

УДК 342.951; ББК 67.72

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ
В АРСЕНАЛЕ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ИЗ ОПЫТА РАЗРАБОТКИ НОВОГО НАПРАВЛЕНИЯ)**

© 2019 г.

В.Н. Григорьев

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний, Москва

grigorev.viktor@gmail.com

Поступила в редакцию 02.08.2019

Представляется вышедшая в свет в издательстве «Проспект» монография профессора А.Ю. Винокурова «Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (теоретические, правовые и организационные аспекты)». В этом издании предпринята наглядная и в целом весьма удачная попытка обосновать наличие в структуре внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации самостоятельной функции – административного преследования. Тем самым весьма аргументированно и убедительно заявлено новое научное направление в теории функций прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, функции прокуратуры, административное производство, административное преследование, прокурор, научное направление.

В издательстве «Проспект» вышла в свет монография профессора А.Ю. Винокурова «Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (теоретические, правовые и организационные аспекты)» (М.: Университет прокуратуры Российской Федерации: Проспект, 2019. – 552 с.). В этом издании автором предпринята наглядная и в целом весьма удачная попытка обосновать наличие в структуре внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации самостоятельной функции – административного преследования. Тем самым заявлено, причем весьма аргументированно и убедительно, новое научное направление в теории функций прокуратуры.

Монография подготовлена известным специалистом в области прокурорской деятельности – доктором юридических наук, профессором Александром Юрьевичем Винокуровым, опубликованные в последние годы работы которого, посвященные в том числе и вопросам применения прокурорами положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и ряда других законодательных актов, содержащих нормы, формирующие в совокупности нормативную базу для применения института административной ответственности в нашей стране, широко известны в научном сообществе.

До недавнего времени научные дискуссии велись лишь в рамках известных в силу упоминания о них в законодательных актах внешне-

функциональных направлений прокурорской деятельности, где в качестве безусловных функций абсолютным большинством ученых-прокуророведов признавались помимо прокурорского надзора также уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также участие прокурора в рассмотрении дел судами.

Рассматриваемое направление до определенного времени объективно не могло быть предметом исследования по причине того, что законодательное закрепление в плане процедуры сфера административного преследования получила лишь в связи с принятием Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 года, а предметная активизация научных исследований в этом направлении произошла фактически после вступления в силу ныне действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 года. Однако основной акцент в научных изысканиях был связан с процессуальным статусом прокурора как должностного лица, осуществляющего надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях.

Затронутая в монографии проблематика берет свое начало в науке административного права. Отраслевая теория выделяет в административно-юрисдикционном процессе две ключевые функции – административное преследование и административную защиту, которые

были исследованы в ряде диссертационных работ. Более того, прокурор рассматривается в качестве субъекта, осуществляющего административное преследование, однако дальше реализации им полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, а также проведению административного расследования в диссертационных исследованиях в рамках научной специальности 12.00.14 (Административное право; административный процесс) вопрос, как правило, не ставился.

В этом смысле подходы автора, распространяющего пределы осуществляемого прокурорами административного преследования в том числе на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении по существу, а также последующего оспаривания (обжалования) принятых постановлений и решений, заслуживают одобрения и дальнейшего развития.

В то же время параллельно исследовались проблемы функций административно-юрисдикционного процесса в узком его понимании, одной из которых является административное преследование, а одним из субъектов осуществления которого, в свою очередь, в ряде исследований называется прокурор. Вместе с тем следует подчеркнуть, что глубоких исследований, позиционирующих прокурора именно как должностное лицо, осуществляющее административное преследование, фактически до недавнего времени не проводилось.

Следует отметить, научная проблема, связанная с позиционированием административного преследования как функции российской прокуратуры, впервые была поднята автором в публикации 2012 года (Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52–56). В этой статье была сделана серьезная заявка на новацию в вопросе теоретического осмысления структуры прокурорской деятельности, которую научное сообщество в целом восприняло позитивно. С тех пор профессором А.Ю. Винокуровым опубликовано в рецензируемых научных журналах немало статей, отражающих разные аспекты рассматриваемой проблематики. В этом смысле монографию «Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (теоретические, правовые и организационные аспекты)» можно позиционировать как сведенные воедино до недавнего времени разрозненные результаты научного поиска, которые в процессе работы над комплексным исследованием серьезно дополнены новыми подходами.

Представляется обоснованным избранный автором подход рассмотрения сначала административного преследования как государственной функции, а затем и как функции, непосредственно осуществляемой прокуратурой Российской Федерации. В отдельных главах монографии подробно раскрыты правовые вопросы, относящиеся к осуществляемому прокурорами административному преследованию.

Автор смог достаточно убедительно скорректировать стереотипное представление о прокуроре как субъекте, не имеющем собственного интереса в производстве по делам об административных правонарушениях. Наглядно показано, что именно в рамках осуществления прокурорами административного преследования реализуется вполне конкретный интерес, обусловленный необходимостью доведения до логического завершения инициированной им посредством вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении процедуры административного преследования. Автор обоснованно разделяет функционально участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях, а равно при опротестовании принятых по делу постановлений и последующих решений при наличии у него конкретного интереса и в отсутствие такового.

Представляют безусловный интерес исторические экскурсы в рамках проведенного исследования, посвященные вопросам эволюционирования такого акта прокурорского реагирования, как постановление, посредством которого инициируется процедура административного преследования, а также специфике действовавшего в советский период законодательства, устанавливавшего особые условия для привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции.

В результате сравнительно-правового исследования законодательства государств – участников СНГ автору удалось получить новые знания как по общим вопросам статуса прокуроров при применении законодательства об административных правонарушениях, так и по частным проблемам реализации ответственности за невыполнение законных требований прокурора и воспрепятствование их законной деятельности.

В издании достаточно детально анализируются статистические данные о работе прокуроров в сфере административного преследования, которые отражают фактически весь спектр прокурорской деятельности в сфере осуществления административного преследования за достаточно большой период, охватывающий по всем

позициям максимально возможный временной отрезок, что заключается в детальном разборе имеющейся динамики и формулировании на этой основе логических выводов. Интересны результаты опроса, проведенного среди прокурорских работников, которые в достаточной степени использованы в обоснование выводов и предложений автора. Автором проведено анкетирование обучавшихся в трех институтах (филиалах) и на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации прокурорских работников, в том числе выдвинутых в резерв на руководящие должности, что дало возможность дополнительно обосновать ряд выводов и предложений автора, в том числе о необходимости совершенствования федерального законодательства, а также оценить востребованность ранее высказывавшихся в диссертационных и иных работах других исследователей положения. Фактически все ответы на вопросы в силу предметного формулирования последних использованы по тексту монографии, что, безусловно, делает ее весьма иллюстративной.

В работе широко использована профильная литература, включая диссертационные и иные монографические исследования, в том числе и опубликованные к настоящему времени в Университете прокуратуры Российской Федерации издания, раскрывающие вопросы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Результаты исследования были неоднократно апробированы автором в выступлениях с докладами на научно-практических конференциях, в частности, в Московском гуманитарном университете – «Актуальные вопросы права и законности в Российской Федерации» (Москва, 2018 год); в Университете прокуратуры Российской Федерации – «Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе» (Москва, 2018 год); в Российском государственном университете правосудия – «Актуальные проблемы

и перспективы административного права и административно-процессуального права» (Москва, 2018 год); и др.

Характеризуя проведенное исследование в целом, можно говорить о гармоничной конвергенции двух в некоторых аспектах смежных наук – административного права и науки о прокурорской деятельности, которую автор монографии предлагает называть «прокуророведение», и в этом смысле полученные в процессе работы над монографией результаты одинаково обогащают обе названные области научных знаний.

В целом работа представляет собой самостоятельное монографическое исследование, в котором решены важные как для науки о прокурорской деятельности, так и для науки административного права задачи, главной из которых является определение предмета и пределов административного преследования как функции современной российской прокуратуры, а также формулирование представлений о структуре и содержании складывающихся при осуществлении рассматриваемой деятельности правоотношений. Вычленение в структуре прокурорской деятельности функции административного преследования относится к безусловным авторским достижениям. Не вызывает сомнений и новизна ряда других положений, равно как и обоснованность предлагаемых автором изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, которые не пересекаются с аналогичного рода предложениями, вносившимися ранее другими авторами.

Полагаю, что монография профессора А.Ю. Винокурова «Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (теоретические, правовые и организационные аспекты)» представляет интерес как для научных и практических работников, так и для законодателя, а также как своеобразный наглядный опыт разработки нового научного направления в современной юридической науке.

**ADMINISTRATIVE PERSECUTION IN THE ARSENAL OF MEANS TO ENSURE
THE RULE OF LAW BY THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION
(FROM THE EXPERIENCE OF DEVELOPING A NEW RESEARCH AREA)**

V.N. Grigoryev

The article presents a review of the monograph by Professor A.Yu. Vinokurov «Administrative prosecution as a function of the prosecutor's office of the Russian Federation (theoretical, legal and organizational aspects)», which was published by the publishing house «Prospekt». It is stated that a very successful attempt was made in this book to substantiate the presence of an independent function of administrative prosecution among the external functions of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. Thus, a new scientific direction in the theory of the functions of the prosecutor's office is declared quite convincingly and clearly.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision, functions of the prosecutor's office, administrative proceedings, administrative prosecution, prosecutor, area of research.