

Право и политика

Правильная ссылка на статью:

Усов А.Ю. — О полномочиях прокурора по возбуждению дисциплинарного производства // Право и политика. – 2023. – № 10. DOI: 10.7256/2454-0706.2023.10.68746 EDN: UGMOFI URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=68746

О полномочиях прокурора по возбуждению дисциплинарного производства

Усов Алексей Юрьевич

кандидат юридических наук

доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

664035, Россия, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1

✉ alexus_555@mail.ru



[Статья из рубрики "Закон и правопорядок"](#)

DOI:

10.7256/2454-0706.2023.10.68746

EDN:

UGMOFI

Дата направления статьи в редакцию:

16-10-2023

Дата публикации:

23-10-2023

Аннотация: В статье в качестве объекта научного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере применения прокурорами Российской Федерации полномочий по возбуждению дисциплинарного производства. Предмет исследования составляют практика прокуратур субъектов Российской Федерации по предъявлению прокурорами требований (внесения предложений) о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности, законодательство Российской Федерации и зарубежных стран, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, труды ученых, относящиеся к теме исследования. Методологическая основа исследования включает в себя диалектический метод, системный метод, методы анализа, синтеза, аналогии, дедукции,

индукции, наблюдения, моделирования, исторический, сравнительно-правовой, статистический и иные методы. Основные выводы исследования заключаются в обосновании обязательности требования прокурора о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности, поскольку это продиктовано не столько формальными требованиями статистической отчетности, сколько необходимостью обеспечить профилактику нарушений. Научная новизна состоит в сформулированных автором предложениях по законодательному закреплению полномочий прокурора или его заместителя по возбуждению дисциплинарного производства, обязательному для органов власти, указанных в пункте 1 статьи 21 Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре). В работе содержатся конкретные предложения по внесению изменений в статью 21 Закона о прокуратуре.

Ключевые слова:

Прокурор, прокуратура, прокурорский надзор, прокурорская деятельность, требование прокурора, органы власти, органы местного самоуправления, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное взыскание, дисциплинарное производство

Исследование проблем реализации полномочий прокурора по возбуждению дисциплинарного производства является важным и актуальным как для теории, так и для практики прокурорской деятельности, поскольку деятельность прокурора, прежде всего, направлена на выявление нарушений, их анализ, принятие мер реагирования с целью их устранения [\[1, с. 178\]](#). Теоретическая значимость выражается в развитии результатов предшествующей научной деятельности, выработке концептуального и системного подхода к законодательному регулированию, осуществлению и организации прокурорского надзора. Практическая значимость исследования заключается в научном обосновании необходимости внесения изменений в законодательство, регулирующее деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, корректировки судебной практики оспаривания требований прокуроров о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности, повышения эффективности правоприменительной деятельности органов прокуратуры по предотвращению аналогичных нарушений законодательства. Методологическая основа исследования включает в себя диалектический метод, системный метод, методы анализа, синтеза, аналогии, дедукции, индукции, наблюдения, моделирования, исторический, сравнительно-правовой, статистический и иные методы.

В Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) понятие «представление прокурора» встречается неоднократно, применяется в различном смысловом значении. Однако с точки зрения Закона о прокуратуре, представление прокурора – это, прежде всего, разновидность акта прокурорского реагирования: представление об устранении нарушений закона (статья 24) и представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина (статья 28).

Одним из традиционных требований (предложений), отражаемых прокурорами в представлении, является указание на необходимость рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц. Правоприменительная практика отличается значительным многообразием подходов к тому, каким образом следует отражать соответствующее требование. Это связано, прежде всего, с практикой

судебного оспаривания представлений прокурора, основывающейся именно на том, что применение мер дисциплинарной ответственности к виновному лицу является прерогативой работодателя, правом, а не обязанностью, в соответствии со статьей 192 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ). Сложившаяся судебная практика подтверждается научными исследованиями [\[2,3\]](#) и решениями Верховного Суда Российской Федерации (Постановления от 03.03.2016 № 46-АД16-2; от 03.04.2017 № 25-АД17-1; от 02.08.2019 № 57-АД19-40).

В связи с этим в прокурорской практике нередко встречаются представления, в которых прокуроры отражают в резолютивной части этого документа «предложения» об устранении нарушений закона (прав и свобод человека и гражданина), причин и условий им способствующих. Не соглашаясь с таким подходом, отметим, что в теории прокурорской деятельности неоднократно высказывалось мнение о том, что «внося представление об устранении нарушений закона, прокурор должен требовать, а не предлагать устранить выявленные нарушения, причины и условия, им способствовавшие, поскольку статья 17.7 КоАП РФ не предусматривает административной ответственности за неисполнение предложений прокурора» [\[4, с. 36-38\]](#).

В поисках компромиссного подхода сформировалась практика прокуратур Иркутской области, Алтайского края и прокуратур других субъектов Российской Федерации, в соответствии с которой в завершающей части представления прокурора отражаются требования об устранении нарушений закона (прав и свобод человека и гражданина), причин и условий им способствующих, и предложение рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц [\[5\]](#).

Вместе с тем, в теории прокурорской деятельности уже достаточно давно сформировалась иная точка зрения, поддерживающая изменение статьи 25 Закона о прокуратуре, восстановление существовавшего в статье 26 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» положения «о возможности вынесения прокурором мотивированного постановления о возбуждении дисциплинарного производства, которое должно быть рассмотрено не позднее чем в десятидневный срок после его поступления» [\[6, с. 22\]](#). В целях устранения противоречия между Законом о прокуратуре и трудовым законодательством предлагалось также дополнить Трудовой кодекс Российской Федерации статьей 194¹, регулирующей порядок осуществления дисциплинарного производства, возбужденного на основании постановления прокурора [\[7, с. 44-51\]](#).

Несмотря на то, что в науке о прокурорской деятельности [\[8, с. 27-32\]](#) уделено достаточно много внимания этому вопросу, законодательная деятельность по регулированию этих проблем остается на прежнем уровне. Более того, профессор А.Ю. Винокуров ранее отмечал, что в настоящее время в Законе о прокуратуре вовсе отсутствует прямое указание на обязательность требования прокурором привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности. При этом содержащееся в пункте 2 статьи 22 Закона о прокуратуре положение о том, что прокурор (его заместитель) вправе требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, характеризуется неопределенностью, поскольку не называет конкретный вид ответственности и условия, при которых прокурор может настаивать на ее применении, что позволяет говорить о коррупциогенности соответствующей нормы [\[9, с. 84-93\]](#).

В связи с этим полагаем, что необходимо снова обратиться к этому вопросу, и представить дополнительную аргументацию в пользу законодательного закрепления

полномочий прокурора по возбуждению дисциплинарного производства.

Законодательное закрепление полномочий прокурора по возбуждению дисциплинарного производства встречается не только в утратившем юридическую силу законодательстве СССР, и законодательстве ряда государств, таких, как Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика [\[10\]](#), но и в «Модельном законе о прокуратуре», утвержденном на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Постановлением 27-6 от 16.11.2006, который воплотил в себе передовые достижения прокурорской науки, существовавшие на тот момент.

Традиционно статистический отчет о работе прокурора «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», утвержденный приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21.02.2022 № 98, содержит показатели о количестве привлеченных по представлению прокурора лиц к дисциплинарной ответственности. При этом такой показатель рассматривается в качестве одной из характеристик эффективности деятельности прокурора потому, что он позволяет по косвенным признакам оценить, насколько полно осуществлен прокурорский надзор, установлены ли лица, виновные в совершении нарушения, приняты ли меры по их наказанию. В связи с этим на практике встречаются представления прокурора, в которых не только отражается предложение рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц, но и есть указание на необходимость направить в прокуратуру копии приказов о применении дисциплинарного взыскания в случае принятия работодателем такого решения.

Принятие прокурором мер, направленных на привлечение виновных лиц к дисциплинарной ответственности продиктовано не только и не столько формальными требованиями статистической отчетности, сколько необходимостью обеспечить профилактику нарушений. Вопреки распространенному заблуждению наличие у работника (государственного служащего) дисциплинарного взыскания оказывает мощный воспитательный эффект, поскольку может повлечь для него определенные негативные последствия, такие, как снижение размера премиальных выплат, недопустимость присвоения очередного классного чина в период действия дисциплинарного взыскания, возможность расторжения трудового договора (служебного контракта) за совершение неоднократного дисциплинарного взыскания и другие. Поэтому, как правило, лица, имеющие дисциплинарное взыскание, стараются осуществлять свою профессиональную деятельность строго в соответствии с требованиями закона. Вместе с тем, необходимо признать, что в настоящее время существует негативная практика, выражающаяся в том, что руководители организаций, привлекая по инициативе прокурора должностных лиц к дисциплинарной ответственности, нередко снимают такое дисциплинарное взыскание едва ли не на следующий день после применения. В связи с этим полагаем необходимым обратить внимание на пункт 16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195, предписывающий прокурорам «при применении актов прокурорского реагирования, принимать обязательное участие в их рассмотрении, обеспечивать обязательный контроль за исполнением предъявленных прокурором требований».

Таким образом, полагаем, что в настоящее время существует необходимость законодательного закрепления полномочий прокурора по возбуждению дисциплинарного производства.

Следует, вместе с тем, отметить, что при привлечении к дисциплинарной ответственности на основании представления прокурора сформировалась тенденция по применению

таких дисциплинарных взысканий преимущественно в коммерческих и иных организациях, а не в органах публичной власти. Это обусловлено, прежде всего, тем, что руководители таких организаций, опасаясь применения более строгих мер ответственности к самому руководителю или организации (в том числе – в виде административного штрафа), предпочитают согласиться с изложенным в представлении прокурора требованием (предложением) и признают виновными в нарушении подчиненных работников. Аналогичный подход отмечается и в деятельности исполнительных органов местного самоуправления. В то время как, в представительных органах местного самоуправления, вышестоящих органах государственной власти предложение прокурора рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц зачастую не находит поддержки. В связи с этим доля привлекаемых на основании представлений прокурора должностных лиц в этих органах публичной власти крайне невелика, а профилактический эффект соответствующих представлений прокурора значительно снижается, в результате аналогичные нарушения совершаются неоднократно, порой – одними и теми же должностными лицами. Представляется, что такое положение вещей является в корне неверным. Деятельность должностных лиц органов публичной власти отличается определенной спецификой, характеризуется публичностью их деятельности, направленностью на реализацию функций государства, властным характером реализуемых полномочий, нормативной структурированностью отношений руководителя и подчиненного, урегулированностью служебной и неслужебной деятельности государственного служащего кодексом этики [\[11, с. 47\]](#). Поэтому полагаем, что являющийся представителем нанимателя руководитель органа государственной власти или органа местного самоуправления, в котором были допущены выявленные прокурором нарушения, не может пользоваться той долей усмотрения, которая предусмотрена статьей 192 ТК РФ для работодателей (коммерческих и иных организаций, индивидуальных предпринимателей), и произвольно отказывать в возбуждении дисциплинарного производства без достаточных к тому оснований.

Так, к примеру, пункт 10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 предусматривает, что «при осуществлении надзора за исполнением законов контролирующими органами, следует проверять законность и полноту принимаемых этими органами власти мер по устранению нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности, а в случае выявления бездействия такого органа власти – ставить вопрос об ответственности его руководителя».

Таким образом, подводя итог проведенного исследования, предлагаем установить обязательность возбуждения органами государственной власти и органами местного самоуправления дисциплинарного производства по требованию прокурора. Для этого необходимо внести изменения в пункт 2 статьи 21 Закона о прокуратуре, дополнив его словами «Требование прокурора или его заместителя о возбуждении дисциплинарного производства является обязательным для органов власти, указанных в пункте 1 статьи 21 настоящего Федерального закона».

Библиография

1. Вяткин, А. А. Проблема ограничения компетенции прокурора при выявлении способствующих нарушениям причин и условий, которые связаны с ведомственным контролем // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. 2022. № 3(23). С. 177–187.
2. Филипенко С.В. Вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников органов власти на основании представления прокурора // Законность. 2021. № 5. С. 8–11.

3. Галина Е. Привлечение к дисциплинарной ответственности по требованию правоохранительных органов // Учреждения физической культуры и спорта: бухгалтерский учет и налогообложение. 2021. № 7. С. 72–79.
4. Карпышева Ю.О. Роль представления прокурора об устранении нарушений закона в профилактике правонарушений // Законность. 2019. № 12. С. 36–38.
5. Усов А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства : учебное пособие. Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. 59 с.
6. Карпов Н.Н. Теоретические и прикладные проблемы деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере прохождения военной службы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 59 с.
7. Субанова Н.В. Требование прокурора о привлечении лиц, нарушивших закон, к дисциплинарной ответственности: оптимизация правовой модели. Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 5. С. 44–51.
8. Винокуров А.Ю. Задачи науки о прокурорской деятельности в свете конституционных новелл 2020 года // Новеллы Конституции Российской Федерации о судах и прокуратуре: задачи юридической науки: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции / под ред. Т.И. Отческой. М. : РГ-Прспект, 2021. С. 27–32.
9. Винокуров А.Ю. Проблемы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в современных условиях: сб. матер. науч.-практ. конференции, проведенной 22 сентября 2016 г.). Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2016. С. 84–93.
10. Усов А.Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. 196 с.
11. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. 47 с

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. В рецензируемой статье "О полномочиях прокурора по возбуждению дисциплинарного производства" в качестве предмета исследования выступают нормы права, определяющие полномочия прокурора.

Методология исследования. Методологический аппарат статьи составили следующие диалектические приемы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез. Отмечается применение исторического, теоретико-прогностического, формально-юридического, системно-структурного методов, а также правового моделирования. В статье использовалось сочетание теоретической и эмпирической информации.

Актуальность исследования. Важность и практическая значимость данного исследования определена наличием коллизионных положений в действующем законодательстве, которые, по мнению автора, необходимо устранить. Так, автор статьи отмечает: "...в Законе о прокуратуре вовсе отсутствует прямое указание на обязательность требования прокурором привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности. При этом содержащееся в пункте 2 статьи 22 Закона о прокуратуре положение о том, что

прокурор (его заместитель) вправе требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, характеризуется неопределенностью, поскольку не называет конкретный вид ответственности и условия, при которых прокурор может настаивать на ее применении, что позволяет говорить о коррупциогенности соответствующей нормы".

Научная новизна. Статья не является абсолютно новым исследованием по данной проблематике, но аспект, выбранный автором, имеет некоторые элементы научной новизны. Отдельные выводы и предложения автора заслуживают внимания: "... предлагаем установить обязательность возбуждения органами государственной власти и органами местного самоуправления дисциплинарного производств по требованию прокурора. Для этого необходимо внести изменения в пункт 2 статьи 21 Закона о прокуратуре, дополнив его словами «Требование прокурора или его заместителя о возбуждении дисциплинарного производства является обязательным для органов власти, указанных в пункте 1 статьи 21 настоящего Федерального закона».

Стиль, структура, содержание. В целом статья написана научным стилем с использованием специальной терминологии. Однако есть замечания по применению отдельных терминов (например, термин "прокурорская наука" не является общепринятым и редко встречается в научных кругах) или аббревиатур необъясненных (например, "форма ОН"). При ссылке на оппонентов следует сначала указывать инициалы, а затем фамилию. Встречаются в тексте опечатки (например, "... Трудовой кодекс Российской Федерации статьей 1941..."). Также следует структурировать статью, в частности, в научной статье должно быть введение, соответствующее определенным критериям (актуальность темы, методология и цель исследования и т.д.). Замечания являются устранимыми и не умаляют результатов проделанной работы по написанию статьи. Заявленная тема раскрыта, по содержанию статья соответствует своему названию.

Библиография. Автором использовано недостаточное количество доктринальных источников, их должно быть не менее 10, включая публикации последних лет. Следует актуализировать список библиографии и соответственно дополнить содержание статьи.

Апелляция к оппонентам. Нельзя сказать, что в статье представлена научная полемика. Есть единичные обращения к оппонентам.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья "О полномочиях прокурора по возбуждению дисциплинарного производства" может быть рекомендована к опубликованию с условием ее доработки. Тема статьи является актуальной и имеет практическую значимость. Данная статья может представлять интерес для специалистов в области правоохранительной деятельности, а также для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

Результаты процедуры повторного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются, как это следует из ее наименования, полномочия прокурора по возбуждению дисциплинарного производства. Заявленные границы исследования полностью соблюдены автором.

Методология исследования раскрыта ученым: "... диалектический метод, системный метод, методы анализа, синтеза, аналогии, дедукции, индукции, наблюдения, моделирования, исторический, сравнительно-правовой, статистический и иные методы", однако перечень методов исследования должен быть исчерпывающим.

Актуальность избранной автором темы исследования не подлежит сомнению:

"Исследование проблем реализации полномочий прокурора по возбуждению дисциплинарного производства является важным и актуальным как для теории, так и для практики прокурорской деятельности, поскольку деятельность прокурора, прежде всего, направлена на выявление нарушений, их анализ, принятие мер реагирования с целью их устранения [1, с. 178]. Теоретическая значимость выражается в развитии результатов предшествующей научной деятельности, выработке концептуального и системного подхода к законодательному регулированию, осуществлению и организации прокурорского надзора. Практическая значимость исследования заключается в научном обосновании необходимости внесения изменений в законодательство, регулирующее деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, корректировки судебной практики оспаривания требований прокуроров о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности, повышения эффективности правоприменительной деятельности органов прокуратуры по предотвращению аналогичных нарушений законодательства".

Научная новизна работы проявляется в итоговом предложении автора "... установить обязательность возбуждения органами государственной власти и органами местного самоуправления дисциплинарного производств по требованию прокурора. Для этого необходимо внести изменения в пункт 2 статьи 21 Закона о прокуратуре, дополнив его словами «Требование прокурора или его заместителя о возбуждении дисциплинарного производства является обязательным для органов власти, указанных в пункте 1 статьи 21 настоящего Федерального закона». Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и заслуживает внимания читательской аудитории.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи автор обосновывает актуальность избранной темы исследования, раскрывает его методологию, определяет теоретическую и практическую значимость своей работы. В основной части статьи ученый анализирует имеющиеся на настоящий момент полномочия прокурора по возбуждению дисциплинарного производства, соответствующую правоприменительную и судебную практику, выявляет недостатки юридической техники Закона о прокуратуре в данной части, формулирует предложения по совершенствованию указанных правовых норм. В заключительной части работы содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 11 источниками (диссертационными работами, научными статьями, учебным пособием). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили автору раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (С. В. Филипенко, Е. Галина и др.), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в необходимой степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("... предлагаем установить обязательность возбуждения органами государственной власти и органами местного самоуправления дисциплинарного производств по требованию прокурора. Для этого необходимо внести изменения в пункт 2 статьи 21 Закона о прокуратуре, дополнив его словами «Требование прокурора или его заместителя о возбуждении дисциплинарного производства является обязательным для органов власти, указанных в пункте 1 статьи 21 настоящего Федерального закона»), обладают свойствами достоверности и

обоснованности, и, безусловно, заслуживают внимания потенциальных читателей.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере прокурорской деятельности при условии ее небольшой доработки: уточнении методологии исследования.