



1, д. 41. Список лиц, служащих в суде. 16.01.1895 – 16.02.1895 г. 8 л.

16. Государственный архив автономной республики Крым, ф. 22, оп. 2, д. 4. Решение суда по заявлению граждан г. Керчи об утверждении купчих крепостей. 9.04.1879 – 25.07.1879 г.

17. Государственный архив автономной республики Крым, ф. 22, оп. 2, д. 5. О ревизии маклерских книг за 1878 г. 4.01.1879–13.03.1879 г.

18. Государственный архив автономной республики Крым, ф. 22, оп. 2, д. 6. Ведомость засвидетельствованных актов, прилагаемых к судебным делам. 4.02.1889 – 10.12.1889 г.

19. Государственный архив автономной республики Крым, ф. 22, оп. 1, д. 30. О решениях правительствующего сената по жалобам частных лиц на коммерческий суд. 19.01.1895 – 28.12.1895. 73 л.

20. Государственный архив автономной республики Крым, Ф. 22, оп. 1, д. 69. О решениях правительствующего сената по жалобам частных лиц на коммерческий суд. 5.03.1897 – 29.12.1897 г. 138 л.

21. Сведения о личном составе судебных установлений европейской России, кавказского края, Сибири и Туркестана и деятельности судебных установлений, образованных по уставам императора Александра 2 и коммерческих судов за 1892 год. Сборник статистических сведений министерства юстиции. Выпуск восьмой. – СПб., Типография правительствующего Сената, 1895. – 167 с.

22. Сведения о личном составе судебных установлений европейской России, кавказского края, Сибири и Туркестана и деятельности судебных установлений, образованных по уставам императора Александра 2 и коммерческих судов за 1893 год. Сборник статистических сведений министерства юстиции. Выпуск восьмой. – СПб, Типография правительствующего Сената. – 1894. – 167 с.

23. Государственный архив автономной республики Крым, ф. 22, оп. 1, д. 45. Отчет о деятельности суда за 1896 г. 1896 г. 16 л.

24. Государственный архив автономной республики Крым, ф. 22, оп. 1, д. 46. О решениях правительствующего сената по жалобам частных лиц на коммерческий суд. 25.01.1896 – 24.12.1896 г. 114 л.

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ЮСТИЦИЕЙ В УКРАИНЕ (XIX-КОНЕЦ XX ст.)

Роман БУДЕЦКИЙ,

начальник Харьковского городского управления юстиции, соискатель кафедры административного права Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Summary

In the article the origins of the formation of a control system by the judicial authorities in Ukraine has been investigated until 1991. The attention is focused on attempts of the structural reorganization of justice in different historical periods. Considerable attention is paid to the analysis of primary sources – legislative and normative-legal acts of those times. The trends in the evaluation of the judiciary authorities place depending of the political situation in the country have been revealed. Some comparative parallels with the contemporary Ukrainian approaches to the understanding of the role of the judiciary in the building of the Ukrainian state have been conducted.

Key words: justice, administration of justice, judicial authority the General Secretariat of Justice, the National Commissariat of Justice, Ministry of Justice, the territorial body of justice.

Аннотация

В статье исследуются истоки становления системы управления органами юстиции в Украине до 1991 года. Акцентируется внимание на попытках структурной реорганизации юстиции в различные исторические периоды. Значительное внимание уделено анализу первоисточников – законодательных и нормативно-правовых актов тех времен. Выявляются тенденции в оценке места органов юстиции в зависимости от политической ситуации в стране. Проводятся отдельные сравнительные параллели с современными украинскими подходами к пониманию роли органов юстиции в построении Украинского государства.

Ключевые слова: юстиция, управление юстицией, орган юстиции, Генеральный секретариат юстиции, Народный Комиссариат Юстиции, Министерство юстиции, территориальный орган юстиции.

Постановка проблемы. В Украине, как и в других постсоветских государствах, продолжается реформирование государственных институтов власти. Основные направления этой деятельности определены в концепции административной реформы, утвержденной Указом Президента Украины от 22 июля 1998 г.

Однако при ее осуществлении представляется важным исследование значительного исторического опыта реформирования системы органов управления, и в первую очередь, одного из базовых фундаментальных институтов государства – органов юстиции. Интерес для исследования представляет как опыт зарождения и становления органов юстиции в XVIII-начале XX ст., так и анализ этапов их формирования в советский период.

Цель проводимого исследования – с одной стороны, выявление положительного опыта в организации системы органов юстиции в эти исторические периоды, с другой – отказ от малоэффективных попыток струк-

турной реорганизации. Интересным в научном отношении представляется и проведение исторических аналогий в видении системы, направлений и полномочий органов юстиции в исторический период и на этапе современного развития Украинского государства.

Изложение основного материала.

Среди многочисленных государственных институтов особое место занимают органы управления юстицией. По мнению одного из ведущих правоведов XIX-начала XX ст., профессора Александровского университета барона С.А. Корфа, именно его развитие сыграло выдающуюся роль в истории формирования государственности [1, с. 5].

Следует отметить, что дореволюционная историография государственных учреждений, в т. ч. органов юстиции, представляется весьма фрагментарной. Из наиболее известных исследований назовем труды М.В. Довнар-Запольского, В.И. Семейского, А.Н. Филиппова. Богатый фактический материал содержится в трудах И.В. Гессена, Н.В. Давы-



дова, Н.Н. Полянского, Г.А. Джаншиева, М.А. Филиппова, А.Ф. Кони и др.

Более детально следует остановиться на издании, обобщившем столетнюю деятельность Министерства юстиции с 1802 по 1902 годы. Очерк содержит сведения об организации и деятельности министерства юстиции, о вкладе в развитие системы органов управления четырнадцати министров юстиции, его возглавлявших.

Законодательное оформление формирования центрального органа управления юстицией началось с выходом Манифеста «Об учреждении министерств» [2, с. 243], изданного 8 сентября 1802 г. Анализ его содержания представляет возможность определить сферу управленческой деятельности вновь созданного (в числе других) министерства. В частности, на него было возложено судебное управление. Министр юстиции являлся одновременно и генерал-прокурором. Такое совмещение должностей должно было способствовать укреплению государственного аппарата (в дальнейшем такие же подходы к реорганизации найдут свое место и в советский период строительства). Вместе с тем манифест был только начальным документом, где предпринималась попытка определить место каждого из органов управления в системе государственной власти, однако четко не регламентировал взаимоотношения с Сенатом и другими учреждениями, функции и структуру.

Важное значение для формирования системы органов юстиции имел проект М.М. Сперанского, на основе которого был подготовлен и опубликован 25 июня 1811 г. законодательный акт «Общее учреждение министерств» [3, с. 687-756]. В Части 1 этого документа регламентировался порядок образования министерств. Особенно следует обратить внимание на гл. 1, в которой, по нашему мнению, предпринята чрезвычайно правильная попытка функционального размежевания (разделения) полномочий между органами исполнительной власти. Документ закреплял: «предметы каждого министерства и Главного Управления» (гл. II); «управление и состав Министерств» (гл. III); состав департаментов; состав Совета при Министре (некое подобие современной коллегии министерства); определял «движение прохождения дел в департа-

ментах» (параграфы 91-105); «исполнение и отправление дел» (параграфы 148-167); «ревизию дел» (параграфы 168-191); отчет в делах (параграфы 192-204) и другие организационные функции.

Таким образом, были установлены единые принципы организации (полномочия, единая структура и единый порядок делопроизводства) в деятельности министерств.

К концу первого столетия функционирования министерства, т. е. к концу XIX в., его значение определялось как «одной из наиболее важных и крупных отраслей государственного управления, а «систематическому и целесообразному устройству соответствует и его разносторонняя и многосложная деятельность...» [4, с. 319]. К началу XX ст. Министерство не только сохранило все прежние функции Генерал-прокурорского надзора, но и разделило с Правительствующим Сенатом руководство судебным ведомством, стало во главе административной юстиции, взяло на себя управление межевой (земельными делами) и тюремной частями. Эти обязанности распределялись между центральным управлением Министерства и особыми находящимися в его ведении установлениями (Межевым и Главным Тюремной Управлениями) и территориальными органами, в том числе и на украинские губернии, входившие в состав России.

Важно обратить внимание и на такие направления деятельности министерства, свойственные и его современным прототипам в большинстве государств мира, как совершенствование законодательства, разработка законопроектных материалов, подготовка квалифицированных кадров юристов, использование зарубежного опыта в области отправления правосудия и структурной организации деятельности системы органов юстиции, развития пенитенциарной системы и др. Сегодня, когда Украины стремится стать членом Европейского сообщества, изучение этого опыта является достаточно интересным в контексте формирования национальной системы управления юстиции, имплементации нормативного законодательства в соответствии с требованиями европейского администрирования.

Обратим внимание и на то, что при Министерстве юстиции действовало

образованное в 1895 г. благотворительное общество судебного ведомства, имеющее целью оказывать недостаточным чинам судебного ведомства и их семьям материальное вспомоществование в случаях в крайней в том необходимости. Такой исторический опыт определенным образом перекликается с современными тенденциями в государственном строительстве Украины, предусматривающими расширение государственного и частного партнерства, более активное участие негосударственных структур в системе управления.

Такие функции сохранялись за Министерством юстиции вплоть до 1917 г.

Становление украинской юстиции начинается с зарождением украинской государственности. Первым национальным правительством Украинской Народной Республики стал Генеральный Секретариат, при котором в июне 1917 г. было создано Генеральное секретарство по судебным делам (юстиции), переименованное 19 января 1918 г. в Министерство по судебным делам. Важно отметить очень обширные полномочия созданного органа власти. В частности, при гетмане П. Скоропадском именно это министерство осуществляло всю правовую политику в стране [5]. 15 июля 1918 г. Министерство по судебным делам было переименовано в Министерство юстиции, а его главными задачами были определены следующие: осуществление управления судебными органами и пенитенциарной системой, усовершенствование судопроизводства, кодификация законодательства, подготовка проектов уголовных, уголовно-процессуальных и других нормативных документов.

Особый интерес для исследования представляет советский период украинской юстиции, который начался после образования Временного Рабоче-крестьянского Правительства Украины 28 ноября 1918 г., а 29 января 1920 г. был создан Народный комиссариат юстиции.

Остановимся более детально на характеристике первоисточников, которые позволяют выявить определенные тенденции в развитии центральных и территориальных органов юстиции в тот или иной период развития. После создания Совета народных комиссаров



18 марта 1919 г. [6], был учрежден личный состав Совета Народных Комиссаров, в т. ч. Комиссара юстиции [7]. Первая попытка создания территориальных органов юстиции решалась через создание при Юридических Отделах Губернских, Уездных и Городских Исполкомов подотделов: Судебного, Юристконсультского, Тюремно-Карательного и Нотариального. Функциональными обязанностями созданных органов в названном документе определялись следующие:

1) ликвидация старых судебных установлений в порядке, указанном в постановлении «О сроке и порядке ликвидации судебных установлений, упраздненных декретом «О суде»;

2) проведение подготовительных работ по составлению списков на должности членов Трибунала, постоянных Народных судей, Народных Следователей, Трибунальных и Судебных исполнителей, обвинителей, правозаступников и Народных Нотариусов;

3) организация новых судебных установлений и состоящих при них коллегий на основании «Временного Положения о Народных Судах и Революционных Трибуналах Украинской Социалистической Советской Республики», для представления через Юридический Отдел Губисполкома, а также собрание и ведение списков народных заседателей.

В области консультационной ставилась задача организации обязательной юридической помощи населению, а в области юристконсультской – представление заключений по всем законопроектам других отделов Исполкома и других советских учреждений, обращающихся в Юридический Отдел [8, с. 164].

О проблемах, стоящих перед органами юстиции можно судить по сохранившимся протоколам первого и второго съездов комиссаров юстиции [9]. И хотя найденный документ отражает мнение комиссаров юстиции Московской области, можно с уверенностью утверждать, что они были столь же типичны и для развития системы управления украинской юстиции. Прежде всего обращает на себя внимание попытка создания органов: субъектов управления делами юстиции:

- судебными делами, в частности путем создания Верховного судебного контроля;

- технологий избрания Советами Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов комиссаров юстиции;

- учреждение комиссий для несовершеннлетних и тюремной коллегии при Народном Комиссариате Юстиции; реорганизации органов ведения актов гражданского состояния и т. п.

Научный интерес для анализа вызывают Декрет Совета Народных Комиссаров Украины от 25 февраля 1919 г. «Об учреждении Народных Нотариальных Камер» [10] и Циркуляр Народного Комиссариата Юстиции от 23 февраля 1919 г. «О порядке проведения в жизнь декрета «О суде» [11], в которых представлен комплекс мероприятий структуризации органов юстиции, в частности определены организационные основы функционирования нотариальных камер и народных судов.

Характеризуя советский период развития органов юстиции отметим, что он традиционно делится учеными на четыре этапа [12; 14]. Рассмотрим их достаточно схематично, однако выделим характерные черты и признаки.

Первый этап – с 1917 по 1936 г. – период достаточно самостоятельного функционирования республиканских наркоматов юстиции. Отличается достаточно активной нормотворческой деятельностью по вопросам администрирования, созданию органов управления. Анализируя параллельно с представленным законодательством научную историографию можно сделать вывод об активизации в этот период научной мысли в области государственного управления и административного права, организационных основ администрирования, обращение к западному опыту. В качестве примера назовем перевод книги Поля Отле «Руководство к администрированию», активно использовавшемуся в советских учреждениях [13].

Однако к середине 30-х годов набирают ускорения темпы «централизации» системы управления. Можно согласиться с мнением М.В. Горбачевой [14], которая считает, что то, что происходило в сфере советской юстиции этого периода можно охарактеризовать как своего рода эксперимент. В середине 30-х годов в форме эксперимента существовала двойная система управления органами юстиции в виде Прокуратуры СССР, Верховного Суда

СССР и Наркомюстов союзных республик. Эта модель управления оказалась крайне неэффективной, привела к многочисленным конфликтам и от нее отказались в 1936 году. В середине 30-х годов было произведено искусственное разделение органов юстиции и прокуратуры. Прокуратура СССР выделяется в отдельное ведомство и по ряду полномочий превосходит другие органы юстиции, встает над ними. Разделение органов юстиции на две части нарушило единство в системе управления органами юстиции и ослабило их деятельность.

Второй этап – с 1936 по 1956 г. – характеризуется дальнейшей централизацией управления и введением практически единого управления всей юстицией СССР Народным комиссариатом, а затем Министерством юстиции СССР. Республиканские органы юстиции как на уровне министерств, так и на уровне территорий становятся собственно диспетчерскими центрами по сбору и передаче информации для органов всесоюзного значения. Подтверждением сказанного служат Постановление ЦИК и СНК СССР «Об образовании Наркомата Юстиции СССР» от 20 июля 1936 г., «Положение о Народном комиссариате юстиции СССР» от 8 декабря 1936 г., Закон «О судостроительстве» 1938 г., типовые положения о НКЮ СССР, НКЮ республик и Управлений НКЮ 1939 г.

Положительной тенденцией этого периода стало восстановление во второй половине 30-х годов нотариата. Оставаясь в структуре Минюста, он постепенно эволюционировал в сторону более стабильного и развитого органа юстиции. Но в то время, по мнению А.Я. Кодинцева, «нотариальные органы в целом оставались на задворках юридического мира» [12].

Нормативно-правовые акты 1936-1939 гг. создали систему дуалистического управления судебными органами со стороны Верховного Суда СССР и Наркомюста СССР. Этот дуализм прослеживается на всех уровнях судебной власти: союзном, республиканском и местном. Верховный Суд СССР взаимодействовал с Минюстом СССР, Верховные суды союзных республик с Минюстами республик, областные суды с Управлениями Министерства Юстиции.



Следует сказать об особенном статусе органов юстиции в 1941-1945 годах, для которых характерно доминирование органов военной юстиции. Этому способствовало, в частности, принятие Положения о военных трибуналах от 22 июня 1941 г., существенно изменившего структуру и судопроизводство органов юстиции. Послевоенный период с 1945 по 1953 г. характеризовался повышенной секретностью и господством специальных органов юстиции. Таким образом, в системе органов юстиции существовали перекосы в организационном и управленческом аспектах. Основной упор делался на те подразделения, которые имели значение для высшего руководства советского государства в конкретный момент.

С 1953 г. по 1956 г. происходит свертывание и ликвидация органов союзного управления юстицией, расширение и укрепление органов республиканского управления юстицией. В середине 50-х годов XX века происходил процесс перехода функций по судебному управлению от органов юстиции к судам. Система управления при этом несколько напоминала период 1936-1938 гг., когда шел процесс передачи функций по руководству судами от судебных органов к народным комиссариатам юстиции. Минюсты и управления минюстов были окончательно дискредитированы в глазах советского партийного руководства. Ученые характеризуют этот период как «демонтаж сталинской модели юстиции» [14].

Третий этап охватывает период с 1956 по 1970 г. и характеризуется он децентрализацией управления и передачей функций управления в республиканские судебные органы. В 1963г. Министерство юстиции было ликвидировано, а его функции возложены на юридическую комиссию при Совете Министров Украинской ССР и Верховный Суд УССР, а на местах – на областные суды. В 1970 г. деятельность Министерства юстиции была возобновлена, однако сведена к функциям передаточного звена в многоступенчатой союзно-республиканской системе государственного управления бывшего СССР.

Четвертый и последний этап развития советской юстиции охватывает период с 1970 по 1991 годы и характеризуется усилением централизованно-

го управления органами юстиции через Министерство юстиции СССР.

Выводы. В представленной статье не ставится задача характеристики системы управления юстицией в современной Украине. Вместе с тем в национальном научном правовом поле продолжают дискуссии о структуре органов юстиции, их полномочиях и функциях, и самое главное, о степени эффективности их деятельности. Именно поэтому обращение к историческому опыту имеет такое важное значение. Это связано и с нечеткостью, а в ряде случаев противоречивостью понятий и концепций, связанных с понятиями «юстиция», «органы юстиции». Обращение к истории способствует не только реализации отдельных позитивных наработок для практической реализации, но и является вкладом в развитие теории юстиции путем постижения эволюции ее администрирования и создания такой модели управления юстицией, которая отвечала бы динамичным требованиям жизни.

Список использованной литературы:

1. Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. Первая. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России / С. А. Корф. – СПб. : тип.Тренке и Фюсио, 1910 – 528 с.
2. Полное собрание законов Российской империи. 1802-1803. – Т. XXVII. – Ст. 20406. – СПб. : Тип. Императ. канц., 1830. – С. 243-248.
3. Полное Собрание Законов Российской Империи. 1810-1811 – Т. XXXI. – Ст. 24.686. – СПб. : Тип. Императ. канц., 1830. – С. 687-756.
4. Министерство юстиции за сто лет. 1802-1902 : Исторический очерк. – СПб. : Сенатская тип., 1902. – 340 с.
5. История юстиции : Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minjust.gov.ua/hist.-Заголовок с экрана>
6. О конструировании Совета Народных Комиссаров : Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 18 марта 1919 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочее-Крестьянского Правительства Украины. – Х. : Вторая гос. тип., 1923. – № 19. – 18 марта 1919 г. – № 70. – Ст. 205.

7. Об утверждении личного состава Совета Народных Комиссаров : Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 18 марта 1919 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочее-Крестьянского Правительства Украины. – Х. : Вторая гос. тип., 1923. – № 19. – 18 марта 1919 г. – № 70. – Ст. 206.

8. О Юридических отделах Губернских, Уездных и Городских Исполкомов (Положение): Декрет Совета Народных Комиссаров Украины от 25 февраля 1919 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочее-Крестьянского Правительства Украины. – Х. : Вторая гос. тип., 1923. – № 15. – 23-25 февраля 1010 г. – Ст. 164.

9. Протоколы первого и второго съездов комиссаров юстиции Московской области 26-27 февраля 1918г и 16-19 апреля 1918 г. – Издание Народного комиссариата Юстиции Московской области. – М. : Софийка, 1918. – 90 с.

10. Об учреждении Народных Нотариальных Камер: Декрет Совета Народных Комиссаров Украины от 25 февраля 1919 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочее-Крестьянского Правительства Украины. – Х. : Вторая гос. тип., 1923. – № 15. – 23-25 февраля 1010 г. – Ст. 163.

11. О порядке проведения в жизнь декрета «О суде» : Циркуляр Народного Комиссариата Юстиции от 23 февраля 1919г // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочее-Крестьянского Правительства Украины. – Х. : Вторая гос. тип., 1923. – № 15. – 23-25 февраля 1010 г. – Ст. 161.

12. Козинцев А. Я. Государственная политика в системе органов юстиции СССР в 1933-1956 гг. : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / А. Я. Козинцев ; Уральская государственная Юридическая Академия. – Екатеринбург, 2010. – 21 с.

13. Отле Поль. Руководство к администрированию / Поль Отле ; пер. с франц. – М. : Изд-во НКРКИ, 1924. – 85 с.

14. Горбачева М. В. Органы юстиции в механизме современного Российского государства (Общеправовой анализ) : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Горбачева; Негосударственное образовательное учреждение «Нижегородская правовая академия». – Нижний Новгород, 2005. – 20 с.