

О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ

И. Б. Кардашова

Университет прокуратуры Российской Федерации

Поступила в редакцию 15 апреля 2022 г.

Аннотация: в статье рассматриваются отдельные аспекты дисциплинарной ответственности прокурорских работников. На основе анализа научных точек зрения о дисциплинарной ответственности, в том числе научного наследия профессора И. А. Галагана, положений Трудового кодекса РФ, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказов Генерального прокурора Российской Федерации и других правовых актов, выявляются пробелы и коллизии в правовом регулировании привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников и делаются выводы о его совершенствовании.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок, дисциплинарное производство, дисциплинарное взыскание, прокурорский работник.

ON THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF PROSECUTORIAL EMPLOYEES

I. B. Kardashova

University of the Prosecutor's office of the Russian Federation

Abstract: the article discusses some aspects of the disciplinary responsibility of prosecutors. Based on the analysis of scientific points of view on disciplinary responsibility, including the scientific heritage of Professor I. A. Galagan, the provisions of the Labor Code of the Russian Federation, the Federal Law «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation», orders of the Prosecutor General of the Russian Federation and other legal acts, gaps and conflicts in the legal regulation of bringing to disciplinary responsibility of prosecutorial employees are identified and conclusions are drawn about its improvement.

Key words: disciplinary responsibility, disciplinary misconduct, disciplinary proceedings, disciplinary punishment, prosecutor's employee.

В настоящее время рассмотрение дисциплинарной ответственности прокурорских работников представляет особое значение в силу правового статуса прокуратуры, являющейся уникальным органом публичной власти, призванным обеспечивать законность в стране.

Большинство ученых видит сущность дисциплинарной ответственности в отрицательном воздействии на работника¹, состоящем в «общественном порицании недобросовестного поведения работника, выраженном публично в официальной форме и влекущем негативные правовые последствия»². Следует согласиться с В. Д. Сорокиным, что дисциплинарная ответственность распространяется только на физических лиц и содержит особую связь между лицом, совершившим дисциплинарный проступок, и лицом, юридически обязанным на этот проступок реагировать³.

Поскольку процедура привлечения к дисциплинарной ответственности регулируется трудовым законодательством, в ст. 192–195 Трудового кодекса РФ⁴ (далее – ТК РФ) представлены понятие дисциплинарного проступка, перечень дисциплинарных взысканий, порядок применения и снятия взысканий, изначально она выступала институтом трудового права. Выделяются два вида дисциплинарной ответственности: 1) общая для всех работников, установленная ТК РФ и правилами внутреннего трудового распорядка; 2) специальная для отдельных категорий работников, установленная специальным законодательством, уставами и положениями о дисциплине⁵.

Однако основания привлечения к дисциплинарной ответственности, виды дисциплинарных взысканий, применение мер дисциплинарной ответственности регламентируются административным правом. И. А. Галаган справедливо считал производство по делам о применении дисциплинарного воздействия в сфере государственного управления свойственным административному процессу⁶.

Служба в прокуратуре является федеральной государственной службой, а основным нормативным правовым актом в рассматриваемой сфере выступает Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)⁷. Правовой статус прокурорских работников представляет собой совокупность прав, обязанностей, ответственности, установленных и обеспечиваемых государством, приобретение которого связано с моментом их поступления на службу в органы и организации прокуратуры. Согласно ч. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре в систему органов прокуратуры входят военные прокуратуры, поэтому дис-

¹ См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : учебник. М., 2013. С. 525.

² См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник. М., 2000. С. 332.

³ См.: *Сорокин В. Д.* Административный процесс : учебник. СПб., 2000.

⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197 // Российская газета. 2001. № 256. Ст. 192.

⁵ См.: *Колобова С. В., Сергеев Ю. С.* Трудовое право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 346.

⁶ См.: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1976. С. 38.

⁷ О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Российская газета. 1992. № 39. Ч. 9. Ст. 41.7.

циплинарная ответственность военных прокурорских работников регулируется отдельными правовыми актами⁸.

Привлечение к дисциплинарной ответственности прокурорских работников регламентируется локальными правовыми актами, к которым относится приказ Генерального прокурора РФ от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» (далее – Кодекс этики прокурорского работника РФ). В нем установлены основания для привлечения прокурорских работников к дисциплинарной ответственности, а также определено руководителям органов и учреждений прокуратуры исходить из того, что нарушение прокурорским работником норм Кодекса этики прокурорского работника учитывается при решении вопроса о привлечении его к дисциплинарной ответственности, а в случае, когда данное нарушение выразилось в совершении проступка, порочащего честь прокурорского работника, влечет применение дисциплинарного взыскания.

Основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, понимаемый в теории права как «виновное нарушение правил дисциплины и других обязанностей, возложенных на лицо в связи с его работой, учебой и иной трудовой (служебной) деятельностью»⁹. В ТК РФ дисциплинарный проступок определен как неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, а в ст. 41.7 Закона о прокуратуре к «неисполнению или ненадлежащему исполнению работниками своих служебных обязанностей» причислено иное основание – «совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника». По этому поводу имеется мнение об оценочном характере нормы о дисциплинарной ответственности, обусловленном «повышенными требованиями к личным и нравственным качествам прокурорского работника»¹⁰. Вместе с тем, определением Конституционного Суда РФ установлено, что использование оценочных понятий не свидетельствует о неопределенности ее содержания, а преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций¹¹.

⁸ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53 «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. № 63-64; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76 «О статусе военнослужащих» // Российская газета. 1998. № 104.

⁹ См.: Теория государства и права : учебник для бакалавров / В. К. Бабаева. М. : Юрайт, 2016. С. 642.

¹⁰ См.: Головина С. Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников : учебно-практическое пособие. М., 2003. С. 55.

¹¹ Определение Конституционного суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1316-О // Конституционный суд РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>

В научных работах указывается на противоречия между ТК РФ и Законом о прокуратуре, в котором отсутствуют важные аспекты назначения дисциплинарных наказаний¹². Действительно, применение ст. 41.7 Закона о прокуратуре в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 40 грозит большим количеством нарушений прав прокурорских работников, а взятая за основу ч. 2 ст. 40 Закона о прокуратуре при применении положений ст. 41.7, исходя из приоритетности ст. 192–195 ТК РФ, нарушит ч. 1 ст. 40 и иные нормы Закона о прокуратуре. Как верно отмечается, «из всех видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность характеризуется наименьшей степенью обеспечения процессуальными нормами»¹³.

Приказом Генерального прокурора РФ от 28 апреля 2016 г. № 255 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (далее – Инструкция) определена структура, сроки, особенности дисциплинарного производства по результатам служебной проверки в отношении прокурорского работника.

Согласно п. 6.13.2 Кодекса этики прокурорского работника к основаниям привлечения к дисциплинарной ответственности в целях частной и общей превенции и воспитательного значения относятся: нарушение обязанностей по соблюдению государственной и служебной тайны, неисполнение требований по охране труда. Неисполнение или ненадлежащее исполнение этих обязанностей влечет за собой привлечение прокурорских работников к дисциплинарной ответственности в соответствии со ст. 41.7 Закона о прокуратуре.

Основанием привлечения прокурорских работников к дисциплинарной ответственности является также нарушение Присяги прокурора. Так, в приказе Генерального прокурора РФ от 3 ноября 1999 г. № 82 «О Присяге прокурора» установлено, что в случае нарушения прокурорами Присяги решается вопрос об их привлечении к дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения из органов прокуратуры, в соответствии с пп. «в» п. 1 ст. 43 Закона о прокуратуре РФ¹⁴. Вместе с тем, такое деяние не подлежит квалификации как дисциплинарный проступок, так как в ст. 41.7 Закона о прокуратуре отсутствует подобное основание привлече-

¹² См.: Стрельников В. В. Административно-правовые аспекты привлечения служащих органов прокуратуры к дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2020. № 12.

¹³ См.: Добробаба М. Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 16–22.

¹⁴ О Присяге прокурора : Приказ Генерального прокурора РФ от 3 ноября 1999 г. № 82 // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. Тула, 2004. Т. 2.

ния к дисциплинарной ответственности. В связи с этим представляется необходимым дополнение ст. 41.7 Закона о прокуратуре положением об основании привлечения прокурорских работников к дисциплинарной ответственности в виде нарушения Присяги прокурора.

За совершение дисциплинарного проступка прокурорским работником применяются общие меры дисциплинарного взыскания, установленные ТК РФ, а также специальные меры в соответствии со ст. 41.7 Закона о прокуратуре: строгий выговор, понижение в классном чине, лишение нагрудных знаков «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации», «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», что обусловлено характером профессиональной деятельности прокурорских работников. Краткий анализ статистических данных дисциплинарной практики в органах прокуратуры выявляет преобладающее число дисциплинарных проступков, связанных с ненадлежащим исполнением служебных обязанностей при осуществлении надзорной деятельности и нарушением трудовой дисциплины, а наиболее распространенными дисциплинарными взысканиями являются выговор и строгий выговор.

Используя положение ч. 3.1 ст. 41.10 Закона о прокуратуре, наиболее популярное дисциплинарное взыскание в виде замечания назначают при малозначительности совершенного проступка (незначительном нарушении трудовой дисциплины, причинении незначительного ущерба, совершении проступка впервые). Выговор представляет собой более серьезное по сравнению с замечанием взыскание, которое должно быть вынесено работодателем в течение месяца после выявления проступка, связанного с нанесением прокурорским работником ущерба чести, достоинству и репутации прокуратуры. Строгий выговор является специальным видом дисциплинарного взыскания, характерного для специальной дисциплинарной ответственности для прокурорских работников.

Прокурорский работник может быть понижен в классном чине за халатное отношение к служебному долгу или недостойное поведение, а восстановление в прежнем классном чине будет осуществлено только в аттестационном порядке. При этом аттестация прокурорского работника, имеющего дисциплинарное взыскание, откладывается до окончания срока его действия или досрочного снятия взыскания¹⁵. Понижение в классном чине прокурорского работника применяется на практике довольно редко, а правовые акты в сфере прохождения службы в органах и организациях прокуратуры не закрепляют механизма его реализации.

Характерным дисциплинарным взысканием прокурорских работников является лишение нагрудных знаков «За безупречную службу в про-

¹⁵ Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора РФ от 11 марта 2020 г. № 146. URL: <https://genproc.gov.ru>

куратуре Российской Федерации», «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации». В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 5 июля 2017 г. № 452 «О наградной системе в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации» это взыскание налагается за неисполнение или ненадлежащее исполнение прокурорскими работниками служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника; при вынесении судом обвинительного приговора за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления в период прохождения прокурорскими работниками службы; в случаях увольнения из органов и организаций прокуратуры за нарушение Присяги прокурора, за неоднократное неисполнение без уважительных причин должностных обязанностей, если они имеют дисциплинарное взыскание.

К основаниям предупреждения о неполном служебном соответствии можно отнести низкий уровень знаний прокурорским работником своих обязанностей, недисциплинированность и неорганизованность в работе.

В Законе о прокуратуре содержатся основания для привлечения прокурорского работника к дисциплинарной ответственности в виде несоблюдения работником ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов; неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции и другими федеральными законами, предусмотренными ст. 41.7 Закона о прокуратуре.

Привлечение к дисциплинарной ответственности осуществляется в рамках дисциплинарного производства, выступающего видом юрисдикционного производства. К сожалению, в законодательстве отсутствует четкое определение границ стадий дисциплинарного производства, в связи с чем в научной литературе высказываются различные мнения об их количестве и последовательности применения. Одни ученые объединяют в одну стадию процессуальные действия, связанные с возбуждением производства и проведением служебного расследования (служебной проверки)¹⁶, другие – дифференцируют стадию возбуждения производства и стадию служебного расследования (служебной проверки)¹⁷, третьи – выделяют в качестве самостоятельной стадии досрочное снятие дисциплинарного взыскания¹⁸.

Следует согласиться с И. А. Галаганом, что всем юрисдикционным производствам в принципе присущи сходные стадии возбуждения, рассмо-

¹⁶ См.: Николаев А. Г., Солошенко П. А. Проведение служебных проверок при нарушении служебных обязанностей сотрудниками подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности : учебник. М., 2013. С. 16–17; Братановский С. Н. Административное право. Общая часть : учебник. М., 2013. С. 92.

¹⁷ См.: Корнев А. П. Административное право России : учебник. М., 2002. С. 254.

¹⁸ См.: Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. 125 с.

тения дела, пересмотра решения по делу на основе протеста или жалобы и исполнения решения по делу; следует только различать специфику процедуры осуществления и постадийного развития производств¹⁹. При этом ученый отмечает, что в производстве по дисциплинарным нарушениям стадии движения дела и содержания процессуальной деятельности являются менее выраженными, чем в производстве по делам об административных правонарушениях.

Поводом для начала дисциплинарного производства является выявление факта совершения лицом дисциплинарного проступка, т.е. его непосредственное обнаружение субъектом дисциплинарной власти (руководителем), либо подтверждение в ходе проверки поступившей информации о дисциплинарном проступке. Возбуждение дисциплинарного производства начинается с момента принятия решения об этом. Согласно ст. 192 ТК РФ при наложении дисциплинарного взыскания работодателем должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

Дисциплинарное производство в отношении прокурорского работника является исключительной прерогативой органов прокуратуры. В соответствии со ст. 41.7 Закона о прокуратуре субъектом дисциплинарной власти являются руководители органов и организаций прокуратуры: Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Федерации, приравненные к ним прокуроры и директора (ректоры) научных и образовательных учреждений прокуратуры, прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры. Особенностью порядка привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников является субординация руководителей органов и организаций прокуратуры при применении к работникам мер дисциплинарных взысканий, установленная в ст. 41.7 Закона о прокуратуре и в п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 6 августа 2002 г. № 48 «О полномочиях руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации в дисциплинарной и некоторых иных сферах».

Процедура привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников представляет собой временное (не более чем на один месяц) отстранение от занимаемой должности до решения вопроса о наложении дисциплинарного взыскания. За это время работнику выплачивается денежное содержание в размере должностного оклада, доплат за классный чин и выслугу лет. В отношении всех работников проводится служебная проверка, регламентируемая Инструкцией. Имеются противоречия в определении дня обнаружения дисциплинарного проступка. И. А. Галаган предупреждал, что необходимо различать сроки со дня со-

¹⁹ См.: Галаган И. А. Указ. соч. С. 49.

вершения или со дня обнаружения проступка²⁰. С одной стороны, в Инструкции «днем обнаружения проступка, с которого начинается исчисление месячного срока, считается день, когда руководителю, которому по службе подчинен прокурорский работник, стало известно о совершении им проступка», с другой стороны – в п. 34 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 указывается, что исчисление срока начинается со дня, когда руководителю, которому по работе (службе) подчинен работник, стало известно о совершении проступка, независимо от того, наделен ли он правом наложения дисциплинарных взысканий. В связи с этим необходимо внести изменения в Инструкцию в соответствии с правовым актом высшей юридической силы.

Согласно ст. 194 ТК РФ, если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Однако Закон о прокуратуре не определяет срок действия дисциплинарного взыскания, а в ст. 40.10 указан годичный срок действия дисциплинарного взыскания за коррупционные правонарушения. Это обуславливает необходимость включения в Закон о прокуратуре соответствующей статьи о порядке привлечения прокурорских работников к дисциплинарной ответственности.

В Законе о прокуратуре отсутствует регламентация процедуры обжалования дисциплинарного взыскания прокурорского работника, хотя в Инструкции она упоминается. Представляется целесообразным внесение соответствующих дополнений в законодательство, что не противоречит ст. 40 Закона о прокуратуре о праве обжалования прокурорскими работниками вышестоящему руководителю и (или) в суд решений руководителей органов и организаций прокуратуры по вопросам прохождения службы.

И. А. Галаган подчеркивал, что строжайший учет особенностей юрисдикционных производств, неукоснительное соблюдение их специфики практическими работниками являются условием законности осуществления различных видов ответственности, в том числе, конечно, дисциплинарной²¹. Таким образом, вопросы правового регулирования дисциплинарной ответственности прокурорских работников в силу государственной и социальной значимости их профессиональной деятельности, требуют дальнейшего совершенствования.

Библиографический список

- Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю. С. Адушкин ; под ред. В. М. Манохина. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 125 с.
- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – Москва : Омега-Л, 2013. – 525 с.

²⁰ См.: Там же. С. 51.

²¹ См.: Там же. С. 52.

Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – Москва : Норма, 2000. – 622 с.

Братановский С. Н. Административное право. Общая часть : учебник / С. Н. Братановский. – Москва : Щит, 2013. – 920 с.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР / И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1976. – 196 с.

Головина С. Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников : учебно-практическое пособие / С. Ю. Головина. – Москва : Дело, 2003. – 254 с.

Добробаба М. Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности / М. Б. Добробаба // Административное право и процесс. – 2015. – № 3.

Колобова С. В. Трудовое право России : учебник / С. В. Колобова, Ю. С. Сергеевко. – 2-е изд., перераб и доп. – Москва : Юстицинформ, 2018.

Корнев А. П. Административное право России : учебник / А. П. Корнев. – Москва : Щит, 2002. – 308 с.

Николаев А. Г. Проведение служебных проверок при нарушении служебных обязанностей сотрудниками подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности : учебник / А. Г. Николаев, П. А. Солощенко. – Москва : Щит, 2013. – 51 с.

Сорокин В. Д. Административный процесс : учебник / В. Д. Сорокин. – Санкт-Петербург : Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2000. – 536 с.

Стрельников В. В. Административно-правовые аспекты привлечения служащих органов прокуратуры к дисциплинарной ответственности / В. В. Стрельников // Административное право и процесс. – 2020. – № 12.

References

Adushkin Yu. S. Disciplinary proceedings in the USSR / Yu. S. Adushkin ; ed. by V. M. Manokhina. – Saratov, 1986. – 125 p.

Atamanchuk G. V. Theory of public administration : coursebook / G. V. Atamanchuk. – Moscow : Omega-L, 2013. – 525 p.

Bakhrakh D. N. Administrative law : coursebook / D. N. Bakhrakh. – Moscow : Norma, 2000. – 622 p.

Bratanovskii S. N. Administrative law. Common part : coursebook / S. N. Bratanovskii. – Moscow : Schit, 2013. – 920 p.

Dobrobaba M. B. Administrative discretion in bringing civil servants to the disciplinary liability / M. B. Dobrobaba // Administrative law and procedure. – 2015. – N. 3.

Galagan I. A. Administrative responsibility in the USSR / I. A. Galagan. – Voronezh : Publishing House of Voronezh State University, 1976. – 196 p.

Golovina S. Yu. Legal regulation of the labor of particular categories of the employees : educational practical textbook / S. Yu. Golovina. – Moscow : Delo, 2003. – 254 p.

Kolobova S. V. Labor law of Russia : textbook / S. V. Kolobova, Yu. S. Sergeenko. – 2nd ed., reprint. and additional. – Moscow : Justicinform, 2018.

Korenev A. P. Administrative law of Russia : coursebook / A. P. Korenev. – Moscow : Schit, 2002. – 308 p.

Nikolaev A. G. Conducting an internal audit in cases of breach of duty of keeping public order and security by police-officers : coursebook / A. G. Nikolaev, P. A. Soloshenkov. – Moscow : Schit, 2013. – 51 p.

Sorokin V. D. Administrative procedure : coursebook / V. D. Sorokin. – St. Petersburg : Publishing House of Institute of Law (Saint-Petersburg), 2000. – 536 p.

Strelnikov V. V. Administrative legal aspects of bringing public prosecutors to the disciplinary liability / V. V. Strelnikov // Administrative law and procedure. – 2020. – N. 12.

Для цитирования:

Кардашова И. Б. О дисциплинарной ответственности прокурорских работников // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 1. С. 94–103.

Recommended citation:

Kardashova I. B. On the disciplinary responsibility of prosecutorial employees // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2023. N. 1 (2). Pp. 94–103.

Сведения об авторе

Кардашова Ирина Борисовна – профессор кафедры основ прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

E-mail: ikardashova@yandex.ru

Information about author

Kardashova Irina Borisovna – Professor of the Department of Fundamentals of Prosecutorial Activity of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor

E-mail: ikardashova@yandex.ru