

Путилина Валерия Романовна, студентка,
Белгородский государственный национальный
исследовательский университет (НИУ «БелГУ»)

Putilina Valeria Romanovna, student,
Belgorod State National Research University (NRU BelSU)

Научный руководитель:

Синенко Владимир Сергеевич,

Кандидат юридических наук,
Белгородский государственный национальный
исследовательский университет (НИУ «БелГУ»)

Sinenko Vladimir Sergeevich,
Candidate of Legal Sciences,
Belgorod State National Research University (NRU BelSU)

**ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ ДЛЯ ДАЧИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ**
**FEATURES OF THE PROSECUTOR'S PARTICIPATION
IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS FOR PROVIDING A CONCLUSION**

Аннотация. В статье приводится характеристика участия прокурора в административном судопроизводстве для дачи заключения. В ходе изучения нормативного и теоретического материала автор выделяет существенные проблемы в данном вопросе, требующие совершенствования нынешнего законодательства. Делается вывод о важности данного института как гаранта законности в административном процессе.

Abstract. The article provides a description of the prosecutor's participation in administrative proceedings for giving an opinion. Through the study of regulatory and theoretical material, the author highlights significant issues in this matter that require improvement of the current legislation. The article concludes that this institution is important as a guarantor of the rule of law in administrative proceedings.

Ключевые слова: Прокурор, заключение, административное судопроизводство, законность.

Keywords: Prosecutor, conclusion, administrative proceedings, legality.

Роль прокуратуры РФ в отечественной процессуальной системе сложно переоценить. На данный момент участие прокурора предусматривается во всех видах судопроизводств, но в каждом из них имеется своя специфика, административное судопроизводство также не стало исключением. Здесь прокурор участвует в двух формах: во-первых, он может подать административный иск, выступая в качестве истца и отстаивать интересы РФ, ее субъектов и муниципальных образований; во-вторых, прокурор может вступать уже в начатый процесс для дачи мотивированного заключения по определенным категориям дел (например, оспаривание нормативных актов, споры по избирательным правам, вопросы принудительной госпитализации и т.д.). Как справедливо замечают Н.Н. Колюка и А.В. Басов: «прокурор как участник административного судопроизводства обладает специальным дуалистическим процессуальным статусом, в соответствии с которым прокурор реализует статус административного истца, с другой стороны – вступает в административное судопроизводство для дачи заключения, т.е. высказать своё мнение о том, как должно быть разрешено дело» [5, с. 170-171].



Достаточно дискуссионным для науки и практики является участие прокурора в административном судопроизводстве в форме дачи заключения, здесь имеются свои особенности и нюансы, которые требуют повышенного внимания.

Итак, касаемо нормативной базы, участие прокурора регулируется комплексом нормативных актов различного уровня. Во-первых, это ст. 39 КАС РФ, в ч. 7 которой закрепляется вступление прокурора в административный процесс для дачи заключения по административному делу в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами [1]. Особенностью является то, что прокурор не даёт заключение по административному делу, если то возбуждено на основании его административного искового заявления.

Во-вторых, деятельность прокурора в административном судопроизводстве регулируется и ведомственными актами, а именно Приказом Генпрокуратуры России от 11.01.2021 N 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», в п. 3 настоящего Приказа устанавливается обязанность прокуроров в дачи заключения по делам, предусмотренных законодательством; абз. 5 п. 6 того же Приказа устанавливает исключение случаев дачи заключения прокурором по делу, если он выступает в процессе в качестве истца [2].

Примечательно, что ни в одном законодательном акте не содержится прямого определения заключения прокурора по административному делу, трактовки предлагают лишь представители юридической доктрины и не всегда их мнения сходятся. Обобщив точки зрения, отметим, что заключение прокурора в данном процессе представляет собой мнение и позицию прокурора по рассматриваемому делу, носящее рекомендательный характер.

Что касается процессуальных вопросов, то неявка прокурора не препятствует рассмотрению дела, если тот был надлежащим образом извещен. Но при обязательных случаях участия для дачи заключения его отсутствие может повлечь отмену судебного решения, принятого по рассмотрению административного иска. В.М. Толмачева со ссылкой приводит следующий пример из судебной практики: «так при оспаривании нормативно правового акта, суд первой инстанции, рассматривая дело по правилам главы 22 КАС РФ, не обеспечил участие прокурора и не уведомил его о времени и месте заседания. В результате дела было рассмотрено без участия прокурора, что является нарушением процессуальных норм и повлекло отмену решения и направление дела на новое рассмотрение» [7, с. 503].

Далее, как отметил ВС РФ, прокурор не связан с позицией истца либо ответчика при даче заключения [3]. Он руководствуется требованиями действующего законодательства, с учётом имеющихся материалов дела и установленных судом обстоятельств. При выявлении в ходе рассмотрения дела случаев нарушения законности прокурор вправе в своём заключении поставить вопрос о вынесении частного определения и направлении его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, согласно ст. 200 КАС РФ. Еще одной особенностью является необязательность выводов в заключении прокурора для суда. Но при этом, если суд, не согласившись с заключением прокурора в процессе, примет иное решение по административному делу, то при наличии к тому законных оснований прокурор, участвующий в деле, приносит апелляционное представление, исходя из положения ст. 295 КАС РФ.

Также даже если прокурор не принимал участия в судебном процессе в суде первой инстанции по делам, в которых участие прокурора обязательно, он вправе вступить в процесс и дать заключение по делу в судебном заседании апелляционной инстанции. При этом, прокурор, обладая широкими процессуальными правами (например, право обжалования), может нарушить баланс сторон. На практике встречаются случаи, когда позиция прокурора в апелляции противоречит его же заключению в первой инстанции без новых обстоятельств, что может подрывать авторитет позиции прокурора по делу.



Как мы уже ранее упоминали, прокурор не дает заключения в тех случаях, когда сам является административным истцом и в целом прокурор не должен быть связан с позицией истца и ответчика. Однако, Закон не запрещает дачу заключения, если органы прокуратуры являются ответчиками по делу (например, при оспаривании их актов). В данной ситуации представители научного сообщества видят серьезную проблему, А.В. Ермошина и Р.А. Чернов предлагают следующие изменения: «полагаем необходимым дополнить уже упомянутую нами ч. 7 ст. 39 КАС РФ положением о невозможности прокурора давать заключение по делам, в которых органы прокуратуры являются административными ответчиками» [4, с. 507]. Мы согласны с данным предложением, т.к. на данный момент получается ситуация, что прокурор напрямую связан с позицией ответчика при даче заключения по делу, чего быть не должно.

Также серьезным пробелом является вопрос о тождественности заключения прокурора доказательствам по административному делу. Исходя из положений КАС РФ, исследование заключения осуществляется уже после изучения всех представленных доказательств. Иными словами, исследование заключения является самостоятельным этапом. Нельзя не согласиться с позицией А.И. Лошаковой, Л.А. Ужаховой и А.П. Яковлевой по поводу того, что: «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]. Напрашивается вывод о том, что КАС РФ не в полной мере регулирует вопрос дачи заключения прокурором по административному делу, что создает существенные неопределенности в науке и правоприменительной деятельности.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о безусловной важности участия прокурора в административном судопроизводстве для дачи заключения по рассматриваемому делу. Заключения прокурора необходим как гарант законности, особенно в делах с явным неравенством положения сторон (например, гражданин оспаривает акты государственных органов), но при этом, данный институт требует более детального законодательного регулирования.

Список литературы:

1. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.11.2025).
2. Приказ Генпрокуратуры России от 11.01.2021 N 2 (ред. от 19.10.2022) «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.11.2025).
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 N 36 (ред. от 17.12.2024) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.11.2025).
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. – EDN ZRHPQF.
5. Колюка, Н. Н. К вопросу определения процессуального статуса прокурора в административном судопроизводстве / Н. Н. Колюка, А. В. Басов // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2019. – Т. 5 (71), № 4. – С. 166-173. – EDN PXQGLL.



6. Лошакова, А. Ю. Проблемные вопросы заключения как формы выражения позиции прокурора в административном судопроизводстве / А. Ю. Лошакова, Л. А. Ужахова, А. П. Яковлева // Молодежь и системная модернизация страны : сборник научных статей 9-й Международной научной конференции студентов и молодых ученых, Курск, 15–16 мая 2025 года. – Курск: ЗАО «Университетская книга», 2025. – С. 286-289. – EDN СТКНРФ.

7. Толмачева, В. М. особенности участия прокурора в административном процессе / В. М. Толмачева // Вестник науки. – 2024. – Т. 1, № 11(80). – С. 500-505. – EDN SRAKJW.

