

**ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

**Problems of determining the legal status  
of a prosecutor in administrative proceedings**

**А. И. Сердюкова**, студент

Оренбургский институт (филиал) Московского государственного юридического  
университета имени О. Е. Кутафина  
(Оренбург, ул. Комсомольская, 50)

**Аннотация**

В статье анализируются актуальные проблемы определения правового статуса прокурора в административном судопроизводстве. Подчеркивается неопределенность его процессуального положения в условиях коллизии между нормами КАС РФ и Федерального закона «О прокуратуре РФ». Автор предлагает системные меры по законодательному и практическому уточнению статуса прокурора как представителя публичного интереса, включая разграничение его ролей и полномочий в зависимости от формы участия в процессе.

**Ключевые слова:** прокурор, административное судопроизводство, публичный интерес, процессуальный статус, КАС РФ, правовая определенность.

**Summary**

The article examines the current problems of defining the legal status of the prosecutor in administrative proceedings. It emphasizes the ambiguity of the prosecutor's procedural role in light of contradictions between the Code of Administrative Procedure and the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation". The author proposes a number of systemic legislative and practical reforms, including differentiation of the prosecutor's roles and a clearer legal definition of their status as a representative of the public interest.

**Keywords:** prosecutor, administrative proceedings, public interest, procedural status, legal certainty, CAS RF.

Современный этап развития административного судопроизводства характеризуется расширением сферы судебного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, что обуславливает повышение роли прокуратуры в обеспечении законности и защите прав граждан и организаций. Однако, несмотря на закрепленные в законодательстве полномочия прокурора в административном судопроизводстве, остаются нерешенными вопросы, касающиеся определения его правового статуса, что создает практические трудности в реализации возложенных на него задач.

Прокуратура в Российской Федерации традиционно рассматривается как орган, осуществляющий надзор за соблюдением законности. Одной из форм реализации данной функции является участие прокурора в административном судопроизводстве. Вопрос о правовом статусе прокурора в административных делах на сегодняшний день остается предметом научных дискуссий и вызывает значительные сложности на практике. С одной стороны, прокурор выполняет надзорную функцию, с другой – реализует представительные полномочия, выступая в защиту публичных и частных интересов.

Одной из значимых фигур в административном судопроизводстве является прокурор. Его участие связано с защитой публичных и частных интересов, а также с контролем за законностью действий государственных органов. Однако на практике возникают сложности с определением его правового положения: является ли прокурор стороной, представителем, третьим лицом или занимает уникальное процессуальное положение? Эта неопределенность вызывает трудности при правоприменении и нарушает принцип правовой определенности.

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет за прокуратурой обязанность по надзору за соблюдением законов, в том числе в сфере административной юрисдикции. Однако сам закон не детализирует порядок участия прокурора в судебном процессе, в то время как КАС РФ (статьи 39–41) предлагает лишь общие положения: прокурор может обратиться в суд, участвовать в деле и давать заключение.

Ключевые положения, определяющие процессуальный статус прокурора, закреплены в статьях 40 и 52 КАС РФ. В соответствии со статьей 40 прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

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. Участие прокурора в административном судопроизводстве обуславливается не его личным желанием, а служебной необходимостью и той ролью, которую играет Прокуратура Российской Федерации в системе и структуре правоохранительных органов. Главная цель интереса прокурора – государственный надзор.

Статья 52 КАС РФ устанавливает, что прокурор участвует в административных делах в случаях, предусмотренных федеральными законами, а также в иных случаях, когда участие прокурора признается необходимым для защиты прав и законных интересов.

Однако данные нормы не раскрывают в полной мере содержание и границы процессуальных полномочий прокурора, что порождает правовую неопределенность и неоднородную судебную практику.

Одной из ключевых проблем является определение процессуальной самостоятельности прокурора в административном судопроизводстве. В соответствии с принципом законности, он обязан реагировать на любые нарушения закона, выявленные в процессе рассмотрения административного дела. Однако, его процессуальные действия, такие как подача административного иска, представление доказательств, заявление ходатайств, могут быть ограничены или оспорены другими участниками процесса, в том числе органами власти, на действия которых он осуществляет надзор. Возникает вопрос о пределах вмешательства прокурора в административный процесс и о его возможности эффективно отстаивать интересы государства и граждан, не нарушая принципов состязательности и равноправия сторон.

Основной сложностью является отсутствие четкого и однозначного законодательного закрепления роли прокурора в административных делах, что порождает споры относительно объема его полномочий, порядка участия в процессе и границ допустимого вмешательства в защиту прав и законных интересов граждан и организаций.

Согласно действующему законодательству, прокурор в административном судопроизводстве может выступать как инициатор дела в защиту публичных интересов, а также участвовать в рассмотрении дел, даже если не является заявителем. Однако на практике возникают вопросы о пределах его участия: является ли прокурор самостоятельной процессуальной фигурой или

же он ограничен рамками только заявленных им требований? Отсутствие единообразного подхода к этим вопросам приводит к неоднозначности судебной практики и необходимости более четкой регламентации процессуального статуса прокурора в Кодексе административного судопроизводства.

Проблемой в определении правового статуса прокурора в административном судопроизводстве является разночтение в понимании его процессуальной независимости и объективности. С одной стороны, прокурор должен отстаивать законность и защищать публичные интересы, с другой — он не является стороной, преследующей личную выгоду или защищающей частные интересы. В этом контексте не всегда ясно, должен ли прокурор оставаться нейтральным участником процесса или активно поддерживать конкретные требования, что создает практические трудности для судов при оценке его позиции и доказательств.

Кроме того, неурегулированность процедурных вопросов, таких как объем прав прокурора по сбору доказательств, подаче жалоб, обжалованию судебных актов, а также его роль в стадиях исполнения решений, вызывает необходимость дальнейшего развития законодательства. В юридической литературе также высказываются мнения о необходимости более четкого разграничения участия прокурора в публичных и частных административных спорах. В целом, для эффективного функционирования административной юстиции требуется совершенствование правового регулирования, направленного на устранение неопределенностей статуса прокурора и обеспечение баланса между его обязанностью защищать законность и соблюдением принципа процессуального равенства сторон.

Особую сложность представляет определение полномочий прокурора по обжалованию судебных актов в административном судопроизводстве. В соответствии с КАС РФ, прокурор вправе обжаловать судебные акты, если считает, что они нарушают законные права и интересы граждан, организаций или государства. Однако, его право на обжалование может быть ограничено, если он не являлся участником судебного разбирательства в первой инстанции. Это создает ситуацию, когда прокурор, выявив нарушение закона в судебном акте, не может его обжаловать, что противоречит его надзорным функциям.

Наконец, проблемой является недостаточное взаимодействие прокуратуры с другими органами государственной власти и местного самоуправления в процессе административного судопроизводства. Отсутствие эффективного обмена информацией и координации усилий между прокуратурой и органами власти затрудняет выявление и пресечение нарушений законности, а также снижает эффективность защиты прав граждан и организаций.

Возникает вопрос: кем именно является прокурор в судебном процессе – стороной, третьим лицом, независимым субъектом? Например:

– если прокурор инициирует административное дело – он выступает от имени государства, но не обладает всеми характеристиками административного истца (например, не всегда может отказаться от иска, если защита касается неопределенного круга лиц);

– если он вступает в дело для дачи заключения – его статус схож с *amicus curiae* (другом суда), но ни в законе, ни в практике нет четких критериев для оценки допустимых пределов такого участия.

Эта неопределенность затрудняет процессуальное поведение прокурора и может вызвать оспаривание результатов судебного разбирательства по формальным основаниям.

Проблемы с определением статуса прокурора обостряются в правоприменительной практике. Например, Верховный Суд РФ в ряде дел (определения № 5-КАД20-88-К2, № 69-АПГ15-

2) допускал участие прокурора в процессах как представителя публичного интереса, признавая его наличие в деле не как сторону, а как независимого субъекта, наделённого особыми полномочиями.

Между тем суды нижестоящих инстанций зачастую либо ограничивают полномочия прокурора, не признавая за ним право на подачу ходатайств, возражений, заявлений, либо, наоборот, отождествляют его с истцом, что не всегда соответствует задачам прокурорского надзора.

Особую правовую неопределенность представляет ситуация, когда прокурор участвует в деле, но отсутствует административный истец, как, например, в случаях защиты прав неопределенного круга лиц. В таких делах возникает вопрос: является ли прокурор тогда полноправным истцом, или он действует исключительно в интересах закона?

Сложность статуса прокурора заключается в двойственности его роли. С одной стороны, он выступает в качестве надзорного органа, обеспечивающего законность (в том числе – в рамках судебного разбирательства). С другой – становится активным участником процесса, заявляя иск и добиваясь его удовлетворения.

Такой дуализм вступает в противоречие с принципом процессуального равенства сторон. Кроме того, возникают опасения в части возможного давления на суд с учетом авторитета прокуратуры как органа, традиционно ассоциируемого с надзором.

Существуют также риски подмены прокурором воли граждан, чьи интересы он якобы защищает. Конституционный Суд РФ в определении от 17.01.2012 № 36-О указал, что прокурор может действовать в отсутствие гражданина, но не должен отстранять последнего от участия в деле или замещать его интерес.

Интерес представляет зарубежная практика. Например, во Франции аналогичные функции выполняет *commissaire du gouvernement* (правительственный уполномоченный), который дает заключение, но не является стороной. В Германии прокурор участвует в административных делах в исключительных случаях, и его статус четко прописан в процессуальных кодексах. Российская модель находится между этими подходами, но без необходимой четкости, что снижает ее правовую устойчивость.

Формально прокурор не осуществляет надзор за административным судопроизводством, однако в силу своей функции по обеспечению законности он должен реагировать на нарушения прав граждан и юридических лиц. В практике возникает вопрос: насколько активно прокурор должен участвовать в рассмотрении административных дел, в которых он не является инициатором, и какие меры он вправе предпринимать в случае выявления процессуальных нарушений?

Еще одной проблемой является определение круга административных дел, в которых участие прокурора является обязательным или желательным. Законодательство не содержит четких критериев, определяющих, в каких случаях участие прокурора необходимо для защиты публичных интересов, а в каких – достаточно участия заинтересованных граждан и организаций. Отсутствие таких критериев приводит к необоснованному расширению или сужению сферы участия прокурора в административном судопроизводстве, что снижает эффективность защиты прав граждан и организаций.

Данные проблемы вытекают из следующих факторов. Административное судопроизводство основывается на принципах состязательности и равноправия сторон, в то время как участие прокурора, обладающего особым статусом и ресурсами, может нарушать баланс сил и ограничивать состязательность. Необходимо найти баланс между обеспечением состязательности процесса и защитой публичных интересов, которую осуществляет прокурор.

Также стоит отметить, что отсутствуют четкие критерии для определения обязательного участия прокурора. Законодательство не содержит исчерпывающего перечня категорий дел, в которых участие прокурора является обязательным. Это приводит к дискуссиям о целесообразности его участия в каждом конкретном случае и может создавать сложности в реализации его надзорных функций.

Существуют некоторые трудности во взаимодействии с органами власти. В силу своей надзорной функции, прокурор может вступать в противоречия с органами власти, что затрудняет взаимодействие и получение необходимой информации для эффективного осуществления надзора.

В совокупности эти факторы создают объективные трудности в определении правового статуса прокурора в административном судопроизводстве. Для решения этих проблем необходимо дальнейшее совершенствование законодательства, четкое разграничение полномочий и сфер ответственности, а также повышение правовой культуры всех участников административного судопроизводства.

Можно выделить следующие тезисы, касаемо проблем определения правового статуса прокурора в административном судопроизводстве:

- Неопределенность правового статуса прокурора в административном процессе приводит к различиям в судебной практике и затрудняет формирование единых стандартов его участия.

- Законодательно не урегулирован объем полномочий прокурора, в частности, пределы его вмешательства в защиту прав и свобод граждан, а также возможность активного участия в административных спорах частного характера.

- Проблема соотношения нейтральности и процессуальной активности прокурора: неясно, должен ли прокурор выступать исключительно в интересах закона или может отстаивать конкретную позицию наравне с другими участниками процесса.

- Отсутствие четкой регламентации процессуальных прав и обязанностей прокурора на различных стадиях административного судопроизводства, включая подачу доказательств, подачу и обжалование заявлений, и участие в стадии исполнения решения.

- Необходимость законодательного уточнения статуса прокурора в административных делах для устранения правовых пробелов и обеспечения баланса между принципами законности, состязательности и процессуального равенства сторон.

Для преодоления указанных проблем и устранения неопределенности статуса прокурора в административном судопроизводстве предлагается:

1. Внести изменения в КАС РФ, выделив прокурора в отдельную категорию участников процесса со специальным статусом – «представителя публичного интереса», с четко очерченными правами и обязанностями.

2. Закрепить разграничение функций прокурора как:

- инициатора административного иска;

- участника, дающего заключение;

- процессуального наблюдателя.

3. Установить процессуальные гарантии для других участников дела при участии прокурора – во избежание неравноправия и злоупотребления публичным авторитетом.

4. В целях повышения эффективности участия прокурора в административном процессе целесообразно предоставить ему право изменять предмет и основание иска, а также возможность отказаться от иска в случае отпадения оснований для защиты прав и законных интересов.

5. Разработать методические рекомендации Верховного Суда РФ по единообразному применению норм, регулирующих участие прокуратуры в административных делах.

Таким образом, неопределенность правового статуса прокурора в административном судопроизводстве остается серьезной проблемой российской правовой системы. Неурегулированность вопросов роли и полномочий прокурора ведет к правовой неопределенности, процессуальным спорам и снижает эффективность судебной защиты публичных интересов.

Устранение правовых пробелов, закрепление уникального процессуального положения прокурора, а также развитие судебной практики и доктрины должны стать приоритетами законодательной и правоприменительной деятельности. Это обеспечит баланс интересов, справедливость процедуры и усилит доверие к административному правосудию как институту защиты прав и законных интересов граждан.

### Библиографический список

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
2. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 17.01.2012 № 36-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2012. – № 2.
4. Определение Верховного Суда РФ от 15.04.2020 № 5-КАД20-88-К2 // СПС «КонсультантПлюс».
5. *Козлова Е. И. Кудрявцева А. А.* Административное право России. Общая часть: учебник. 6-е изд. М.: Юрайт, 2022. 412 с.
6. *Лазарев В. В.* Теория государства и права. М.: Юристъ, 2020. 512 с.
7. *Малько А. В. Петрухин И. Л.* Участие прокуратуры в административном судопроизводстве // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 45–52.
8. *Сивочкин А. В.* Прокурор в административном процессе: проблемы правового положения // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 27–34.