

**О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ПРОКУРАТУРЫ ОБ
УСТРАНЕНИИ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРИВЛЕЧЕНИИ
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

© 2016

М.С. Братановская, кандидат юридических наук, доцент кафедры
административного и финансового права
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва (Россия)

Ключевые слова: прокуратура; нарушения законности; представление как акт прокурорского реагирования; дисциплинарная ответственность; должностные лица прокуратуры; работодатели.

Аннотация: В статье рассматриваются законодательные особенности, связанные с внесением прокуратурой хозяйствующим субъектам представления об устранении нарушений законности и привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, их допустивших. Рассматриваются практические особенности данного акта прокурорского реагирования и даются советы работодателям.

После получения представления прокуратуры об устранении нарушений трудового законодательства многие работодатели сталкиваются с дилеммой: привлечь к дисциплинарной ответственности указанных в представлении лиц или нет. Некоторые работники кадровых подразделений предприятий и организаций задают вопрос о том, законны ли требования прокурора о наложении дисциплинарных взысканий.

Отвечая на этот вопрос, анализируем содержание ст. 24 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [1], в соответствии с которой представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Как следует из данной подлежащей расширительному толкованию нормы, прокуратура вправе требовать не только устранения выявленных нарушений трудового законодательства, но и устранения обстоятельств, явившихся причиной данных нарушений, в том числе незаконных действий работников. Указанная норма не упоминает привлечение этих лиц к дисциплинарной ответственности. Однако, согласно ч. 2 ст. 22 рассматриваемого нормативного акта, прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности. Требования прокурора могут быть как устными, так и письменными. Прокурорский надзор обладает рядом формальностей, в ст. 23–25.1

Закона обозначен ряд документов прокурорского реагирования, которые прокуроры вправе использовать в целях недопущения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями нарушений законности: протест, представление, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении и предостережение о недопустимости нарушения закона. Эти документы должны быть облечены в письменную форму, которая предполагает обязательность письменного сообщения о результатах рассмотрения акта прокурорского реагирования (за исключением предостережения о недопустимости нарушения закона). Подчеркнем, что, согласно ч. 2 ст. 22 Закона, помимо привлечения к дисциплинарной ответственности прокуроры имеют право требовать привлечения работника к материальной ответственности (на практике требования прокуратуры о наложении материальных взысканий довольно редко) [2, с. 64–65].

Эти законодательные требования находят отражение в ведомственных директивах прокуратуры. В частности, Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [3] обращает внимание прокуроров на необходимость излагать в документах прокурорского реагирования правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 2000 г. № 107/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности» предписывает прокурорам по заявлениям и жалобам граждан о непринятии должностными лицами, руководителями предприятий

всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями надлежащих мер по обеспечению безопасных условий труда проводить проверки и принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования, направленные на устранение выявленных нарушений и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности. По каждому факту укрытия от учета несчастного случая на производстве, несвоевременного или некачественного проведения работодателями или соответствующими контролирующими органами расследований травматизма ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных в этом лиц (п. 2, 3). Эти требования распространяются также на поднадзорных прокуратуре инспекторов Государственной инспекции труда. В п. 4 Указания отражено, что при ненадлежащем исполнении руководителями инспекций своих служебных обязанностей по осуществлению государственного контроля за безопасными условиями труда на производстве необходимо направлять в вышестоящие органы представления о привлечении их к дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения с занимаемой должности.

Можно условно выделить две группы представлений прокуратуры, в которых ставится вопрос о привлечении работников к дисциплинарной ответственности. К первой группе относятся подобные акты с формулировкой «по результатам рассмотрения настоящего представления провести проверку и привлечь виновных лиц к (строгой) дисциплинарной ответственности». Ко второй группе относятся представления, в которых в резолютивной части обозначены фамилии и инициалы конкретных сотрудников, ставших, по мнению проверяющего прокурорского работника, виновниками нарушений трудового законодательства. Именно этих лиц прокурор требует привлечь к дисциплинарной ответственности.

Однако указанные положения Закона о прокуратуре не в полной мере соответствуют:

ст. 22 ТК РФ, в соответствии с которой привлечение работников к дисциплинарной и материальной ответственности является правом работодателя. Согласно ст. 192 ТК РФ, за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право объявить замечание, выговор, уволить работника по соответствующим основаниям;

ч. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, запрещающей прокурорским работникам вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. В Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 подчеркивается, что при осуществлении прокурорского надзо-

ра не допускается необоснованное вмешательство в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечение органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами. При внесении актов реагирования прокуроры должны оценивать возможные негативные последствия исполнения их требований, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством (п. 8.4, 13). Закрепляющая свободу предпринимательской деятельности ст. 34 Конституции РФ, ТК РФ, Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [4], Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» [5], Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [6] и иные нормативные акты свидетельствуют о том, что подбор и расстановка кадров, распределение должностных функций между ними относится к исключительной компетенции работодателя. Прокуратура не вправе поставить вопрос о целесообразности нахождения в той или иной должности сотрудника, который, по ее мнению, не справляется со своими должностными обязанностями, а равно предлагать работодателю повысить какого-либо работника в занимаемой должности [7, с. 12–23].

Несмотря на то, что требования прокурора о привлечении к дисциплинарной ответственности согласно ч. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре подлежат безусловному исполнению в установленный срок (в данном случае имеется в виду месячный срок рассмотрения представления прокуратуры), работодателям следует помнить о том, что эти требования должны быть абсолютно законными и не противоречить нормам ТК РФ. Существует ряд ситуаций, в которых привлечение к дисциплинарной ответственности не допускается.

Во-первых, если проверка прокуратуры проведена поверхностно и представление внесено руководителю, который сам допустил нарушения трудового законодательства, а вина иных лиц отсутствует. В данном случае руководитель предприятия или организации сам на себя наложить дисциплинарное взыскание, разумеется, не может.

В случае когда в представлении прокуратуры не ставится вопрос о привлечении конкретных работников к дисциплинарной ответственности, руководитель вправе «взять вину на себя» и не наказывать добросовестных, по его мнению, работников. Но при таком решении в ответе на представление необходимо подробно описать принятые лично руководителем меры, направленные на устранение выявленных на-

рушений (самостоятельные действия по совершенствованию знаний трудового законодательства, повышение собственной квалификации в специализированных учебных центрах, отмена, исправление имеющихся, принятие новых управленческих локальных актов, направление дополнительного финансирования на мероприятия по исполнению норм ТК РФ, фиксация действий, способствующих недопущению нарушений впредь и т. д.) [8, с. 78].

Во-вторых, в соответствии со ст. 193 ТК РФ дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Здесь следует принять во внимание следующее: днем обнаружения проступка считается, например, день, в который прокурорским работником проведена выездная проверка и о данном нарушении сообщено работодателю, или же более ранний по срокам день, в который работодатель сам узнал о неправомерных действиях работника, но не принял решения о дисциплинарном наказании. Непринятие мер по привлечению работника к дисциплинарной ответственности по результатам ранее проведенных внутренних проверок не является нарушением со стороны работодателя. Если на момент получения представления прокуратуры месячный срок привлечения к дисциплинарной ответственности указанных в нем лиц истек, то наложение дисциплинарного взыскания является во всех случаях незаконным. В качестве совета также можно предложить добросовестному работнику, которого прокуратура требует наказать в дисциплинарном порядке, воспользоваться его правом на ежегодный оплачиваемый отпуск (но только в случае если отпуск не был им использован). ТК РФ закрепляет право на отпуск как одно из неотъемлемых прав работника, которым, по общему правилу, последний может воспользоваться в удобное для него время. Однако эту «уловку» следует применять с осторожностью в случае, когда станет очевидно, что повторных проверок исполнения трудового законодательства со стороны прокуратуры в обозримом будущем не предвидится [9, с. 67].

В-третьих, следует помнить, что работодатель имеет право ограничиться ранее наложенным дисциплинарным взысканием. В случае если лицо привлечено к дисциплинарной ответственности за аналогичные с доводами представления прокуратуры нарушения, в ответе на данный акт прокурорского реагирования необходимо развернуто изложить эти аспекты и приложить ранее изданный приказ (распоряжение) о дисциплинарном наказании. Аналогичность здесь рассматривается как схо-

жее по своему содержанию нарушение должностных обязанностей, указанных в должностной инструкции работника. Если работодатель не желает привлекать своего работника к дисциплинарной ответственности повторно за схожий проступок, выявленный прокуратурой, то при грамотной мотивировке с привязкой к должностной инструкции этого можно избежать на законных основаниях.

В-четвертых, согласно ТК РФ к исключительной компетенции работодателя отнесено проведение служебных проверок и расследований, порядок и сроки осуществления которых установлены локальными актами предприятия либо организации. Если работодатель не желает привлекать работника к дисциплинарной ответственности, он имеет право сослаться на эти акты и использовать их положения в защиту работника. Например, может возникнуть ситуация, в которой проведение служебной проверки в соответствии со специальным внутренним актом отнесено к компетенции определенного круга должностных лиц (подразделения, службы, сектора, отдела, комиссии). Эти структурные подразделения, формально подчиняясь работодателю, имеют право самостоятельно проводить проверки, изучать документы, получать объяснения и принимать соответствующие решения. В рассматриваемой ситуации согласно разграничению управленческих функций указанные субъекты вправе давать независимое коллегиальное заключение о том, привлекать виновное лицо к дисциплинарной ответственности или нет. Если такое структурное подразделение приняло решение об отсутствии события дисциплинарного проступка, либо о его малозначительности для хозяйственной деятельности организации, либо о нецелесообразности наложения дисциплинарного взыскания на виновное лицо, то в данном случае руководитель, которому адресовано представление об устранении нарушений законодательства о труде, вправе им руководствоваться и не привлекать это лицо к дисциплинарной ответственности. Такой вывод должен быть мотивирован со ссылкой на локальные акты организации и письменное решение (заключение) компетентного структурного подразделения. Подобный выход из сложившейся ситуации возможен, когда в представлении прокуратуры не отмечено требование о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, входящих в состав указанного структурного подразделения [10, с. 20–24].

В-пятых, если работодатель не желает привлекать к дисциплинарной ответственности работника, то в мотивированном ответе на представление прокуратуры он может сослаться на мнение профсоюзного органа, который в подавляющем большинстве случаев встает на

сторону работника и не соглашается с правомерностью его дисциплинарного наказания и увольнения.

В-шестых, руководитель вправе наложить дисциплинарное взыскание только на тех работников, которые находятся в его непосредственном подчинении. Не допускается дисциплинарное наказание работника, который в период рассмотрения представления прокуратуры был переведен на вышестоящую должность решением вышестоящего руководства. Руководитель предприятия (организации) не обязан пересылать адресованное ему представление прокуратуры своему начальнику.

В-седьмых, если в представлении прокуратуры ставится вопрос о необходимости освобождения лица от занимаемой должности (как мы уже отмечали, такое требование не соответствует ч. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре), работодатель вправе использовать следующую законную формулировку: «Увольнение данного лица нецелесообразно, поскольку на предприятии (организации) не имеется специалистов с аналогичным производственным опытом и квалификацией. Его увольнение отрицательно скажется на производственной (коммерческой) деятельности и может повлечь убытки, нарушения производственного цикла и т. д.».

Весьма важным козырем работодателя в поддержку добросовестного работника является позиция Конституционного суда РФ.

Согласно Определению Конституционного суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение конституционных прав гражданки Е.О. Моторичевой положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»» [11], «по смыслу приведенных взаимосвязанных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также учитывая, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (пункт 2 статьи 21), само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в пункте 1 статьи 21 данного Федерального закона органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем специальных процедур – вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд. <...> При рассмотрении в судебном порядке... дела об оспаривании представления прокурора про-

курор должен доказать факт нарушения закона органом или должностным лицом, которому внесено представление, и правомерность своих требований».

В заключение следует отметить следующее. Требование прокуратуры о привлечении к дисциплинарной ответственности, а равно и само представление прокурора об устранении нарушений трудового законодательства не следует расценивать как «акт недоброжелательства и давления» по отношению к руководителю, собственнику предприятия, организации, индивидуальному предпринимателю. Данный акт прокурорского реагирования является прежде всего сигналом того, что у работодателя не все в порядке с исполнением норм ТК РФ, и свидетельствует о необходимости активизации работы по соблюдению положений трудового законодательства. Кроме того, такое представление, даже если в нем не указаны конкретные лица, совершившие дисциплинарные проступки, можно использовать в качестве основания для увольнения неквалифицированных и допускающих нарушения трудовой дисциплины работников. Если же работодатель встает на сторону работника, то в ответе на представление необходимо подробно и мотивировано, со ссылками на ТК РФ, иные нормативные, а также локальные акты, фактические обстоятельства изложить причины невозможности либо нецелесообразности привлечения к дисциплинарной ответственности либо увольнения сотрудника. Случаев обращения прокурора в суд с требованием привлечения указанных в представлении работников к дисциплинарной ответственности на практике не имеется. Работодатель обязан предоставить в прокуратуру ответ на представление в месячный срок, иначе он рискует быть привлеченным к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ, в качестве санкции предусматривающей наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О прокуратуре Российской Федерации // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.
2. Братановский С.Н., Стрельников В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Саратов: Саратовский университет, 2007. 134 с.

3. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 // Гарант: информационно-правовой портал. URL: garant.ru.
4. Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 1.
5. Об обществах с ограниченной ответственностью: федеральный закон от 08.02.1998 г. № 14-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 785.
6. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
7. Братановский С.Н. Понятие и виды правовых режимов в российском законодательстве и правовой науке // Гражданин и право. 2012. № 11. С. 12–23.
8. Братановский С.Н. Конституционное право России. М.: РИОР, 2011. 457 с.
9. Братановский С.Н. Административное право. Мытищи: ЦУМК Центросоюза РФ, 2003. 136 с.
10. Братановский С.Н., Лапин С.Ю. Право на доступ к информации как элемент конституционного права на информацию // Гражданин и право. 2012. № 8. С. 20–35.
11. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение конституционных прав гражданки Е.О. Моторичевой положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: определение Конституционного суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 84-О // Гарант: информационно-правовой портал. URL: garant.ru.

**ABOUT THE LEGAL NATURE OF IDEA OF PROSECUTOR'S OFFICE OF
ELIMINATION OF VIOLATIONS OF THE LAW AND INVOLVEMENT OF OFFICIALS
TO A DISCIPLINARY RESPONSIBILITY**

© 2016

M.S. Bratanovskaya, PhD (Law), assistant professor of Chair of Administrative and Financial Law
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow (Russia)

Keywords: prosecutor's office; legality violations; representation as act of public prosecutor's reaction; disciplinary responsibility; officials of prosecutor's office; employers.

Abstract: The article discusses the legislative features associated with the introduction of the prosecutor's office managing subjects submission to eliminate the disciplinary proceedings against violations of the law and involvement of officials, they have committed. We consider the practical aspects of the act of prosecutorial response and provide advice to employers.