

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

А. В. Миликова*

Уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия в общем механизме государственного управления

Аннотация. Статья посвящена комплексному доктринально-правовому анализу уголовно-процессуальных актов органов предварительного следствия в общей системе правовых актов управления как наиболее эффективных юридических инструментов публичного администрирования.

Рассматривая уголовное судопроизводство в целом и предварительное расследование в частности как особую разновидность государственного управления, специфическую форму реализации исполнительно-распорядительных функций государства, автор приходит к выводу, что уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия являются структурным элементом единой системы правовых актов управления, образуя в ней самостоятельную подсистему.

В этой связи в статье обосновывается позиция, что правовая природа уголовно-процессуальных актов органов предварительного следствия во многом соответствует общим принципам и постулатам, присущим в целом правовым актам государственного управления. А их теоретическая основа и соответствующая законодательная база подлежат рассмотрению, осмыслению и развитию в контексте общих методологических закономерностей, выявленных и проанализированных в теории права и государства и административно-правовой науке, но с учетом специфики, обусловленной обособленной сферой уголовно-процессуального регулирования, особым назначением уголовного судопроизводства и вытекающим из него особым характером уголовно-процессуальной формы и уголовно-процессуальных гарантий.

Ключевые слова: органы предварительного следствия, полномочия следователя, правовые акты управления, правоприменительные акты, предварительное следствие, решения следователя, субъекты государственного управления, уголовно-процессуальные акты, уголовно-процессуальные документы, уголовно-процессуальные решения.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.122-133

На всем протяжении своего существования и развития человечество стремилось выработать наиболее удобные, комфортные, соответствующие определенному историческому периоду формы и прикладные технологии закрепления, хранения и передачи полезных

© Миликова А. В., 2019

* Миликова Анна Владимировна, заместитель директора Института права Волгоградского государственного университета, старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики
Milikova_AV@mail.ru
400062, Россия, г. Волгоград, просп. Университетский, д. 100

сведений. Первоначально люди делились информацией об окружающем мире при помощи мимики, жестов, голоса и других коммуникативных средств. А важнейший этап в эволюции общества был связан с возникновением осмысленной речи и языка, которые обусловили появление первых в истории методик информационного обмена между индивидами.

И все же наиболее значимым событием, своеобразной отправной точкой для всего последующего развития социума стало изобретение письменности. Этот способ передачи и восприятия людьми сведений предопределил сущность и характер базовых механизмов работы с информационными ресурсами на долгие годы, уготовив письменным документам роль основной формы фиксации информации.

Под документами (от лат. *dokumentum* — образец, свидетельство, доказательство) обычно понимаются материальные объекты, в которых с помощью знаков, символов и прочих элементов естественного или искусственного языка зафиксированы сведения о каких-либо фактах¹. Документирование появилось еще в глубокой древности (в виде записей, грамот, досок и т.п.) и сопровождало всей дальнейшей истории развития общественных и иных отношений между социальными субъектами: отдельными лицами, группами лиц, государством или иными властными субъектами и т.д. Даже в современных условиях, характеризующихся научно-техническим прогрессом, появлением множества иных способов хранения и передачи информации, сопряженных в первую очередь с использованием фото-, аудио-, видеотехники, компьютерных средств и систем, письменные документы продолжают достаточно активно использоваться в различных сферах жизнедеятельности, а в некоторых по-прежнему сохраняют первостепенное значение.

По известным причинам наибольшее распространение письменные документы получили

именно в правовой сфере, включающей правотворческую, правоприменительную, правоохранительную, правозащитную и другие виды юридической деятельности. Ввиду необходимости надлежащей материальной фиксации в доступной для общества форме как самих правовых норм, так и регулируемых ими правоотношений юриспруденция является «основным потребителем» письменных документов, очень широко использует их потенциал для закрепления, хранения и передачи правовой информации. Причем одно из самых важных направлений юридической деятельности, осуществляемой посредством документооборота, работы с большими массивами правовых документов, — это деятельность государственно-управленческого характера, которая, наряду со своей правовой оболочкой, является типичной разновидностью управления в более пространном, универсальном, как бы философском понимании.

Попутно отметим, что в подобном контексте управление рассматривается как сложный, комплексный, многогранный и многоаспектный феномен, представляющий совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия управляющего субъекта на управляемый объект для достижения определенного результата². А связанные с ним проблемы входят в предмет специальной отрасли научного знания — теории управления.

Правовая природа государственного управления обуславливает документальную фиксацию подавляющего большинства осуществляемых административных процедур (форм). В этой связи Л. Л. Попов совершенно справедливо отмечает, что необходимость процессуального оформления государственного управления и работы органов исполнительной власти является очевидной, поскольку оно способствует упорядоченности и эффективности их функционирования³. В таких документах на-

¹ Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. М. : Мегатрон-XXI, 2000. С. 61.

² Подробнее об этом см., например: Теория управления : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Инфра-М, 2009. С. 31.

³ Попов Л. Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 97.

ходит свое отражение вся публичная деятельность государственных органов и их должностных лиц по проведению самых разнообразных действий и принятию решений управленческого характера, а также по выполнению других предписаний закона. И среди всего множества этих документов особое место традиционно занимают так называемые *правовые акты управления*.

Слово «акт», происходящее от латинского *actus* — «действие», имеет в русском языке несколько значений, смысл которых можно свести к двум базовым дефинициям. Во-первых, под актом следует понимать единичное действие, поступок, отдельное проявление какой-либо деятельности. И во-вторых, это официальный документ, связанный с удостоверением тех или иных обстоятельств, в том числе вызывающих правовые последствия⁴. Проще говоря, широкое, лингвистическое толкование понятия «акт» предполагает его двойственную сущность: как действия или как документа.

Вместе с тем более узкий, сугубо юридический подход обуславливает объединение, интеграцию различных пониманий термина «акт» в какую-то единую, унифицированную правовую категорию. Ведь из-за необходимости материальной фиксации правоотношений (о чем мы уже писали выше) действие или решение (то есть акт-поступок) полномочного субъекта подлежит обязательному оформлению в виде соответствующего акта-документа. С другой стороны, правовой акт-документ по своему содержанию всегда представляет собой форму закрепления какого-либо юридического действия или решения; обратное просто бы лишало его всякого смысла. Таким образом, правовой акт имеет сложную природу, одновременно являясь и формой волеизъявления участника

правоотношения, и юридическим документом, удостоверяющим это волеизъявление.

В публикациях по общей теории права ученые обычно называют правовым актом некое властное волеизъявление государственного органа, должностного лица или иного полномочного субъекта, которое отражено в письменном документе, носит официальный характер и, обладая юридической силой, нацелено на урегулирование определенных социальных отношений⁵. Издание правовых актов органами и должностными лицами, осуществляющими государственно-управленческую деятельность, представляет собой наиболее эффективный юридический инструмент публичного администрирования, основную форму управленческих действий. С помощью актов устанавливается правовая связь между субъектами и объектами государственного управления, реализуются управленческие функции органов власти, связанные с ведением государственной политики во всех сферах жизнедеятельности, и решаются иные возложенные на них задачи. Поэтому в науке административного права различные проблемы, касающиеся актов управления, традиционно занимают одно из центральных мест. На протяжении многих лет они не теряют своей актуальности и привлекают пристальное внимание исследователей⁶.

В самом общем виде правовой акт управления можно рассматривать как управленческое решение, а именно как выраженное на основе материально-правовой нормы и в соответствии с процессуально-правовой нормой властное веление субъекта государственного управления, предопределяющее поведение подвластного субъекта (субъектов), которое нацелено на возникновение (изменение либо прекращение) правоотношений или состояний в сфере

⁴ Например: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М. : А Темп, 2006. С. 21.

⁵ *Алексеев С. С.* Собрание сочинений. М. : Статут, 2010. Т. 3 : Проблемы теории права. С. 670 ; *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. Волгоград : ВолГУ, 2009. С. 435.

⁶ *Васильев Р. Ф.* Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие. М. : МГУ имени М. В. Ломоносова, 1987. С. 5—44 ; *Старилов Ю. Н.* Действие правовых актов управления // *Юридические записки*. 2000. № 13. С. 172—218 ; *Уманская В. П.* Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика / под ред. Б. В. Россинского. М. : Юнити-Дана, 2013. С. 48—88.

государственного администрирования⁷. Одновременно следует обратить внимание, что до настоящего времени в системе действующего правового регулирования отсутствует легальная (нормативно определенная) дефиниция правового акта управления; какой-либо специальный федеральный закон об административных актах до сих пор не принят. В этой связи в понимании данной правовой категории существует некоторая неопределенность, побуждающая к научным дискуссиям. Причем на современном этапе развития юридической науки одна из таких дискуссий касается предметной области применения правовых актов управления, то есть отраслевой принадлежности правоотношений, на которые эти акты оказывают свое регулятивное воздействие, и соответствующих сфер правового регулирования.

На первый взгляд ответ на данный вопрос вполне очевиден: область применения рассматриваемых актов — это государственное управление, складывающееся из правоотношений исполнительно-распорядительного характера и, следовательно, входящих в сферу административно-правового регулирования. Поэтому некоторые авторы прямо называют такие акты административно-правовыми⁸, рассматривая их исключительно в контексте деятельности органов исполнительной власти⁹.

Однако с подобной позицией согласиться достаточно сложно. Ведь в настоящее время категорию «государственное управление» можно рассматривать как в узком, так и в широком смысле. Узкий, как бы «традиционный» подход к государственному управлению действительно предполагает его отождествление с административной деятельностью специальных субъектов —

органов исполнительной власти (федеральных и субъектов РФ), а также их должностных лиц. Причем ввиду целого ряда обстоятельств, достаточно подробно проанализированных учеными-административистами, в нашей стране в течение многих лет именно узкий подход являлся доминирующим, а субъектами государственного управления считались лишь органы (должностные лица), наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями.

Тогда как широкий подход увязывает государственное управление с функционированием всей системы органов государственной власти, включающей, наряду с исполнительными, органы законодательной власти, прокуратуры, суды и т.д., то есть характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны управляющих (властных) субъектов на общественные отношения. Подобные идеи высказывались отдельными учеными еще в советский период¹⁰. Однако, как отмечает Б. В. Россинский, наиболее активно эта позиция стала использоваться в литературе по административному праву после отказа в Конституции РФ от употребления термина «органы государственного управления» и, таким образом, от фактического законодательного нивелирования узкого понимания управления как атрибута исключительно исполнительных органов. Хотя при этом новый (широкий) подход пока еще трудно приживается в умах исследователей¹¹. И тем не менее автор абсолютно прав, полагая, что старый (узкий) подход уходит в прошлое, а категория «государственное управление» требует современной широкой трактовки, предполагающей совокупную деятельность всех ветвей власти и иных государственных органов¹².

⁷ Например: Коренев А. П. Административное право России : учебник. М. : Щит-М, 1999. Ч. 1. С. 173.

⁸ Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

⁹ Кулинич С. А. Правовые акты органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15 ; Уманская В. П. Указ. соч. С. 70.

¹⁰ Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юрид. лит., 1973. С. 8—9 ; Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. С. 7—8.

¹¹ Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 10.

¹² Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica. 2018. № 7 (140). С. 30.

И в этой связи весьма интересными и актуальными представляются следующие вопросы: 1) можно ли в контексте указанного широкого подхода отнести к субъектам государственного управления органы предварительного следствия; 2) можно ли считать следственную деятельность, заключающуюся в реализации государственно-властных полномочий следователем, следователем-криминалистом и руководителем следственного органа при производстве предварительного расследования по уголовному делу, одной из форм реализации государственно-управленческих функций?

Однако прежде чем приступить к исследованию указанных проблем, необходимо ответить еще на один вопрос более общего характера: а является ли формой государственного управления в широком понимании все уголовное судопроизводство в целом?

В уголовно-процессуальной литературе данный вопрос подробно никогда не рассматривался, хотя тезис об управленческом характере уголовного судопроизводства никем из ученых-процессуалистов и не опровергался, а, напротив, косвенно подтверждался посредством описания иных, близких по сути доктринальных положений. Например, М. С. Строгович отмечал, что органы следствия, прокуратура и суд — это органы Советского государства, государственные органы; их деятельность носит государственный характер, а их задачи имеют государственное значение¹³. З. В. Макарова указывает, что суд, прокуратура, органы следствия и дознания осуществляют государственно-властные полномочия, являются органами государственной власти и, таким образом,

участвуют в управлении делами государства¹⁴ и т.д.

В публикациях по теории государственного управления и административному праву также содержится ряд высказываний, косвенно подтверждающих тезис о том, что уголовно-процессуальная деятельность представляет собой одну из форм государственного администрирования. Так, Ю. Н. Старилов и К. В. Давыдов пишут, что управление всегда связано с упорядочиванием какой-либо деятельности, влиянием на происходящие процессы, совершением действий и принятием решений. Поэтому для осуществления функций государственными органами, решения задач государственной власти, обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан устанавливается специальная процессуальная форма, применение которой не ограничивается административным правом, а распространяется и на иные сферы с учетом их специфики¹⁵. По мнению С. С. Алексеева, любое правоприменение — это своеобразная управленческая деятельность, имеющая строго специализированные задачи. Она направлена на обеспечение реализации юридических норм, а также, в случае необходимости, на индивидуальное регулирование общественных отношений¹⁶. В. В. Лазарев отмечает, что нельзя не признать управленческий характер за юрисдикционными, следственными и другими правоприменительными актами¹⁷.

Весьма примечательно, что уголовно-процессуальная деятельность во многом отвечает и большинству признаков государственного управления в «классическом», узком понимании этой категории, например: она выражается в применении законов¹⁸, осуществляется

¹³ Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. М. : Наука, 1968. Т. 1. С. 30.

¹⁴ Макарова З. В. Уголовный процесс: сущность, содержание, форма. М. : Русайнс, 2019. С. 16.

¹⁵ Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24). С. 126.

¹⁶ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 657.

¹⁷ Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / науч. ред. А. К. Безина. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. С. 58.

¹⁸ Сугубо правоприменительный характер уголовного судопроизводства весьма обстоятельно рассмотрен в работах К. В. Муравьева. См., например: Муравьев К. В. Оптимизация процессуальной формы применения уголовного закона. М. : Проспект, 2019. С. 8—35.

специальными органами (должностными лицами), строится на основе принципа законности и т.д. И, таким образом, мы позволим себе заключить, что *уголовный процесс, имея строго определенную цель и обособленное назначение (ст. 6 УПК РФ), является одной из форм реализации государственно-управленческих полномочий (в широком смысле), необходимых для обеспечения нормальной жизнедеятельности любого общества*. Этой позиции мы и будем придерживаться в дальнейшем при освещении остальных вопросов, рассматриваемых в рамках настоящей статьи.

Признавая общий управленческий характер уголовного судопроизводства, обуславливающий распространение функций государственно-администрирования на всех его участников, наделенных полномочиями по проведению предварительного расследования и судебного разбирательства, мы приходим к дедуктивному умозаключению о возможности дать положительные ответы на оба поставленных выше вопроса об органах предварительного следствия и следственной деятельности. Вполне очевидно, что и сами эти органы, и их должностные лица, наделенные конкретными уголовно-процессуальными полномочиями (следователь, следователь-криминалист и руководитель следственного органа), — это субъекты государственного управления в его широком понимании, а следственная деятельность — одна из форм реализации государственно-управленческих функций.

Более того, рассматриваемая взаимосвязь уголовного процесса и государственного управ-

ления вообще максимально заметна именно в части деятельности органов дознания и предварительного следствия. Как отмечает С. Б. Россинский, в современной России ввиду многих факторов и исторических катаклизмов XX в. сформировалась особая модель уголовного судопроизводства, предполагающая интеграцию следственных и полицейских полномочий с возложением процессуальной функции предварительного расследования на «силовые» министерства и ведомства¹⁹. Поэтому современные органы предварительного следствия РФ вполне приемлемо увязывать с государственным управлением не только в широком, но и даже в «традиционном», узком понимании, то есть считать их субъектами исполнительно-распорядительной деятельности, особыми звеньями системы исполнительной власти.

Тот факт, что следственные подразделения ФСБ России и МВД России входят в систему исполнительной власти, более чем очевиден и не может быть поставлен под сомнение, поскольку имеет легальную основу и подтверждается нормативными правовыми актами, определяющими статус данных правоохранительных органов²⁰. Гораздо большая неопределенность и дискуссионность существует в части отнесения к субъектам исполнительно-распорядительной деятельности должностных лиц, проходящих службу в системе Следственного комитета РФ. Сугубо формально данное ведомство органом исполнительной власти не является, а позиционируется просто как федеральный государственный орган²¹ (органы, формально не отне-

¹⁹ Россинский С. Б. Задержание подозреваемого: конституционно-межотраслевой подход. М. : Проспект, 2019. С. 67.

²⁰ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с послед. изм. и доп.) ; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» с последующими изменениями и дополнениями ; Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ; Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» ; Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

²¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.) ; Указ Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»).

сенные ни к одной из ветвей власти в теории административного права, иногда называют «иными государственными органами»). Однако по своей сути Следственный комитет РФ отчетливо напоминает типичный федеральный орган исполнительной власти со всеми присущими ему вышеперечисленными признаками. Это, в частности, выражается в его нахождении в ведении Президента РФ, в возложении на него ряда задач сугубо исполнительно-распорядительного характера, в организационном построении входящих в него подразделений, в особенностях прохождения службы и статусе его сотрудников и т.д. Поэтому не столько формально, сколько фактически с определенной степенью условности Следственный комитет РФ можно считать органом исполнительной власти, коллективным субъектом государственного управления, по крайней мере применительно к тем проблемам, которые поднимаются в настоящей статье.

Кстати, и в публикациях целого ряда ученых-процессуалистов, посвященных проблемам досудебного производства, достаточно часто высказываются тезисы, что работа следователя подобна работе управленца, что следователь выполняет организационно-управленческую деятельность, руководит предварительным следствием как субъект-администратор (распорядитель), наделен специфическими государственно-властными полномочиями исполнительно-распорядительного характера и т.п.²² А И. В. Анисимов вообще предлагает рассматривать организационно-управленческую деятельность следователя в качестве самостоятельного уголовно-процессуального принципа, имеющего такую же силу, как и другие принципы уголовного процесса²³.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать вывод, что следственная деятельность, то есть процессуальная деятельность органов предварительного следствия по осуществлению предусмотренных УПК РФ государственно-властных полномочий следователя, следователя-криминалиста и руководителя следственного органа в уголовном судопроизводстве, является особой разновидностью государственного управления, специфической формой реализации исполнительно-распорядительных функций в одной из сфер жизнедеятельности современного российского общества и государства. Поэтому и научные, и законодательные подходы к деятельности органов предварительного следствия в РФ (по крайней мере применительно к действующей в настоящее время российской модели организационного построения и функционирования следственной власти) должны предполагать определенную степень преемственности относительно соответствующих научных и законодательных подходов, используемых в сфере административно-правового регулирования к субъектам государственного управления в целом и органам исполнительной власти (их должностным лицам) в частности, но с учетом особенностей, обусловленных назначением уголовного судопроизводства и спецификой уголовно-процессуальных правоотношений.

Возвращаясь к правовым актам управления как наиболее эффективным юридическим инструментам государственного администрирования, необходимо еще раз вспомнить, что правом их издания наделены любые органы и должностные лица, обладающие соответствующими исполнительно-распорядительными полномочиями государственно-властного характера в той или иной сфере жизнедеятель-

²² Например: *Белагин А. А.* Процессуальные и организационные аспекты правового положения органов предварительного расследования России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2003. С. 17 ; *Михайлов В. А.* Общие положения о предварительном расследовании // Публичное и частное право. 2012. № 1 (13). С. 118 ; *Агаркова Т. К.* Профессиональное становление следователя: проблемы и пути их решения // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2 (52). С. 107.

²³ *Анисимов И. В.* Проблемы организационно-управленческой деятельности следователя при проведении предварительного расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2004. С. 8.

ности. И если рассматривать следственную деятельность как один из элементов общего механизма реализации государственно-управленческих функций, то соответствующими правовыми актами управления надлежит считать предусмотренные УПК РФ правоприменительные акты следователя, следователя-криминалиста либо руководителя следственного органа, издаваемые в пределах предоставленных им государственно-властных полномочий, то есть *уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия*.

Иными словами, уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия являются разновидностью правовых актов управления и представляют собой одну из форм государственно-управленческой деятельности. Юридические категории «правовые акты управления» и «уголовно-процессуальные акты» соотносятся между собой так же, как общий механизм государственного управления соотносится с предварительным следствием (следственной деятельностью) как элементом уголовного судопроизводства, то есть как целое и часть. А в контексте системного подхода, предполагающего рассмотрение совокупности всех правовых актов управления как единой системы²⁴, уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия выступают в качестве одного из ее структурных элементов, образуя самостоятельную подсистему. Следовательно, правовая природа указанных актов во многом соответствует общим принципам и постулатам, которые в целом присущи правовым актам как формам осуществления государственно-управленческой деятельности.

Необходимо обратить внимание, что на общем фоне слабого научного интереса к данной проблематике выработанные доктринальные позиции об уголовно-процессуальных актах²⁵

и predeterminedенные ими законодательные положения преимущественно формировались в условиях своеобразной отраслевой изоляции, как бы «внутри» науки уголовного процесса и уголовно-процессуального права, иногда — путем фрагментарного заимствования базовых постулатов из теории права и государства, но без использования достижений иных отраслевых юридических наук и межотраслевых связей. Поэтому среди всех публикаций, касающихся уголовно-процессуальных актов, выделяются работы П. А. Лупинской, которая настаивала на целесообразности изучения природы таких актов (в ее формулировке — решений) через их управленческую сущность. Она писала, что в правовой науке в последние годы широко распространено представление о социальном содержании правоприменения как об управленческой деятельности, то есть одной из разновидностей социального управления, а правовые решения являются важнейшим актом этого управления. И далее она указывала, что подобное рассмотрение решений в уголовном процессе дает возможность подчеркнуть общественную ориентированность государственных органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, их нацеленность на достижение определенного социально значимого результата по охране общественного и государственного строя, прав и законных интересов граждан, предупреждению и искоренению преступлений²⁶.

Ввиду выявленного выше управленческого характера уголовного судопроизводства в целом и следственной деятельности в частности, мы полностью разделяем данную позицию. Полагаем, что в условиях современных тенденций, выраженных в интеграции различных юридических наук, в возникновении и развитии межотраслевых связей, да и просто исходя из

²⁴ Уманская В. П. Указ. соч. С. 75.

²⁵ Строгович М. С. Указ. соч. С. 200—201 ; Муратова Н. Г. Процессуальные акты органов предварительного расследования. Вопросы теории и практики. Казань : Казанский госуниверситет, 1989. С. 6—22 ; Кокорев Л. Д., Котов Д. П., Коврига З. Ф. [и др.] Уголовно-процессуальные акты : учеб. пособие / под ред. Л. Д. Кокорева. Воронеж : ВГУ, 1991. С. 9—20.

²⁶ Курс советского уголовного процесса. Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. М. : Юрид. лит., 1989. С. 470.

здорового смысла, игнорировать накопленное «научное богатство», которым располагают представители других юридических специальностей по близкой проблематике, было бы неконструктивно и ошибочно. Поэтому теоретическая основа и законодательная база для уголовно-процессуальных актов органов предварительного следствия, а также соответствующая правоприменительная практика на сегодняшний день подлежат рассмотрению, осмыслению и дальнейшему развитию именно в контексте общих методологических закономерностей, выявленных и проанализированных специалистами в областях общей теории права и государства, государственного управления и административного права.

Вместе с тем не следует забывать и весьма специфический характер предварительного следствия, обусловленный особой предметной областью уголовно-процессуальных правоотношений. Уголовное судопроизводство имеет четкую цель, связанную главным образом с обеспечением возможности реализации уголовного закона и вытекающим из нее назначением (ст. 6 УПК РФ). Это обуславливает существование целого ряда самостоятельных, несвойственных другим сегментам управленческой деятельности процессуальных процедур и правовых состояний (статусов): следственных действий, мер уголовно-процессуального принуждения, статусов подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего и т.д., которые во многом сопряжены с возможностью гораздо более существенного (по сравнению с иными сферами государственного управления) ограничения прав и свобод личности, вынужденного посягательства на прочие правовые ценности. Поэтому УПК РФ устанавливает для уголовного судопроизводства особую процессуальную форму и особые правовые гарантии, заметно отличающиеся от правовых форм и гарантий, используемых в иных сферах государственно-управленческой деятельности, в частности в административной деятельности правоохранительных органов. Именно наличием процессуальной формы

следственные действия отличаются от внешне схожих с ними непроцессуальных мероприятий, например: следственный осмотр — от досмотра, допрос — от опроса, обыск — от обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и т.д.²⁷

Особый характер уголовно-процессуальной формы, особые правовые гарантии, установленные для проведения различных действий и принятия различных решений, составляющих содержание досудебного производства по уголовному делу, определяют специфику и отличительные черты соответствующих уголовно-процессуальных актов органов предварительного следствия, например их исключительный правоприменительный характер, обязательную письменную (документальную) форму фиксации и т.д.

Таким образом, подводя итог всему вышеизложенному, мы приходим к выводу, что уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия представляют собой особую форму государственно-управленческой деятельности и являются структурным элементом единой системы правовых актов управления, образуя в ней самостоятельную подсистему. Правовая природа этих актов во многом соответствует общим принципам и постулатам, присущим в целом правовым актам государственного управления. А их теоретическая основа, законодательная база и соответствующая правоприменительная практика на сегодняшний день подлежат рассмотрению, осмыслению и дальнейшему развитию в контексте общих методологических закономерностей, выявленных и проанализированных специалистами в областях общей теории права и государства, государственного управления и административного права, но с учетом специфики, обусловленной особой сферой уголовно-процессуального регулирования, особым назначением уголовного судопроизводства и вытекающим из него особым характером уголовно-процессуальной формы и уголовно-процессуальных гарантий.

²⁷ Россинский С. Б. Следственные действия. М. : Норма, 2018. С. 12.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агаркова Т. К. Профессиональное становление следователя: проблемы и пути их решения // Вестник Калининградского филиала Санкт-петербургского университета МВД России. — 2018. — № 2 (52). — С. 107—111.
2. Алексеев С. С. Собрание сочинений. — Т. 3 : Проблемы теории права. — М. : Статут, 2010. — 781 с.
3. Анисимов И. В. Проблемы организационно-управленческой деятельности следователя при проведении предварительного расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Барнаул, 2004. — 27 с.
4. Белафин А. А. Процессуальные и организационные аспекты правового положения органов предварительного расследования России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Красноярск, 2003. — 26 с.
5. Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. — М. : Мегатрон-XXI, 2000. — 334 с.
6. Бурганова Л. А. Теория управления : учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2009. — 153 с.
7. Васильев Р. Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие. — М. : МГУ имени М. В. Ломоносова, 1987. — 141 с.
8. Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. — Волгоград : ВолГУ, 2009. — 898 с.
9. Кокорев Л. Д., Котов Д. П., Коврига З. Ф. [и др.] Уголовно-процессуальные акты : учеб. пособие / под ред. Л. Д. Кокорева. — Воронеж : ВГУ, 1991. — 192 с.
10. Корнев А. П. Административное право России : учебник. — Ч. 1. — М. : Щит-М, 1999. — 280 с.
11. Кулинич С. А. Правовые акты органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — 27 с.
12. Курс советского уголовного процесса. Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. — М. : Юрид. лит., 1989. — 640 с.
13. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / науч. ред. А. К. Безина. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. — 208 с.
14. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. — М. : Наука, 1974. — 247 с.
15. Макарова З. В. Уголовный процесс: сущность, содержание, форма. — М. : Русайнс, 2019. — 176 с.
16. Михайлов В. А. Общие положения о предварительном расследовании // Публичное и частное право. — 2012. — № 1 (13). — С. 100—119.
17. Муравьев К. В. Оптимизация процессуальной формы применения уголовного закона. — М. : Проспект, 2019. — 264 с.
18. Муратова Н. Г. Процессуальные акты органов предварительного расследования. Вопросы теории и практики. — Казань : Казанский госуниверситет, 1989. — 116 с.
19. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. — 4-е изд., доп. — М. : А Темп, 2006. — 944 с.
20. Попов Л. Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 5 (21). — С. 92—99.
21. Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica. — 2018. — № 7 (140). — С. 24—38.
22. Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. — 2016. — № 5. — С. 6—24.
23. Россинский С. Б. Задержание подозреваемого: конституционно-межотраслевой подход. — М. : Проспект, 2019. — 192 с.
24. Россинский С. Б. Следственные действия. — М. : Норма, 2018. — 240 с.
25. Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. — М. : Юрид. лит., 1973. — 624 с.
26. Стариков Ю. Н. Действие правовых актов управления // Юридические записки. — 2000. — № 13. — С. 172—218.

27. *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2011. — № 1 (24). — С. 125—151.
28. *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. — Т. 1. — М. : Наука, 1968. — 468 с.
29. *Уманская В. П.* Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика / под ред. Б. В. Россинского. — М. : Юнити-Дана, 2013. — 335 с.
30. *Яхин Ф. Ф.* Действие административно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 24 с.

Материал поступил в редакцию 16 марта 2019 г.

CRIMINAL PROCEDURE ACTS OF THE PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES IN THE GENERAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Anna V. Milikova, Deputy Director of the Institute of Law of Volgograd State University
Milikova_AV@mail.ru
100 prosp. Universitetskiy, Volgograd, 400062, Russia

Abstract. *The paper is devoted to a comprehensive doctrinal analysis of criminal procedural acts of the preliminary investigation bodies in the general system of legal acts of administration as the most effective legal instruments of public administration.*

Considering the criminal proceedings in general and the preliminary investigation in particular as a special kind of public administration, and a specific form for the implementation of executive and administrative functions of the state, the authors conclude that the criminal procedure acts of the preliminary investigation bodies are a structural element of a unified system of legal acts of control, forming in it independent subsystem.

In this regard, the paper substantiates the position that the legal nature of the criminal procedure acts of the preliminary investigation bodies is in many respects consistent with the general principles and postulates inherent in the legal acts of general government. Their theoretical basis and the corresponding legislative base are subject to consideration, comprehension and development in the context of general methodological laws identified and analyzed in the theory of law and the state and administrative and legal science, but taking into account the specifics due to the separate sphere of criminal procedure regulation, the special purpose of the criminal legal proceedings and the special character of the criminal procedure form and criminal procedure guarantees arising from it.

Keywords: *preliminary investigation bodies, powers of the investigator, legal acts of control, law enforcement acts, preliminary investigation, decisions of the investigator, public administration entities, criminal procedure acts, criminal procedure documents, criminal procedure decisions.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Agarkova T. K. Professional'noe stanovlenie sledovatelya: problemy i puti ih resheniya // Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-peterburgskogo universiteta MVD Rossii. — 2018. — № 2 (52). — S. 107—111.
2. Alekseev S. S. Sbornik sochinenij. — Т. 3 : Problemy teorii prava. — М. : Statut, 2010. — 781 с.
3. Anisimov I. V. Problemy organizacionno-upravlencheskoj deyatel'nosti sledovatelya pri provedenii predvaritel'nogo rassledovaniya : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Barnaul, 2004. — 27 с.
4. Belavin A. A. Processual'nye i organizacionnye aspekty pravovogo polozheniya organov predvaritel'nogo rassledovaniya Rossii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Krasnoyarsk, 2003. — 26 с.

5. Belkin R. S. Kriminalisticheskaya enciklopediya. — M. : Megatron-XXI, 2000. — 334 s.
6. Burganova L. A. Teoriya upravleniya : ucheb. posobie. — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Infra-M, 2009. — 153 s.
7. Vasil'ev R. F. Akty upravleniya. Znachenie, problema issledovaniy, ponyatie. — M. : MGU imeni M. V. Lomonosova, 1987. — 141 s.
8. Voplenko N. N. Ocherki obshchej teorii prava. — Volgograd : VolGU, 2009. — 898 s.
9. Kokorev L. D., Kotov D. P., Kovriga Z. F. [i dr.] Ugolovno-processual'nye akty : ucheb. posobie / pod red. L. D. Kokoreva. — Voronezh : VGU, 1991. — 192 s.
10. Korenev A. P. Administrativnoe pravo Rossii : uchebnik. — Ch. 1. — M. : Shchit-M, 1999. — 280 s.
11. Kulinich S. A. Pravovye akty organov ispolnitel'noj vlasti : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2006. — 27 s.
12. Kurs sovetskogo ugolovnogo processa. Obshchaya chast' / pod red. A. D. Bojkova, I. I. Karpeca. — M. : Yurid. lit., 1989. — 640 s.
13. Lazarev V. V. Effektivnost' pravoprimenitel'nyh aktov. Voprosy teorii / nauch. red. A. K. Bezina. — Kazan' : Izd-vo Kazan. un-ta, 1975. — 208 s.
14. Lunev A. E. Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo upravleniya. — M. : Nauka, 1974. — 247 s.
15. Makarova Z. V. Ugolovnyj process: sushchnost', sodержание, forma. — M. : Rusajns, 2019. — 176 s.
16. Mihajlov V. A. Obshchie polozheniya o predvaritel'nom rassledovanii // Publichnoe i chastnoe pravo. — 2012. — № 1 (13). — S. 100—119.
17. Murav'ev K. V. Optimizaciya processual'noj formy primeneniya ugolovnogo zakona. — M. : Prospekt, 2019. — 264 s.
18. Muratova N. G. Processual'nye akty organov predvaritel'nogo rassledovaniya. Voprosy teorii i praktiki. — Kazan' : Kazanskij gosuniversitet, 1989. — 116 s.
19. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka : 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenij. — 4-e izd., dop. — M. : A Temp, 2006. — 944 s.
20. Popov L. L. Administrativnye procedury: problemy teorii, zakonodatel'stva i praktiki // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kytaфafina (MGYuA). — 2016. — № 5 (21). — S. 92—99.
21. Rossinskij B. V. Iсполnitel'naya vlast' i gosudarstvennoe upravlenie // Lex russica. — 2018. — № 7 (140). — S. 24—38.
22. Rossinskij B. V. Razmyshleniya o gosudarstvennom upravlenii i administrativnoj otvetstvennosti // Administrativnoe pravo i process. — 2016. — № 5. — S. 6—24.
23. Rossinskij S. B. Zaderzhanie podozrevaemogo: konstitucionno-mezhotraslevoj podhod. — M. : Prospekt, 2019. — 192 s.
24. Rossinskij S. B. Sledstvennye dejstviya. — M. : Norma, 2018. — 240 s.
25. Sovetskoe administrativnoe pravo / pod red. Yu. M. Kozlova. — M. : Yurid. lit., 1973. — 624 s.
26. Starilov Yu. N. Dejstvie pravovyh aktov upravleniya // Yuridicheskie zapiski. — 2000. — № 13. — S. 172—218.
27. Starilov Yu. N., Davydov K. V. Administrativnaya reforma v Rossijskoj Federacii na sovremennom etape: osnovnye dostizheniya, problemy i perspektivy // Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya. — 2011. — № 1 (24). — S. 125—151.
28. Strogovich M. S. Kurs sovetskogo ugolovnogo processa. — T. 1. — M. : Nauka, 1968. — 468 s.
29. Umanskaya V. P. Pravovye akty organov ispolnitel'noj vlasti. Teoriya i praktika / pod red. B. V. Rossinskogo. — M. : Yuniti-Dana, 2013. — 335 s.
30. Yahin F. F. Dejstvie administrativno-pravovyh aktov : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2004. — 24 s.