

**УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНОМ  
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ПУБЛИЧНЫХ  
ПРАВООТНОШЕНИЯХ**

**АБЛЯКИМОВА Эльвина Эрнесовна**

кандидат юридических наук

**ДОРОСИНСКАЯ Анна Михайловна**

кандидат юридических наук

Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева»

Крымский филиал

г. Симферополь, Россия

В статье исследуется комплекс теоретических и практических проблем участия прокурора в административном судопроизводстве Российской Федерации. Выявляются системные противоречия, связанные с неопределённостью процессуального статуса прокурора, проблемами реализации полномочий по защите публичных интересов и недостатками правового регулирования. На основе анализа законопроектных инициатив 2025–2026 годов и складывающейся судебной практики определяются основные направления совершенствования рассматриваемого института.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, прокурор, законность, публичные правоотношения, правовой статус, КАС РФ, судебная защита, прокурорский надзор.

Формирование в Российской Федерации самостоятельного вида судопроизводства – административного – ознаменовало качественно новый этап в развитии механизмов судебной защиты прав граждан и организаций в сфере публичных правоотношений. Кодекс административного судопроизводства Российской

Федерации (далее КАС РФ), вступивший в силу в 2015 году, структурно обособил порядок рассмотрения административных дел от гражданского процесса, что потребовало переосмысления процессуальной роли многих участников судопроизводства. Среди них особое место занимает прокурор – публично-правовой институт, традиционно выступающий гарантом верховенства закона и защитником публичных интересов [5, с. 22].

Значение участия прокурора в административном судопроизводстве трудно переоценить. Именно прокуратура в системе органов государственной власти призвана обеспечивать единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В сфере административных и иных публичных правоотношений, где одной из сторон выступают органы публичной власти, особую актуальность приобретает независимый контроль за соблюдением законности, который может эффективно осуществлять прокурор, не связанный ведомственными интересами [6, с. 71].

Несмотря на очевидную значимость института участия прокурора в административном судопроизводстве, действующее законодательство содержит ряд пробелов и противоречий, затрудняющих реализацию прокурором своих полномочий и достижение целей административного судопроизводства. Как справедливо отмечается в научной литературе, «процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве нуждается в чёткой законодательной регламентации» [4, с. 155].

Правовую основу участия прокурора в административном судопроизводстве образуют конституционные положения, нормы КАС РФ, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также разъяснения высших судебных инстанций.

Конституция Российской Федерации в статье 45 гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, а в статье 46 закрепляет право каждого на судебную защиту. Административное судопроизводство выступает

одной из форм реализации этих конституционных гарантий. В соответствии со статьёй 3 КАС РФ задачами административного судопроизводства являются укрепление законности в сфере административных и иных публичных правоотношений, обеспечение доступности правосудия и эффективной судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав.

Ключевое значение для регулирования участия прокурора имеет статья 39 КАС РФ. В соответствии с частью 1 статьи 39 КАС РФ, прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Важным ограничением выступает положение о том, что административное исковое заявление в защиту прав гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Это ограничение призвано соблюсти баланс между защитой публичных интересов и принципом диспозитивности, не допуская подмены волеизъявления самого гражданина.

В соответствии с частью 7 статьи 39 КАС РФ, прокурор вступает в судебный процесс и даёт заключение по административному делу в случаях, прямо предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами. Обязательное участие прокурора предусмотрено, в частности, при оспаривании нормативных правовых актов, что обусловлено особой значимостью таких дел для правовой системы. Необходимо также учитывать, что прокурор, обратившийся с административным иском, пользуется процессуальными правами административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении) и освобождается от обязанности по уплате судебных расходов.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 35 закрепляет, что прокурор в соответствии с процессуальным законодательством

вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело на любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Важное разъяснение по вопросам участия прокурора содержится в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Существенные коррективы в процессуальный статус прокурора вносятся текущим законодательством. Так, Федеральным законом от 09.04.2026 № 79-ФЗ в КАС РФ внесены изменения, касающиеся пересмотра судебных актов, которыми, в частности, Председатель Верховного Суда РФ и его заместитель наделяются правом внесения в Президиум Верховного Суда РФ представления о пересмотре судебных актов по административным делам в порядке надзора. Также Федеральным законом от 28.12.2025 № 505-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», уточняющие полномочия прокуроров по обращению в суд.

Процессуальное законодательство предусматривает две основные формы участия прокурора в административном судопроизводстве, каждая из которых обладает своей спецификой и предназначением [6, с. 70].

Первая форма – обращение прокурора в суд с административным иском с заявлением. Эта форма предполагает, что прокурор выступает в роли процессуального инициатора судебного разбирательства, занимая процессуальное положение административного истца. Как правило, такие иски предъявляются в интересах неопределённого круга лиц, Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований. Например, прокурор может обратиться с иском о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, нарушающего права жителей муниципального образования. Существует также практика подачи прокурором исков в защиту прав конкретного гражданина, если последний по уважительным причинам не может сделать это самостоятельно [1, с. 72].

Судебная практика иллюстрирует разнообразие таких обращений. Так, Решением Верховного Суда РФ от 06.11.2025 № АКПИ25-796 было отказано в удовлетворении административного иска прокурора об оспаривании нормативного правового акта, что подтверждает активную роль прокурора в защите публичных интересов. Это свидетельствует о том, что прокурорские иски являются действенным инструментом защиты публичных интересов, хотя и не всегда удовлетворяются судом.

Вторая форма – вступление прокурора в процесс и дача заключения. Прокурор вступает в дело, инициированное другими лицами, и даёт заключение по существу спора. Важно отметить, что прокурор не даёт заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления. Эта форма участия призвана обеспечить независимую оценку законности рассматриваемых правоотношений с позиции публичного интереса. Обязательное участие прокурора предусмотрено при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов, а также в иных случаях, установленных федеральными законами.

Некоторые авторы выделяют также иные формы реализации прокурорских полномочий, тесно связанные с административным судопроизводством. В частности, в научной литературе исследуется участие прокурора в пересмотре судами постановлений по делам об административных правонарушениях как самостоятельного направления деятельности органов прокуратуры, не сводимого к традиционному надзору [6, с. 70–71].

Одной из наиболее острых и дискуссионных проблем является неопределённость правового статуса прокурора в административном судопроизводстве [4, с. 156]. Эта проблема была предметом анализа многих исследователей, и решение её не найдено и по сей день.

Прежде всего, остаётся открытым вопрос о том, к какой категории участников процесса следует относить прокурора при обращении с административным иском. С одной стороны, он признаётся процессуальным истцом и наделяется

соответствующими правами и обязанностями. С другой стороны, прокурор действует не в своём интересе, а в интересах других лиц, государства или неопределённого круга лиц. Отнесение прокурора к процессуальным истцам не позволяет в полной мере определить его особый процессуальный статус. Более того, прокурор не является субъектом материального правоотношения, из которого возник спор, что отличает его от классического истца [5, с. 25].

Второй аспект проблемы связан с двойственностью функций прокурора. Прокурор одновременно выступает как орган надзора за соблюдением законности и как участник судопроизводства. Некоторые эксперты полагают, что детализация функциональных обязанностей прокурора в административном судопроизводстве необходима не только с позиций государственного надзора, но и с позиций применения норм административного и административно-процессуального права.

Третий аспект касается процессуального неравенства. Участвуя в деле в качестве административного истца, прокурор пользуется правами стороны, однако его реальное положение в процессе сильнее, поскольку он представляет государство. Это создаёт потенциальный дисбаланс в состязательном процессе, где другая сторона может оказаться в заведомо неравном положении [4, с. 156].

Наконец, сохраняется неопределённость в вопросе о том, каков характер юридической заинтересованности прокурора в исходе административного дела в зависимости от формы его участия. Если при подаче иска прокурор действует как представитель публичного интереса, то при вступлении в процесс для дачи заключения его роль скорее консультативная, направленная на оказание помощи суду в оценке законности.

Практика правоприменения выявляет ряд проблем, связанных с реализацией прокурором предоставленных ему полномочий [3]. Эти проблемы можно сгруппировать в несколько блоков.

Проблема доступности правосудия для граждан. Обращаясь в суд с иском в защиту прав гражданина, прокурор не всегда может обеспечить оперативное

рассмотрение дела. В некоторых случаях наблюдается затягивание процесса, в том числе из-за отсутствия эффективных правовых механизмов. Как показывает анализ правоприменительной практики, «отсутствие единого подхода к определению поводов для участия прокурора» создаёт дополнительные административные барьеры [5, с. 406–407].

Проблема обязательности заключения прокурора. Действующее законодательство не устанавливает обязательной силы заключения прокурора для суда. Суд может не согласиться с мнением прокурора, не приводя при этом развёрнутой мотивировки. Это снижает эффективность прокурорского участия в обеспечении законности.

Проблема ограниченного права обжалования. В настоящее время прокурор не обладает безусловным правом обжалования любого незаконного судебного акта. Такое право ограничено случаями, когда прокурор участвовал в рассмотрении дела. Это не позволяет прокурору в полной мере выполнять свою надзорную функцию по отношению к правосудию. Согласно законопроекту № 975869-8, предлагается наделить прокурора правом обжалования любого незаконного, необоснованного судебного акта независимо от участия в деле.

Проблема разграничения полномочий между прокурором и другими участниками процесса. В административном судопроизводстве могут участвовать иные органы и лица, уполномоченные обращаться в суд в защиту публичных интересов. Возникает вопрос о разграничении их компетенции с прокурором, что иногда приводит к дублированию или, напротив, к пробелам в судебной защите.

Значительный импульс для развития института участия прокурора в административном судопроизводстве может дать законопроект, внесённый в Государственную Думу группой депутатов фракции КПРФ во главе с Г.А. Зюгановым 24 июля 2025 года (№ 975869-8). Документ предусматривает однотипные правовые нормы в части статуса прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе, направленные на расширение полномочий прокурора и унификацию его статуса в судах общей юрисдикции и в арбитражном процессе.

Ключевые предложения законопроекта включают:

Предоставление прокурору права обращаться в суд с заявлением или вступать в дело на любой стадии процесса, если этого требует охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан.

Установление правила, согласно которому заключение прокурора должно быть обязательно для учёта судом, а в случае несогласия с мнением прокурора суд обязан мотивировать свою позицию. Это существенно повышает роль прокурора в процессе.

Возврат к порядку, ранее предусмотренному ГПК РСФСР, при котором прокурор даёт заключение не до, а после прений сторон, перед удалением суда в совещательную комнату. Такой порядок позволяет прокурору учесть итоговые выступления участников процесса.

Наделение прокурора правом обжалования любого незаконного, необоснованного судебного акта независимо от участия в деле.

Введение нового порядка рассмотрения кассационных и надзорных представлений Генерального прокурора РФ и его заместителей, подаваемых ими в Верховный Суд РФ, без приравнивания их к жалобе гражданина.

Помимо указанного законопроекта, в литературе обсуждаются и другие перспективные направления развития института.

Во-первых, предлагается перенести иски прокурора об изъятии имущества в доход государства в рамки административного судопроизводства, создав новую главу 32.1 в КАС РФ. Это позволит использовать административные процедуры со сжатыми сроками рассмотрения (до 3 месяцев) и упрощёнными мерами обеспечения (например, арест имущества), что может значительно ускорить рассмотрение дел [5, с. 28].

Во-вторых, назрела необходимость более чёткой регламентации оснований и поводов участия прокурора в административном судопроизводстве. Как справедливо отмечается в научной литературе, требуется дальнейший анализ

понятий «повод» и «основание» для участия прокурора в административных делах [2, с. 406].

В-третьих, считаем целесообразным создание единообразной практики применения статьи 39 КАС РФ судами различных уровней путём издания соответствующих разъяснений Пленума Верховного Суда РФ либо обобщения судебной практики.

В-четвёртых, важным направлением является развитие научных исследований в данной области. Об этом свидетельствует проведение 7 ноября 2025 года в Университете прокуратуры Российской Федерации научно-практической конференции, посвящённой участию прокурора в судопроизводстве.

Несмотря на существующие проблемы и нерешённые вопросы, роль прокурора в обеспечении законности в административном судопроизводстве остаётся ключевой. Как справедливо отмечается, укреплению законности в сфере публичных правоотношений способствует процессуальная деятельность прокурора в административном судопроизводстве. Прокурор выступает не только как истец, защищающий публичные интересы, но и как гарант соблюдения прав граждан в их отношениях с публичной властью. В этом смысле институт участия прокурора следует рассматривать как важнейший элемент системы «сдержек и противовесов» в механизме публичного управления.

Проведённый анализ позволяет сформулировать ряд выводов и предложений.

Нормативно-правовая база участия прокурора в административном судопроизводстве в целом сформирована, однако содержит пробелы и противоречия, требующие устранения. Ключевым недостатком является неопределённость процессуального статуса прокурора.

Основные проблемы реализации полномочий прокурора связаны с ограниченностью права обжалования, необязательностью заключения прокурора для суда, сложностью прямого обращения в суд и разграничением компетенции с другими органами.

Законопроектные инициативы 2025–2026 годов, направленные на расширение полномочий прокурора и унификацию его статуса, представляются обоснованными и своевременными. Их принятие позволит существенно повысить эффективность прокурорского участия в административном судопроизводстве и укрепить законность в публичных правоотношениях.

Перспективными направлениями совершенствования законодательства являются: создание главы 32.1 КАС РФ об изъятии имущества в доход государства, детализация оснований и поводов участия прокурора, издание единообразных разъяснений Пленума Верховного Суда РФ.

Для дальнейшего развития института участия прокурора в административном судопроизводстве необходимы: продолжение научных исследований, обобщение судебной практики, повышение квалификации прокурорских работников и судей, а также широкое обсуждение законопроектных инициатив в научной и профессиональной среде.

В заключение следует подчеркнуть, что эффективное участие прокурора в административном судопроизводстве является необходимым условием обеспечения верховенства закона и защиты публичных интересов в условиях современного правового государства. Решение выявленных проблем и реализация обозначенных перспектив позволят вывести российскую модель административного правосудия на качественно новый уровень.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. *Борисов, С. В.* Участие прокурора в пересмотре судами постановлений об административных правонарушениях / С.В. Борисов, А.Ю. Винокуров // Административное право и процесс. – 2025. – № 2. – С. 70–74.

2. *Булохов, И. И.* Поводы и основания участия прокурора в административном судопроизводстве / И. И. Булохов, А. А. Мовсесян // Молодой учёный. – 2024. – № 51 (550). – С. 406–407.

3. *Карнаухова, А. С.* Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском и административном судопроизводстве / А. С. Карнаухова, К. А. Токко. – Текст : электронный // Конференции СИБЛУ: [сайт]. – URL: <https://conf.siblu.ru/problemu-realizacii-polnomochiy-prokurora-v-grazhdanskom-i-administrativnom-sudoproizvodstve> (дата обращения: 05.05.2026).

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

5. Роль прокурора в административном судопроизводстве : коллективная монография / В. В. Маматов, Е.В. Кремнева [и др.]. – Москва : Юрлитинформ, 2024. – 200 с.

6. *Сафронский, Г. Г.* Участие прокурора в гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве : учебное пособие / Г. Г. Сафронский ; под ред. И. В. Заикина. – Москва : Университет мировых цивилизаций имени В.В. Жириновского, 2022. – 86 с.

**THE PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE  
PROCEEDINGS: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR ENSURING  
LEGALITY IN PUBLIC LEGAL RELATIONS**

**ABLYAKIMOVA Elvina Ernesovna**

Candidate of Legal Sciences

**DOROSINSKAYA Anna Mikhailovna**

Candidate of Legal Sciences

Crimean Branch

Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev

Simferopol, Russia

The article examines a complex of theoretical and practical problems of the prosecutor's participation in the administrative proceedings of the Russian Federation. It identifies systemic contradictions related to the uncertainty of the prosecutor's procedural status, the challenges of exercising powers to protect public interests, and the shortcomings of legal regulation. Based on the analysis of legislative initiatives in 2025-2026 and the emerging judicial practice, the article identifies the main areas for improving this institution.

**Keywords:** administrative proceedings, prosecutor, legality, public legal relations, legal status, Administrative Procedure Code of the Russian Federation, judicial protection, prosecutorial supervision.