

УДК 347.9

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ СУДЕБНОГО УПРАВЛЕНИЯ
И ВЕРХОВНОГО СУДА В РОССИИ:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Л. Г. Свечникова, Е. В. Штепа

*Ставропольский институт кооперации (филиал)
Белгородского университета кооперации, экономики и права*

Поступила в редакцию 23 марта 2012 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию правовых основ взаимодействия органов юстиции и Верховного суда РСФСР в 1920–1970-е гг. Анализируются основные функции органов судебного управления в России в контексте государственно-правовой политики РСФСР по реорганизации суда и управления в рассматриваемых хронологических рамках.*

Ключевые слова: *судебная реформа, судебная система, министерство юстиции, органы судебного управления, надзор, контроль, право.*

Abstract: *the article is dedicated to study legal bases interactions organ to justices and Supreme judicial court RSFSR in 1920–1970th. It analyses main functions organ judicial management in Russia in context state-legal politicians RSFSR on reorganization of the court and management in considered temporary frame.*

Key words: *judicial reform, judicial system, ministry to justices, organs of judicial management, control, checking, right.*

Положение о судоустройстве РСФСР от 31 октября 1922 г.¹ (вступило в действие с 1 января 1923 г.) зафиксировало создание в РСФСР единой системы судебных органов, состоящей из: 1) народного суда в составе постоянного народного судьи; 2) народного суда в составе постоянного народного судьи и двух народных заседателей; 3) губернского суда; 4) Верховного суда РСФСР.

Была реализована концепция судебной реформы, предложенная народным комиссаром юстиции РСФСР Н. В. Крыленко, который, идя на встречу чаяниям власти, предложил предельно централизованную судебную систему, не признававшую «несменяемости судей, независимости судей и надклассового содержания их решений»². Будучи идеологом советского правосудия, он утверждал: чтобы в полной мере освободиться от фальшивой демократии буржуазных судов, суд пролетарский должен строиться на иных принципах, действовать таким образом, чтобы обеспечивать последовательное проведение линии государства на всемерную защиту прав рабочих и крестьян. В числе основных отличительных принципов пролетарского суда от суда буржуазного он называл: 1) неукосни-

97

¹ СУ РСФСР. 1922. № 16. Ст. 902.

² *Крыленко Н. В.* Реформа судоустройства // *Еженедельник советской юстиции.* 1922. № 27/28. С. 4.

тельное исполнение любых, самых жестких, самых свирепых законов; 2) зависимость судебных органов от органов исполнительной власти; 3) замену суда присяжных судом в составе судьи и двух народных заседателей; 4) право кассационной инстанции увеличивать сроки наказания при рассмотрении кассационной жалобы осужденного на приговор суда первой инстанции; 5) предоставление права судам первой инстанции ставить приговоры без мотивировки принятых решений. Сторонник подчинения судов Советам, осуществлявшим законодательную (правотворческую) и исполнительную власть, Н. В. Крыленко считал, что такое подчинение является надежной гарантией последовательного и неукоснительного проведения судами классовой политики государства, а также одним из основных достоинств советского правосудия перед буржуазным. Положительный опыт такого взаимодействия судов и органов, осуществляющих управление юстицией, Н. В. Крыленко видел в недавнем прошлом, когда высший орган революционных трибуналов был напрямую подчинен Народному комиссариату юстиции (далее – НКЮ), должен был согласовывать с ним все свои циркуляры³. Подобная зависимость судебных органов от Наркомюста была сохранена не только в Положении о судостроительстве РСФСР, но и в Положении о Народном комиссариате юстиции⁴, а также в Положении «Об изменении и дополнении Положения о судостроительстве РСФСР»⁵.

Основной функцией центрального аппарата НКЮ РСФСР в этот период являлось судебное управление, т.е. организация деятельности судебных учреждений РСФСР (п. «а» ст. 1 Положения). Реализацией данной функции занимался 1-й отдел судостроительства и надзора, включавший в себя три подотдела: общий и личного состава, ревизии и инструктирования, информационно-статистический, при котором состояло бюро по изданию ведомостей справок о судимости (ст. 3 и 4 Положения). Помимо судебного управления в «чистом виде» он осуществлял руководство иными юридическими органами (органами следствия, нотариатом, коллегией защитников), наблюдение за организацией ряда несудебных органов, не наделенных юридическими функциями (земельных, арбитражных комиссий, третейских судов и т.д.). Положение от 1 февраля 1923 г. должно было разграничить сферы деятельности Народного комиссариата юстиции и Верховного суда РСФСР как высшего органа судебного управления, но о характере их взаимоотношений ничего не говорилось. Лишь в п. «а» ст. 1 указывалось, что «на Народный комиссариат юстиции возлагаются общее руководство, организация и инструктирование всех действующих на территории РСФСР судебных уч-

³ См.: *Сырых В. М.* Крыленко Н. В. – идеолог советского правосудия. М., 2003. С. 86–87.

⁴ Положение о Народном комиссариате юстиции : декрет ВЦИК от 1 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 120.

⁵ Положение «Об изменении и дополнении Положения о судостроительстве РСФСР» : декрет ВЦИК от 1 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 121.

реждений...». Следовательно, Верховный суд РСФСР был подчинен ему по линии судебного управления⁶.

Губернские суды сохранили за собой «трибунальную подсудность» по первой инстанции. Народный суд был поставлен в жесткие рамки, контроль за ним осуществлялся губернскими судами. НКЮ утратил функцию надзора за судами, которая перешла к Верховному суду РСФСР. Несмотря на это, первостепенной функцией Наркомюста признавалось общее руководство, организация и инструктирование всех действующих на территории РСФСР судебных учреждений. Н. В. Крыленко отмечал, что «закон устанавливает определенный приоритет, главенство, верховенство Народного комиссара юстиции даже по отношению к Верховному суду. Как административный орган, как орган правительства, как часть законодательствующего и управляющего страной аппарата Народный комиссар юстиции является ответственным за деятельность вверенной ему части государственного управления, а следовательно, отвечает за все суды и всю их деятельность именно как орган государственного управления»⁷. Однако практика показала, что в первые годы действия Положения от 1 февраля 1923 г. наблюдался параллелизм в работе НКЮ и Верховного суда, прежде всего по линии руководства судебными органами, хотя в примечании к ст. 7 Положения указывалось, что «преподавание руководящих указаний судебным учреждениям по вопросам судебной практики осуществляется Народным комиссариатом юстиции через Верховный суд республики»⁸.

Верховный суд РСФСР с первых дней своего существования стремился занять самостоятельное и не зависимое от Наркомата юстиции РСФСР положение. Однако это не всегда встречало понимание со стороны руководства этого органа исполнительной власти. На проблему взаимоотношений Верховного суда и Народного комиссариата юстиции обратил внимание V съезд деятелей советской юстиции, состоявшийся в 1924 г. Ряд практических работников юстиции высказались за передачу функций по судебному управлению Верховному суду республики. Принципиальную позицию НКЮ РСФСР по данному вопросу выразил Н. В. Крыленко: «Вопрос этот не может быть ни в коей мере разрешен в смысле передачи вопросов управления в ведение Верховного суда. Такая постановка вопроса означала бы не только принципиальное смешение двух ныне раздельно действующих органов, но и прямой подрыв основного принципа о приоритете НКЮ как органа правительства, руководящего судами и отвечающего за судебную политику»⁹. Позиция Верховного суда

⁶ *Смыкалин А. С.* Деятельность Народного комиссариата юстиции РСФСР в области судебного управления в 20-е гг. // Правовые проблемы истории государственных учреждений : межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск, 1983. С. 47.

⁷ *Крыленко Н. В.* Суд и право в СССР. М. ; Л., 1927. Т. 1. С. 77.

⁸ *Смыкалин А. С.* Деятельность Народного комиссариата юстиции РСФСР. С. 48.

⁹ Еженедельник советской юстиции. 1924. № 12/13. С. 298. См. также: *Смыкалин А. С.* Деятельность Народного комиссариата юстиции РСФСР. С. 50.

не получила поддержки делегатов съезда, который признал Наркомюст верховным органом, определяющим направление деятельности судебных учреждений, в том числе и Верховного суда РСФСР.

В 1927 г. Верховный суд РСФСР представил в Совнарком РСФСР законопроект о реорганизации судебного управления. В пояснительной записке указывалось, что Верховный суд должен быть совершенно самостоятельным в своей деятельности и не подчинен вмешательству со стороны Народного комиссариата юстиции ни путем предварительных распоряжений, ни в порядке отмены его определений и решений. Подчеркивалось, что Верховный суд в повседневной кассационной и надзорной практике стоит близко к судам и что связь с судами дает ему полную возможность влиять на качество судебного аппарата и улучшать состав судебных работников. Отмечалось дублирование Наркоматом юстиции деятельности Верховного суда. В ответ Наркомат юстиции РСФСР представил на законопроект свои возражения, в которых эти и другие предложения Верховного суда, направленные на обеспечение его самостоятельности и независимости, были названы неприемлемыми. Одновременно Наркомат юстиции высказался за законодательное закрепление взаимоотношений с Верховным судом РСФСР, что в определенной степени уже получило свое выражение в Положении о судостроительстве РСФСР 1926 г.

30 января 1928 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление «О порядке руководства судебными органами РСФСР»¹⁰, в котором указывалось, что это сделано в целях обеспечения единства управления всеми отраслями деятельности Народного комиссариата юстиции и, в особенности, чтобы было «обеспечено руководство и управление в отношении прокуратуры и судебных органов». Таким образом, и в новых условиях тенденция вмешательства в правосудие исполнительной власти отнюдь не ослабла. Согласно ст. 12 Основ судостроительства СССР и союзных республик на органы юстиции возлагались общее руководство, организация, ревизия и инструктирование всех судебных учреждений. С этого времени вся работа по руководству судебным управлением оказалась сосредоточенной в Наркомате юстиции РСФСР. Прокурор республики наделялся правом опротестовывать Народному комиссару юстиции «содержание информации и информационных писем Верховного суда РСФСР на предмет их отмены или изменения, что обосновывалось необходимостью обеспечения «единства судебной практики и управления судебными органами». В постановлении также признавалось целесообразным реорганизовать коллегию НКЮ РСФСР таким образом, чтобы она максимально обеспечивала единство руководства всеми отраслями деятельности наркомата. Подчеркивалась его руководящая роль в деятельности судебно-прокурорских органов.

Если раньше аппараты Государственной прокуратуры и Верховного суда обладали организационной автономией в системе НКЮ РСФСР, то

¹⁰ СУ РСФСР. 1928. № 46. Ст. 343.

теперь была осуществлена централизация их организационного устройства. Нарком юстиции получал двух заместителей – Прокурора республики (до этого нарком являлся одновременно и республиканским прокурором) и Председателя Верховного суда. Следовательно, организационно Верховный суд вошел в состав НКЮ РСФСР. Вместо отдела Прокуратуры в структуре наркомата создавалось Управление, статус которого уравнивался со статусом Верховного суда РСФСР. Включение Верховного суда и Прокуратуры в структуру Наркомюста РСФСР на правах управлений сохраняло его в качестве нераздельного органа по судебному управлению и наблюдению за законностью. В соответствии с этим предусматривалось создание организационно-инструкторского управления (Оргинстра), осуществлявшего общее руководство аппаратами Верховного суда и Прокуратуры РСФСР¹¹.

Кроме того, в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 28 мая 1928 г. Наркомюсту предлагалось изменить стиль руководства губернскими и народными судами, выдвинув на первый план работу по наполнению их деятельности общественно-политическим содержанием¹².

Устанавливалось, что Председатель Верховного суда РСФСР и Прокурор республики являются заместителями Народного комиссара юстиции РСФСР. Директивные указания общего характера, подлежавшие направлению в суды, должны исходить от Наркомата юстиции через Верховный суд, а непосредственно от Верховного суда – только с «санкции Народного комиссара юстиции». Указывалось, что непосредственное руководство судебной практикой и проведение единой судебной политики Верховный суд осуществляет как путем пересмотра отдельных решений и приговоров и путем дачи разъяснений по конкретным делам, так и сводками постановлений по этим делам и своих разъяснений по вопросам судебной практики.

Тенденция включить суд в структуру органов исполнительной власти просматривается и в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 30 октября 1928 г., в соответствии с которым роль Председателя Верховного суда РСФСР была сведена до уровня одного из заместителей Наркома юстиции РСФСР. Хотя данное решение вскоре было отменено, сам по себе этот факт рельефно показывает тенденции того времени.

В 1929 г. были приняты законы, которые в новом ключе определяли организацию и функционирование системы Наркомюста. 3 июня 1929 г. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР было принято новое «Положение о Народном комиссариате юстиции РСФСР»¹³. Значительное влияние на всю систему союзных и республиканских органов и учреждений юстиции,

¹¹ См.: Олейник И. А. Организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией в РСФСР: 1917–1936 гг. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Владимир, 2006. С. 23.

¹² Об изменении положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 мая 1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 82. Ст. 668.

¹³ СУ РСФСР. 1929. № 41. Ст. 434.

в том числе в РСФСР, оказало утвержденное 24 июля 1929 г. ЦИК и СНК СССР Положение «О Верховном суде Союза ССР и Прокуратуре Верховного суда Союза ССР»¹⁴.

Несмотря на то, что в Положении о Народном комиссариате юстиции от 3 июня 1929 г. ВЦИК и СНК РСФСР устанавливалось, что Верховный суд РСФСР «проводит свою судебную работу самостоятельно», однако он был обязан руководствоваться не только действовавшим законодательством, но и «общими директивами ВЦИК, СНК РСФСР и Народного комиссариата юстиции». Организационное включение Верховного суда в структуру Народного комиссариата юстиции означало, по существу, его подчинение последнему. Таким образом, руководство судебной практикой было сосредоточено в Верховном суде, судебное управление осуществляли так называемые организационно-инструкторские управления Наркомюста и краевых (областных) судов, просуществовавшие до 1934 г.¹⁵

Итак, в 1928–1929 гг. состоялось правовое закрепление обязанности Верховного суда РСФСР выполнять директивы высших органов государства и руководства Народного комиссариата юстиции. К этому следует добавить обязательность выполнять решения высших партийных органов, поскольку в ВКП(б) действовал принцип демократического централизма, в соответствии с которым решения вышестоящих органов партийного руководства – съездов и пленумов ВКП(б) подлежали исполнению всеми партийными организациями (а они действовали повсеместно, в том числе и в Верховном суде РСФСР) и всеми членами партии.

Министерство юстиции СССР было ликвидировано в рамках общего процесса по децентрализации управления в мае 1956 г.¹⁶ Функции руководства судебных органов были возложены на министерства юстиции союзных республик, частично были отданы Юридической комиссии при Совете Министров СССР. Основные функции по управлению правоохранительными органами были возложены на республиканские министерства юстиции, а позже – на верховные суды республик¹⁷. В 1957–1960 гг. во всех союзных республиках были упразднены министерства юстиции. Функции министерств юстиции выполняли верховные суды союзных республик и юридические комиссии при их правительствах. Все это привело к переходу функций судебного управления всецело к судебным органам – начиная с судов второго звена¹⁸.

¹⁴ Собр. законодательства СССР. 1929. № 50. Ст. 445.

¹⁵ См.: *Смыкалин А. С.* Довоенный период развития советской судебной системы // *Рос. юстиция*. 2002. № 6. С. 39.

¹⁶ См.: Об упразднении Министерства юстиции СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1956 г. // *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1956. № 12. Ст. 250.

¹⁷ См.: *Кодинцев А. Я.* Государственная политика в системе органов юстиции СССР в 1933–1956 гг. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 31–32.

¹⁸ См.: *Серов Д. О.* Забытая страница истории государства и права СССР : су-

Ликвидация Минюста РСФСР была произведена лишь 13 апреля 1963 г.¹⁹ Сразу после ликвидации российского министерства юстиции на Верховный суд были возложены функции по руководству деятельностью судов и нотариата, по контролю за этой деятельностью и подготовке кадров.

Однако такая практика продолжалась недолго. По постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов» 30 июля 1970 г. было восстановлено Министерство юстиции СССР²⁰, а 10 декабря этого же года принимается Закон СССР № 565-VIII «Об утверждении Указов Президиума Верховного Совета СССР об образовании и преобразовании некоторых органов государственного управления и о внесении соответствующих дополнений в статьи 70 и 78 Конституции (Основного Закона) СССР»²¹, которым внесены изменения в союзную Конституцию, предусматривавшие восстановление Министерства юстиции. Несколько позже были восстановлены министерства юстиции союзных республик и иные учреждения юстиции на местах. На Министерство юстиции СССР возлагалось организационное руководство судами. Важнейшей функцией министерства являлись систематизация и подготовка предложений по кодификации законодательства, методическое руководство и координация работы государственных учреждений и общественных организаций по пропаганде правовых знаний и разъяснению законодательства. Кроме того, на министерство возлагались функции по руководству адвокатурой, нотариатом, органами ЗАГС, подготовкой кадров судебных, следственных органов и учреждений юстиции. В соответствии с этим в составе министерства были созданы управления: общих судов, военных трибуналов, систематизации законодательства и подготовки законопроектов, правовой работы в народном хозяйстве, а также отдел по вопросам правовой пропаганды и правового воспитания граждан, отдел нотариата и загсов, отдел адвокатуры, отдел судебно-экспертных учреждений. Министерству юстиции РСФСР возвратили функции по организационному руководству деятельностью судов, их материальному обеспечению и расстановке судебных кадров²². Организационное руководство работой судов возлагалось на одного из заместителя Министра юстиции РСФСР.

В Конституции РСФСР 1978 г. декларировались демократические принципы правосудия, предусматривалось право на судебное обжа-

лованная реформа 1956–1964 годов // Вестник НГУ. Сер.: Право. Новосибирск, 2006. Т. 2, вып. 2. С. 46.

¹⁹ См.: Об упразднении Министерства юстиции РСФСР и образовании Юридической комиссии Совета Министров РСФСР : закон РСФСР от 13 апреля 1963 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 15. Ст. 289.

²⁰ См.: *Шамба Т. М.* Ленинские принципы партийного руководства правоохранительными органами // Правоведение. 1976. № 5. С. 110–111.

²¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 50. 16 дек.

²² См.: Об образовании союзно-республиканского Министерства юстиции РСФСР : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 сентября 1970 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1970. № 40. Ст. 812.

ние действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, а также ущемляющих права граждан. Конституция содержала положение о независимости судей и подчинении их только закону. Однако все это означало лишь запрет на вмешательство в судебную деятельность по осуществлению правосудия, но не признание за судебной властью качества самостоятельного вида государственной власти, однопорядкового по своему значению в демократическом обществе с другими ветвями власти. Очевидно, по этой причине принятие новой Конституции не повлекло существенных изменений в стиле руководства судами со стороны партийно-государственного аппарата, а потому не способствовало реальному укреплению самостоятельности и независимости судов от органов исполнительной власти. Более того, если раньше Министерство юстиции традиционно занималось главным образом организационным и кадровым обеспечением судов, то теперь оно стало проявлять активность и непосредственно в сфере правосудия. На коллегиях министерства обсуждались судебная практика применения судами тех или иных законов, особенно в связи с постановлениями высших партийных органов, прохождение дел по судебным инстанциям, вынесению судами частных определений, соблюдение процессуальных сроков и т.д. Широко практиковались проведение в судах разного рода проверок деятельности судов и применения законодательства, вызовы председателей судов на Коллегию Министерства юстиции и заслушивание их отчетов по различным вопросам осуществления правосудия, не связанных с организационными сторонами деятельности. Аналогичными полномочиями обладали и нижестоящие управления юстиции в краях и областях. Такой круг полномочий давал в руки Министерства юстиции рычаги воздействия не только на организационный аспект судебной деятельности, но и непосредственно на осуществление правосудия.

После проведения в современной России судебной реформы судебское сообщество было вынуждено дистанцироваться от исполнительной власти в лице Министерства юстиции, функции которого в ходе реформы претерпели существенное изменение. Между тем положение с кадровым и материально-техническим обеспечением судебной деятельности оказалось на таком низком уровне, что многие суды вынуждены были прекращать свою работу. Анализ возможных вариантов улучшения организационной работы судов привел к идее создания в рамках судебной системы автономного органа управления, каким стал Судебный департамент при Верховном суде РФ²³, закон о котором был принят в январе 1998 г.²⁴ Указание на его нахождение при Верховном суде РФ означает определение места этого органа как составной части судебной системы. В

²³ См.: *Кутафин О. Е., Лебедев В. М., Семигин Г. Ю.* Судебная власть в России : История. Документы. М., 2003. Т. VI. С. 816–817.

²⁴ О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации : федер. закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2. Ст. 223.

ст. 6 названного закона подробно определены задачи и функции Судебного департамента, конкретизированы все сферы обеспечения жизнедеятельности судов, пути и способы, гарантирующие создание нормальных условий для осуществления правосудия. Реформирование существовавшего прежде механизма обеспечения деятельности судов позволило добиться четкого организационного и профессионального разграничения ее по функциональному признаку – осуществлению правосудия и системе организационного и материально-технического обеспечения.

Ставропольский институт кооперации (филиал) Белгородского университета кооперации, экономики и права

Свечникова Л. Г., заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права

*E-mail: svechnikova2@rambler.ru
Тел.: 8-928-813-93-73*

Штепа Е. В., аспирант кафедры теории и истории государства и права

*E-mail: shtepa@nevinsk.ru
Тел.: 8-928-320-05-55*

Stavropoliskiy Institute of Commerce (branch), Belgorod University, Commerce, Economy and Right

Svechnikova L. G., Honoured Lawyer, RF, Doctor of Legal Sciences, Professor of the Theory and History of State and Right Department

*E-mail: svechnikova2@rambler.ru
Tel.: 8-928-813-93-73*

Shtepa E. V., Post-graduate Student of the Theory and History of State and Right Department

*E-mail: shtepa@nevinsk.ru
Tel.: 8-928-320-05-55*