РАЗДЕЛ: Науки об обществе
Направление: Юридические науки

УДК 342.9

Храмова Полина Сергеевна, студентка,
Белгородский государственный национальный
исследовательский университет (НИУ «БелГУ»)

Научный руководитель:
Беляева Татьяна Николаевна,
Ассистент кафедры трудового и предпринимательского права,
Белгородский государственный национальный
исследовательский университет (НИУ «БелГУ»)

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Аннотация. В статье исследуются особенности участия прокурора в административном судопроизводстве, выявляются пробелы и противоречия в правовом регулировании его статуса и полномочий. Рассматриваются возможные направления совершенствования законодательства с учётом специфики публично-правовых споров. На основании анализа законодательных инициатив, предлагаются варианты по решению выявленных проблем, позволяющие сохранить особую роль прокурора в защите публичных интересов при одновременном устранении процессуальной неопределённости.

Ключевые слова: Административное судопроизводство, заключение прокурора, надзор, процессуальный статус, публичные интересы.

На данный момент прокурор участвует во всех видах судопроизводства, но в каждом из них предусмотрена своя специфика, административное судопроизводство здесь также не стало исключением. В целом, основная задача, которая стоит перед прокурором, заключается в обеспечении законности и защиты прав и свобод участников процесса, что логично для надзорной деятельности органов прокуратуры. Однако, в гражданском, арбитражном и административном процессах прокуроры сталкиваются с рядом сложностей при осуществлении своих процессуальных функций, особенно остро это наблюдается в рамках административного судопроизводства.

В рамках своей деятельности прокурор руководствуется федеральным законодательством, а именно Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ). Исходя из положений ст. 39 настоящего Закона, выделяются две формы участия прокурора: подача административного иска, выступая в качестве истца, иными словами, когда прокурор сам инициирует процесс; вступление в уже начатый процесс для дачи заключения по определенным категориям дел [1].

Что касается ведомственного регулирования, то здесь основным актом выступает Приказ Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», в котором п. 3 закрепляет обязанность прокуроров давать заключения по делам, предусмотренным законодательством, а абз. 5 п. 6 устанавливает исключение для случаев, когда прокурор выступает в процессе истцом [2].

Переходя к конкретным проблемам, первоначально следует отметить, что процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве достаточно размыт. Поясним на конкретных примерах: КАС РФ предусматривает участие прокурора в качестве административного истца, соответственно он несет все процессуальные права и обязанности истца, но при этом КАС РФ в ч. 4 ст. 39 закрепляет, что прокурор не вправе заключать мировое

соглашение и не несет обязанности по уплате судебных расходов. М.Д. Полушкина в рамках своего исследования отмечает, что: «представляется более правильной позиция законодателя, которая находит отражение в ГПК РФ. Во-первых, в ГПК РФ процессуальное положение прокурора в судебном процессе – лицо, участвующее в деле, и не более» [7, с. 59]. В таком случае выход действительно видится в ликвидации участия прокурора в качестве административного истца. Но на наш взгляд, административный процесс по своей природе принципиально отличается от гражданского: здесь спор не носит частноправового характера, а затрагивает публичные интересы. В этих условиях прокурор, обращаясь в суд с административным исковым заявлением, действует как должностное лицо, реализующее надзорную функцию. Лишение его статуса административного истца фактически означало бы сужение доступных ему процессуальных инструментов защиты публичного интереса.

С нашей позицией солидарна и Е. С. Криховецкая, которая считает, что «прокурор не может рассматриваться наравне с иными участниками административного судопроизводства, поскольку он наделен разнообразными полномочиями, кратно расширяющими процессуальный статус обычного участника процесса.... Прокурор как представитель государства выполняет свою должностную функцию, не будучи субъектом спорного правоотношения, даже в случае предъявления иска в интересах других лиц он остается представителем государства и его основная задача – защита государственных и общественных интересов» [5].

Поэтому, целесообразно выработать для КАС РФ самостоятельную модель: с одной стороны, сохранить за прокурором право самостоятельного обращения с административным иском, с другой – чётко разграничить полномочия, которыми он обладает как носитель публичного интереса.

Переходя к участию прокурора в административном процессе для подачи заключения, стоит отметить, что законодательно этот вопрос регулируется недостаточно: нет понятия, содержания и элементов данного заключения. По сути, это мнение прокурора по рассматриваемому делу и принципиального значения для суда оно не имеет. Важной особенностью является то, что прокурор не представляет заключение по делу, которое было возбуждено по его собственному административному исковому заявлению. Верховный Суд РФ отметил, что при даче заключения прокурор не связан позицией истца или ответчика [3]. Он должен руководствоваться действующим законодательством и материалами дела, учитывая обстоятельства, установленные судом. Однако ч. 7 ст. 39 КАС РФ не запрещает заключение, когда органы прокуратуры выступают ответчиками, что создает неопределенную ситуацию с точки зрения возможного конфликта интересов. А. В. Ермошина и Р. А. Чернов предлагают дополнить ч. 7 ст. 39 КАС РФ запретом на дачу заключения по делам, где органы прокуратуры являются административными ответчиками [4, с. 507].

Достаточно спорным остается вопрос заключения прокурора с точки зрения доказательства. Исходя из положений КАС РФ, заключение исследуется после всех доказательств, то есть выступает самостоятельным этапом. А. И. Лошакова, Л. А. Ужахова и А. П. Яковлева справедливо отмечают: «КАС РФ не содержит положений, согласно которым суд в обязательном порядке дает оценку доводам прокурора, дающему заключение по делу, что приводит к выводу о нецелесообразности данного правового института, его неэффективности» [6, с. 288].

Отметим, что на данный момент участие прокурора в принципе не является обязательным для рассмотрения дела. Это связано с тем, что неявка прокурора при надлежащем извещении не является поводом для отложения разбирательства, соответственно, не препятствует рассмотрению дела в его отсутствие. Мы считаем, что такая ситуация существенно преуменьшает роль прокурора в административном процессе, таким образом не

совсем понятно, как он может в полной мере реализовать свои полномочия, если по объективным обстоятельствам не может участвовать в процессе.

Переходя к потенциальным решениям указанных проблем, следует привести Законопроект № 975869-8, внесённый в июле 2025 года в Государственную Думу. Инициатива направлена на унификацию статуса прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессах и расширение его полномочий. Мы не поддерживаем полную унификацию участия прокурора в рамках данных судопроизводств в виду специфики административного процесса, как мы уже упоминали в начале исследования. При этом, в законопроекте есть некоторые интересные нам тезисы, которые можно использовать в качестве решения упомянутых проблем.

Начнем с того, что законопроект предусматривает также обязательное участие прокурора по социально значимым категориям дел, но, в отличие от текущих норм, такие категории прямо перечисляются в самих кодексах – не нужно обращаться к иным источникам. Суд также получает право инициировать вступление прокурора в дело. Мы считаем этот тезис достаточно прогрессивным, т.к. необходимо предусмотреть случаи, когда участие прокурора обязательно и неявка будет считаться основанием для отложения разбирательства.

Далее, заключение прокурора учитывается судом. При несогласии с мнением прокурора суд обязан мотивировать свою позицию. Сейчас такой обязанности нет. Этот тезис получил существенную критику среди представителей правоприменительной деятельности, например, Адвокат Денис Фролов назвал это: «наибольшей юридической силой по отношению к другим доказательствам» [12]. Иными словами, это прямо противоречит действующим процессуальным нормам, где ни одно доказательство не имеет для суда заранее установленной силы. На наш взгляд, это мнение слишком радикально. Заключение прокурора не должно иметь заранее установленной силы для суда, но, например, в случаях отсутствия прокурора в процессе мотивированный отказ суда необходим, т.к. прокурор не мог полноценно участвовать в процессе по объективным причинам (в расчет берутся не «обязательные» для участия дела), не стоит забывать основную функцию прокурора по осуществлению надзора. К тому же, сейчас суды нередко просто констатируют позицию прокурора, не объясняя, почему считают её ошибочной.

Что касается судьбы данного законопроекта, то он находится на стадии предварительного рассмотрения в профильном комитете. Последнее зафиксированное действие – 28 июля 2025 года, когда Председатель Госдумы направил документ в Комитет по государственному строительству и законодательству. Дата принятия комитетом решения о представлении законопроекта в Совет Госдумы не определена – то есть до первого чтения ещё не было.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве достаточно противоречив: он наделён правами административного истца, но существенно ограничен в полномочиях, а институт его заключения нормативно все еще не проработан. Идея полной унификации статуса прокурора во всех видах судопроизводства нецелесообразна, нужно сохранить специфику административного процесса, в котором присутствует публично-правовая природа. Перспективны отдельные положения Законопроекта № 975869-8, но требуется самостоятельная модель, чётко разграничивающая полномочия прокурора как носителя публичного интереса и как участника процесса.

Список литературы:

1. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 09.04.2026) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.10.2026).

2. Приказ Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 2 (ред. от 19.10.2022) «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.10.2026).

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2024) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.10.2026).

4. Ермошина, А. В. Некоторые особенности заключения прокурора в административном судопроизводстве / А. В. Ермошина, Р. А. Чернов // Вопросы российской юстиции. – 2025. – № 37. – С. 503-510.

5. Криховецкая, Е. С. Проблемы определения правового статуса прокурора в административном судопроизводстве / Е. С. Криховецкая // Молодой учёный. – 2025. – № 3 (554). – С. 153-156.

6. Лошакова, А. Ю. Проблемные вопросы заключения как формы выражения позиции прокурора в административном судопроизводстве / А. Ю. Лошакова, Л. А. Ужахова, А. П. Яковлева // Молодёжь и системная модернизация страны : сборник научных статей 9-й Международной научной конференции студентов и молодых учёных. – Курск : ЗАО «Университетская книга», 2025. – С. 286-289.

7. Полушкина, М. Д. Некоторые проблемы правового регулирования участия прокурора в административном судопроизводстве / М. Д. Полушкина // Вестник науки. – 2022. – Т. 5, № 12(57). – С. 57-61.

8. Семикина, С. А. Прокурор в административном судопроизводстве: проблемы реализации полномочий / С. А. Семикина, А. В. Кружалова // Вестник Российской правовой академии. – 2025. – № 5. – С. 113-122.

9. Терехова, Л. А. Взаимодействие прокуратуры и судебной власти как ключевой элемент обеспечения законности в публичной сфере / Л. А. Терехова // Baikal Research Journal. – 2026. – Т. 17, № 2. – С. 318-329.

10. Толмачёва, В. М. Особенности участия прокурора в административном процессе / В. М. Толмачёва // Вестник науки. – 2024. – Т. 1, № 11(80). – С. 500-505.

11. В Госдуму внесли законопроект о расширении полномочий прокуроров : Парламентская газета [Электронный ресурс]. – URL: https://www.pnp.ru/social/v-gosdumu-vnesli-zakonoproekt-o-rasshirenii-polnomochiy-prokurorov.html (дата обращения: 05.10.2026).

12. Адвокатура опасается процессуального усиления прокуратуры: Независимая газета [Электронный ресурс]. – URL: https://www.ng.ru/politics/2025-08-05/1_3_9309_lawyers.html (дата обращения: 05.10.2026).