

Об особенностях применения мер ответственности в органах прокуратуры

А. В. СМIRНОВ – старший помощник прокурора Вологодской области по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, правовому обеспечению, соискатель кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России

В статье предпринимается попытка исследования действующего национального законодательства, регулирующего отдельные вопросы функционирования института государственной службы в органах прокуратуры. Автором на основе анализа различных научных позиций и действующих нормативных правовых актов производится структурирование видов применяемых к работникам прокуратуры мер ответственности, выделяются их характеристики, обуславливающие особенности данного вида федеральной государственной службы, определяются проблемы их правоприменения, оказывающие негативное влияние на эффективность самой служебной деятельности. Делается вывод, что административно-правовой статус работников прокуратуры имеет значительное сходство со статусом служащих других государственных органов, выполняющих правоохранительные функции, при этом он содержит целый ряд элементов, свидетельствующих о его исключительности, что подтверждает особое положение служащих данного вида в системе государственной службы. Резюмируется необходимость корректировки отдельных положений нормативно-правового регулирования служебных отношений в органах прокуратуры.

Ключевые слова: государственная служба; административно-правовой статус государственных служащих; органы прокуратуры; работники прокуратуры; меры ответственности; моральные и этические требования; внеслужебная деятельность.

12.00.14 – Административное право; административный процесс.

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Для цитирования: Смирнов А. В. Об особенностях применения мер ответственности в органах прокуратуры. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 4 (14), с. 139–143, DOI 10.46741/2713-2811-2021-4-139-143.

On peculiarities of application of measures of responsibility in the prosecutor's office

A. V. SMIRNOV – Senior Assistant to the Prosecutor of the Vologda Region for interaction with legislative (representative) and executive bodies of the region, local government bodies, legal support, Applicant of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Faculty of Law of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article attempts to study the current national legislation regulating certain issues of the functioning of the institution of civil service in the prosecutor's office. Based on the analysis of various scientific positions and current regulatory legal acts the author structured the types of liability measures applied to employees of the prosecutor's office, highlights their characteristics that determine the characteristics of this type of federal public service, identifies the problems of their law enforcement, which have a negative impact on the efficiency of the official activity itself. It is concluded that the administrative and legal status of

employees of the prosecutor's office has a significant similarity with the status of employees of other state bodies performing law enforcement functions, while it contains a number of elements indicating its exclusivity, which confirms the special position of employees of this type in the civil service system. It summarizes the need to adjust certain provisions of the legal regulation of service relations in the prosecutor's office.

Key words: public service; administrative and legal status of civil servants; bodies of the prosecutor's office; employees of the prosecutor's office; measures of responsibility; moral and ethical requirements; off-duty activities.

12.00.14 – Administrative law; administrative process.

12.00.11 – Judicial activity, prosecutor's activity, human rights and law enforcement activity.

For citation: Smirnov A. V. On peculiarities of application of measures of responsibility in the prosecutor's office. *Ius publicum et privatum : online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 4 (14), pp. 139–143, DOI 10.46741/2713-2811-2021-4-139-143.

Институт государственной службы, наряду с другими системными образованиями, обладает интегративными свойствами и качествами¹. Свое проявление такие системные признаки находят в многочисленных внутриорганизационных связях между формирующими ее элементами. В свою очередь, наличие таких внутренних связей обеспечивает взаимодействие последних между собой, что способствует достижению более качественного уровня функционирования всего механизма государственного управления.

При таких условиях выделенные характеристики дают повод рассматривать государственную службу как сложную систему, призванную обеспечить эффективное функционирование всего государственного аппарата. Среди элементов, образующих столь многоаспектную систему, ключевое место принадлежит институту административно-правового статуса (положения) государственных служащих, который имеет свои особенности, predetermined видо государственной службы и ролью (местом) конкретного государственного органа, в котором проходит служба, в системе государственного аппарата.

В данном аспекте особая роль органов прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации обуславливается выполнением государственными служащими – прокурорскими работниками – одновременно различных правоохранительных, правозащитных, контрольно-надзорных и ряда других функций². Подобная многофункциональность рассматриваемого вида службы, одновременно указывающая на ее надведомственный характер, детерминирует уникальность значительной части составляющих правовой статус данной категории служащих элементов.

В настоящей статье остановимся на характеристике исключительно такого элемента рассматриваемого института, играющего одно из фундаментальных значений для укрепления служебной дисциплины и обеспечения режима законности в профессиональной служебной деятельности, как привлечение служащих к ответственности, которое по причине имманентности прокурорской службы по отношению к государственной службе в целом, а также повышенных требований к данному виду службы, к моральным и деловым качествам прокуроров имеет как общие черты, так и свои особенности в сравнении с иными видами государственной службы.

Уникальность выполняемых различными государственными органами, составляющими механизм государственного управления, функций, наделение их сотрудников (работников) властными полномочиями определяют специфику предъявляемых к каждой из данных категорий государственных служащих повышенных требований, прежде всего с профессиональной и нравственной сторон.

Поступая на службу и добровольно принимая на себя обязательства по соблюдению действующих правовых предписаний об ограничениях и запретах, государственные служащие должны осознавать возможные последствия их нарушения. Как и соблюдение любой другой законодательно установленной обязанности, соблюдение запретов и ограничений обеспечивается применением к служащим мер государственного принуждения, реализуемых в данном случае в виде юридической ответственности за их несоблюдение.

Юридическая ответственность на государственной службе представлена всеми ее возможными видами: дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая и материальная.

Согласно положениям ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» установление ответственности государственных служащих отнесено к исключительной юрисдикции федерального закона о соответствующем виде государственной службы. В данном случае законодатель, очевидно, ведет речь сугубо об основном виде ответственности служащих – дисциплинарной, поскольку все иные ее виды регламентированы другим законодательством (административным, уголовным, гражданским, трудовым).

Вопреки общепринятому толкованию термина «дисциплинарная ответственность» в качестве правовой формы воздействия на служащего за нарушение служебной дисциплины, выразившееся в неисполнении или неудовлетворительном исполнении возлагаемых на него служебных обязанностей и повлекшее определенные негативные последствия (дисциплинарный проступок)³, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» дает расширительное его понятие, включая в него положения о нарушении работниками моральных и этических требований⁴, которые предъявляются как к служебной, так и к внеслужебной их деятельности. В данной части следует отметить взаимосочетаемость таких положений с ч. 1 ст. 12.1 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

Данная особенность приводит к фактической возможности совершения служащими органов прокуратуры правонарушения двоякого рода – проступка, образующего состав административного правонарушения, за совершение которого он одновременно может быть подвергнут и дисциплинарной ответственности.

Особый статус прокурорских работников детерминирует, наряду с особыми условиями применения к ним мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, исключительность самой процедуры привлечения прокуроров к административной ответственности⁵, что является неким гарантом в обеспечении их независимости и защиты от неправомерного воздействия (в форме безосновательного преследования) на принимаемые в рамках своей служебной деятельности решения.

В данной части статус прокурорского работника вновь приближен к статусу судьи,

который также подлежит ответственности за совершение любых административных правонарушений, но отличается особым порядком привлечения к такому виду ответственности (п. 4 ст. 16 Закона «О статусе судей в Российской Федерации»).

Несмотря на кажущуюся на первый взгляд аподиктичность приведенных аргументов рациональности анализируемых законодательных положений, практическая их реализация может иметь значительные трудности: при решении вопроса об административной ответственности судьи – в части длительности процесса получения представления генпрокурора, при решении вопроса об административной ответственности прокурорского работника – в части длительности проведения процедур служебного расследования. Подобное в обоих случаях может привести к простому истечению сроков давности данного вида ответственности, что в свою очередь способно оказать негативное влияние на состояние дисциплины.

Данная ситуация усугубляется отсутствием конкретных сроков выполнения отдельных элементов процедуры установленного в органах прокуратуры порядка рассмотрения материалов и ходатайств о привлечении к ответственности и даче согласия на назначение административного наказания в отношении лиц, обладающих особым правовым статусом, включая судей (приказ Генпрокурора от 23.11.2015 № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом»). Отсутствуют и нормативно закрепленные предельные сроки рассмотрения в органах прокуратуры материалов о фактах совершения административных правонарушений самими прокурорскими работниками, принятия по итогам таких проверок решений о привлечении к дисциплинарной ответственности и направлении материалов в уполномоченные органы (приказ Генпрокурора от 18.04.2008 № 70 «О проведении проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»).

Отличительной чертой правового статуса прокурора является также установленный законодательством особый порядок его привлечения к уголовной ответственности, предусматривающий исключительность компетенции на проведение проверки сообщения о совершенном прокурором престу-

плении, возбуждение в отношении прокурора уголовного дела и его предварительное расследование Следственным комитетом России.

В этой связи нельзя не обратить внимание на два момента, существенно влияющих на статус прокурорских работников и требующих, по нашему мнению, внесения изменений в действующие законодательные акты.

Во-первых, при разграничении компетенции на проверку сообщения о факте совершенного прокурором правонарушения п. 1 ст. 40 закона о прокуратуре одновременно устанавливает, что проверка сообщения о факте такого преступления осуществляется Следственным комитетом России (абз. 2) и что проверка сообщения о любом совершенном прокурором правонарушении, к числу которых принято относить как проступки (дисциплинарные, административные и гражданско-правовые), так и преступления, является исключительной компетенцией самих органов прокуратуры (абз. 1).

Данное несоответствие, очевидно, явилось следствием принятия Федерального закона от 28.12.2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия», которым из системы органов прокуратуры были выделены следственные органы. При этом ранее действовавшая редакция закона предполагала единое правило, в соответствии с которым любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем прокуратуры, являлась исключительной компетенцией органов прокуратуры, что было обусловлено наличием на тот период времени у органов прокуратуры в лице их следственных подразделений полномочий на проверку сообщений о преступлениях и расследование уголовных дел.

Во-вторых, действующая терминология (относительно понятия «прокурор») распространяет положения п. 10 ч. 1 ст. 448 УПК РФ исключительно на лиц, замещающих должности прокуроров.

На наш взгляд, учитывая концептуальное назначение данной нормы, заключающееся в пресечении фактов неправомерного вмешательства в деятельность отдельных субъектов путем их необоснованного уголовного преследования и обеспечении тем самым их независимости, ее положения должны быть в полной мере распространены на замести-

телей прокуроров и других прокурорских работников в соответствии с критериями, определенными в ст. 54 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Элементами статуса прокурорских работников являются также меры таких родственных видов ответственности, как гражданско-правовая и материальная, применяемых к ним в порядке, установленном гражданским и трудовым законодательством. Каких-либо исключений для прокурорских работников в данной части законодательство не устанавливает.

Проведенное исследование действующего правового регулирования одного из элементов административно-правового статуса федеральных государственных служащих органов прокуратуры позволяет сделать вывод, что по своей природе правовое положение данных лиц имеет значительное сходство со статусом служащих органов государственной власти, выполняющих правоохранительные функции, направленные на обеспечение безопасности, законности и правопорядка, борьбу с преступностью, защиту прав и свобод человека и гражданина⁶, что является явным подтверждением имманентности прокурорской службы по отношению к государственной службе, связанной с правоохранительной деятельностью⁷.

При всем этом административно-правовой статус работника органов прокуратуры содержит значительное число элементов, свидетельствующих о его исключительности, что подтверждает особое положение служащих данного вида в системе государственной службы и в полной мере коррелируется с отводимой самим органам прокуратуры ролью в функционировании всего государственного аппарата.

Такие элементы статуса нередко имеют черты, схожие со статусом лиц, замещающих государственные должности судей, что одновременно является подтверждением реализуемого в системе государственной службы общепринятого постулата о прямой связи перспективной юридической ответственности служащих и выполняемых ими в силу установленной компетенции обязанностей.

Вместе с тем необходимо резюмировать, что нормативно-правовое регулирование служебных отношений в органах прокуратуры нуждается в пересмотре отдельных законодательных положений. Допускаемая в действующем законодательстве субсидиарность его отдельных положений при определении статуса прокурорских работников,

имеющаяся противоречивость и излишнее дублирование отдельных его норм комплексного и полного представления о видах их ответственности, что затрудняет реализацию таких правовых норм на практике и оказывает негативное воздействие на эффективность самой служебной деятельности.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. С. 23.

² Смирнов А. В. Понятие и административно-правовая природа государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации // Пенитенциар. наука. 2020. № 14 (3). С. 395.

³ Юридический энциклопедический словарь / М. О. Буянов и др.; отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2009. С. 178.

⁴ Добробаба М. Б. Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // Административ. и муницип. право. 2013. № 6. С. 633.

⁵ Винокуров А. Ю., Кулакова Н. А., Васькина И. А. Институт привлечения прокуроров к административной ответственности: история вопроса // Вестн. Акад. Генпрокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 5 (49). С. 3–9.

⁶ Нагорных Р. В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 248–268.

⁷ Смирнов А. В. Государственная служба в органах прокуратуры в системе государственной службы в правоохранительной сфере // Пенитенциар. наука. 2021. Т. 15. № 1 (53). С. 96–106.

¹ Afanas'ev V. G. Sistemnost' i obshhestvo. M., 1980. S. 23.

² Smirnov A. V. Ponyatie i administrativno-pravovaya priroda gosudarstvennoj sluzhby` v organax prokuratury` Rossijskoj Federacii // Penitenciar. nauka. 2020. № 14 (3). S. 395.

³ Yuridicheskij e`nciklopedicheskij slovar` / M. O. Buyanov i dr.; отв. red. M. N. Marchenko. M., 2009. S. 178.

⁴ Dobrobaba M. B. Problema poiska fakticheskix osnovanij disciplinarnoj otvetstvennosti gosudarstvenny`x sluzhashhix // Administrativ. i municip. pravo. 2013. № 6. S. 633.

⁵ Vinokurov A. Yu., Kulakova N. A., Vas`kina I. A. Institut privlecheniya prokurorov k administrativnoj otvetstvennosti: istoriya voprosa // Vestn. Akad. Genprokuratury` Ros. Federacii. 2015. № 5 (49). S. 3–9.

⁶ Nagorny`h R. V. Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoj sluzhby` Rossijskoj Federacii v pravooxranitel`noj sfere : dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2016. S. 248–268.

⁷ Smirnov A. V. Gosudarstvennaya sluzhba v organax prokuratury` v sisteme gosudarstvennoj sluzhby` v pravooxranitel`noj sfere // Penitenciar. nauka. 2021. T. 15. № 1 (53). S. 96–106.