УДК 340.5 DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-2-31-37

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ДОНСКОГО КАЗАЧЬЕГО ВОЙСКА (1703 – 1920 ГГ.)

Небратенко Геннадий Геннадиевич доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и процесса, Таганрогский институт управления и экономики (347900, Россия, г. Таганрог, ул. Петровская, 45/47); профессор кафедры теории и истории права и государства, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: gennady@nebratenko.ru

Диденко Николай Сергеевич кандидат юридических наук, начальник кафедры уголовного процесса, Ростовский юридический институт МВД России (ФГКОУ ВО РЮИ МВД России) (344015, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83). E-mail: Nsd.1982@yandex.ru

Карягина Анжелика Владимировна кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса, Таганрогский институт управления и экономики (347900, Россия, г. Таганрог, ул. Петровская, 45/47). E-mail: a.karyagina@tmei.ru

Аннотация

Российское государство за более чем тысячелетнюю историю накопило значительный опыт преобразований в различных сферах правовой действительности. Многие из реформ заслуживают углубленного исследовательского внимания, поскольку содержат возможные модели проведения современных преобразований. Этот историко-прикладной опыт представляет интерес для науки и практики, особенно, воплощение реформ в жизнедеятельности регионов, поскольку в Российскую империю входило множество самобытных субъектов, отличавшихся по своему юридическому статусу. Одному из таких субъектов посвящена настоящая статья, т. к. Область Войска Донского, как и Уфимская губерния, имела специфику становления органов предварительного расследования, отличную от иных регионов государства. Однако учреждение централизованного разветвленного аппарата предварительного расследования и совершенствование уголовно-процессуального законодательства в досоветский период всегда являлись актуальными задачами, стоящими перед правительством. Даты в тексте приведены по Юлианскому календарю, т.е. по «старому стилю».

Ключевые слова: *история органов предварительного расследования, органы предварительного следствия, органы дознания, следственная реформа, судебная реформа, полиция, жандармерия, сыскные отделения, охранные отделения, Донское казачье войско, Область Войска Донского.*

Российская империя являлась унитарным государством, что не мешало обеспечивать политические и культурные права национальностей на региональном и местном уровнях, при этом специфика государственно-правового развития обеспечивалась политикой юридического плюрализма, выраженной в отсутствии всеобщего распространения права во времени, в пространстве и по кругу лиц. В связи с этим основная

часть реформ первоначально проводилась в Центральной России, и потом уже в Царстве Польском, Великом княжестве Финляндском, Закаспийском, Кавказском и Туркестанском краях, на Урале и в Сибири, а также в Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Тургайской, Уральской областях и на территории Донского казачьего войска. Субъектами империи также считались градоначальства, численность которых доходила до 10, и среди них учрежденное в 1904 г. Ростовское на Дону.

Непрерывное формирование органов предварительного расследования в Донском казачьем войске происходило с 1703 по 1920 гг., и нижняя точка летоисчисления связана с появлением царской грамоты от 11.06.1703 г. с красноречивым наименованием «О посылке стольников Кологривова и Пушкина для собрания сведений о времени поселения старых и новых казачьих городков по рр. Дону… и о том, кто из казаков, откуда и когда пришли и задолго ли до Азовских походов…» [1, с. 219 – 220]. Верхняя точка периодизации связана с ликвидацией советской властью Всевеликого Войска Донского и с отрицанием их исторического преемства. По своему содержанию рассматриваемая эпоха состоит из трех периодов: в 1703 – 1800 гг. – зарождение правоохранительных органов, в 1801 – 1873 гг. – становление органов предварительного расследования, в 1874 – 1920 гг. – этап их динамичного развития, но с последующей ликвидацией существовавшей правоохранительной системы в ходе Гражданской войны.

В рамках первого периода регулярные правоохранительные органы на территории Донского казачьего войска отсутствовали, а их обязанности выполнялись уполномоченными должностными лицами, осуществлявшими расследование государственных преступлений, при этом квалификация остальных правонарушений осуществлялась органами региональной власти на основе обычного права. Эти особенности отражали уровень развития всей правоохранительной системы в XVIII столетии и роль региональной правовой культуры, которая имела собственную специфику, предопределяя необходимость ее исследования современными учеными [2]. В остальной части империи не существовало аналогичного регулярного следственного аппарата, хотя появление первого подразделения произошло 25.07.1713. Этот факт нашел свое закрепление в постановлении Правительства Российской Федерации от 27.08.2013 № 741 «О дне сотрудника органов следствия Российской Федерации».

Законное расследование преступлений, совершенных в Войске Донском, в тот период неотделенное от стадии розыска преступников, производилось только в особых случаях по царскому повелению, а в остальных осуществлялось самим казачеством, считаясь его прерогативой, именуемой «казачий присуд», являвшийся институтом обычного права донского казачества [3, с. 9 – 13]. Впрочем, отправка российских чиновников на Дон стала прецедентом, и 06.07.1707 появился указ «О сыске беглых в донских городках», для исполнения которого командировали майора гвардии князя Юрия Долгорукова во главе небольшого военного отряда. Однако карательные методы работы, связанные с насильственной высылкой с Дона «беглых крестьян», привели к массовым беспорядкам, повлекли уничтожение «правоохранительного подразделения» на реке Айдар, а для подавления восстания, возглавленного атаманом Кондратом Булавиным, пришлось направить усиленный отряд во главе с майором гвардии Василием Владимировичем Долгоруким, братом погибшего офицера.

В 1721 г. Войско Донское, как субъект Российской империи, перешло в ведение Военной коллегии, которой было вменено в обязанность осуществление по территориальной принадлежности предварительного расследования преступлений, совершенных казаками на военной службе, а также любые дела с участием войскового старшины, награжденного чинами, орденами и дворянскими патентами. По возбужденным делам в конторе государственной коллегии или в ближайшем от места совершения преступления военном гарнизоне учреждалась временная «следственная комиссия», и по резуль-

татам на утверждение готовилось мотивированное представление, содержавшее краткое описание расследования и предполагаемое наказание (экстракт). Преступления против государства, а равно все дела политического характера расследовались в Сенате и в «Канцелярии тайных и розыскных дел» (1731 – 1762 гг.), при этом обвиняемые конвоировались для проведения допросов в Москву или Санкт-Петербург. Исполнение обвинительных приговоров производилось на Дону, исключая резонансные процессы, связанные с наказанием организаторов восстаний, которые возглавляли Степан Разин и Емельян Пугачев. Однако по ходатайству регионального правительства, с разрешения главы государства, расследование некоторых уголовных дел происходило в административном центре края, а мера вины и наказание определялись по «казацкому обыкновению», что являлось атавизмом так называемого «казачьего присуда». Так произошло по делу наказного атамана Романа Емельянова «о нераспорядительности во время пожара, уничтожившего 12.09.1744 большинство строений Черкасска» [3, с. 46].

Расследование «бытовых преступлений», то есть совершенных вне воинской службы (в бытность на Дону) и не связанных с покушением на государственные устои, осуществлялось Войсковой канцелярией, считавшейся региональным правительством, которое на основе обычного права единолично выносило приговоры в отношении подведомственных лиц. С 1743 г. край административно был разделен на округа, в которые для «расследования уголовных дел» войсковым атаманом Данилой Ефремовым назначались «нарочные старшины», причем с середины XVIII в. они именовались «сыскными старшинами». Однако применение обычаев в уголовном процессе противоречило принципу законности, и 14.02.1775 императрицей Екатериной II был утвержден доклад «Об учреждении Гражданского правительства в пределах Войска Донского для правления земских дел»[1]. Согласно докладу региональное правительство при осуществлении своей деятельности обязывалось руководствоваться российским законодательством, но с соблюдением казачьих привилегий.

Окружные органы власти также претерпели изменения, трансформируясь в «сыскные начальства», и хотя их статус был схож с положением «нижних земских судов», чиновники, состоявшие «у производства следственных дел», все равно продолжали использовать казачьи обычаи. Однако Военная коллегия требовала соблюдения законности, поэтому войсковой атаман издал «Инструкцию о производстве исследования сыскными начальствами преступлений» от 01.06.1786 и «Наставление сыскным начальникам» от 21.09.1797, а для расследования резонансных преступлений создавались временные «следственные комиссии».

Наконец, завершающей вехой в зарождении следственных органов стал Указ от 06.09.1800 г. «О назначении присутствующих в Войсковую канцелярию Донского войска и о учреждении зависящих от оной Канцелярии Экспедиций для решения уголовных, гражданских, тяжебных и казенных дел». Согласно указу, при региональной правительстве появилась «Экспедиция криминальных дел», которая «подлежащие дела производила и решала на основе общих узаконений», и 06.09.1800 г., являясь исторически достоверной датой, может быть признано Днем сотрудника органов следствия Ростовской области. «Экспедиция криминальных дел» стала первым официально созданным специализированным регулярным органом, осуществлявшим предварительное расследование уголовных дел. Кроме того, указом Павла I от 08.10.1800 г. учредили «Экспедицию полиции в городе Черкасске»[2], в штате которой состоял «пристав уголовных дел».

Между тем, в 1801 – 1873 гг. происходило становление функции предварительного расследования, базирующегося на законодательстве, имевшем адресный характер. Лекала реформ, проводимых в Центральной России, примерялись выборочно, с отсрочкой на

[1] ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 20. № 14.252.
[2] ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 26. № 19.547; Т. 26. № 19. 591.

межведомственное согласование и на внесение изменений в законодательство о правовом статусе казаков. Указом Александра I от 25.12.1802 г. Экспедиция криминальных дел упразднялась, а находившиеся в производстве дела передавались в сыскные начальства, преобразуемые в виде «уездных и нижних земских судов в соединении, которые по просьбам и жалобам, производя следствие, решают дела на основании законов». В результате одновременно выполнялись функции полиции, органов предварительного расследования и суда. Царским указом от 06.02.1804 г. уточнялось, что «…все дела, уголовной части принадлежащие, должны быть назначаемы по порядку в сыскных начальствах, яко первой инстанции»[1].

В таком виде правоохранительные органы подошли к 1819 г., когда началась разработка проекта «Положения об устройстве Донского войска», но до его завершения усилилась формализация уголовного процесса, обеспечиваемая «стряпчими»: 30.06.1822 г. Александр I подписал указ «Об определении в Канцелярию Войска Донского двух казенных и уголовных дел и семи окружных Стряпчих…». Впрочем, проект Положения, утвержденный 26.05.1835 г., предусматривал дихотомию уездного и нижнего земского суда, и за счет учреждения «окружных судных начальств» разукрупнялись «окружные сыскные начальства», а при Новочеркасской полиции состоял следственный пристав[2]. Таким образом, были разделены судебные и полицейские функции, при этом предварительное расследование осуществлялось различными правоохранительными органами, не являясь самостоятельной инстанцией.

Сформировавшаяся правоохранительная система на территории Донского казачьего войска функционировала до 1867 г., когда стала осуществляться ее реформа, и начался переход «следственных подразделений» в состав судебных. Однако для российских губерний «Учреждение Судебных Следователей» и «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок» были утверждены 08.06.1860 г., то есть несколькими годами ранее. В результате принятия 31.10.1867 г. «Правил об устройстве полиции города Новочеркасска» следственный пристав оставался при полиции только до введения на Дону мировых и окружных судов, а производство дознания предусматривалось осуществлять полицейскими приставами, курировавшими части города (частными приставами), и их помощниками. Согласно «Временным правилам об устройстве полиции в округах Войска Донского» от 05.12.1867 г. подведомственная окружным сыскным начальствам территория подразделялась на районы, именовавшиеся заседательскими участками[3]. До введения судебных следователей «участковые заседатели» расследовали уголовные дела, проводили «дознание событий и фактов, содержащих признаки преступления», и рассматривали административные деликты.

Наконец, 30.05.1870 г. были опубликованы «Временные правила о введении мировых судебных установлений в Земле Войска Донского впредь до введения земских учреждений», которые уполномочивали мировые суды рассматривать административные деликты и «незначительные по тяжести преступления». По ним полиция осуществляла соответственно административное производство и дознание, направляя материалы в суд [4, с. 65]. Кроме того, 20.03.1873 г. было утверждено мнение Госсовета «О введении Судебных Уставов 20 Ноября 1864 года… в Области Войска Донского»[4]. На его основе образовались Новочеркасский и Усть-Медведицкий окружные суды, включавшие «судебных следователей». По уголовным делам, находившимся в юрисдикции окружных судов, осуществлялось «предварительное и формальное производство». Участковые заседатели и приставы проводили «предварительное», осуществляя безотлагательные

[1] ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 27. № 20.156; Т. 28. № 21.142.
[2] ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 38. № 29.094; Собр. 2. Т. 10. № 8163.
[3] ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 42. № 45119; № 45242.
[4] ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 45. № 48370; Т. 48. № 52034.

действия и составляя протоколы, к которым предъявлялись упрощенные требования, и в суде принимались даже устные показания полицейских, но за «формальное производство» отвечали судебные следователи, при этом прокуратура занималась надзором и за дознанием, и за следствием, возглавляла обвинение.

Таким образом, дознание одновременно могло являться не только формой предварительного расследования, но и его стадией, что являлось атавизмом существовавшей в дореформенный период системы «стряпчих», непосредственно занимавшихся формализацией уголовных дел, породив русский афоризм «состряпать дело». Согласно содержанию правоохранительных реформ: следственной 1860 г., судебной 1864 г. и жандармской 1867 г., да и коннотации терминов «дознание» и «следствие», полиция первоначально занималась дознанием о фактах, которые могли свидетельствовать о совершении преступления, и при их наличии передавала дело судебным следователям. Исключением из этого являлись преступления небольшой тяжести, а также против государства (крамола), к расследованию которых судебные следователи могли не привлекаться.

В результате к 1874 г. в Области Войска Донского была сформирована система предварительного расследования, являвшаяся частью общероссийской, что создало условия для дальнейшего развития, осуществлявшегося на основе адресного правотворчества, направленного на расширение штатной численности судебных следователей, участковых заседателей и участковых приставов. Впрочем, в связи с присоединением в 1888 г. части Приазовья в Области Войска Донского появился Таганрогский окружной суд, а также Донское областное жандармское управление, Владикавказское жандармское полицейское управление железных дорог и Таганрогское отделение Харьковского управления.

Подразделения российской жандармерии с 1871 г. по месту своей дислокации, как и полиция, осуществляли дознание (предварительное производство), впрочем, только государственных преступлений, что усиливало значимость первоначального выявления и фиксации следов и фактов, свидетельствующих о совершении преступления, а также задержания правонарушителей. Политический характер рассматриваемых дел, а также необходимость обеспечения режима ограниченного пользования сведениями, составляющими государственную тайну, предопределили возможность изъятия из юрисдикции судебных следователей «государственных преступлений», в первую очередь, подведомственных военной юстиции, а затем и всех прочих, что приводило к ограничению прав человека, но повышало эффективность работы жандармерии. В деятельности последней, в отличие от судебных следователей, отсутствовала состязательность «по линиям обвинения и защиты», а в уголовном процессе прослеживался «карательный уклон».

Между тем, структурные подразделения жандармерии, непосредственно не связанные с осуществлением предварительного расследования, в своей работе руководствовались приемами и методами оперативно-розыскной деятельности. Непосредственное сопряжение функций розыска и предварительного расследования в рамках жандармерии позволяло более эффективно обеспечивать правопорядок, выявляя лиц, задействованных в «неоконченных преступлениях» экстремистской и террористической направленности, своевременно пресекать их противоправную деятельность, а также заниматься профилактикой возникновения правонарушений в последующем. Однако правительство Николая II предприняло реформу сложившейся системы, и в начале XX в. появились так называемые «охранные отделения»: в 1902 г. учредило Донское розыскное отделение, которое в 1903 преобразовалось в одноименное «охранное отделение». С 1904 г. жандармерия по всем «государственным преступлениям» завершенные уголовные дела стала непосредственно направлять в суд, минуя судебное следствие.

Вместе с тем, серьезные изменения в правоохранительной системе продолжились, и в 1906 г. при Ростово-Нахичеванской полиции появилась «сыскная часть», наделенная

правом дознание по общеуголовным преступлениям. В том же году это право было предоставлено жандармским полицейским управлениям железных дорог, которые прежде уголовные дела «о крамоле» передавали в областные и губернские жандармские управления по территориальной принадлежности [5]. В 1908 г. при органах правопорядка областного Новочеркасска и окружного Таганрога учредили «сыскные отделения», также осуществлявшие функцию. В 1912 г. ростовская «сыскная часть» была трансформирована в сыскное отделение, а в 1913 г. Донское охранное отделение стало «розыскным пунктом».

В завершение следует отметить, что поступательное развитие органов, осуществлявших предварительное расследование, продолжалось до 1914 г., когда Российская империя достигла наивысшей точки своей мощи, затем начала приближаться к распаду унитарной государственности. В начале 1920 г. следственные органы, прежде существовавшие на территории Донской области, были ликвидированы советской властью, заменялись «народными следователями». Однако накопленный профессиональный опыт носит для современников не только фундаментальный, но и прикладной характер, являющийся частью российской правовой культуры, апробирован временем, юридической действительностью и судебной практикой, заслуживая исследования, особенно в свете пролонгации реформ правоохранительной системы Российской Федерации, неотъемлемой частью которой выступают органы предварительного расследования.

Литература

1. Акты, относящиеся к истории Войска Донского / Сост. А.А. Лишин: Т. 1. Новочеркасск, 1891.
2. *Шатковская Т.В*. Смысл и назначение современных историко-правовых исследований // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 2. С. 10 – 15.
3. *Небратенко Г.Г.* История донской полиции и суда: учебное пособие: Ч. 1. Ростов н/Д, 2017.
4. *Карягина О.В.* История становления института дознания в уголовном процессе России // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2016. № 1.
5. *Краковский К.П.* Политическое дознание во второй половине XIX – начале XX века // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2012. № 5. С. 315 – 344.

Nebratenko Gennady Gennadievich, Doctor of law, Professor of the Department of criminal law and procedure, the Taganrog Institute of Management and Economics (45/47, Petrovskaya str., Taganrog, 347900, Russian Federation); Professor of the department of the theory and history of law and state, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: gennady@nebratenko.ru

Didenko Nikolay Sergeyevich, Candidate of law, Head of the criminal procedure Department, Rostov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russia (83, Eremenko St., Rostov-on-Don, 344015, Russian Federation). E-mail: Nsd.1982@yandex.ru

Karyagina Anzhelika Vladimirovna, Candidate of sociological sciences, associate Professor, associate Professor of the Department of criminal law and process, the Taganrog Institute of Management and Economics (45/47, Petrovskaya str., Taganrog, 347900, Russian Federation). E-mail: a.karyagina@tmei.ru

FORMATION OF BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION IN THE TERRITORY OF THE DON COSSACKS (1703 – 1920)

Abstract

For more than a thousand years of history, the Russian state has accumulated a massive experience of transformations in various areas of legal reality. Many of the reforms deserve in-depth

research attention because they contain possible models for modern transformations. This historical and applied experience is of interest to science and practice, especially the embodiment of reforms in the life of the regions, since the Russian Empire was made up of many distinctive entities that differed in their legal status. This article is devoted to one of these entities, because the Don Region, like the Ufa province, had the specifics of the establishment of preliminary investigation bodies, different from other regions of the state. However, the establishment of a centralized branched apparatus of preliminary investigation and the improvement of criminal procedure legislation in the pre-Soviet period have always been urgent tasks facing the government. Dates in the text are given according to the Julian calendar, that is, according to the «old style».

Keywords: *history of preliminary investigation bodies, preliminary investigation bodies; inquiry bodies, investigative reform; judicial reform; police; gendarmerie; detective departments; security departments, don Cossack army, don army Region.*

References

1. Akty, otnosyashchiesya k istorii Vojska Donskogo / Sost. A.A. Lishin: T. 1. Novocherkassk, 1891.
2. SHatkovskaya T.V. Smysl i naznachenie sovremennyh istoriko-pravovyh issledovanij // Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik. 2015. № 2. S. 10 – 15.
3. Nebratenko G.G. Istoriya donskoj policii i suda: uchebnoe posobie: CH. 1. Rostov n/D, 2017.
4. Karyagina O.V. Istoriya stanovleniya instituta doznaniya v ugolovnom processe Rossii // Vestnik Taganrogskogo instituta upravleniya i eko-nomiki. 2016. № 1.
5. Krakovskij K.P. Politicheskoe doznanie vo vtoroj polovine XIX – nachale XX veka // Istoriko-pravovye problemy: novyj rakurs. 2012. № 5. S. 315 – 344.

УДК 34 DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-2-37-42

СУДЕБНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В КОНТЕКСТЕ АНГЛОСАКСОНСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТРАДИЦИИ (ЧАСТЬ 1)

Кича Мария Вячеславовна кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства, Ростовский филиал, Российский государственный университет правосудия (344010, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, 66).
E-mail: kichamv@mail.ru

Аннотация

Настоящая статья является первой в запланированной серии статей, посвященных судебному правотворчеству в контексте англосаксонской юридической традиции. Данная тема представляет особый интерес для отечественной юридической науки, которая формировалась и развивалась в условиях романо-германской правовой семьи – совершенно отличной от англосаксонской. Используя англоязычные источники, автор отмечает неразрывную связь судебного правотворчества и общего права в целом. Также автором предприняты попытки объяснить судебное правотворчество с историко-правовой и юридико-доктринальной позиций.

Ключевые слова: *англосаксонская правовая семья, судебное правотворчество, судебный прецедент, прецедентное право, общее право, юридическая доктрина, норма права, форма права.*

Результаты судебного правотворчества являются самостоятельной формой права в англосаксонской правовой семье. Данный момент воспринимается как отличительная традиция общего права – в первую очередь, юристами, воспитанными в правовых системах, где наличествует кодификация правовых норм.