

УДК 342.9

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ К ПРОКУРОРСКИМ РАБОТНИКАМ СЛУЖЕБНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

© 2020 г.

*А.Ю. Винокуров*

Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва

[vinalexur@mail.ru](mailto:vinalexur@mail.ru)

*Поступила в редакцию 25.10.2020*

Рассматривается специфика применения к прокурорским работникам ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Высказывается мнение о целесообразности введения в законодательство о прокуратуре, равно и в законодательные акты, затрагивающие вопросы прохождения государственной и муниципальной службы, применительно к коррупционным проступкам, за которые наступает дисциплинарная ответственность, такого понятия, как «служебная ответственность».

*Ключевые слова:* прокурорские работники, коррупционные правонарушения, служебная ответственность, виды дисциплинарных наказаний, утрата доверия, конфликт интересов.

Тема привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц за совершение коррупционных правонарушений является актуальной для органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, поскольку прокурорские работники (с 2005 года в органах прокуратуры введены также должности федеральных государственных гражданских служащих, однако в данной статье мы их не учитываем, уделяя внимание специальной категории, какой являются прокурорские работники, к числу которых относятся не только должностные лица, занимающие должности прокуроров, но и те, кто осуществляет научную и преподавательскую деятельность в Университете прокуратуры Российской Федерации) представляют собой достаточно обособленную в силу осуществляемых служебных функций и статуса группу федеральных государственных служащих, численность которых согласно Указу Президента Российской Федерации от 28.10.2019 № 528 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» с 1 декабря 2019 года составляет чуть более 50 тысяч.

В целом проблема привлечения к ответственности прокуроров до настоящего времени не является популярной среди ученых-прокуроведов, в чем можно убедиться, проанализировав доступные справочно-правовые ресурсы, например СПС «КонсультантПлюс» [1, 2].

В последние годы сотрудниками Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации (до марта 2018 года – Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации) проведен ряд исследований, посвященных проблемам привлечения прокуроров к дисциплинарной и администра-

тивной ответственности. В 2019 году подготовлено научно-практическое пособие «Деятельность по профилактике коррупции в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации», в котором рассматриваются в том числе и отдельные вопросы привлечения прокурорских работников к ответственности за коррупционные правонарушения, которая традиционно рассматривается как дисциплинарная.

Вместе с тем отметим, что еще в первом издании подготовленного авторским коллективом Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации учебника «Прокурорский надзор» [3] нами как автором параграфа 4.7 «Особенности привлечения к ответственности прокуроров» отмечалось, что «Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» для прокурорских работников так же, как и для должностных лиц ряда правоохранительных и иных органов, был введен новый вид ответственности – ответственность за коррупционные правонарушения» [3, с. 151]. То есть, несмотря на включение трех новых антикоррупционных норм в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) сразу после статьи 41.7 «Дисциплинарная ответственность», расположенной в свою очередь в разделе V «Служба в органах и организациях прокуратуры. Кадры органов и организаций прокуратуры» (до июля 2014 года речь шла об учреждениях прокуратуры), мы не отождествляли введенный вид ответственности с традиционной дисциплинарной в силу специфики ее применения.

Подчеркнем, что в пояснительной записке паспорта проекта федерального закона № 539159-5 с указанным выше названием о дисциплинарной ответственности не упоминается в принципе и лишь подчеркивается, что ряд законодательных актов «дополняются положениями, определяющими виды взысканий, которые могут быть применены к государственному гражданскому и муниципальному служащим в связи с совершением ими коррупционных правонарушений, и порядок наложения указанных взысканий», хотя подобная лаконичность и оставляет немало вопросов.

Используемое нами в названии настоящей статьи понятие «служебная ответственность» применительно к допускаемым прокурорскими работниками нарушениям коррупционного характера, безусловно, может быть экстраполировано к аналогичным правонарушениям, допускаемым любыми другими государственными или муниципальными служащими, и, как представляется, более логично, нежели понятие «дисциплинарная ответственность», поскольку обособляет и объединяет лишь тот контингент работников, которые исполняют свои трудовые обязанности будучи государственными либо муниципальными служащими, то есть выделяются из общей массы работников, на которых в плане неисполнения или ненадлежащего исполнения трудовых обязанностей распространяются нормы трудового законодательства. Да и упомянутое нами выше первоначально используемое название «ответственность за коррупционные правонарушения» представляет собой более широкоохватную категорию, включающую в себя механизм применения в том числе административной и уголовной ответственности, если исходить из того, что согласно части 1 статьи 13 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) физические лица за совершение коррупционных правонарушений могут нести помимо дисциплинарной уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность.

Говоря непосредственно о механизме применения служебной ответственности, отметим, что упомянутым выше Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ Закон о прокуратуре был дополнен тремя статьями, а именно:

– статьей 41.8 «Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»;

– статьей 41.9 «Увольнение в связи с утратой доверия»;

– статьей 41.10 «Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения».

Согласно пункту 1 статьи 41.8 Закона о прокуратуре за несоблюдение работником ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о прокуратуре, Законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные статьей 41.7 Закона о прокуратуре, которая в пункте 1 устанавливает перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых на прокурорских работников. Приведенная отсылка представляется некорректной, поскольку, по нашему мнению, перечень взысканий за совершение именно коррупционных правонарушений должен быть ограничен по сравнению с установленными восемью видами дисциплинарных наказаний (в пункте 3.1 статьи 41.10 Закона о прокуратуре, введенном в 2015 году, оговаривается, что взыскание в виде замечания или выговора может быть применено к работнику при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения, что в отсутствие законодательного закрепления параметров этого критерия отдает вопрос оценки на субъективное усмотрение уполномоченных на то лиц. В целом же полагаем, что этими видами наказаний в совокупности с увольнением в связи с утратой доверия и следует ограничиться при применении к должностным лицам служебной ответственности за совершение коррупционных правонарушений). Тем более что в статье 41.7 в качестве оснований для применения дисциплинарной ответственности коррупционные правонарушения не указаны. В силу пункта 2 статьи 41.8 в акте о применении к работнику взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения должна указываться именно статья 41.8.

Пункт 1 статьи 41.9 Закона о прокуратуре в действующей редакции содержит шесть безоговорочных и безальтернативных в плане выбора вида взыскания оснований для увольнения в связи с утратой доверия.

Отдельно оговаривает законодатель и увольнение в связи с утратой доверия для руководителей органа или организации прокуратуры в случае непринятия ими мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный им работник (пункт 2 статьи 41.9).

Федеральным законом от 01.07.2017 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части

размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений» статья 41.9 Закона о прокуратуре дополнена пунктом 3, в соответствии с которым сведения о применении к работникам (имеются в виду также федеральные государственные гражданские служащие) взысканий в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений включаются органами и организациями прокуратуры, в которых работники проходили службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предусмотренный статьей 15 Закона № 273-ФЗ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 41.10 взыскания применяются на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего органа (законодателем по непонятной причине не принято во внимание наличие в прокурорской системе организаций прокуратуры) прокуратуры по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную комиссию), – и на основании рекомендации указанной комиссии. С согласия работника и при условии признания им факта совершения коррупционного правонарушения взыскание, за исключением увольнения в связи с утратой доверия, может быть применено на основании доклада подразделения кадровой службы соответствующего органа прокуратуры по профилактике коррупционных и иных правонарушений о совершении коррупционного правонарушения, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения, и письменного объяснения такого работника.

О смешении понятий свидетельствует пункт 8 статьи 41.10, в соответствии с которым в случае, если в течение одного года со дня применения взыскания работник не был подвергнут дисциплинарному взысканию, предусмотренному пунктом 1 статьи 41.7 Закона о прокуратуре, за исключением увольнения из органов прокуратуры, или взысканию, предусмотренному статьей 41.8, он считается не имеющим взыскания. Но дело в том, что, как уже отмечалось выше, статья 41.8 является отсылочной и корреспондирует ко всему разнообразию видов дисциплинарных наказаний, перечисленных в статье 41.7 Закона о прокуратуре. То есть имеет место путаница.

Еще один вопрос в контексте применения мер служебной ответственности представляется небезынтесным. Федеральным законом от 03.08.2018 № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» пункт 4 статьи 41.10 Закона о прокуратуре был изложен в новой редакции, согласно которой взыскания, предусмотренные статьями 41.8 и 41.9 указанного законодательного акта, применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении работником коррупционного правонарушения и не позднее трех лет со дня его совершения. Таким образом, порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения в части приведенных сроков стал отличным от ранее использовавшегося общего порядка, характерного для применения мер дисциплинарной ответственности, что также подчеркивает уникальность рассматриваемой сферы.

Однако нельзя не отметить одну важную, на наш взгляд, особенность. Вступив в силу с 3 августа 2018 года, закон стал активно применяться в первую очередь прокурорами при проведении проверок соблюдения требований законов о противодействии коррупции в поднадзорных органах публичной власти, то есть налицо ситуация, опровергающая известный каждому юристу теоретический постулат «закон обратной силы не имеет». Представляется, что при всем желании «вывести на чистую воду» нарушителей рассматриваемого законодательства правильнее было бы определить сроки вступления приведенной нормы в силу с учетом отсчета трехлетнего срока со дня совершения коррупционного проступка, начиная с 3 августа 2018 года, а не тремя годами ранее.

Безусловно, можно рассуждать при этом о том, что нововведение ни в коей мере не нарушает положения, закрепленные в статье 54 Конституции Российской Федерации, согласно части 1 которой «закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет». Действительно, речь не идет об установлении ответственности, поскольку таковая применяется, как уже отмечено выше, с 2011 года. Также не идет речь и об отягчении ее, поскольку не вводятся новые меры ответственности. Более того, отнюдь не в защиту наших аргументов и часть 2 конституционной статьи 54, в соответствии с которой «никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением». Тем не менее мы остаемся при

своем мнении с позиции прежде всего представлений о справедливости о недопустимости распространения трехлетнего срока давности на коррупционные правонарушения, совершенные до вступления в силу новых требований.

В системе прокуратуры ведется ведомственная статистическая отчетность по утвержденным в действующей редакции Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2018 № 431 формам 6-1 и 6-2, отражающим показатели работы с кадрами, в том числе вопросы применения мер ответственности к совершившим коррупционные правонарушения прокурорским работникам.

В 2018 году комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов органов прокуратуры проведено 357 заседаний (в 2017 году – 396), на которых рассмотрены материалы в отношении 673 работников (в 2017 году – 894). При этом основаниями для заседаний послужили в том числе 138 фактов (в 2017 году – 273) представления неполных и недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, 321 случай (в 2017 году – 384) несоблюдения требований к служебному поведению и (или) урегулированию конфликта интересов.

В результате работы указанных комиссий установлено 148 фактов недостоверности и неполноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (в 2017 году – 258); 48 нарушений в сфере урегулирования конфликта интересов (в 2017 году – 62); привлечено к служебной (в оригинале – к дисциплинарной) ответственности 67 должностных лиц (в 2017 году – 88). К сожалению, данные о конкретных видах взыска-

ний отсутствуют. Однако обращает на себя внимание то обстоятельство, что число привлеченных к ответственности прокурорских работников явно не корреспондирует количеству выявленных нарушений. Можно, безусловно, исходить из версии о том, что далеко не один такой работник мог одновременно неправильно (и притом умышленно) заполнить справки не только на себя, но и на упомянутых в законе членов своей семьи (супругу (супруга) и несовершеннолетних детей), но в любом случае цифры, говоря языком специалистов, «не бьют».

Подводя итог сказанному, подчеркнем, что объективная работа кадровых подразделений и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов наряду с принципиальной позицией руководителей органов и организаций прокуратуры при принятии решений в отношении нарушителей антикоррупционного законодательства и системной профилактикой соответствующих правонарушений способствуют снижению соответствующих негативных явлений, хотя полное искоренение их, будем объективны, едва ли возможно.

#### Список литературы

1. Соколов Д.В. Проведение проверки и привлечение к административной ответственности прокурора за правонарушения в области дорожного движения // *Законность*. 2017. № 9. С. 11–14.
2. Туганов Ю.Н. Специальная ответственность судей военных судов, прокуроров и следователей прокуратуры по российскому законодательству // *Право в Вооруженных Силах*. 2005. № 7 (97). С. 3–9.
3. Капинус О.С. и др. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Изд-во «Юрайт», 2013. 639 с.

### ON SOME ISSUES OF APPLICATION TO PROSECUTOR'S OFFICERS OF OFFICIAL LIABILITY FOR CORRUPTION OFFENSES

*A.Yu. Vinokurov*

The specificity of the application of liability to prosecutor's officers for committing corruption offenses is considered. An opinion is expressed about the feasibility of introducing a concept of «service liability» into the legislation on the prosecutor's office, as well as in legislative acts on state and municipal service relating to corruption offenses, for which disciplinary responsibility may occur.

*Keywords:* prosecutor's officers, corruption offenses, service responsibility, types of disciplinary penalties, loss of trust, conflict of interest.

#### References

1. Sokolov D.V. Provedenie proverki i privlechenie k administrativnoj otvetstvennosti prokurora za pravonarusheniya v oblasti dorozhnogo dvizheniya // *Zakonnost'*. 2017. № 9. S. 11–14.
2. Tuganov Yu.N. Special'naya otvetstvennost' sudej

voennyh sudov, prokurorov i sledovatelej prokuratury po russijskomu zakonodatel'stvu // *Pravo v Vooruzhennyh Silah*. 2005. № 7 (97). S. 3–9.

3. Kapinus O.S. i dr. Prokurorskiy nadzor: Uchebnik dlya vuzov / Pod obshch. red. O.S. Kapinus; nauch. red. A.Yu. Vinokurov. M.: Izd-vo «Yurajt», 2013. 639 s.