

DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-166-172

УДК 349.6

С. Е. Калёнов

### Дисциплинарная ответственность за земельные и экологические правонарушения: законны ли требования прокурора?

*Автор исследует проблемные вопросы, связанные с одним из видов юридической ответственности за правонарушения в области использования и охраны земель и окружающей среды в целом – с дисциплинарной ответственностью. В статье анализируется судебная практика по делам о признании незаконными представлений прокуроров, содержащих требования работодателям о привлечении работников к дисциплинарной ответственности за земельные и экологические правонарушения, а также по делам о привлечении организаций и должностных лиц к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора. Автор даёт оценку позициям органов прокуратуры; обобщает судебную практику, выявляя тенденции в её развитии; исследует научные мнения по анализируемым правовым вопросам.*

*Ключевые слова:* экологические и земельные правонарушения, дисциплинарная ответственность, прокурорский надзор.

Известно, что хозяйственная деятельность организаций и предпринимателей, осуществляющих природопользование, причиняет вред окружающей среде. В процессе этой деятельности осуществляется трудовая функция работников, усилиями которых реализуются экономические задачи, стоящие перед субъектами природопользователями.

Выполнение требований земельного и экологического законодательства обеспечивается организацией или гражданином-предпринимателем, которые обязаны не допускать нарушений соответствующих предписаний со стороны своих работников. Вполне очевидно, что юридическое лицо может стать субъектом юридической ответственности (её определённых видов) в связи с нарушениями земельного и природоохранного законодательства, допущенными именно его работниками в ходе выполнения ими своих трудовых функций.

Институту дисциплинарной ответственности и его роли в обеспечении рационального природопользования и охраны окружающей среды, как и юридической ответственности в этой области в целом, уделяется немалое внимание в научной литературе [1; 2, с. 98; 3, с. 240; 4, с. 15; 5, с. 181].

Не вызывает сомнений и то, что деятельность органов прокуратуры направлена на предупреждение и ликвидацию нарушений во всех сферах общественных отношений, в том числе в области использования и охраны земель и всей окружающей среды.

Согласно п. 2 ст. 22 Федерального закона о прокуратуре, прокурор или его заместитель по законным основаниям вправе требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности<sup>1</sup>. Вместе с тем, практика прокурорского надзора и органов судебной власти по-прежнему

---

<sup>1</sup>О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 246-ФЗ) // Российская газета. 1992. 18 февраля.

---

Калёнов Сергей Евгеньевич – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры трудового и предпринимательского права, Хабаровский государственный университет экономики и права (г. Хабаровск). E-mail: [kalyonov-sergey@yandex.ru](mailto:kalyonov-sergey@yandex.ru)

ставит вопрос, актуальность которого охватывает не только сферу земельных и экологических отношений: «Законны ли требования прокурора, адресованные работодателю, о привлечении работника к дисциплинарной ответственности в связи с обнаруженными в ходе проверки нарушениями соблюдения законодательства в деятельности организации?».

В современной юридической литературе по этому поводу высказана позиция, заключающаяся в следующем: при наличии мотивированного ответа прокурору с изложением обоснованного несогласия с его мнением нельзя оценивать ситуацию как невыполнение законных требований прокурора [6]. Примечательно, что сравнивая российский закон о прокуратуре с законом о прокуратуре Республики Казахстан (далее – РК) и констатируя наличие в последнем указания на такой акт прокурорского реагирования, как постановление о возбуждении дисциплинарного производства, Е. Р. Ергашев также не соглашается с позицией прокуроров, требующих привлечения работников к дисциплинарной ответственности (как и с положениями закона РК), полагая, что возбуждение прокурором дисциплинарного производства в отношении работника – вмешательство в оперативную деятельность «поднадзорных объектов» [7].

Подобная точка зрения, разделяемая и иными учёными, подтверждается «превалирующей» российской судебной практикой. Тем не менее, правоприменительная практика всё же неоднородна, т. к. суды подходят по-разному к оценке законности требований прокуроров, к мотивировке судебного решения. Считаем, что

позиции, изложенные в судебных актах, требуют подробного анализа и оценки.

Исследование содержания судебных актов, принятых по делам о признании незаконным представления прокурора, содержащего требование о привлечении работника к дисциплинарной ответственности или о признании незаконным правоприменительного акта о привлечении лица, не выполнившего требования предписания, к административной ответственности по ст. 17.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях<sup>2</sup> (далее – КоАП РФ), показывает, что сформировались следующие подходы судов к этим делам.

1. Суды не дают правовой оценки доводам заявителя о том, что согласно ст. 192 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ)<sup>3</sup>, применение к работнику мер дисциплинарной ответственности является правом, а не обязанностью работодателя, и, следовательно, о том, что требования прокурора о привлечении к дисциплинарной ответственности незаконны. Обычно в такой ситуации суды в решениях акцентируют внимание на оценке законности иных требований, содержащихся в представлении, а именно: выполнены ли эти требования, устранены ли нарушения, выявленные в ходе проверки<sup>4</sup>. Такую позицию нельзя считать верной, вряд ли она свидетельствует о полном и всестороннем рассмотрении дела, к тому же не соответствует процессуальным требованиям к судебному решению (в данном случае требованиям п. 2 ч. 4 ст. 170 Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>5</sup> (далее – АПК РФ)).

2. Суды, отмечая в решениях, что

---

<sup>2</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27 июля 2017 г. № 278-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup>Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27 июля 2017 г. № 256-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>4</sup>Постановление Восемнадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 23 июня 2017 г. по делу № А 34-13680/2016 // Режим доступа: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo> (дата последнего посещения – 03 октября 2017 г.)

<sup>5</sup>Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 223-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

установление наличия либо отсутствия оснований для привлечения работника к дисциплинарной ответственности действительно относится к компетенции работодателя, формулируют в решении вывод о том, что требование прокурора, касающееся рассмотрения вопроса о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности, положениям ТК РФ не противоречит, поскольку не ограничивает усмотрение работодателя в части наличия или отсутствия оснований применения дисциплинарного взыскания, не содержит требования о безусловном привлечении к ответственности и результат рассмотрения данного вопроса не предпрещает<sup>6</sup>.

Имеются судебные акты, в которых такая точка зрения аргументируется позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в Определении от 24 февраля 2005 г. № 84-О и заключающейся в том, что само по себе представление прокурора не имеет абсолютного характера и силой принудительного исполнения не обладает<sup>7</sup>. Считаем, что отсутствие у представления силы принудительного исполнения в контексте названного Определения означает отсутствие такой силы, которой обладает судебное решение. Однако это не отменяет его обязательного характера, установленного Законом о прокуратуре, обеспечиваемого охранительной нормой ст. 17.7 КоАП РФ. К тому же в обозначенном выше Определении Конституционный Суд подчёркивает: при рассмотрении в суде дела о таком административном правонарушении (по ст. 17.7 КоАП РФ) или дела об оспаривании представления прокурора, последний должен доказать правомерность своих требований. Закон-

но требовать можно лишь выполнения обязанности или соблюдения запрета, но никак не реализации права, в том числе права работодателя, установленного ст. 192 ТК РФ.

Близки к данной позиции суды, которые оценивают требования, изложенные в представлении прокурора, в качестве рекомендательных, которые можно рассматривать как предложение прокурора руководителю юридического лица привлечь виновных лиц к дисциплинарной ответственности, предложение, оставляющее разрешение данного вопроса на усмотрение руководителя, не требующее обязательного исполнения данного пункта представления<sup>8</sup>. Полагаем, что здесь происходит подмена понятия «требование привлечь к ответственности» понятием «требование рассмотреть вопрос о привлечении к ответственности». В любом случае следует буквально толковать содержание представления, однако проблема действительно имеется там, где прокуроры требуют именно привлечения работника к дисциплинарной ответственности.

Как требование привлечения к ответственности стоит рассматривать императивное указание рассмотреть вопрос о привлечении должностных лиц к дисциплинарной ответственности с представлением копий соответствующих приказов. К тому же следует обратить внимание на то, что п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре предусмотрено полномочие, заключающееся именно в императивном требовании о привлечении лиц, нарушивших закон, к юридической ответственности. Ни в этой норме, ни в иных нормах указанного закона не упомина-

<sup>6</sup> Решение Ленинского районного суда г. Владимира от 13 июня 2017 г. по делу № 2а-1272/2017 // Режим доступа: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo> (дата последнего посещения – 03 октября 2017 г.).

<sup>7</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение её конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 84-О // Режим доступа: справочная правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Судебная практика» (дата последнего посещения – 03 октября 2017 г.).

<sup>8</sup> Постановление судьи Советского районного суда г. Воронежа по делу № 5-299/2016 от 9 сентября 2016 г. // Режим доступа: <http://sudact.ru/> (дата последнего посещения – 03 октября 2017 г.).

ется о рекомендациях, направляемых прокурором в чей-либо адрес. Полагаем, что рекомендации в представлении о нарушении законодательства не отвечают задачам прокурорского надзора и не соответствуют назначению органов прокуратуры. Учитывая содержание закона, требования, изложенные в представлении, носят обязательный характер и подлежат исполнению в установленный срок (п. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре). А согласно интерпретации в отдельных судебных решениях требование в представлении о привлечении к дисциплинарной ответственности – это рекомендации, и выполнять их не обязательно (?).

Считаем также, что из вывода об отсутствии обязанности привлекать к ответственности следует заключение о самостоятельности работодателя в вопросе о том, следует ли рассматривать этот вопрос, если соответствующее требование предъявлено прокурором. В Законе о прокуратуре при этом не закрепляется полномочие прокурора «требовать рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности» посредством представления, выносимого по результатам проверки соблюдения законодательства. Полномочие, содержащееся в п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, выражается именно в требовании привлечения к установленной законом ответственности. Если допускать ситуацию, при которой прокурор требует рассмотрения вопроса о привлечении работника к дисциплинарной ответственности (в том числе за нарушение земельного и природоохранного законодательства), но решение о том, следует ли это делать от него не зависит, поскольку это – право работодателя, согласно ТК РФ, то каковы же практическое значение и польза от такого требования, следует ли вообще это требование

указывать в таком акте прокурорского реагирования на правонарушение, как представление?

В решениях судов третьей выделенной нами группы излагается обоснованная и, по нашему мнению, наиболее отвечающая нормам действующего законодательства позиция по исследуемому вопросу, выражающаяся в том, что императивное требование прокурора о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности не соответствует положениям ст. 192 ТК РФ и именно в силу этого является незаконным<sup>9</sup>.

Такая тенденция реализуется, главным образом, благодаря Постановлению Верховного Суда РФ от 16 декабря 2016 г. №78-АД16-38<sup>10</sup>. В решении высшего судебного органа России обоснована позиция, согласно которой требование прокурора о привлечении должностного лица к дисциплинарной ответственности и о предоставлении копий приказов о наказании с ответом на представление противоречит законодательству, являясь, таким образом, незаконным. Анализируя аргументацию Верховного Суда РФ, позволим отметить некоторую его противоречивость. Действительно, в соответствии со ст. 192 ТК РФ (ч. 1) применение дисциплинарной ответственности – это не обязанность, а право работодателя. Вместе с этим в решении указано, что обозначенное требование противоречит не только этой норме, но и нормам Закона о прокуратуре (п. 3 ст. 22, п. 1 ст. 24, п. 4 ст. 10, п. 2 ст. 22). Полагаем, что такое противоречие отсутствует, поскольку Закон о прокуратуре прямо установил полномочия прокурора или его заместителя: 1) по основаниям, установленным законом, возбуждать производство об административном правонарушении; 2) требовать привлечения лиц,

---

<sup>9</sup>Постановление судьи Ростовского районного суда Ярославской области № 5-123/2-17 от 17 июля 2017 г.; Постановление судьи Привокзального районного суда г. Тулы № 5-154/2017 от 5 июля 2017 г.; Решение судьи Московского областного суда от 11 октября 2016 г. по делу № 12-2121/2016 // Режим доступа: <http://sudact.ru/> (дата последнего посещения – 03 октября 2017 г.).

<sup>10</sup>Постановление Верховного Суда РФ от 16 декабря 2016 г. №78-АД16-38 // Режим доступа: справочная правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Судебная практика» (дата последнего посещения – 04 октября 2017 г.).

нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности. Из нормы п. 2 ст. 22 во взаимосвязи с остальными указанными нормами, а также с п. 3 ст. 6 этого же закона, а также со ст. 17.7 КоАП РФ следует, что такая позиция прокуроров обусловлена именно положениями Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» и соответствует им. При этом содержание п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре нуждается в изменении. Представляется, что, несмотря на складывающуюся в последнее время позитивную судебную практику (впрочем, как выяснилось, она неоднородна), проблема всё же требует вмешательства законодателя. О том, что проблема реально существует, свидетельствует немалое количество судебных споров рассматриваемых категорий, в которых «камнем преткновения» выступает требование прокурора о наказании работника в дисциплинарном порядке, и настойчивая позиция прокуратуры в таких делах, обусловленная в том числе «ведомственными» установками. Последние можно проиллюстрировать примером. В объявленный год экологии в России (2017 г.) особое внимание уделяется оценке работы прокуратуры в области надзора за соблюдением земельного и экологического законодательства. В прокуратурах субъектов РФ, а также в Генеральной прокуратуре РФ проводятся форумы, совещания и подобные мероприятия, где обсуждаются итоги работы по обеспечению законности в природоохранной области. Непременным атрибутом отчётов должностных лиц прокуратуры является сообщение о том, сколько лиц за соответствующий период привлечено по требованиям прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности<sup>11</sup>.

В связи с изложенным считаем необходимым внесение изменений в п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, он, по нашему

мнению, должен быть изложен следующим образом: «Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом: а) возбуждает производство об административном правонарушении; б) требует привлечения лиц, нарушивших закон, к юридической ответственности иных видов, если такое привлечение к ответственности в силу закона является обязательным; в) предупреждает о недопустимости нарушения закона». Такая редакция, на наш взгляд, исключит возможность конфликтов, аналогичных проанализированным в настоящей статье. Это будет иметь положительное значение не только для экологических и земельных общественных отношений, но и для обеспечения законности во всех сферах.

Сформулированное таким образом полномочие прокурора в части требования привлечения виновного к ответственности позволит чётко отграничивать ситуации, где привлечение к дисциплинарной ответственности за правонарушения, посягающие на земельные и экологические отношения, – право работодателя, определённое п. 1 ст. 192 ТК РФ, от ситуаций, где имеются правонарушения, дисциплинарная ответственность за которые возникает в силу закона, по основаниям, им установленным. В последнем случае прокурор на законных основаниях сможет требовать этого от работодателя, поскольку это не право, а обязанность работодателя. Собственно, и при действующей редакции пункта 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, если законом предусмотрена обязанность привлечения работника к дисциплинарной ответственности, требования прокурора совершенно законны.

Императивная необходимость применения дисциплинарной ответственности обусловлена п. 1 ст. 75 Земельного кодекса РФ<sup>12</sup> (далее – ЗК РФ) и связана с применением к организации административной

---

<sup>11</sup>В прокуратуре Хабаровского края состоялся Второй открытый форум, посвященный вопросам соблюдения природоохранного законодательства (05 июня 2017 г.). Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1199538/>; Генеральная прокуратура Российской Федерации обобщила практику прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления (19 января 2017 г.). Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1155698/>.

ответственности за ряд земельных правонарушений экологического характера.

Существование таких специальных норм, как норма, изложенная в ч. 1 ст. 75 ЗК РФ, определяющих исключение из общего правила о праве работодателя на применение к работнику дисциплинарных взысканий, по нашему мнению, оправдано. Более того, считаем полезным применить указанный подход ко всем экологическим отношениям в целом и предусмотреть в Законе об охране окружающей среды<sup>13</sup> правило, по которому работодатель в обязательном порядке наказывает работников, если по их вине организацией нарушено экологическое законодательство, и если юридическое лицо при этом привлекается к административной ответственности. Стоило бы при этом в рамках отдельной статьи Закона об охране окружающей среды закрепить исчерпывающий перечень составов наиболее опасных административных экологических проступков из гл. 8 КоАП РФ, совершение которых организацией влечёт обязательную дисциплинарную ответственность её работника. Такие положения закона, во-первых, позволят работодателю совершенно ясно представлять, в каких случаях он обязан, а в каких – вправе реализовать дисциплинарную ответственность за экологические правонарушения (как и за земельные, по п. 1 ст. 75 ЗК РФ). Во-вторых, в совокупности с предлагаемой редакцией п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре – исключают незаконное вмешательство прокуратуры в самостоятельно осуществляемое работодателем право наказывать работника в дисциплинарном порядке за

подобные нарушения, укрепят тем самым режим законности в области использования и охраны окружающей среды.

#### Список литературы:

1. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С. А. Боголюбова. СПб. : Питер Пресс, 2009. URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/502> (дата последнего посещения – 03 октября 2017 г.).
2. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды: сб. ст. / Отв. ред. О. С. Колбасов, Н. И. Краснов. М., 1985. 225 с.
3. Боголюбов С. А. Экологическое (природо-ресурсное) право : учебник для юрид. вузов / С. А. Боголюбов. М., 2010. 528 с.
4. Куделькин Н. С. Юридическая ответственность за загрязнение морской среды : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. С. Куделькин. М., 2009. 26 с.
5. Калёнов С. Е. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности за земельные правонарушения // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2016. № 2 (35). С. 181–188.
6. Глухов Е. А. О возможности оспаривания актов прокурорского реагирования // Справочная правовая система «Консультант Плюс. Раздел «Комментарии законодательства» (дата последнего посещения – 03 октября 2017 г.).
7. Ергашев Е. Р. О современных проблемах правовой регламентации и применения актов прокурорского реагирования в Российской Федерации и Республике Казахстан // справочная правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Комментарии законодательства» (дата последнего посещения – 03 октября 2017 г.).

#### Библиографическое описание статьи

Калёнов С. Е. Дисциплинарная ответственность за земельные и экологические правонарушения: законны ли требования прокурора? // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3 (80). С. 176–182. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-166-172

<sup>12</sup>Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>13</sup>Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27 июля 2017 г. № 280-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

S. E. Kalyonov

### Disciplinary responsibility for the land and ecological offenses: whether requirements of the prosecutor are lawful?

*The author investigates the problematic practical issues connected with one of the types of legal responsibility for the offenses in the field of use and protection of lands and the environment in general – with disciplinary responsibility. In this article jurisprudence on the cases of recognition illegal representations of the prosecutors containing the requirements to the employers about involvement of workers to a disciplinary responsibility for the land and ecological offenses and also on the cases of involvement of the organizations and officials to administrative responsibility for the failure to follow legal requirements of the prosecutor is analyzed. The author gives an assessment to positions of the bodies of prosecutor's office; generalizes jurisprudence, revealing tendencies in its development; investigates scientific opinions on the analyzed legal questions.*

*Keywords: ecological and land offenses, disciplinary responsibility, public prosecutor's supervision.*

#### References:

1. *Kommentarij k Zemel'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj) / Pod red. S. A. Bogolyubova. SPb. : Piter Press, 2009. URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/502> (data poslednego poseshcheniya – 03 oktyabrya 2017 g.).*
2. *EHffektivnost' yuridicheskotoj otvetstvennosti v ohrane okruzhayushchej sredy: sb. st. / Otv. red. O. S. Kolbasov, N. I. Krasnov. M., 1985. 225 s.*
3. *Bogolyubov S. A. EHkologicheskoe (prirodoresursnoe) pravo : uchebnik dlya yurid. vuzov / S. A. Bogolyubov. M., 2010. 528 s.*
4. *Kudel'kin N. S. YUridicheskaya otvetstvennost' za zagryaznenie morskoy sredy : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / N. S. Kudel'kin. M., 2009. 26 s.*
5. *Kalyonov S. E. Pravovoe regulirovanie disciplinarnoj otvetstvennosti za zemel'nye pravonarusheniya // Vestnik Dal'nevostochnogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2016. № 2 (35). S. 181–188.*
6. *Gluhov E. A. O vozmozhnosti osparivaniya aktov prokurorskogo reagirovaniya // Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus. Razdel «Kommentarii zakonodatel'stva» (data poslednego poseshcheniya – 03 oktyabrya 2017 g.).*
7. *Ergashev E. R. O sovremennyh problemah pravovoj reglamentacii i primeneniya aktov prokurorskogo reagirovaniya v Rossijskoj Federacii i Respublike Kazahstan // spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tant Plyus». Razdel «Kommentarii zakonodatel'stva» (data poslednego poseshcheniya – 03 oktyabrya 2017 g.).*

#### Reference to the article

Kalyonov S. E. Disciplinary responsibility for the land and ecological offenses: whether requirements of the prosecutor are lawful? // Power and Administration in the East of Russia. 2017. No. 3 (80). PP. 176–182. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-166-172

---

Kalyonov Sergey Evgenyevich – associate professor of the labor and enterprise law chair, associate professor, the Khabarovsk state university of economy and right (Khabarovsk). E-mail: [kalyonov-sergey@yandex.ru](mailto:kalyonov-sergey@yandex.ru)