Самохвалова Екатерина Владимировна – консультант отдела по законотворчеству и организационной работе Управления по законотворчеству, организационной и методической работе аппарата Законодательной думы Хабаровского края (г. Хабаровск). E-mail:katesakh@mail.ru

Формирование кадрового корпуса в период судебного строительства на Дальнем Востоке России (1920 по 1930 г.)

В статье анализируются особенности кадровой политики Дальневосточной республики и советской России при формировании судебных органов на Дальнем Востоке в период с 1920 по 1930 годы.

Ключевые слова: суд, закон, правосудие, юридическое образование, квалификация, кадровая политика.

К началу 1920 года Дальний Восток оставался единственным регионом, практически полностью не подчинённым власти большевиков. Из-за присутствия на его территории японских войск он являлся постоянным очагом нестабильности и напряжённости. В этих условиях советское правительство приняло решение о временном отказе от советизации территории, расположенной за Байкалом, и создании здесь буферного государства (Дальневосточной республики) [1].

Дальневосточная республика просуществовала недолго – с апреля 1920 года по ноябрь 1922 года. Однако за это время в ней удалось сформировать и наладить деятельность разветвлённой системы судебных органов.

Одной из самых острых проблем в области судебного строительства ДВР был кадровый вопрос.

В соответствии со ст. 37 Положения о Народном суде Дальневосточной Республики от 28 марта 1922 года, народными судьями ДВР могли быть лица обоего пола, пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Народное собрание ДВР и имеющие теоретическую или практическую подготовку к исполнению судебных обязанностей [2]. Таким образом, наличие высшего юридического образования не было закреплено в Положении в качестве обязательного требования к кандидату на должность судьи, предыдущие правовые акты ДВР в области судоустройства[1] такого требования также не содержали. На наш взгляд, такой подход законодателя объяснялся двумя причинами. Во-первых, в сфере судебного строительства правительство ДВР ориентировалось на практику советской России, а законодательство РСФСР (того периода[2]) также не содержало требования об обязательном наличии высшего юридического образования у лиц,

[1] До принятия Положения о Народном суде Дальневосточной республики от 28.03.1922 года вопросы судоустройства ДВР регулировались Временным положением о суде ДВР от 25.04.1920 года, а затем Временным положением о Народном суде ДВР от 09.12.1920 года

претендующих на судейские должности. Во-вторых, это было связано с нехваткой в ДВР квалифицированных кадров.

На отсутствие компетентных лиц для замещения вакантных должностей судей и работников суда поступали жалобы из всех областных отделов юстиции буферной республики. Опытные юристы не стремились занять должность судьи, так как работа на частных хозяйственных предприятиях была более выгодна, виной тому была личная материальная необеспеченность судей и тяжёлые общие условия деятельности (отсутствие оборудованных помещений, канцелярских принадлежностей, разъездных денег). С мест поступали жалобы от судей и судебных работников, в которых указывалось, что «… острая нужда, граничащая с голодом, отрывает их от выполнения прямых обязанностей в поисках посторонних заработков, чтобы удовлетворить насущные потребности, и вынуждает распродавать за бесценок имущество» [3]. Нередко из-за тяжёлых условий труда и острой нужды судьи самовольно оставляли вверенные им судебные участки. Так, на должность судьи 13 судебного участка в Забайкальской области в январе 1921 года был избран судья Андреев, который впоследствии самовольно оставил место службы, участок был передан привлечённому по мобилизации гражданину Карлашеву, имеющему высшее юридическое образование, но последний после непродолжительного периода работы также скрылся в неизвестном направлении. Самовольно оставил место службы и судья 18 судебного участка Забайкальской области Зорин [3].

Правительство пыталось решить кадровый вопрос с помощью мобилизации юристов, которая была проведена на основе Постановления Правительства Дальневосточной Республики от 16 декабря 1920 года «О возвращении из учреждений и организаций на службу в Министерство юстиции юристов, ранее состоявших в ведомстве этого министерства». Согласно данному постановлению, все лица, когда-либо служившие по судебному ведомству в должностях членов судебных мест, мировых судей, следователей и в прокурорском надзоре, состоявшие в сословии присяжных поверенных, их помощников или частных поверенных при общих судебных местах, и после образования ДВР почему-либо не находящиеся на службе по ведомству Министерства юстиции, должны были возвратиться обратно на службу в это ведомство за исключением лиц, занимающих в правительственных учреждениях должности, требующие юридических познаний и подготовки. Указанные лица должны были в двухнедельный срок со дня опубликования данного постановления явиться в Министерство юстиции в г. Чите или в областной отдел юстиции по месту проживания. Всякое уклонение от явки в указанный срок приравнивалось к дезертирству [4]. Кроме того, как отмечает Т.С. Щевцова, с целью увеличения числа юристов, работающих в отдалённых глубинных районах ДВР, был сокращён штат Министерства юстиции (в апреле 1922 года в нём насчитывалось всего

[2] В период существования ДВР в советской России вопросы судоустройства регулировались Положением о Народном суде РСФСР от 30.11.1918, а затем Положением о Народном суде РСФСР от 21.10.1920 г.

44 сотрудника) и расформированы областные отделы юстиции [5]. Однако данные меры существенных результатов не дали.

При существовавшем в народных массах недоверии к прежним судебным работникам на должности судей часто избирались лица, которые не могли справиться с судебно-следственными функциями. Нередко в судьи попадали лица, не только не знакомые с трудностью и ответственностью, с которыми связано отправление правосудия, к тому же малограмотные и не способные разбираться в действующих законах и возникающих уголовных и гражданских делах. Невелико было число людей с высшим юридическим образованием среди народных судей Дальневосточной республики (см. табл. 1).

Таблица 1

Данные о числе лиц с высшим юридическим образованием среди участковых народных судей ДВР по состоянию на июль 1922 года (по трем областям республики)

	Амурская область	**Забайкальская область**	**Прибайкальская область**
Общее количество судебных участков	19	27	10
Число вакантных должностей по состоянию на июль 1922 года	0	6	1
Количество судей с высшим образованием	5	9	5

Таблица составлена автором по следующим источникам: ГАХК. – Ф. 18. – Оп. 1. – Ед.хр. 8. – Л. 186, 187, 189

Низкая квалификация народных судей ДВР отрицательно влияла на качество и эффективность деятельности органов правосудия республики.

Анализируя работу судебных учреждений, Министерство юстиции ДВР констатировало, что деятельность народных судей характеризуется низкой пропускной способностью и высоким процентом отмененных дел. Так, за первые 4 месяца 1922 года народными судьями было рассмотрено только 30% от общего числа поступивших дел [6]. А процент отмененных решений и приговоров за 1921 год по областям республикам колебался: по уголовным делам – от 45,8% до 81%, по гражданским – от 40,4% до 44,3% [7].

Указанные показатели свидетельствовали о необходимости реформирования судебной системы ДВР. В августе 1921 года Министерством юстиции был разработан Проект «Закона о судоустройстве ДВР», в котором, в частности, предлагалось повысить требования к кандидатам на должность судьи, установить возрастной ценз (судьями могли быть граждане ДВР не моложе 25 лет), ввести требование о необходимости наличия у кандидата высшего юридического образования. Однако Дальбюро ЦК РКП(б), рассмотрев проект, отклонило его на том основании, что он урезает уже сложившиеся демократические основы правосудия, вводит

некоторые буржуазные судебные институты и ограничения [8], в связи с чем, судебная система была оставлена в прежнем виде.

В ноябре 1922 года, после изгнания с территории Приморской области образовавшегося там белогвардейского правительства и войск интервентов, Дальневосточная республика была объявлена прекратившей своё существование (с присоединением её территории к РСФСР). На территории бывшей ДВР была образована Дальневосточная область, в состав которой вошли Амурская, Забайкальская, Камчатская, Приморская (с северной частью о. Сахалин), Прибайкальская и Приамурская губернии[3].

В период формирования советских органов правосудия на территории Дальневосточного региона кадровая проблема продолжала оставаться одной из самых острых.

Статья 11 Положения о судоустройстве РСФСР 1922 года [9] устанавливала требования к кандидатам на должности судей. Это должны были быть лица, обладавшие правом избирать и быть избранными в советы, а также имевшие не менее двухлетнего стажа ответственной политической работы в рабоче-крестьянских общественных, профессиональных или партийных рабочих организациях или трех лет стажа практической работы в органах советской юстиции на должностях не ниже народного следователя.

Таким образом, хотя законодательство РСФСР также не содержало положения о необходимости наличия высшего юридического образования у кандидата на должность мирового судьи, оно предъявляло более высокие требования к указанным лицам, чем законодательство ДВР. Найти достаточное число людей, соответствующих этим требованиям и обладавших способностями для работы в судебных органах на территории, только что освобожденной от интервентов и белогвардейцев, было сложно.

Именно по этой причине Положение о судоустройстве РСФСР 1922 года было введено на территории Дальнего Востока с 1 мая 1923 года, а до его введения в регионе продолжали действовать судебные органы бывшей ДВР [10].

В отличие от кадровой политики Дальневосточной республики, правительство которой пыталось привлечь к работе в судебных органах лиц, ранее работавших в судебной системе, политика советского государства в области формирования судейского корпуса была ориентирована на увеличение в его составе лиц, поддерживающих советскую власть: членов ВКП(б) и выходцев из среды рабочих и крестьян. К «старым спецам» отношение было отрицательное, считалось, что формирование в регионе советских судебных органов при их участии обрекало указанную работу «на явный неуспех» [10].

Однако на начальном этапе советизации региона, в связи с дефицитом квалифицированных кадров, приходилось приглашать на

[3] 4 января 1926 года Дальневосточная область была реорганизована в Дальневосточный край с центром в г. Хабаровске в составе Забайкальской, Амурской, Приморской (с северной частью о. Сахалин) и Камчатской губерний. Губернское и уездное деление было заменено на областную и районную системы.

работу лиц из числа старых специалистов, лояльно относящихся к новой власти.

Так, характеризуя социальный и партийный состав народных судей г. Владивостока, председатель Приморского губернского суда А.К. Иванс отмечал что, по состоянию на 30 августа 1923 года, «… партийцев в их составе нет совсем, 30 процентов народных судей имеют высшее юридическое образование…» [12]. На заседании административно-правовой секции Владивостокского городского совета в августе 1923 года один из его членов Ким Ман Гем констатировал, что «… состав народных судей старый и еще не достаточно уяснил советское законодательство – необходимо произвести замену» [11]. Другой член городского совета тов. Шишлянников подчеркивал необходимость пополнения судебных учреждений «новым советским кадром работников» [11].

Поэтому практически сразу после назначения первых народных судей начинается процесс постепенной их замены «новыми советскими кадрами». Например, в той же Приморской губернии судейский корпус губернского суда, сформированный в мае 1923 г., в составе председателя А.К. Иванса, двух его заместителей (председателя уголовного отделения А.А. Иваненко и председателя гражданского отделения Н.В. Кулагина) а также 8 членов уже в сентябре 1923 года был существенно обновлен. На должность председателя был назначен Я. Яковлев, занимавший до этого пост председателя Забайкальского губернского суда, А.К. Иванс был снят с работы и направлен в распоряжение Народного комиссариата юстиции РСФСР. Н.В. Кулагин в «… силу его малой подготовленности к работе в столь крупном масштабе как гражданское отделение губернского суда» был направлен на высшие юридические курсы, а его место занял А.Н. Новорасов. А.А. Иваненко также был снят с должности за поступок, несовместимый с занимаемой должностью (распространял подписные листы в свою пользу со своей подписью (как председатель суда) и с печатью Приморского губернского суда). На его место был назначен Д.Н. Тогоев, впоследствии занявший пост председателя губернского суда, а с 1926 года – пост председателя Дальневосточного краевого суда. В состав членов коллегии по уголовным делам были назначены «товарищи Мягков, Сурков, Аннус», последний возглавил данную коллегию после назначения Д.Н. Тогоева председателем Губернского суда; в состав коллегии по гражданским делам были назначены «товарищи Виноградов, Шевченко, Дубенский, Аммосов» [12]. В целях увеличения партийной прослойки среди народных судей Приморской губернии в сентябре 1923 года был существенно обновлен и состав низового судебного звена.

Таким образом, в период становления советских судебных органов на территории Дальнего Востока работа в области решения кадровой проблемы была направлена на постепенное увеличение в составе судебных работников рабоче-крестьянской и партийной прослойки. В результате чего, к 1930 году из 77 народных судей Дальневосточного края 69 человек являлись членами ВКП(б), 3 – ВЛКСМ, 43 человека были выходцами из рабочей среды [13].

Вместе с тем, для эффективного функционирования судебных органов было недостаточно, чтобы должности судей занимали кандидаты, в силу своего социального положения и партийной принадлежности, поддерживающие советскую власть. Деятельность по отправлению правосудия требовала от лиц, осуществляющих ее, определенного уровня знаний в области материального и процессуального права.

Народный комиссариат юстиции, характеризуя процесс судебного строительства на Дальнем Востоке, в отчете за первое полугодие 1923 года указывал, что «… для большинства судей практическая судебная работа являлась юридической школой, поскольку 75,5% из них получили лишь низшее образование» [14].

По истечению трех лет с момента организации советских судебных органов в Дальневосточном регионе Дальневосточный краевой суд[4] в своем отчете за второе полугодие 1926 года отмечал, что «… квалификация работников низового аппарата, в большинстве, низкая» [15]. Данное положение объяснялось как общим недостатком соответствующих работников на Дальнем Востоке, так и «мизерным по сравнению с другими ведомствами» [16] размером оплаты труда, а также тяжелыми условиями работы.

В условиях недостатка квалифицированных кадров организация юридических курсов была особенно необходима.

Однако к 1926 году практика организации регулярных юридических курсов налажена в регионе так и не была [17]. В 1926 году Краевой исполнительный комитет удовлетворил ходатайство Дальневосточного краевого суда, признал необходимой организацию курсов и выделил для этих целей необходимую сумму. Однако (в связи с поздним выделением денежных средств) открытие курсов было перенесено на 1927 год [18].

Курсы были открыты в начале 1927 года в городе Хабаровске (на территории Хабаровского судебного округа), они были рассчитаны на три месяца и ориентированы на переподготовку судебных работников, однако, наиболее важным недостатком этих курсов являлся неохват ими всего Дальнего Востока. Отпущенных Краевым исполнительным комитетом средств хватило лишь на оплату преподавателей, помещения и приобретения учебных пособий, средств на стипендию отпущено не было, в связи с чем, окружные суды должны были посылать на курсы слушателей за свой счет. Это обстоятельство – в связи с ограниченным финансированием судебных органов, а также большой загруженностью судебных работников – не дало возможности привлечь на курсы слушателей со всей территории Дальневосточного края [18]. С 1927 года краевые курсы в городе Хабаровске действовали постоянно, но для повышения квалификации судебных работников по всему краю этого было недостаточно. Необходима была также организация краткосрочных курсов в судебных округах, однако, из-за нехватки финансовых средств к 1930 году организовать их так и не удалось.

[4] Дальневосточный краевой суд был образован 1 мая 1926 года.

Другой формой подготовки новых работников являлось практикантство, которое также не могло обеспечить необходимого количества квалифицированных работников. Так, в 1926 году в распоряжении Владивостокской постоянной сессии Краевого суда было всего три практиканта, в их числе две женщины. По результатам практики, две практикантки были приняты на работу в уголовный отдел сессии, один практикант избран народным судьей судебного участка №1 [19]. Кроме того, необходимость замещения тех или иных вакансий не давала возможности продолжительного практикантства и, как следствие этого, не позволяла получить достаточный опыт работы перед назначением на должность.

К 1929 году основным и наиболее удачным методом подбора работников для судебных органов была признана практика выдвижения на судебную работу рабочих с производства и крестьян, так как именно данный метод наиболее способствовал «орабачиванию» состава судебных органов и приближению его к народным массам. Выдвиженцы же назначались на судебную работу после прохождения практики в судебных органах. К 1930 году штаты народных судов пополнялись преимущественно за счет рабочих – выдвиженцев, к указанному году в составе нарсудов их было 38,9% [13].

Таким образом, в исследуемый период проблема подбора кадров для работы в судебных органах стояла очень остро как при формировании судебных органов ДВР, так и в процессе становления в регионе советских органов правосудия. При этом, если политика буферной республики в кадровом вопросе была направлена на привлечение к работе в судах «старых» специалистов, имеющих опыт работы в судебном ведомстве, то правительство большевиков при формировании кадрового состава судебных работников стремилось обеспечить привлечение к процессу отправления правосудия лиц, активно поддерживающих советскую власть. При этом, недостаток теоретических знаний и опыта у лиц, привлекаемых к работе в советских судебных органах, компенсировался, по большей части, в процессе их практической деятельности, так как созданные в конце исследуемого периода на территории Дальневосточного края краевые юридические курсы не могли полностью решить проблему повышения квалификации судебных работников всего региона.

Литература и источники:

1. *Щагин, Э. М. В.И. Ленин и создание Дальневосточной республики / Э. М. Щагин. – Владивосток, 1985. – С. 22.*

2. Положение о Народном Суде Дальневосточной Республики от 28 марта 1922 года // Собрание узаконений и распоряжений правительства ДВР. – 1922. – № 5 (21). – Ст. 127.

3. ГАХК. – Ф. 18. – Оп. 1. – Ед. хр. 8. – Л. 182 – 194.

4. Собрание узаконений и распоряжений правительства ДВР. – 1920. – № 3. – Ст. 94.

5. Щевцова, Т. С. Судебные системы Сибири и Дальнего Востока 1917 – 1922 гг. Историка – правовое исследование : дисс. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т. С. Шевцова. – М. : РГБ.2005. – С. 122. –. – Режим доступа: http://diss.rsl.ru

6. Вестник ДВР. – 1922. – № 3. – С. 30.

7. ГАХК. – Ф. 18. – Оп. 1. – Ед.хр. 8. – Л. 194.

8. Сонин, В. В. Становление Дальневосточной республики (1920 – 1922) / В. В. Сонин. – Владивосток : Издательство Дальневосточного университета, 1990. – С. 237.

9. Положение о судоустройстве РСФСР от 31 октября 1922 года // СУ РСФСР. – 1922. – № 69. – Ст. 902.

10. ГАХК. – Ф. 58. – Оп. 1. – Ед. хр. 85. – Л. 33.

11. ГАПК. – Ф. Р-85. – Оп. 1. – Д. 1б. – Л. 9,9 об.

12. ГАПК. – Ф. П-61. – Оп. 1. – Д. 97. – Л. 92, 92 об.

13. РГИА ДВ. – Ф. Р-2413. – Оп. 4. – Д. 1671. – Л. 91.

14. Вдовенков, В. М. Хабаровский краевой суд / В. М. Вдовенков, Л. В. Шунина. – Хабаровск : Издательский дом «Приамурские ведомости». – 2004. – С. 29.

15. ГАХК. – Ф. П-2. – Оп. 2. – Д. 217. – Л. 105.

16. ГАПК. – Ф. П-67. – Оп. 1. – Д. 190. – Л. 25 об.

17. ГАХК. – Ф. П-2. – Оп. 2. – Д. 247. – Л. 15.

18. ГАХК. – Ф. П-2. – Оп. 2. – Д. 247. – Л. 49.

19. ГАПК. – Ф. П-67. – Оп. 1. – Д. 80. – Л. 66.