

УДК 342.951:351.82

DOI: 10.34670/AR.2023.19.29.043

## **Некоторые направления усовершенствования института привлечения к ответственности работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации**

**Анкудинова Яна Станиславовна**

Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин,  
Крымский юридический институт (филиал)  
Университета прокуратуры Российской Федерации;  
соискатель,  
Уральский государственный юридический университет,  
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;  
e-mail: yana\_ponomaryova@mail.ru

### **Аннотация**

Деятельность органов прокуратуры призвана обеспечивать верховенство закона на всей территории Российской Федерации. Практика свидетельствует о том, что не все работники прокуратуры соблюдают предъявляемые к ним требования. Представляется справедливым выделение такой перспективной сферы изучения как ответственность прокурорских работников за совершение административных правонарушений, когда прокурор выступает субъектом, совершившим правонарушение. Автором в статье рассмотрены особенности привлечения к административной ответственности прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации. Предпринята попытка сформировать основные направления усовершенствования процедуры и порядка проведения проверки факта совершения прокурорским работником правонарушения. Предлагается признать существующий механизм привлечения к административной ответственности прокурорских работников имеющим существенные недостатки, выдвигаются обоснованные направления усовершенствования данного института. В результате анализа практики привлечения прокурорских работников к административной ответственности научных работ в данной тематике становится очевидно, что существует ряд основных направлений по усовершенствованию работы в данном направлении.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Анкудинова Я.С. Некоторые направления усовершенствования института привлечения к ответственности работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 8А. С. 364-370. DOI: 10.34670/AR.2023.19.29.043

### **Ключевые слова**

Ответственность, прокурор, административная ответственность, ответственность прокурорских работников, служебные расследования.

## Введение

Деятельность органов прокуратуры призвана обеспечивать верховенство закона на всей территории Российской Федерации. В силу данного положения работники прокуратуры «должны всемерно содействовать утверждению в обществе духа законности и справедливости, сохранению и приумножению исторических и культурных традиций многонационального народа Российской Федерации, осознавая при этом социальную значимость прокурорской деятельности и меру ответственности перед обществом и государством» соблюдать Конституцию Российской Федерации и действующее законодательство. Практика свидетельствует о том, что не все работники прокуратуры соблюдают данные требования. Представляется справедливым выделение такой перспективной сферы изучения как ответственность прокурорских работников за совершение административных правонарушений, когда прокурор выступает субъектом, совершившим правонарушение.

## Обсуждение

Институт привлечения прокурора к административной ответственности выступает одним из малоизученных направлений. Чаще всего вопросы ответственности прокурорских работников рассматриваются фрагментарно в рамках широкой административно-правовой проблематики. Комплексное исследование по данному направлению на сегодняшний день отсутствует. Указанная тематика прослеживается в трудах И.И. Балаклеец [Балаклеец, Салтыкова, 2018], Е.Г. Лиходаева [Лиходаев, Титова, Якушева, 2018], Д.В. Осинцева [Осинцев, 2019], И.Я. Селиванова [Селиванов, 2019].

Ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ устанавливает особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности работников прокуратуры. Такими особенностями согласно Закона «О прокуратуре Российской Федерации» выступают наличие исключительной компетенции органов прокуратуры по проверке сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором и второе – это особые условия применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях по отношению к прокурорам.

Проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного работником органов прокуратуры, проводится на основании положений приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. №70 с целью защиты его от возможного посягательства со стороны лиц за решения или действия, которые он принимает в рамках исполнения своих обязанностей. При этом стоит отметить, что служебная проверка не является основанием для освобождения от наказания. Основными задачами указанной проверки выступает возможность установления: 1. объективных данных, 2. наличия в действиях работника нарушений Кодекса этики прокурорского работника 3. оснований применить к работнику дисциплинарную ответственность. Одним из спорных моментов здесь как раз выступает возможность привлечения к дисциплинарной ответственности. Когда проверяющий прокурор на стадии проведения служебной проверки, может ограничиться дисциплинарной ответственностью. Дисциплинарная ответственность выступает, по сути, основным видом ответственности прокурорских работников в силу занимаемой должности, но наличие данного факте не является основанием утверждать, что дисциплинарная ответственность заменяет административную, напротив в практике часто к работнику применяется увольнение в рамках проверки факта сообщения о совершении правонарушения, а в последующем применяется и

административное наказание.

Стоит обратить внимание на наличие ряда судебных решений по признанию решения по делу об административном правонарушении незаконным в связи с тем, что должностные лица правоохранительных и контролирующих органов, самостоятельно возбуждают дела об административных правонарушениях в отношении работников прокуратуры, чем соответственно нарушают нормы законодательства и порождают практику отмены судами таких решений.

В случае сокрытия служебного положения прокурорским работником в случае совершения административного правонарушения и привлечения его к ответственности на общих основаниях, последующие жалобы или протесты вышестоящего прокурора на нарушение порядка привлечения к ответственности со ссылкой на ч.2 ст. 1.4. <http://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=217906&dst=6207&field=134&date=15.05.2022> КоАП РФ удовлетворению не подлежат. К примеру, Верховный Суд Республики Дагестан подобный протест заместителя прокурора Республики Дагестан оставил без удовлетворения.

В литературе встречается мнение, что работники органов прокуратуры могут избежать наказания скрыв свое должностное положение. Мнение Осинцева Д.В. относительно того, что «достаточно ввести в заблуждение представителей административной власти ... и воспользовавшись статусными особенностями избежать административной ответственности, сохранив должностное положение, которым потом можно воспользоваться для чрезмерного влияния, преследования и репрессий в отношении ... представителей административных органов» [Осинцев, 2019] представляется спорным. Сокрытие служебного положения прокурорскими работниками в случае совершения административного правонарушения и в последующем попытки отменить, по сути, незаконные решения не будут иметь успеха, что подтверждается вышеприведенной практикой судебных решений. Что подтверждает необходимость усиления теоретической проработки и актуализации рассматриваемой темы, на уровне научных исследований с целью недопущения некорректного направления научной мысли.

В рамках изучения литературы и научных изданий по теме административной ответственности работник органов и организаций прокуратуры выявлено что определенные авторы приходят к выводу о том, что наличие своеобразного подхода к привлечению к ответственности прокурорских работников противоречит принципу равенства всех перед законом, в связи с «невозможностью отследить судьбу административного правонарушения и назначения санкции за него не представляется для неограниченного круга лиц» [Урсова, 2019]. Выражая явное несогласие с указанной позицией представляется справедливым активизировать работу по информированию населения относительно фактов привлечения работников к административной и дисциплинарной ответственности. При этом наличие публикации в СМИ относительно совершения правонарушений работниками прокуратуры возникают по факту их совершения и являются часто очень обсуждаемыми. В связи с чем представляется справедливым усилить работу в отношении доведения до населения информации относительно привлечения к ответственности работников прокуратуры, особенно уделить внимание правонарушениям, получившим широкую огласку. Логичным представляется рассмотрение вопроса возможности публикации статистических данных по указанным фактам в общем доступе.

Анализ судебной практики показывает, что большее количество правонарушений совершается работниками органов прокуратуры в области дорожного движения. Согласно

Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения существует ряд особенностей привлечения к ответственности рассматриваемых субъектов. П. 291 которого устанавливает необходимость применения положений ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ при наличии события административного правонарушения, совершенного прокурорским работником, в то же время п. 303, 304 вышеуказанного Административного регламента содержат указание на необходимость обязанности выявившего правонарушение работника рапортовать руководителю подразделения ДПС для последующего направления вышестоящему прокурору.

Спорным представляется право работника при наличии достаточных оснований полагать, что прокурор, управляя транспортным средством, находится в состоянии опьянения принимать меры к прекращению дальнейшего движения транспортного средства до устранения условий, препятствующих дальнейшему движению транспортного средства параллельно осуществляя немедленного информирования органов прокуратуры через руководство.

В то же время и в данном направлении выявляются случаи нарушения сотрудниками ГИБДД, МВД РФ порядка привлечения прокурорских работников к административной ответственности, впоследствии прокурорами приняты меры к отмене неправомερных решений в отношении работников прокуратур Ленинградской, Магаданской и Сахалинской областей.

Стоит отметить, что при проведении проверок по конкретным фактам правонарушений работниками органов прокуратуры в качестве причины, способствующей их совершению, устанавливается ненадлежащая профилактическая и воспитательная работа непосредственных руководителей нарушителя. Что является основанием полагать, что верно выстроенная система правового просвещения, профилактических мероприятий и применение комплексных мер по профилактике, выявлению и пресечению совершения административных правонарушений проведение лекций, бесед, тематических проверок, инициируемых генеральной прокуратурой Российской Федерации, а так же организации эффективного взаимодействия с правоохранительными органами будут выступать прочной основой для недопущения совершения работниками органов прокуратуры в дальнейшем правонарушений.

Модернизации работы института наставничества – выступает еще одним вектором гармонизации состояния рассматриваемого вопроса, который на сегодняшний день хотя и присущ в органах и организациях прокуратуры, что является несомненно положительным моментом, так как в ряде государственных органов данный институт давно утрачен, но существует объективная необходимость в усовершенствовании сферы наставничества как в рассмотрении вопроса методов его реализации, так и в возможной необходимости разработки поощрительных мер.

## Заключение

В результате анализа практики привлечения прокурорских работников к административной ответственности научных работ в данной тематике становится очевидно, что существует ряд основных направлений по усовершенствованию работы в данном направлении.

1. Активизация научного изучения тематики в силу отсутствия на сегодняшний день корректных, полных и выполненных на высоком уровне работ, посвященных изучению теоретических основ ответственности работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, а также должного изучения практики реализации административной

ответственности в отношении указанных субъектов.

2. Разработка методические рекомендации, где указан примерный перечень административных правонарушений, которые в рамках проведения служебной проверки могут быть квалифицированы как дисциплинарные проступки с указанием приемлемых и объективных видов дисциплинарного наказания и отдельно перечня административных правонарушений, которые не могут быть признаны дисциплинарными проступками и требуют применения иного вида наказания. Что позволит определить конкретные составы административных правонарушений, которые не могут быть квалифицированы как дисциплинарные проступки и установит границы служебных проверок для тождественной практики их результатов.

3. Совершенствование и гармонизация норм КоАП РФ, а именно ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ, требующей корректировке в направлении утверждения подробного механизма привлечения к административной ответственности работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

3. Усовершенствование работы системы правового просвещения, профилактических мероприятий и применение комплексных мер по профилактике, выявлению и пресечению совершения административных правонарушений.

4. Модернизация работы института наставничества, рассмотрении вопроса методов его реализации так и возможной необходимости разработки поощрительных мер в работе данного направления.

5. Доведение до населения информации относительно привлечения к ответственности работников прокуратуры, особенно уделить внимание правонарушениям, получившим широкую огласку, публикация статистических данных по указанным фактам.

## Библиография

1. Балаклея И.И., Салтыкова Н.В. К вопросу об ответственности государственных служащих // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 8. С. 173-175.
2. Лиходаев Е.Г., Титова А.А., Якушева С.Е. Отдельные аспекты привлечения прокурорских работников к ответственности // Вестник СГЮА. 2018. № 2 (121). С. 210-218.
3. Осинцев Д.В. Прокурор как субъект административного правонарушения // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4 (101). С. 34-39.
4. Постановление Верховного Суда Республики Дагестан от 14.05.2014 по делу №4А-80/2014.
5. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. №70 «О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации».
6. Приказ Генпрокуратуры России от 17.03.2010 №114 (ред. от 16.09.2020) «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации».
7. Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.10.2017 № 48459).
8. Решение Борисоглебского городского суда (Воронежская область) № 12-50/2018 от 3 июля 2018 г. по делу № 12-50/2018.
9. Решение Ермаковского районного суда (Красноярский край) № 12-85/2019 от 26 августа 2019 г. по делу № 12-85/201.
10. Решение Промышленный районный суд г. Смоленска (Смоленская область) № 2А-3566/2016 2А-3566/2016-М-3013/2016 М-3013/2016 от 12 сентября 2016 г. по делу № 2А-3566/2016.
11. Селиванов И.Я. Административная ответственность судей и прокурорских работников // Вестник СГЮА. 2019.

№ 1 (126). С. 81-88.

12. Урусова М.А. Особенности привлечения прокурорских работников к административной ответственности // Юридические науки, правовое государство и современно законодательство. Пенза: Наука и Просвещение, 2019. С. 169-172.
13. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации».

## **Some areas for improving the institution of bringing to justice employees of bodies and organizations of the prosecutor's office of the Russian Federation**

**Yana S. Ankudinova**

Senior Lecturer at the Department of State and Legal Disciplines,  
Crimean Law Institute (Branch),  
University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation;  
Applicant,  
Ural State Law University,  
620137, 21, Komsomol'skaya str., Yekaterinburg, Russian Federation;  
e-mail: yana\_ponomaryova@mail.ru

### **Abstract**

The activities of the prosecutor's office are designed to ensure the rule of law throughout the Russian Federation. Practice shows that not all employees of the prosecutor's office comply with the requirements placed on them. It seems fair to highlight such a promising area of study as the responsibility of prosecutors for committing administrative offenses, when the prosecutor is the subject who committed the offense. The author of the article examines the features of bringing prosecutorial employees of bodies and organizations of the prosecutor's office of the Russian Federation to administrative responsibility. An attempt has been made in this paper to formulate the main directions for improving the procedure and procedure for verifying the fact that a prosecutor has committed an offense. It is proposed by the author of this legal research to recognize the existing mechanism for bringing prosecutorial employees to administrative responsibility as having significant shortcomings, and justified directions for improving this institution are put forward. As a practical result of the analysis of the practice of bringing prosecutors to administrative responsibility for scientific works in this area, it becomes obvious to the researcher that there are a number of main directions for improving work in this area.

### **For citation**

Ankudinova Ya.S. (2023) Nekotorye napravleniya usovershenstvovaniya instituta privlecheniya k otvetstvennosti rabotnikov organov i organizatsii prokuratury Rossiiskoi Federatsii [Some areas for improving the institution of bringing to justice employees of bodies and organizations of the prosecutor's office of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (8A), pp. 364-370. DOI: 10.34670/AR.2023.19.29.043

### **Keywords**

Responsibility, prosecutor, administrative responsibility, responsibility of prosecutors, internal investigations.

---

## References

1. Balakleets I.I., Saltykova N.V. (2018) K voprosu ob otvetstvennosti gosudarstvennykh sluzhashchikh [On the issue of responsibility of civil servants]. *Mezhdunarodnyi zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], 8, pp. 173-175.
2. *Federal'nyi zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 01.07.2021) «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of January 17, 1992 No. 2202-1 (as amended on July 1, 2021) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"].
3. Likhodaev E.G., Titova A.A., Yakusheva S.E. (2018) Otdel'nye aspekty privlecheniya prokurorskikh rabotnikov k otvetstvennosti [Certain aspects of bringing prosecutors to justice]. *Vestnik SGYuA* [Bulletin of the Saratov State Legal Academy], 2 (121), pp. 210-218.
4. Osintsev D.V. (2019) Prokuror kak sub"ekt administrativnogo pravonarusheniya [Prosecutor as a subject of an administrative offense]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Current problems of Russian law], 4 (101), pp. 34-39.
5. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda Respubliki Dagestan ot 14.05.2014 po delu №4A-80/2014* [Resolution of the Supreme Court of the Republic of Dagestan dated May 14, 2014 in case No. 4A-80/2014].
6. *Prikaz General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 18 aprelya 2008 g. №70 «O provedenii proverok (sluzhebnykh rassledovaniy) v otnoshenii prokurorskikh rabotnikov organov i uchrezhdenii prokuratury Rossiiskoi Federatsii»* [Order of the Prosecutor General of the Russian Federation dated April 18, 2008 No. 70 "On conducting inspections (internal investigations) in relation to prosecutorial employees of bodies and institutions of the prosecutor's office of the Russian Federation"].
7. *Prikaz Genprokuratury Rossii ot 17.03.2010 №114 (red. ot 16.09.2020) «Ob utverzhdenii i vvedenii v deistvie Kodeksa etiki prokurorskogo rabotnika Rossiiskoi Federatsii i Kontseptsii vospitatel'noi raboty v sisteme prokuratury Rossiiskoi Federatsii»* [Order of the Prosecutor General's Office of Russia dated March 17, 2010 No. 114 (as amended on September 16, 2020) "On the approval and implementation of the Code of Ethics for Prosecutor's Workers of the Russian Federation and the Concept of Educational Work in the Prosecutor's Office of the Russian Federation"].
8. *Prikaz MVD Rossii ot 23.08.2017 № 664 (red. ot 21.12.2017) «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta ispolneniya Ministerstvom vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii gosudarstvennoi funktsii po osushchestvleniyu federal'nogo gosudarstvennogo nadzora za soblyudeniem uchastnikami dorozhnogo dvizheniya trebovaniy zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii v oblasti bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya» (Zaregistrirvano v Minyuste Rossii 06.10.2017 № 48459)* [Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated August 23, 2017 No. 664 (as amended on December 21, 2017) "On approval of the Administrative Regulations for the execution by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of the state function of exercising federal state supervision over compliance by road users with the requirements of the legislation of the Russian Federation in the field of road safety movement" (Registered with the Ministry of Justice of Russia on October 6, 2017 No. 48459)].
9. *Reshenie Borisoglebskogo gorodskogo suda (Voronezhskaya oblast') № 12-50/2018 ot 3 iyulya 2018 g. po delu № 12-50/2018* [Decision of the Borisoglebsk City Court (Voronezh region) No. 12-50/2018 of July 3, 2018 in case No. 12-50/2018].
10. *Reshenie Ermakovskogo raionnogo suda (Krasnoyarskii krai) № 12-85/2019 ot 26 avgusta 2019 g. po delu № 12-85/201* [Decision of the Ermakovsky District Court (Krasnoyarsk Territory) No. 12-85/2019 of August 26, 2019 in case No. 12-85/201].
11. *Reshenie Promyshlennyy raionnyy sud g. Smolenska (Smolenskaya oblast') № 2A-3566/2016 2A-3566/2016-M-3013/2016 M-3013/2016 ot 12 sentyabrya 2016 g. po delu № 2A-3566/2016* [Decision of the Industrial District Court of Smolensk (Smolensk region) No. 2A-3566/2016 2A-3566/2016-M-3013/2016 M-3013/2016 dated September 12, 2016 in case No. 2A-3566/2016].
12. Selivanov I.Ya. (2019) Administrativnaya otvetstvennost' sudei i prokurorskikh rabotnikov [Administrative responsibility of judges and prosecutors]. *Vestnik SGYuA* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 1 (126), pp. 81-88.
13. Urusova M.A. (2019) Osobennosti privlecheniya prokurorskikh rabotnikov k administrativnoi otvetstvennosti [Features of bringing prosecutors to administrative responsibility]. In: *Yuridicheskie nauki, pravovoe gosudarstvo i sovremenno zakonodatel'stvo* [Legal sciences, rule of law and modern legislation]. Penza: Nauka i Prosveshchenie Publ.