губернаторов или градоначальников, эта норма действовала только в период «исключительного положения» и только в местностях, объявленных на положении чрезвычайной охраны, что представляется совершенно логичным для чрезвычайного законодательства. Положение же 26 сентября 1879 г. распространило своё дей-

ствие только на мировых судей, что обуславливалось спецификой мирового института (рассматривавшего как «суд местный») и неудовлетворительным составом мирового судейского корпуса. Нормы Положения 26 сентября 1879 г. не подлежали применению в отношении судей коронных, поэтому нельзя говорить о полной подчинённости судей вообще местной административной власти. При этом, как уже отмечалось выше, отдельные губернаторы и до принятия Положения собирали сведения о кандидатах в мировые судьи; в 1879 г. это было вменено в обязанность начальникам губернии повсеместно.

Подведём итог. Начиная с XVIII в., в России идёт процесс ограничения полномочий губернатора в сфере судебного управления, в том числе, и кадровых. В ходе разработки судебных уставов 1864 г. законодатель, желая создать действенную систему гарантий независимости судей, провозглашает идею отделения суда от администрации и практически лишает губернаторов «легальной возможности» «оказывать управленческое воздействие на суды»⁴⁹. Губернаторы утрачивают кадровые полномочия в отношении коронных судей, сохраняя в урезанном виде таковые в части формирования корпуса мировых судей. Стремление губернаторов вернуть утраченные прерогативы наталкивается на сопротивление как самих служителей Фемиды, так и министерства юстиции. Отдельные акты, принятые на протяжении 60-х — 80-х гг. XIX в. лишь регламентируют и упорядочивают непростые отношения, сложившиеся у местной администрации с судьями, фактически не ограничивая независимости последних.

Библиографический список:

1. Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел: В 2 тт. Т. II. — М.: Изд-во Академии наук СССР, 1961.
2. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 22 июля 1866 г., опубликованное 28 октября «О пространстве и пределах власти губернаторов» // ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XLI. № 43501.
3. Высочайше утверждённое положение Комитета министров от 26 сентября 1879 г., опубликованное 23 октября «О распространении действия Высочайше утвержденного 19 августа 1879 года Положения Комитета министров, о замещении должностей по земским и городским учреждениям и на замещение всех вообще должностей по мировым судебным установлениям, исключая лишь самих мировых судей» // ПСЗ РИ. Собр. II. Т. LIV. № 60045.
4. Высочайше утверждённое Учреждение судебных установлений от 20 ноября 1864 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. XXXIX. № 41475.

⁴⁷ Именной, данный Сенату 4 сентября 1881 г. «Об отмене действия некоторых узаконений, изданных к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» // ПСЗ РИ. Собр. III. Т. I. № 383.

⁴⁸ ГА РФ. Ф. 1838. Оп. 1. Д. 3136. Л. 16-17.

⁴⁹ Захаров В.В. Место суда в системе органов государственной власти Российской империи в 1864-1917 гг.: соотношение традиций и новаций // Ценности и нормы правовой культуры в России: сборник научных статей III Международного круглого стола, посвящённого дню рождения И.А. Ильина, русского философа и юриста, и 20-летию юридического факультета ЮЗГУ. Курск, 2012. С. 215.

5. Высочайше утверждённые Основные положения преобразования судебной части в России от 29 сентября 1862 г. // ПСЗ РИ. Собр. II. № 38761.
6. Высочайше утверждённый Общий наказ гражданским губернаторам от 3 июня 1837 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ РИ). Собр. II. Т. XII. № 10303.
7. Высочайше учрежденное «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // ПСЗ РИ. Собр. III. Т. I. № 350.
8. Галай Ю.Г. Российская администрация и суд во второй половине XIX в. (1866-1879 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. — Минск, 1979. 207 с.
9. Горская Н.И., Козлов О.В. Административная и судебная власть в России второй половины XIX в.: история противостояния // История государства и права. 2009. № 13. С. 23-27.
10. Громницкий М. Из прошлого // Русская мысль. 1899. № 9.
11. Дунаев И.И. Институт мировых судей Нижегородской губернии во второй половине XIX-начале XX века (по материалам Нижегородской губернии): Дис. ... канд. юр. наук. Нижний Новгород, 2003.
12. Журнал заседаний Общего Собрания Государственного Совета от 2 октября 1864 г. // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 69. Журналы общего собрания Государственного Совета 1864 и 1865 гг. о преобразовании судебной части в России.
13. Журнал Общего собрания Государственного совета от 4 сентября 1862 г. // Журналы Общего собрания Государственного совета о преобразовании судебной части в России. Б/м. Б/г.
14. Зарудный С.И. О способах исполнения высочайше утвержденного начала об отделении исполнительной власти от судебной // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 15. Охранительные законы частного гражданского права и записка о способах исполнения высочайше утвержденного начала об отделении судебной власти от исполнительной. Б/м. Б/г.
15. Захаров В.В. Место суда в системе органов государственной власти Российской империи в 1864-1917 гг.: соотношение традиций и новаций // Ценности и нормы правовой культуры в России: сборник научных статей III Международного круглого стола, посвящённого дню рождения И.А. Ильина, русского философа и юриста, и 20-летию юридического факультета ЮЗГУ. Курск: Изд-во Юго-западного государственного университета, 2012.
16. Именной, данный Сенату 4 сентября 1881 г. «Об отмене действия некоторых узаконений, изданных к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» // ПСЗ РИ. Собр. III. Т. I. № 383.
17. Колмаков Н.М. Воспоминания // Русская старина. 1886 № 12.
18. Кони А.Ф. Отцы и дети судебной реформы: к пятидесятилетию судебных уставов). — М.: Изд. Т-ва И.Д. Сытина, 1914.
19. Коротких М.Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 г. в России. — Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1989.
20. Общая объяснительная записка по Проекту положения о судоустройстве // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 4. Проекты Правил о производстве дел в мировых судах, Постановления о присяжных стряпчих и положения о судоустройстве с объяснительными к ним записками. Б/м, б/г.
21. Попова А.Д. «Правда и милость да царствуют в судах» (из истории реализации судебной реформы 1864 г.). — Рязань: Изд-во «Поверенный», 2005.
22. Попп И.А. Губернаторы и мировые судьи Пермской губернии в 1870-1880-х годах в ситуации взаимопонимания и конфликта // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 37 (175). История. Вып. 36.
23. Проект положения о судоустройстве // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 4. Проекты Правил о производстве дел в мировых судах, Постановлений о присяжных стряпчих и положения о судоустройстве с объяснительными к ним записками. Б/м, б/г.
24. Российский государственный исторический архив. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 885.
25. Российский государственный исторический архив. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 863.
26. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 76. Д. 7185.
27. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 77. Д. 5966. Ч. 1.
28. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 534. Д. 819.
29. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 539. Д. 36.

30. Тетюхин И.Н. Становление и развитие мировой юстиции в Тамбовской губернии (вторая половина XIX-начало XX вв.): историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2008.
31. Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. М.: Новое литературное обозрение, 2004.
32. Учреждение судебных мест: Проект. СПб., б/г.

References (transliteration):

1. Valuev P.A. Dnevnik ministra vnutrennikh del: V 2 tt. T.II. M.: Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1961.
2. Vysochayshe utverzhdennoe polozhenie Komiteta Ministrov ot 22 iyulya 1866 g., raspublikovannoe 28 oktyabrya «O prostranstve i predelakh vlasti gubernatorov» // PSZ RI. Sobr. II. T. XLI. № 43501.
3. Vysochayshe utverzhdennoe polozhenie Komiteta ministrov ot 26 sen-tyabrya 1879 g., raspublikovannoe 23 oktyabrya «O rasprostraneni deystviya Vysochayshe utverzhdennogo 19 avgusta 1879 goda Polozheniya Komiteta ministrov, o zameshchenii dolzhnostey po zemskim i gorodskim uchrezhdeniyam i na zameshchenie vsekhn voobshche dolzhnostey po mirovym sudebnym ustanovleniyam, isklyuchaya lish' samikh mirovykh sudey» // PSZ RI. Sobr. II. T. LIV. № 60045.
4. Vysochayshe utverzhdennoe Uchrezhdenie sudebnykh ustanovleniy ot 20 noyabrya 1864 g. // PSZ RI. Sobr. 2-e. T. XXXIX. № 41475.
5. Vysochayshe utverzhdennyye Osnovnyye polozheniya preobrazovaniya su-debnoy chasti v Rossii ot 29 sentyabrya 1862 g. //PSZ RI. Sobr. II. № 38761.
6. Vysochayshe utverzhdennyy Obshchiy nakaz grazhdanskim gubernatoram ot 3 iyunya 1837 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii (dalee — PSZ RI). Sobr. II. T. XII. № 10303.
7. Vysochayshe uchrezhdennoe «Polozhenie o merakh k okhraneniyu gosudarstvennogo poryadka i obshchestvennogo spokoystviya» ot 14 avgusta 1881 g. // PSZ RI. Sobr. III. T. I. № 350.
8. Galay Yu.G. Rossiyskaya administratsiya i sud vo vtoroy polovine XIX v. (1866-1879 gg.): Dis. ... kand. ist. nauk. Minsk, 1979.
9. Gorskaya N.I., Kozlov O.V. Administrativnaya i sudebnaya vlast' v Rossii vtoroy poloviny XIX v.: istoriya protivostoyaniya // Istoriya gosudarstva i prava. 2009. № 13.
10. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 109. Op. 3a. D. 146.
11. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 109. Op. 3a. D. 155a.
12. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 109. Op. 3a. D. 209.
13. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 109. Op. 3a. D. 224.
14. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 109. Op. 3a. D. 225.
15. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 109. Op. 3a. D. 232.
16. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 109. Op. 3a. D. 237.
17. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 1838. Op.1. D. 3136.
18. Gromnitskiy M. Iz proshlogo // Russkaya mysl'. 1899. № 9. S. S. 210-251.
19. Dunaev I.I. Institut mirovykh sudey Nizhegorodskoy gubernii vo vtoroy polovine XIX-nachale XX veka (po materialam Nizhegorodskoy gubernii): Dis. ... kand. jur. nauk. Nizhniy Novgorod, 2003.
20. Zhurnal zasedaniy Obshchego Sobraniya Gosudarstvennogo Soveta ot 2 oktyabrya 1864 g. // Materialy po sudebnoy reforme v Rossii 1864 g. T. 69. Zhurnaly obshchego sobraniya Gosudarstvennogo Soveta 1864 i 1865 gg. o preobrazovanii sudebnoy chasti v Rossii.
21. Zhurnal Obshchego sobraniya Gosudarstvennogo soveta ot 4 sentyabrya 1862 g. // Zhurnaly Obshchego sobraniya Gosudarstvennogo soveta o preobrazovanii sudebnoy chasti v Rossii. B/m. B/g.
22. Zarudnyy S.I. O sposobakh ispolneniya vysochayshe utverzhdennogo nachala ob otdelenii ispolnitel'noy vlasti ot sudebnoy // Materialy po sudebnoy reforme v Rossii 1864 g. T. 15. Okhranitel'nye zakony chastnogo grazhdanskogo prava i zapiska o sposobakh ispolneniya vysochayshe utverzhdennogo nachala ob otdelenii sudebnoy vlasti ot ispolnitel'noy. B/m. B/g.
23. Zakharov V.V. Mesto suda v sisteme organov gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy imperii v 1864-1917 gg.: sootnoshenie traditsiy i novatsiy // Tsennosti i normy pravovoy kul'tury v Rossii: sbornik nauchnykh statey III Mezhdunarodnogo kruglogo stola, posvyashchennogo dnyu rozhdeniya I.A. Il'ina, russkogo filozofa i yurista, i 20-letiyu yuridicheskogo fakul'teta YuZGU. Kursk: Izd-vo Yugo-zapadnogo gosudarstvennogo universiteta, 2012.

24. Imennoy, dannyy Senatu 4 sentyabrya 1881 g. «Ob otmene deystviya ne-kotorykh uzakoneniy, izdannyykh k okhraneniyu gosudarstvennogo poryadka i obshchestvennogo spokoystviya» // PSZ RI. Sobr. III. T. I. № 383.
25. Kolmakov N.M. Vospominaniya // Russkaya starina. 1886 № 12.
26. Koni A.F. Ottsy i deti sudebnoy reformy: k pyatidesyatiletiiyu sudebnykh ustavov). M.: Izd. T-va I. D. Sytina, 1914.
27. Korotkikh M.G. Samoderzhavie i sudebnaya reforma 1864 g. v Rossii. Voronezh: Izd-vo Voronezhskogo universiteta, 1989.
28. Obshchaya ob'yasnitel'naya zapiska po Proektu polozheniya o sudoustroystve // Materialy po sudebnoy reforme v Rossii 1864 g. T. 4. Proekty Pravil o proizvodstve del v mirovykh sudakh, Postanovleniya o prisyazhnykh stryapchikh i polozheniya o sudoustroystve s ob'yasnitel'nymi k nim zapiskami. B/m, b/g. 149 s.
29. Popova A.D. «Pravda i milost' da tsarstvuyut v sudakh» (iz istorii realizatsii sudebnoy reformy 1864 g.) Ryazan': Izd-vo «Poverennyy», 2005.
30. Popp I.A. Gubernatory i mirovye sud'i Permskoy gubernii v 1870-1880-kh godakh v situatsii vzaimoponimaniya i konflikta // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 37 (175). Istoriya. Vyp. 36.
31. Proekt polozheniya o sudoustroystve // Materialy po sudebnoy reforme v Rossii 1864 g. T. 4. Proekty Pravil o proizvodstve del v mirovykh sudakh, Postanovleniy o prisyazhnykh stryapchikh i polozheniya o sudoustroystve s ob'yasnitel'nymi k nim zapiskami. B/m, b/g.
32. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. F. 1282. Op. 3. D. 885.
33. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. F. 1287. Op. 27. D. 863.
34. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. F. 1405. Op. 76. D. 7185.
35. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. F. 1405. Op. 77. D. 5966. Ch. 1.
36. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. F. 1405. Op. 534. D. 819.
37. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. F. 1405. Op. 539. D. 36.
38. Tetyukhin I.N. Stanovlenie i razvitie mirovoy yustitsii v Tambovskoy gubernii (vtoraya polovina XIX-nachalo KhKh vv.): istoriko-pravovoe issledovanie: Dis. ... kand. yur. nauk. Tambov, 2008.
39. Uortman R. Vlastiteli i sudii. Razvitie pravovogo soznaniya v imperatorskoy Rossii. M.: Novoe literaturnoe obozrenie, 2004.
40. Uchrezhdenie sudebnykh mest: Proekt. SPb., b/g.