

Б.В. Россинский, С.Б. Россинский

УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АКТЫ КАК ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На основе результатов исследований в области административного и уголовно-процессуального права рассмотрены уголовно-процессуальные акты как юридические формы государственного управления в его широком понимании. Подобный подход позволил сформулировать понятие уголовно-процессуальных актов и выявить их сущностные признаки в контексте методологической преемственности к теории административного права и с учетом особенностей, обусловленных назначением уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: административно-правовые формы; государственное управление; правовые акты управления; правоприменительные акты; протоколы; субъекты уголовной юрисдикции; уголовно-процессуальные акты; уголовно-процессуальные решения.

Издание правовых актов управления традиционно рассматривается в административно-правовой литературе как основная форма управленческих действий. Под ними понимаются акты исполнительных органов. Прежде всего такие акты издаются органами исполнительной власти. Однако они также могут издаваться исполнительными аппаратами (их должностными лицами) других ветвей государственной власти, иных государственных органов при разрешении внутриорганизационных вопросов функционирования данных структур [1. С. 302–306]. Помимо этого, к правовым актам управления следует причислить и муниципальные акты исполнительного характера [Там же. С. 344], и локальные акты [2. С. 191].

Почему же издание актов управления связывается лишь с деятельностью исполнительного характера? Рассматривая соотношение государственного управления и исполнительной деятельности, один из авторов настоящей статьи ранее уже писал, что многие годы в нашей стране органы государственного управления отождествлялись с исполнительными и распорядительными органами [3. С. 25–26; 4]. Так, в соответствии со ст. 37 Конституции РСФСР 1918 г. Совету народных комиссаров принадлежало общее управление делами Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Подход к природе управления делами государства со стороны Совнаркома СССР и союзных народных комиссариатов получил развитие в тексте Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик 1924 г., в ст. 49 которой закреплялось, что наркоматы образуются для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления, входящими в круг ведения Совнаркома СССР.

Данной нормой впервые был узаконен термин «государственное управление». Более того, с этого времени народные комиссариаты и появившиеся впоследствии в дополнение к ним комитеты, государственные комиссии, комиссии, управления (а затем министерства, государственные комитеты и др.), как и сами Совет народных комиссаров СССР (Совет министров СССР) и совнаркомы (советы министров) входящих в СССР республик, исполнительные и распорядительные органы (исполкомы) советов депутатов

разных уровней постепенно в обиходе стали именоваться органами государственного управления.

Такое наименование данных органов получило официальное закрепление в Конституции (Основном законе) Союза Советских Социалистических Республик 1936 г., глава V которой называлась «Органы государственного управления Союза Советских Социалистических Республик», а глава VI – «Органы государственного управления союзных республик». В статьях 72, 75, 76, 84, 87, 88 указанных глав определялось, что народные комиссариаты руководят отраслями государственного управления. Совнарком СССР, совнаркомы союзных республик, союзные и республиканские наркоматы, а также уже отмеченные выше государственные комиссии, комиссии, комитеты, управления были прямо отнесены к органам государственного управления.

Деятельность исполнительных и распорядительных органов понималась как государственное управление в различных законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, в научной и учебной литературе. Соответственно все исполнительные и распорядительные органы именовались органами государственного управления. Более того, никакие иные государственные структуры вне зависимости от характера их работы и реального вклада в обеспечение должного развития государства, его безопасности органами государственного управления не признавались. А поскольку государственное управление отождествлялось лишь с деятельностью исполнительных и распорядительных органов, издание правовых актов управления являлось прерогативой только этих органов.

Необходимость отхода от подобного узкого понимания государственного управления и его широкого восприятия, т.е. не только как деятельности исполнительных и распорядительных административных структур, а как совокупной работы значительного массива разнообразных субъектов, обусловлена современным рассмотрением механизма государственного управления. Оно фактически является управлением большой системой, требующим реализации соответствующих кибернетических закономерностей.

Известно, что управление, органической частью которого являются сбор, передача и анализ информации, невозможно без наличия широкой сети прямых и

обратных связей. В зависимости от особенностей информационной природы тех или иных органов государственной власти, иных государственных органов, других субъектов управления им свойственны различные каналы связи. Для эффективного управления требуется использовать большой набор каналов связи, учитывать всю информацию, поступающую к субъекту управления преимущественно от независимых друг от друга источников. Этим, собственно, и обуславливается необходимость осуществления государственного управления за счет использования многих, причем желательна автономных контуров информации, присущих как одной, так и разным ветвям власти, иным государственным органам, с надлежащей координацией их функционирования¹.

Развивая подобные взгляды на понятие государственного управления, полвека назад Ю.М. Козлов уже начал использовать термины «государственное управление в широком смысле» и «государственное управление в узком смысле». Например, в учебнике по советскому административному праву, опубликованном в 1973 г., он писал, что «функции социалистического государства выполняются всеми его органами: органами государственной власти, органами государственного управления, органами суда и органами прокуратуры. На этой основе деятельность всех государственных органов или вся государственная деятельность характеризуется как управление», и далее: «...о государственном управлении можно говорить в широком смысле, понимая под ним всю деятельность социалистического государства по организующему воздействию на общественные отношения». В то же время ученый выделял различные виды государственной деятельности (в частности, правосудие, прокурорский надзор) как самостоятельные части всей работы органов государства. Исходя из этого, он говорил о государственном управлении и в узком смысле [5. С. 8–9].

Идеи Ю.М. Козлова были в определенной степени развиты другими советскими административистами. Например, А.Е. Лунев, который, также понимая государственное управление, как разновидность социального управления [6. С. 7], писал о широком и узком его смыслах. В первом случае – это деятельность всех государственных органов, во втором – лишь исполнительных и распорядительных органов [Там же. С. 8].

Отсутствие у многих ученых догматического взгляда на управление государством как исключительно на работу исполнительных и распорядительных органов (которые, как уже отмечалось, рассматривались советскими конституциями в качестве единственных органов государственного управления), признание ими допустимости широкого подхода к государственно-управленческой деятельности способствовали созданию теоретической основы изменений, произошедших в системе управления страной в первой половине 90-х гг. прошлого века. Естественно, понимание неизбежности кардинальных изменений в системе государственного управления формировалось не только у исследователей соответствующих управленческих процедур, но и у хозяйственной номенклатуры, политического руководства страны, что привело в конце концов

к отказу в новой конституции – Конституции Российской Федерации – от понятий «государственное управление» и «органы государственного управления». Государственное управление теперь фактически рассматривается как совокупная деятельность всех ветвей власти и иных государственных органов, т.е. в широком его понимании.

Подобный подход, помимо прочего, позволяет отнести к субъектам государственного управления и органы (должностных лиц), которые уполномочены на осуществление уголовно-процессуальной деятельности: суды, прокуратуру, органы предварительного расследования. Ведь уголовный процесс, имея строго определенную цель и обособленное назначение (ст. 6 УПК РФ), является одной из форм реализации государственно-управленческой деятельности (в широком смысле), необходимой для обеспечения нормальной жизнедеятельности любого общества.

К слову, наиболее отчетливо это прослеживается в части реализации своих полномочий органами дознания и предварительного следствия. Ввиду целого ряда факторов и исторических катаклизмов XX в. в России сформировалась особая, самобытная, так сказать, национальная модель уголовного судопроизводства, предполагающая интеграцию классических следственных полномочий с полицейскими, относящая процессуальную функцию предварительного расследования к компетенции «силовых» министерств и ведомств, преимущественно входящих в систему исполнительной власти. Между прочим, Следственный комитет РФ, формально являющийся обособленным государственным органом, тоже во многом подчинен классическим принципам, формам и методам исполнительно-распорядительной деятельности.

Отметим, что мощными каналами информационного обмена между субъектами и объектами системы государственного управления является ее передача посредством издания правовых актов управления. При этом доведение до объектов управления актов, изданных субъектами управления, является реализацией прямых системных связей, а изучение субъектами управления правовых актов, подготовленных объектами управления (в большей степени актов ненормативного характера), что позволяет проанализировать эффективность управленческих решений субъектов и соответствующих действий объектов, – реализацией обратных системных связей. Естественно, при широком подходе к государственному управлению понятие «правовые акты управления», в принципе, не может относиться лишь к формам деятельности исполнительных органов.

Еще И.И. Евтихийев высказывал мнение, что акты управления являются более широким понятием, чем административные акты [7. С. 10]. Не случайно в последние 15–20 лет при рассмотрении правовых актов управления непосредственно исполнительных органов в литературе наравне с термином «правовые акты управления» (а зачастую вместо него) стали нередко употребляться такие словосочетания, как административные акты [1. С. 306–307], административно-правовые акты [8. С. 12], акты органов исполнительной власти [9. С. 71], акты государственной администрации [10. С. 257–265] и др.

И в этой связи интересно рассмотреть природу уголовно-процессуальных актов, которые приобретают особое значение среди всего многообразия действий, решений, иных форм реализации полномочий, прав или обязанностей государственных органов, должностных лиц и иных участников производства по уголовному делу.

В теории под уголовно-процессуальными актами традиционно понимались действия и решения субъектов уголовной юрисдикции (органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда), произведенные (принятые) посредством реализации установленных УПК РФ государственно-властных полномочий и обуславливающие возникновение, изменение или прекращение соответствующих уголовно-процессуальных отношений [11. С. 200–201; 12. С. 4; 13. С. 20 и др.]. И именно такой подход был в свое время использован одним из авторов настоящей статьи при формулировании дефиниции уголовно-процессуальных актов, адресованной студентам юридических вузов и факультетов [14. С. 113].

Хотя справедливости ради следует обратить внимание, что в специальной литературе встречаются и несколько иные позиции. Например, А.Ю. Головин, В.В. Грибков и А.В. Победкин наряду с действиями и решениями государственных органов и должностных лиц также относят к уголовно-процессуальным актам документально закрепленные формы поведения любых других участников уголовного судопроизводства [15. С. 7–8]. Некоторые современные исследователи среди прочих выделяют уголовно-процессуальные акты адвоката [16. С. 9–10; 17. С. 162–166] и т.д.

Вместе с тем вышеуказанные позиции носят самый общий, неопределенный характер. Авторы в своих публикациях не уделяют должного внимания исследованию и осмыслению сущности, понятия и признаков уголовно-процессуальных актов. Они позиционируют эти акты как некую данность, само собой разумеющуюся правовую аксиому, рассматривая преимущественно вопросы их систематизации и классификации, а также частные проблемы, касающиеся содержания и юридического оформления отдельных уголовно-процессуальных документов.

Наиболее фундаментально уголовно-процессуальные акты (в контексте досудебного производства) были рассмотрены 30 лет назад в работах Н.Г. Муратовой. Методологически оттолкнувшись от общей теории права, принимая во внимание специфику уголовно-процессуальных правоотношений в досудебных стадиях, она попыталась выявить и проанализировать сущностные признаки актов, издаваемых органами предварительного расследования, определив их как направленные на осуществление задач уголовного судопроизводства, производимые с соблюдением установленной законом процессуальной формы в ходе предварительного следствия или дознания процессуальные действия прокурора, следователя (начальника следственного отдела) или лица, производящего дознание, облеченные в письменную форму процессуального документа [18. С. 22].

Принимая во внимание всю фундаментальность проведенных Н.Г. Муратовой изысканий в этом сег-

менте науки уголовного процесса, мы, тем не менее, вынуждены констатировать необходимость проведения дальнейших доктринальных исследований указанных проблем, сопряженных с частичным переосмыслением выдвинутых ею позиций. Ведь за прошедшие годы национальная система уголовного судопроизводства претерпела существенные изменения, обусловленные переходом Российской Федерации к новым политическим и социально-экономическим отношениям, признанием приоритета прав и свобод личности, ратификацией международно-правовых документов и т.д. Все эти предпосылки предопределили изменение концептуальных подходов к предварительному расследованию и судебному разбирательству уголовных дел в контексте поиска собственного пути дальнейшего развития уголовного судопроизводства, с одной стороны, отвечающего существующим международным стандартам, а с другой – учитывающего национальные традиции и богатый опыт, накопленный в этой сфере за многие годы. В частности, ввиду передачи ряда решений, ограничивающих конституционные права и свободы личности в исключительное ведение суда, новый УПК РФ предусматривает механизмы судебного контроля за досудебным производством, предполагающие необходимость составления органами дознания и предварительного следствия ряда документов принципиально нового типа – не являющихся результатом реализации властных полномочий (например, ходатайства об избрании / продлении меры пресечения арестантского характера, ходатайства о производстве осмотра, обыска или выемки в жилище и т.д.), статус которых в контексте традиционных подходов к уголовно-процессуальным актам пока остается малопонятным.

Кроме того, в последнее время представители смежных юридических наук, в первую очередь административного права, стали вновь проявлять большой интерес к проблемам правовых актов управления как необходимого элемента функционирования публичной власти, обязательного атрибута государственно-управленческой деятельности. Очевидно, что результаты подобных исследований тоже не могут не учитываться учеными-процессуалистами, не оказывать влияния на уголовно-процессуальную доктрину в части формирования новых подходов к сущности правовых актов, входящих в содержание уголовного судопроизводства. Ввиду современных тенденций, выраженных в интеграции различных юридических наук, в возникновении и развитии межотраслевых связей, да и просто, исходя из здравого смысла, игнорирование накопленного «научного богатства», которым располагают представители других юридических специальностей по близкой проблематике, было бы явно неконструктивно и ошибочно.

Итак, что же сегодня представляют собой уголовно-процессуальные акты? Каковы их сущностные признаки?

Сам по себе термин «акт» (лат. *actus* – действие) в русском языке имеет множество различных толкований, сводящихся к двум основным понятиям: а) некое единичное действие; б) документ, удостоверяющий какие-либо обстоятельства [19]. Поэтому в общей

теории государства и права под правовым актом традиционно понимается обличенное в документальную форму, имеющее официальный характер и обладающее юридической силой властное волеизъявление уполномоченного субъекта (государственного органа, должностного лица и т.д.), направленное на регулирование общественных отношений [20. С. 192–193; 21. С. 231; 22. С. 255 и др.]. В частности, Ю.А. Тихомиров выделяет следующие сущностные признаки правовых актов: а) письменный способ оформления; б) официальный характер, заключающийся в издании от имени органа, организации либо государства; в) ограниченность пределами компетенции автора; г) целевую ориентацию; д) направленность на регулирование общественных отношений; е) общеобязательный характер для всех адресатов; ж) нахождение на определенном месте в сложных правовых механизмах, существующих обществу и государству [21. С. 231–233].

Рассматривая выше сущность правовых актов управления, мы не приводили их дефиниции, содержащиеся в административно-правовой литературе. Здесь же укажем, что в науке административного права под правовым актом ученые обычно понимают выдвинутое на основе закона в одностороннем порядке и в соответствии с установленной административной процедурой властное волеизъявление уполномоченного субъекта управленческой деятельности, определяющее поведение адресата (адресатов) и направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение либо прекращение административных правоотношений [1. С. 306–311; 2. 186–188; 23. С. 173].

Среди последних работ административно-правовой направленности, посвященных указанной проблематике, особо следует выделить цикл публикаций В.П. Уманской [9, 24, 25], которая, обобщив результаты многих научных изысканий предшественников, сформулировала наиболее полный перечень сущностных признаков, выделяющих правовые акты из множества других форм и методов государственно-управленческой либо иной юридической деятельности. К таковым автор относит: а) государственно-властный характер; б) резолютивный характер (содержат управленческое решение); в) нахождение в ведении уполномоченных субъектов; г) в односторонний порядок вынесения; д) специальную форму и нормативно установленную процедуру принятия; е) официальный характер; ж) юридические последствия; з) императивный характер; и) подзаконность; к) нахождение в иерархической системе правовых актов [24. С. 71–76].

Представляется, что уголовно-процессуальные акты также являются типичными формами реализации публично-правовых функций государства, фактически разновидностью правовых актов управления в их широком понимании. Вполне очевидно, что указанные правовые категории соотносятся между собой в той же степени, в которой само производство по уголовному делу взаимосвязано с общей системой функций современного государства.

И поэтому уголовно-процессуальные акты во многом должны отвечать вышеуказанным признакам, а подходы к определению их сущности – формировать-

ся на основе единой методологической базы с работами по общей теории права в целом, административному праву и теории управления в частности. Однако не следует забывать и специфический характер уголовно-процессуальной деятельности, требующий пристального осмысления каждого из указанных признаков с учетом назначения уголовного судопроизводства и особенностей правоотношений, входящих в предмет уголовно-процессуального регулирования. Остановимся на них более подробно.

1. Вполне очевидно, что любой уголовно-процессуальный акт должен обладать *официальным, государственно-властным характером* и, как следствие, *находиться в ведении строго определённых публично-правовых субъектов, наделённых соответствующими полномочиями*. В судебных стадиях таковым субъектом может быть исключительно суд; в досудебном производстве уголовно-процессуальный акт является результатом деятельности органов дознания, предварительного следствия и прокурора, а применительно к правоотношениям, предусмотренным ч. 2 и 3 ст. 29 УПК РФ, – суда.

В этой связи мы не можем согласиться с вышеприведенными позициями авторов, причисляющими к уголовно-процессуальным актам формы реализации своих прав другими (непубличными) субъектами производства по уголовному делу: подозреваемым, обвиняемым, защитником, потерпевшим и т.д. В обоснование данной и, на наш взгляд, не совсем верной точки зрения Н.Г. Муратова указывает, что уголовно-процессуальная деятельность складывается не только из процессуальных действий и документов государственных органов, но и из процессуальных действий и документов других участников [18. С. 9]. Такое утверждение действительно разумно и справедливо, поскольку современный тип уголовного судопроизводства (как состязательный, так и смешанный) предполагает наделение всех участвующих в нем лиц широким спектром юридических возможностей, обуславливающих целую систему механизмов по их использованию (например, заявление ходатайств, обжалование, направление письменных возражений и пр.).

Однако подобный тезис вовсе не означает, что все участвующие в уголовном деле лица уполномочены законом на издание собственных процессуальных актов. В противном случае это приведет к еще большей неопределенности, так как категория «уголовно-процессуальный акт» просто потеряет свою доктринальную и правовую автономность и фактически сможет применяться ко всякому процессуальному документу или вообще к любому предусмотренному УПК РФ действию или решению любого субъекта. Поэтому если толковать понятие уголовно-процессуального акта в каком-то более широком, бытовом, обиходном значении, то позиция профессора Н.Г. Муратовой и солидарных с ней ученых вполне приемлема и допустима. Но в контексте научной доктрины, предполагающей строго определенные формулировки, наполненные конкретным юридическим смыслом, под уголовно-процессуальным актом все-же следует понимать предусмотренное законом волеизъявление субъекта уголовной юрисдикции (органа до-

знания, предварительного следствия, прокурора или суда), обусловленное соответствующими полномочиями государственно-властного характера.

Кстати, по этой же причине в число уголовно-процессуальных актов нельзя включать формы поведения органов дознания, предварительного следствия и прокурора, которые не имеют собственной властной природы, а всего лишь содержат официальную просьбу о проведении определенных действий или принятии определенных решений, адресованную субъекту с более высокой степенью юрисдикционных полномочий (например, ходатайство следователя о заключении обвиняемого под стражу; ходатайство органа дознания о производстве обыска в жилище, ходатайство государственного обвинителя, заявленное в судебном заседании и т.д.).

2. Уголовно-процессуальный акт, как и любой иной акт государственно-управленческой деятельности, выносится *в одностороннем порядке*, исключая возможность влияния тех субъектов, которым он адресован, на содержащееся в нем волеизъявление государственно-властного характера. Вместе с тем этот признак предполагает известную степень условности, связанную с многообразием уголовно-процессуальных отношений и соответствующих юридических гарантий.

Кстати, подобная условность свойственна не только уголовно-процессуальным, но и многим другим актам государственно-управленческой деятельности. В частности, рассматривая эти вопросы применительно к сфере административно-правового регулирования, В.П. Уманская пишет, что односторонний характер издания не исключает учет уполномоченным субъектом воли граждан, общественных интересов или нужды юридических лиц; во многих случаях именно публичная инициатива физических или юридических лиц, выраженная в предложениях, заявлениях, жалобах, ходатайствах и т.д., служит основанием для издания индивидуальных правовых актов. А ряд административных правовых актов вообще издается совместно двумя или более субъектами. Поэтому односторонний порядок подразумевает, что властные полномочия на издание правового акта принадлежат только одной стороне этих правоотношений – государственным органам [24. С. 72].

В контексте уголовного судопроизводства выявленные В.П. Уманской условности в одностороннем порядке принятия правовых актов могут выражаться в следующем: а) в утверждении (даче согласия) прокурором, руководителем следственного органа или начальником органа дознания некоторых решений следователя или дознавателя; б) отсутствии возражений со стороны подозреваемого или обвиняемого на прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям; в) возбуждении частного-публичного уголовного преследования не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя; г) обязанности прекращения уголовного дела частного обвинения в связи с примирением обвиняемого с потерпевшим и т.д.

3. Любой уголовно-процессуальный акт должен обладать *императивным характером*, выраженным в

его обязательности для всех прямых или косвенных адресатов. В целях обеспечения указанного требования законодатель предусматривает целую систему юридических санкций, в том числе мер уголовно-процессуального принуждения – особых правовых средств воздействия на поведение участвующих в уголовном деле лиц, направленных на предупреждение или пресечение их ненадлежащего поведения. Например, в случае неисполнения обязанности по явке к следователю, возникающей вследствие вынесения постановления о признании человека потерпевшим, он может быть подвергнут приводу; при нарушении обязательств, вытекающих из постановления о применении к обвиняемому подписки о невыезде и надлежащем поведении, он может быть взят под стражу и т.д.

Уголовному судопроизводству известны и так называемые внешние санкции, урегулированные нормами не УПК РФ, а иных законов, обеспечивающие императивность уголовно-процессуальных актов как бы извне, со стороны, т.е. посредством установления юридической ответственности за ненадлежащее поведение соответствующего участника. Например, при отказе свидетеля от дачи показаний он может быть привлечен к уголовной ответственности по ст. 308 УК РФ; в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения сотрудником Следственного комитета РФ своих служебных обязанностей он может быть подвергнут дисциплинарному взысканию в соответствии со ст. 28 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и пр.

4. Уголовно-процессуальные акты являются *частью общей иерархической системы правовых актов государства*, обусловленной сложными, многоступенчатыми механизмами реализации публичной власти. Ввиду нахождения сферы уголовно-процессуального регулирования в исключительном федеральном ведении вынесенные по уголовным делам правоприменительные акты занимают в этой системе одну из высших ступеней.

Вполне очевидно, что из всех уголовно-процессуальных актов приоритетное значение имеют акты органов судебной власти, поскольку в современных условиях именно суд занимает главенствующее положение среди субъектов уголовной юрисдикции, являясь государственным органом, обладающим исключительными полномочиями по осуществлению правосудия. Тем более что согласно ч. 1 ст. 8 УПК РФ судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Но даже при таком подходе признак иерархичности вполне ощутим, поскольку многие судебные акты уголовно-процессуальной направленности находятся в зависимости от других судебных актов, имеющих преобладающую юридическую силу. Например, в случае отмены судебного решения в апелляционной инстанции с передачей уголовного дела на новое разбирательство суд первой инстанции обязан вынести процессуальный акт о назначении очередного судебного заседания и т.п.

Однако наиболее ярко иерархичность системы уголовно-процессуальных актов прослеживается в части правоприменительной практики органов дозна-

ния, предварительного следствия и прокуратуры, организация и деятельность которых, как уже отмечалось выше, во многом соответствует «классическим» принципам, формам и методам осуществления исполнительной власти. Целый ряд действий и решений следователя поставлен в зависимость от процессуально-контрольных актов руководителя следственного органа, действий и решений дознавателя – от актов прокурорского надзора, решений прокурора – от актов вышестоящего прокурора и т.д.

5. Уголовно-процессуальные акты имеют *подзаконный характер*, обуславливающий их строгое соответствие требованиям федеральных законов, в первую очередь Уголовно-процессуального кодекса РФ, имеющего в случаях возникновения коллизий нормативно установленный приоритет перед иными равными по юридической силе источниками права (ч. 1–2 ст. 7 УПК РФ). Вместе с тем такой приоритет не является догматичным, исключая возможность влияния на вынесение уголовно-процессуальных актов других, в том числе и несколько расходящихся с УПК РФ по содержанию федеральных законов. Рассматривая указанные вопросы, Конституционный Суд РФ с своим Определением от 8 ноября 2005 г. № 439-О указал, что приоритет УПК РФ перед иными федеральными законами может быть ограничен: а) более поздним по времени принятия законом; б) законом, специально предназначенным для регулирования соответствующих отношений; в) законом, устанавливающим дополнительные гарантии прав и законных интересов отдельных категорий лиц, обусловленные в том числе их особым правовым статусом.

Говоря о подзаконном характере правовых актов государственно-управленческой деятельности применительно к общей теории права в целом и административному праву в частности, ученые обычно подразумевают под ними как нормативные, так и ненормативные (правоприменительные) акты органов государственной власти, местного самоуправления, организаций. Обосновывая необходимость существования первых, они отмечают, что многие положения федеральных законов нуждаются в конкретизации и не могут быть реализованы сами по себе [24. С. 75].

Подобные потребности существуют и в сфере уголовно-процессуального регулирования. И в этой связи мы позволим себе не согласиться с авторами, утверждающими об исключительно законодательном характере источников уголовно-процессуального права [26. С. 33]. Невзирая на особый режим производства по уголовному делу, существенным образом затрагивающий наиболее фундаментальные права и свободы личности и, таким образом, требующий именно законодательного закрепления процессуальной формы, некоторые положения организационно-технического характера, некоторые нормы, предназначенные для «внутреннего» пользования, вполне могут регламентироваться на подзаконном уровне. Тем более, что сам УПК РФ «перепоручает» правовое регулирование определенных вопросов, возникающих в следственной или судебной практике, Правительству РФ, например, касающихся хранения, уничтожения или реализации отдельных видов вещественных

доказательств (4 ч. 3 ст. 81 и ч. 2 ст. 82 УПК). Помимо постановлений Правительства РФ к подзаконным нормативным правовым актам в сфере уголовно-процессуального регулирования относятся различные ведомственные и межведомственные приказы Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ и других органов, участвующих в производстве по уголовному делу.

Вместе с тем такие документы вряд ли можно считать уголовно-процессуальными актами ввиду их несоответствия рассмотренным выше признакам. Постановления Правительства РФ, ведомственные и межведомственные приказы нормативного характера принимаются за рамками уголовного судопроизводства вне правового режима, установленного УПК РФ и не посредством юрисдикционных полномочий органов предварительного расследования, прокуратуры и суда. Поэтому, несмотря на свою уголовно-процессуальную направленность, указанные подзаконные нормативные акты являются типичными формами административно-правового регулирования, но применяемыми в особом сегменте государственно-управленческой деятельности – при производстве по уголовному делу. Таким образом, уголовно-процессуальные акты *имеют исключительно ненормативную сущность и правоприменительное содержание*.

6. Еще одним обязательным признаком любого уголовно-процессуального акта являются наличие обязательных *юридических последствий*, выраженных в возникновении новых, изменении или прекращении уже существующих правоотношений либо состояний.

Видимо, именно по этой причине УПК РФ не предусматривает необходимости издания специальных уголовно-процессуальных актов в тех случаях, когда принимаемое решение не связано с возникновением, изменением или прекращением каких-либо правоотношений, в первую очередь, когда оно как бы обращено к самому себе. Таковым, например, является решение следователя об окончании «познавательного» этапа предварительного расследования (о завершении проведения следственных действий) и переходе к процедурам ознакомления заинтересованных лиц с материалами уголовного дела (ст. 215 УПК РФ).

7. Уголовно-процессуальные акты всегда имеют *резолютивный характер*, т.е. содержат государственно-властные решения (резолуции) органов предварительного расследования, прокурора или суда.

В науке административного права (и в общей теории права) такую особенность актов управления традиционно связывают с направленностью на реализацию конкретных общественных задач [24. С. 71]. Поэтому, следуя обозначенному выше вектору определения сущности уголовно-процессуальных актов через методологическую преемственность к правовым актам управления, можно смело сказать, что их резолютивный характер обусловлен установленным ст. 6 УПК РФ назначением уголовного судопроизводства как особой формы государственно-управленческой деятельности.

Однако резолютивный характер уголовно-процессуального акта вовсе не предполагает обязательного вынесения соответствующего документа-

решения (приговора, постановления, определения и т.п.). В соответствии с действующим законом многие так называемые промежуточные (текущие) решения органов дознания, предварительного следствия или суда находят свое внешнее выражение посредством протоколирования. Иными словами, современному уголовному процессу известно достаточное количество актов протокольного характера – своеобразных актов-действий.

Вообще протоколами (гр. *protokollon* – первый лист манускрипта) в уголовном судопроизводстве РФ принято считать документы, фиксирующие ход и результаты следственных, судебных и иных процессуальных действий (актов-действий). Вполне очевидно, что основное предназначение протоколирования – обеспечить потенциальным читателям (суду, прокурору, иным участникам уголовного процесса) возможность впоследствии уяснить (мысленно реконструировать) содержание, направленность и динамику проводимых познавательных и организационно-обеспечительных приемов, формы поведения присутствующих лиц, исследовать и проверить итоги процессуального действия для оценки доброкачественности полученных результатов. Например, казалось бы, о каком резолютивном характере может идти речь при описании следователем в протоколе осмотра места происшествия обнаруженных следов преступления или иных объектов? Что резолютивного можно усмотреть в фиксации в протоколе допроса свидетеля его показаний или ответов на заданные вопросы?

Однако это не совсем так. Ведь практически любое следственное, судебное либо иное процессуальное действие наряду с внешними формами поведения участвующих лиц предполагает возможность принятия целого ряда различных мини-решений дознавателя, следователя или суда, в определенной степени влекущих возникновение, изменение или прекращение тех или иных правоотношений. Так, в ходе производства осмотра места происшествия, жилища, автотранспортного средства и т.д. следователь вправе принять решение об изъятии определенных объектов для приобщения к материалам дела (ч. 3 ст. 177 УПК РФ), а при обыске – даже применить принуждение, выраженное в возможности вскрытия любого помещения или адресованного присутствующим запрета покидать, общаться друг с другом и пр. (ч. 6, 8 ст. 182 УПК РФ). И все же наиболее наглядно данный феномен проявляется в части фиксации судебного заседания, предполагающей протоколирование всех текущих процессуальных решений суда, за исключением тех, которые принимаются тайно (в совещательной комнате) и оформляются отдельным судебным актом – постановлением или определением (ст. 256 УПК РФ).

Кроме того, не следует забывать и о протокольной форме решения о задержании лица по подозрению в совершении преступления (ст. 92 УПК РФ) – своеобразном исключении из общего правила о применении установленных разделом IV УПК РФ мер принуждения посредством вынесения мотивированного постановления (определения). К слову, по наиболее распространенному в литературе мнению, это исключе-

ние объясняется некой традицией [27. С. 231]. И хотя один из авторов настоящей статьи в своих публикациях выявляет более глубокие корни подобной формы фиксации данного решения [28. С. 116–117] и указывает на целесообразность полного исключения этого правового инструмента из системы уголовно-процессуального регулирования [Там же. С. 55–56], протокол задержания подозреваемого пока сохраняет свое значение как резолютивный акт досудебного производства по уголовному делу.

8. Уголовно-процессуальные акты имеют специальную форму и нормативно установленную процедуру принятия. В этой связи необходимо обратить внимание на весьма различную степень формализации тех или иных уголовно-процессуальных актов в зависимости от их предназначения и характера воздействия на поведение участвующих лиц. Некоторые решения предполагают достаточно жесткие правила вынесения, фиксации, обращения к исполнению. А в части самых важных, концептуальных актов (приговора, постановления о возбуждении уголовного дела, постановления о привлечении в качестве обвиняемого и др.) законодатель регламентирует буквально каждый шаг дознавателя, следователя, прокурора или суда. Тогда как многие другие процессуальные акты не требуют столь жесткой формализации. Порядок вынесения, фиксации, обращения к исполнению советующих решений имеет более свободный характер. К таковым, например, можно отнести постановление прокурора, связанное с разрешением спора о подследственности, постановление руководителя следственного органа, начальника органа дознания или суда о восстановлении утраченного уголовного дела и т.д. К ним, безусловно, относятся и многие указанные выше текущие мини-решения, подлежащие фиксации посредством протоколирования соответствующего процессуального действия.

В публикациях по административному праву указывается, что правовые акты управления могут издаваться как в устной, так и в письменной форме [2. С. 187; 10. С. 264; 24. С. 72]. Однако представляется, что, исходя из специфики уголовного судопроизводства, все правовые акты органа дознания, предварительного следствия, прокурора или суда должны иметь лишь письменную форму, позволяющую обеспечить необходимые гарантии их доброкачественности, в частности установленные ч. 4 ст. 7 УПК РФ требования законности, обоснованности и мотивированности любого принимаемого решения.

Резюмируя вышеизложенное, мы приходим к выводу, что уголовно-процессуальными актами следует считать находящиеся в иерархической системе, облеченные в процессуальную форму официальные императивные односторонние волеизъявления органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, содержащие подзаконные правоприменительные решения государственно-властного характера, направленные на возникновение, изменение или прекращение правоотношений либо состояний в сфере уголовного судопроизводства.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹Более подробно эти вопросы были рассмотрены одним из авторов настоящей статьи в работе «Размышления о государственном управлении и административной ответственности» [4. С. 6–15].

ЛИТЕРАТУРА

1. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. 6-е изд. М. : Норма, 2019.
2. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд. М. : Норма, 2016.
3. Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. 2018. № 7.
4. Россинский Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5.
5. Советское административное право / под ред. Ю.М. Козлова. М. : Юрид. лит., 1973.
6. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974.
7. Евтихий И.И. Виды и формы административной деятельности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М. : ВИНЮН, 1948.
8. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук. М. : МГИМО, 2004.
9. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход / отв. ред. Б.В. Россинский. М. : Норма, 2015.
10. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. 5-е изд. М. : ЭКСМО, 2010.
11. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1. М. : Наука, 1968.
12. Лупинская П.А. Законность и обоснованность решений в уголовном судопроизводстве. М. : ВЮЗИ, 1972.
13. Уголовно-процессуальные акты : учеб. пособие для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под ред. Г.В. Стародубовой. 2-е изд. М. : Юрайт, 2018.
14. Россинский С.Б. Уголовный процесс : учебник. М. : Эксмо, 2009.
15. Головин А.Ю., Грибков А.В., Победкин А.В. Уголовно-процессуальные документы: правовая регламентация, составление, ошибки: учеб. пособие. Тула : ТулГУ, 1999.
16. Муратова Н.Д. Процессуальные акты адвоката в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2009.
17. Величко А.С. Ходатайства адвоката в системе уголовно-процессуальных актов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59).
18. Муратова Н.Г. Процессуальные акты органов предварительного расследования. Вопросы теории и практики. Казань : Казан. гос. ун-т, 1989.
19. Большой современный толковый словарь русского языка. URL: <https://slovar.cc/rus/tolk/3228.html>
20. Алексеев С.С. Общая теория права. М. : Юрид. лит., 1982. Т. II.
21. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права, 2008.
22. Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. 4-е изд. М. : Эксмо, 2010.
23. Корнев А.П. Административное право России : учеб. М. : Щит-М, 1999. Ч. 1.
24. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика / под ред. Б.В. Россинского. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
25. Уманская В.П. Конституционный потенциал современного государственного управления в России. 25 лет: реальные достижения и нерешенные проблемы административного права // Административное право и процесс. 2018. № 12.
26. Уголовный процесс : учебник / под ред. В.П. Божьева. 3-е изд. М. : Спарк, 2002.
27. Баев О.Я., Баев М.О. Современный правовой механизм задержания подозреваемого в совершении преступления и проблемы его совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. 2016. № 2.
28. Россинский С.Б. Задержание подозреваемого: конституционно-межотраслевой подход. М. : Проспект, 2019.

Статья представлена научной редакцией «Право» 26 июня 2019 г.

Criminal Procedure Acts as Forms of Public Administration

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 448, 246–254.

DOI: 10.17223/15617793/448/31

Boris V. Rossinskiy, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (Moscow, Russian Federation). E-mail: boris.rossinskiy@gmail.com

Sergey B. Rossinskiy, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (Moscow, Russian Federation). E-mail: s.rossinskiy@gmail.com

Keywords: administrative and legal forms; public administration; legal acts of administration; law enforcement acts; protocols; subjects of criminal jurisdiction; criminal procedure acts; criminal procedure decisions.

The aim of this article is a comprehensive doctrinal and legal study of criminal procedure acts as specific means of administration in its broad sense, which involves the activities of all branches of government and other state bodies. The methodological basis of the article includes general scientific methods of cognition (system analysis, comparison, generalization, synthesis, deduction, analogy) and specific methods: historical law, comparative law, law enforcement studies, technical and legal, and others. Summarizing the currently existing research results in the field of legal acts, the authors of the article substantiate the thesis that criminal procedural acts of inquiry, preliminary investigation, prosecutor's office and the court are also specific means of public administration. Therefore, they are subject to further consideration in the context of methodological continuity to theories of administrative law, yet with due account of the peculiarities predetermined by the purpose of criminal proceedings. A similar approach, expressed in the integration of various legal sciences and in the development of intersectoral relations, specifies the following essential features of criminal procedure acts: (a) their official, governmental nature, which brings them under the jurisdiction of public law entities with appropriate powers; (b) a unilateral procedure for their issuance, which excludes the possibility of influence from subjects they are addressed to on the expression of will in them; (c) imperativeness expressed in the obligatoriness of any criminal procedure act for all its addressees; (d) the place of criminal procedure acts in the general hierarchical system of state legal acts characterized by complex, multi-stage mechanisms for the implementation of public authority; (e) the regulatoriness of criminal procedure acts and the non-normative nature and law enforcement content related to it; (f) mandatory legal consequences of any criminal procedure act expressed in the emergence of new legal relations, change or termination of already existing ones; (g) their resolute nature, which

suggests governmental decisions (resolutions) of preliminary investigation bodies, the prosecutor or the court; (h) a special form and normatively established procedure for the adoption of criminal procedure acts. The authors come to the following conclusion: criminal procedure acts are hierarchically systematized official imperative unilateral expressions of inquiry, preliminary investigation, prosecutor's office and court, containing subordinate law-enforcement decisions of a governmental nature, aimed at emergence, change or termination of legal relations or conditions in the field of criminal proceedings.

REFERENCES

1. Rossinskiy, B.V. & Starilov, Yu.N. (2019) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. 6th ed. Moscow: Norma.
2. Popov, L.L. & Studenikina, M.S. (eds) (2016) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. 2nd ed. Moscow: Norma.
3. Rossinskiy, B.V. (2018) Executive Power and Public Administration. *Lex Russica*. 7. (In Russian). DOI: 10.17803/1729-5920.2018.140.7.024-038
4. Rossinskiy, B.V. (2016) Reflections about the Government and Administrative Responsibility. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 5.
5. Kozlov, Yu.M. (ed.) (1973) *Sovetskoe administrativnoe pravo* [Soviet administrative law]. Moscow: Yurid. lit.
6. Lunev, A.E. (1974) *Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo upravleniya* [Theoretical problems of public administration]. Moscow: Nauka.
7. Evtikhiev, I.I. (1948) *Vidy i formy administrativnoy deyatel'nosti* [Types and forms of administrative activity]. Abstract of Law Dr. Diss. Moscow: VIYuN.
8. Yakhin, F.F. (2004) *Deysvie administrativno-pravovykh aktov* [The effect of administrative acts]. Law Cand. Diss Moscow: MGIMO.
9. Umanskaya, V.P. (2015) *Pravovye akty organov ispolnitel'noy vlasti: sistemnyy podkhod* [Legal acts of executive authorities: A systematic approach]. Moscow: Norma.
10. Bakhrakh, D.N. (2010) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. 5th ed. Moscow: EKSMO.
11. Strogovich, M.S. (1968) *Kurs sovetskogo ugovnogo protsessa* [A course of the Soviet criminal procedure]. Vol. 1. Moscow: Nauka.
12. Lupinskaya, P.A. (1972) *Zakonnost' i obosnovannost' resheniy v ugovnom sudoproizvodstve* [Legality and validity of decisions in criminal proceedings]. Moscow: VYuZL.
13. Starodubova, G.V. (ed.) (2018) *Ugovno-protsessual'nye akty* [Criminal procedure acts]. 2nd ed. Moscow: Yurayt.
14. Rossinskiy, S.B. (2009) *Ugovnyy protsess* [Criminal procedure]. Moscow: Eksmo.
15. Golovin, A.Yu. et al. (1999) *Ugovno-protsessual'nye dokumenty: pravovaya reglamentatsiya, sostavlenie, oshibki* [Criminal procedure documents: legal regulation, drafting, errors]. Tula: Tula State University.
16. Muratova, N.D. (2009) *Protsessual'nye akty advokata v ugovnom sudoproizvodstve* [Procedural acts of a lawyer in criminal proceedings]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow: Academy of Economic Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia.
17. Velichko, A.S. (2015) Lawyers' petitions within criminal procedure act. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. 10 (59). (In Russian). DOI: 10.17803/1994-1471.2015.59.10.182-188
18. Muratova, N.G. (1989) *Protsessual'nye akty organov predvaritel'nogo rassledovaniya. Voprosy teorii i praktiki* [Procedural acts of the preliminary investigation bodies. Issues of theory and practice]. Kazan: Kazan State University.
19. Slovar.cc. (n.d.) *Akt* [Act]. [Online] Available from: <https://slovar.cc/rus/tolk/3228.html>.
20. Alekseev, S.S. (1982) *Obshchaya teoriya prava* [General theory of law]. Vol. II. Moscow: Yurid. lit.
21. Tikhomirov, Yu.A. (2008) *Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika* [Legal regulation: theory and practice]. Moscow: Formula prava.
22. Morozova, L.A. (2010) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. 4th ed. Moscow: Eksmo.
23. Korenev, A.P. (1999) *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia]. Pt. 1. Moscow: Shchit-M.
24. Umanskaya, V.P. (2013) *Pravovye akty organov ispolnitel'noy vlasti. Teoriya i praktika* [Legal acts of executive authorities. Theory and Practice]. Moscow: YuNITI-DANA.
25. Umanskaya, V.P. (2018) Constitutional Potential of Modern Public Administration in Russia. 25 Years: Real Accomplishments and Unsolved Problems of Administrative Law. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 12. (In Russian).
26. Bozh'ev, V.P. (ed.) (2002) *Ugovnyy protsess* [Criminal procedure]. 3rd ed. Moscow: Spark.
27. Baev, O.Ya. & Baev, M.O. (2016) On Problems of Modern Legal Detention Procedure of Suspect of Committing a Crime and Its Improvement. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo – Proceedings of VSU. Series: Law*. 2. (In Russian).
28. Rossinskiy, S.B. (2019) *Zaderzhanie podozrevaemogo: konstitutsionno-mezhotraslevoy podkhod* [Detention of a suspect: A constitutional-intersectoral approach]. Moscow: Prospekt.

Received: 26 June 2019