Севрюков Даниил Сергеевич. Организационно-правовой механизм формирования судейского корпуса в РСФСР: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Севрюков Даниил Сергеевич;[Место защиты: Курский государственный университет].- Курск, 2014.- 216 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Правовое обеспечение порядка наделения полномочиями и прекращения полномочий судей в 1917-1936 гг. 19**

I.1. Формирование отечественных судебных органов в 1917-1922 гг. 19

I.2. Реформы законодательства, регулирующего процедуру наделения полномочиями и прекращения полномочий судей в 1922-1936 гг . 41

**ГЛАВА II. Правовое регулирование формирования судейского корпуса в 1936-конце 1950-х гг.82**

II.1. Вопросы правового регулирования формирования судейского корпуса в ходе разработки и принятия Конституции СССР 1936 г. 82

II.2. Реформы общесоюзного законодательства о формировании судейского корпуса во второй половине 1930-х – первой половине 1940-х гг. 98

II.3. Правовая регламентация процедуры наделения полномочиями и прекращения полномочий судей в середине 1940-х – начале 1950-х гг. 116

**ГЛАВА III. Организационно-правовой мезанизм наделения полномочиями и прекращения полномочий судей во второй половине 1950-х – начале 1990 г. 143**

III. 1. Правовое регулирование формирования судейского корпуса и кадровый состав во второй половине 1950-х - первой половине 1980-х гг. 143

III. 2. Совершенствование организационно-правового механизма наделения полномочиями и прекращения судейских полномочий во второй половине 1980-х – начале 1990-х гг. 171

Заключение 190

Список использованных источников и литературы 195

## Реформы законодательства, регулирующего процедуру наделения полномочиями и прекращения полномочий судей в 1922-1936 гг

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что теоретические положения, сформулированных в данном исследовании, дополняют ряд разделов истории государства и права России. Материалы диссертации могут быть использованы при преподавании курса «История отечественного государства и права», «Правоохранительные органы». Возможно трансформировать советский опыт формирования судейского корпуса в современное отечественное законодательство и правоприменительную практику. На защиту выносятся следующие положения:

1. Историю правового регулирования формирования судейского корпуса РСФСР в рассматриваемый период можно разделить на следующие периоды, критерием выделения которых становится принятие нормативно-правовых актов, существенным образом меняющим организационно-правовой механизм формирования судейского корпуса:

1) 1917-1922 г. Период экспериментирования в сфере судебного законодательства. Происходит отказ от накопленного в течение пятидесяти лет опыта формирования судейского корпуса в России и становление совершенно нового механизма как наделения судей полномочиями, так и их прекращения. Отсутствие единой позиции в правительстве по вопросам правового регулирования организации и функционирования органов судебной власти имело своим следствием то, что центральное законодательство принималось бессистемно, хаотично; судебная система подвергалась постоянной реорганизации, а вместе с ней изменялось и законодательное обеспечение механизма формирования судейского корпуса.

2) 1922-1936 гг. С началом судебной реформы 1922 г. произошло упорядочивание судебной системы и процедуры формирования судейского корпуса. Правовое регулирование статуса судей, несмотря на образование СССР, в указанный период происходит на республиканском уровне.

3) 1936-1957 гг. С принятием Конституции СССР 1936 г. вопросы правового регулирования формирования судейского корпуса окончательно были переданы на союзный уровень – как принятие общесоюзного законодательства о судоустройстве, так и разработка республиканских законов (в частности, о порядке выбора народных судей). Последние разрабатывались первоначально для РСФСР, чтобы в дальнейшем послужить образцом для аналогичных законов других союзных республик.

4) 1957-1985 гг. Передача полномочий по принятию актов, регулирующих правоотношения в судебной сфере, вновь на республиканский уровень. Передача РСФСР соответствующих полномочий привела к всплеску местного правотворчества; были приняты акты, необходимость принятия которых предусматривалась ранее союзным законодательством, но не была реализована. При этом закон о судоустройстве РСФСР во многом дублирует соответствующий общесоюзный акт.

5) 1985-1990 гг. Пересмотр законодательства, регулирующего формирование статуса судей. На союзном уровне принимается специальный закон, закрепляющий статус судей в СССР, а также ряд актов, конкретизирующих его нормы: о квалификационных коллегиях судей, праве отзыва и т.д. Законодательство РСФСР также активно развивается, однако по сложившейся традиции республиканские законы дублируют союзные акты с учетом республиканских особенностей.

2. На протяжении всего рассматриваемого периода отсутствовал специальные акты, регламентирующий правовой статус судей в общем и вопросы формирования судейского корпуса в частности. Соответствующие нормы аккумулировались в общесоюзном и республиканских законах о судоустройстве.

3. Основным способом наделения судей полномочиями провозглашались выборы, однако субъекты избирательного процесса изменялись. Вплоть до середины 1930-х гг. функции по избранию судей принадлежали исполкомам различных уровней. Конституция 1936 г. передала выборы народных судей непосредственно избирателям. 4. Желание советского правительства обеспечить политически лояльный существующей власти состав судей обусловили специфику квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на должность судей. По мере укрепления позиций большевиков, на законодательном уровне отменялась система цензов, ранее установленных законодателем для избрания кандидатов на должность судей. Следствием подобной кадровой политики стал нестабильный и низкоквалифицированный судейский состав в первые десятилетия существования советского государства. Стремясь улучшить качество отправления правосудия, правительство повышает квалификационные требования, законодательно не оформляя их, а излагая в директивах и инструкциях. В итоге, к концу исследуемого периода, отмечается повышение качественного уровня судейского корпуса судов общей юрисдикции.

5. На протяжении всего рассматриваемого периода на формирование судейского корпуса оказывали существенное влияние партийные органы: в условиях отсутствия принципа альтернативности выборов избирались исключительно кандидаты, рекомендованные партией. 6. Особенностью формирования судейского корпуса в Советской России стало также активное участие в данном процессе органов исполнительной власти. Вместе с тем, на протяжении рассматриваемого периода государство предпринимало отдельные меры ограничения влияния исполнительной власти на судебную, в том числе, и в части наделения судей полномочиями и их прекращения. При этом становление подлинно независимой судебной власти было невыгодно советскому правительству, поэтому проблема влияния исполнительных органов на процесс формирования судейского корпуса так и осталась до конца нерешённой.

## Реформы общесоюзного законодательства о формировании судейского корпуса во второй половине 1930-х – первой половине 1940-х гг.

Следствием такой кадровой политики закономерно стал большой процент отмены решений в кассационном порядке, что свидетельствовало о низком уровне профессионализма судей, их неспособности понять суть нормативных актов, подлежащих применению. Отмечались случаи привлечения к уголовной ответственности за деяния, которые не заключали в себе признаков уголовно наказуемого проступка (например, нарушение условий договора найма), а также рассмотрение дел, неподсудных народному суду и т.д. Непрофессионализм и юридическая неподготовленность судей стал предметом живейшего обсуждения в рамках подготовки к IV Всероссийско-му съезду деятелей советской юстиции. Так, в отчёте председателя Пермско-го губернского совета народных судей за 1919 год прямо указывалось, что «за неимением подходящих лиц служат пока граждане, мало пригодные к су-дебной деятельности, беспартийные и совершенно не имеющие опыта», что «на должность народных судей за отсутствием специалистов избраны лица без надлежащей подготовки» . Костромской губернский отдел юстиции, констатируя «хронический некомплект личного состава», отмечал: «налицо их (судей. – Д.С.) мало подготовленность – неопытность, а, самое главное, неинтерес и незнание действующих узаконений и распоряжений Централь-ной власти» . Аналогичная ситуация складывалась и в других губерниях.

В числе мер, предложенных советами народных судей и губернскими отделами юстиции для создания квалифицированного аппарата судей, стали организация специальных курсов по подготовке судей , «развитие Наркомюстом» «юридической литературы с привлечением к этой работе широких масс деятелей судебных органов Республики» и т.д.

Кризис в судебной сфере не мог не вызвать тревоги у властей. IX конференция РКП(б) (декабрь 1921 г.) отметила, что «очередной задачей является водворение во всех областях жизни строгих начал революционной законности. Строгая ответственность органов и агентов власти и граждан за нарушение созданных советской властью законов и защищаемого ею порядка должно идти рядом с усилением гарантий личности и имущества граждан». На конференции было также признано необходимым поднять организацию советских судов «на новую высоту» .

Одним из способов улучшения качества работы суда стало повышение образовательного уровня судей. В частности, состоялось завершение оформ-ления факультетов общественных наук, учебный процесс в которых в период гражданской войны велся достаточно произвольно. 4 марта 1921 года Сов-нарком утвердил декрет «О плане организации факультетов общественных наук российских университетов» . Основной задачей ФОНов провозглаша-лось «создание кадров научно-подготовленных практических работников со-циалистического строительства». В составе ФОНов образовывались следую-щие отделения: экономическое, правовое с циклом: судебным и администра-тивным и общественно-педагогическое. Учебные планы факультетов утвер-ждались Наркоматом просвещения.

Отметим ещё ряд пробелов в части формирования судейского корпуса. Не был законодательно регламентирован срок судейских полномочий. Сроки пребывания в должности устанавливались исключительно для революционных трибуналов. Так, декрет о революционных трибуналах 1919 г. оговаривал, что председатель и два члена ревтрибуналов избираются на один месяц; декретом о революционных трибуналах 1920 г. этот срок был увеличен до трёх месяцев. Фактически установленный порядок формирования судейского корпуса делал суды всецело зависимыми от исполнительной власти. Бывший присяжный поверенный, впоследствии нарком юстиции РСФСР М.Ю. Козловский писал: «Суды не более и не менее, как органы власти, как органы диктатуры. Забудьте иллюзии о независимости судов. Надо раз навсегда сказать, что это такие же органы нашей работы, как органы ВСНХ. Это исполнительные органы власти пролетариата» .

Механизм выборности судей делал их абсолютно зависимыми от Сове-тов. Как уже отмечалось, право назначения судей на должности принадле-жало именно Советам или Исполнительным Комитетам Съезда Советов. Ещё одним средством давления на судей со стороны исполнительной власти стала возможность со стороны последней прекращения полномочий судей.

Первым нормативным актом советского правительства, в котором за-креплялся порядок прекращения судейских полномочий, стал Декрет о суде № 2. Ч. 2 ст. 2 указывала, что избранные члены суда, «не исключая председа-телей, отзываются избравшими их Советами». При этом, декрет распростра-нял право отзыва лишь на судей окружных народных судов, созданных этим же декретом. Ничего не говорилось о прекращении полномочий местных су-дов, организованных на основании Декрета о суде № 1, не регламентирова-лась процедура отзыва, не закреплялись основания для него. Отметим, что хотя на тот момент мировая практика и знала институт отзыва должностных лиц , для России он был явлением абсолютно новым. Так, судебные уставы 1864 г., действовавшие до 1917 г., закрепляли принцип несменяемости судей. Что касается представительных учреждений, то с момента их возникновения в России «депутат теоретически обладал свободным мандатом – он представлял не избирателей своего округа, а население всей империи» . Впервые институт отзыва в России вообще был закреплён декретом ВЦИК от 23 ноября 1917 г. «О праве отзыва делегатов» . В своём докладе на заседании ВЦИК 21 ноября 1917 г., настаивая на принятии декрета, В.И. Ленин отмечал: «Вопрос о перевыборах – это вопрос действительного осуществления демократического начала… во все исторические революционные времена, через все изменения конституций красной нитью проходит разрешение права отзыва» . Положение о народном суде 1918 г. учредившее на всей территории РСФСР «единый народный суд», примечанием к ст. 13 распространило право отзыва и на народных судей. Инициатива проведения отзыва принад-лежала Советам Рабочих и Крестьянских депутатов или Исполнительным комитетам Съездов Советов, их избравшим. Таким образом, законодательно получил закрепление принцип отзыва судей тем органом, которым они бы-ли избраны. Иных оснований прекращения полномочий судей предусмотрено не было. Отсутствие законодательно закрепленного срока полномочий на-родного судьи исключало даже такое основание, как истечение указанного срока.

## Правовая регламентация процедуры наделения полномочиями и прекращения полномочий судей в середине 1940-х – начале 1950-х гг.

Основания прекращения срока полномочий судей. Закон «О судоустройстве» 1938 г. устанавливал два основания освобождения судей от должности: отзыв или в силу состоявшегося в отношении них приговора суда (ст. 17). Прямо не закреплялось, но подразумевалось истечение срока полномочий. В отличие от предшествующего законодательства коренным образом изменилась процедура отзыва судей. Как уже отмечалось, ранее это право предоставлялось исполкомам различных уровней или городским советам. Но новеллой Конституции явилось требование выбора народных судей гражда-нами района (ст. 109). Так как в советском судебном законодательстве дейст-вовал принцип отзыва судьи тем же органом (должностным лицом), которым он был избран на должность, то закон «О судоустройстве» 1938 г. передавал право отзыва судей избирателям. Толкование нормы ст. 17 позволяет сделать вывод, что избиратели имели право отзыва судей всех уровней судов общей юрисдикции. Однако закон по-прежнему не детализировал процедуру отзы-ва. Законодатель отказался от такого основания досрочного прекращения полномочий, как смещение с должности в порядке дисциплинарного произ-водства. Интересно отметить, что в первоначальном проекте «Положения о судоустройстве», разработанном на основе Конституции 1936 г., предлага-лось упразднить дисциплинарную ответственность вообще как не обеспечи-вающую реальную независимость судей, установленную Конституцией (ст. 112 Конституции СССР гласила: «Судьи независимы и подчиняются только закону»). В итоге, дисциплинарная ответственность судей была сохранена, но как в законе «О судоустройстве» 1938 г., так и в указе Президиума Вер-ховного Совета СССР «О дисциплинарной ответственности судей» 1940 г. (его мы более подробно рассмотрим ниже) отрешение судьи от должности отсутствовало как вид дисциплинарного взыскания.

Законом о судоустройстве устанавливался порядок замещения должности народного судьи в случае его отсутствия, а также и проведения выборов – когда судья досрочно прекращал свои полномочия.

Так, согласно ст. 19, в случае временного отсутствия народного су-дьи (болезни, отпуска и т.д.) исполнение обязанностей судьи на вре-мя его отсутствия возлагалось районным Советом депутатов трудящихся на одного из народных заседателей. В случае же досрочного прекращения полномочий народного судьи, в течение двух месяцев после его выбытия Народным Комиссариатом юсти-ции союзной республики, а в автономной республике - Народным Комисса-риатом юстиции автономной республики должны были быть организованы новые выборы. Когда же должность досрочно оставляли члены окружных, краевых, областных и Верховных Судов союзных и автономных республик, а также членов специальных судов и Верховного Суда СССР выборы но-вых членов судов производились на очередной сессии Советов депута-тов трудящихся области, края, округа, Верховного Совета союзной и автономной республики, Верховного Совета СССР (ст.20).

В целом, закон о судоустройстве 1938 г. положительно оценивается в отечественной науке. Так, еще Н.М. Рычков отмечал:

«Новое положение о судоустройстве внесет в нашу судебную систему коренные изменения, обеспечивающие решительное улучшение судебной работы и искоренение имеющихся недостатков. На основе нового Положения о судоустройстве наши суды будут работать так, как этого требует Сталинская Конституция» .

Современные авторы также признают положительную роль закона о судоустройстве 1938 г. для совершенствования механизмов судоустройства и судопроизводства. Например, А.Я. Кодинцев отмечал демократичность этого акта . И.Л. Лезов полагал, что указанный закон решал ряд важных проблем. В частности, устранял многочисленные архаизмы в отечественном законодательстве вроде упоминания в действующих актов губернских судов. Еще одним плюсом данного закона являлась унификация всех норм в сфере судоустройства на территории СССР и приведение их в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. Такой же позиции придерживается и К.А. Алакпаров . Закрепление в Конституции принципа прямых выборов народных су-дей поставило на повестку дня и разработку соответствующего закона для союзных республик. Первый проект закона о выборах народных судей для первой респуб-лики – РСФСР – был представлен Н.В. Крыленко 26 октября 1937 г. Как от-мечал сам нарком, избирательная техника преимущественно была заимство-вана из Положения о выборах в Верховный Совет .

Право выставления кандидатов в народные судьи предоставлялось об-щественным организациям и обществам трудящихся и общим собраниям ра-бочих и служащих по предприятиям, красноармейцам – по воинским частям, общим собраниям колхозников - по колхозам, рабочих служащих - по совхо-зам, имеющим право выдвигать кандидатов в Верховный Совет СССР(ст. 21).

Выборы происходили по избирательным округам. По каждому избира-тельному округу (участку народного суда) избирался один народный судья и один запасной народный судья, работающий по принципу социалистиче-ского совместительства и заменяющий народного судью в случае его отсут-ствия по каким-либо причинам(ст.8). Один участок создавался на 25-30 ты-сяч населения.

## Совершенствование организационно-правового механизма наделения полномочиями и прекращения судейских полномочий во второй половине 1980-х – начале 1990-х гг.

Для ведения собрания избирался президиум, который вел протокол со-брания. В протоколе, в частности, указывалось: дата проведения собрания, общее число избирателей в данном коллективе, общее число избирателей, присутствовавших на собрании; фамилия, имя, отчество отзываемого народ-ного судьи; число голосов, поданных за отзыв и против отзыва народного су-дьи (ст.10). Протокол собрания, подписанный всеми членами президиума, пред-ставлялся в исполком. На основании протоколов собраний исполком произ-водил подсчёт голосов, поданных по району (городу) за отзыв и против отзы-ва народного судьи и устанавливал результаты голосованиям (ст.ст. 10-11).

Результаты голосования об отзыве народного судьи должны были быть опубликованы не позднее пяти дней после их определения. Обязанность опубликования результатов возлагалась на исполком. Народный судья считался отозванным, если за отзыв проголосовало большинство избирателей района (города). Особый порядок устанавливался для досрочного отзыва председателя, заместителя председателя и членов суда национального округа, суда авто-номной области, городского, областного, краевого суда, Верховного Суда ав-тономной республики, Верховного Суда РСФСР. В частности, председатель, заместитель председателя и член суда национального округа, суда автоном-ной области, городского, областного и краевого суда могли быть досрочно отозваны лишь по решению Советов депутатов трудящихся национального округа, Советов депутатов трудящихся национального округа Советов депу-татов трудящихся автономной области, городского, областного, краевого Со-вета депутатов трудящихся.

Основанием для досрочного отзыва председателя, заместителя предсе-дателя и члена Верховного суда автономной республики являлось постанов-ление Верховного Совета автономной республики; для досрочного отзыва председателя, заместителя председателя и члена Верховного Суда РСФСР было необходимо постановление Верховного Совет РСФСР.

Такой сложный механизм отзыва судьи с должности являлся гарантией его независимости, защитой от произвольного снятия с должности органами исполнительной власти. В целом, факт принятия актов, регулирующих процедуру отзыва судей – впервые за четыре десятилетия существования советской судебной системы – следует оценивать положительно. Детальная регламентация процесса и ус-тановление оснований для отзыва являлись важным шагом на пути к созда-нию действительно независимого суда. Вместе с тем, участие исполкомов в процедуре досрочного отрешения судьи от должности, по-прежнему ставило судей в зависимость от исполни-тельной власти. Следует согласиться с авторами, полагающими, что по суще-ству именно исполкомы лишали судью его полномочий . Такое основание отзыва, как «не оправдал доверия избирателей» допускало широкую трактов-ку и могло служить инструментом для удаления властями неугодных судей и т.д. В отдельных случаях не служила препятствием и чрезмерно детализиро-ванная и усложнённая процедура отзыва. Сосредоточение обязанностей как по досрочному прекращению полномочий судей, так и по их отзыву в одном органе (исполкоме или Советах депутатов трудящихся) сделало возможным подмену отзыва судьи его увольнением от должности «по уважительным причинам», на что неоднократно обращал внимание Верховный Суд РСФСР . Принятие в 1977 г. общесоюзной, а в 1978 г. – российской, стави-ло на повестку дня вопрос об очередной реформе судебного законодательст-ва. По установившейся традиции, следовало принять общесоюзный закон о судоустройстве, затем республиканские, вслед за которыми возникала необ-ходимость изменения законодательства о выборах народных судей, их отзы-ве, дисциплинарной ответственности. Однако, как отмечает А.С. Смыкалин, «с учетом незначительной новизны конституционных положений по вопро-сам правосудия Верховный Совет СССР не счел целесообразным принимать новые Основы законодательства о судоустройстве. Вместо этого была под-готовлена и принята новая редакция Основ законодательства о судоустройст-ве Союза ССР, союзных и автономных республик 1958 г.» В 1981 г. был принят пакет законов, регулирующий вопросы судоуст-ройства и статуса судей в РСФСР: о судоустройстве РСФСР , о порядке вы-бора судей районных (городских) народных судов и отзыве народных су-дей . Что касается акта о дисциплинарной ответственности, то законода-тель ограничился внесением изменений в «Положение…» 1976 г. В целом, современники высоко оценили законы как о судоустройстве 1981 г. , так и «О выборах районных (городских) народных судов РСФСР». Принятие последнего, в частности, оценивалось как свидетельство «неук-лонного повышения авторитета народного судьи, избираемого гражданами района, города на основе всеобщего, равного и прямого избирательного пра-ва при тайном голосовании» . Мы придерживаемся иного взгляда