

NB: Административное право и практика администрирования

*Правильная ссылка на статью:*

Глуздак Г.Н. Об участии прокурора в административном судопроизводстве в качестве заинтересованного лица

// NB: Административное право и практика администрирования. 2025. № 3. DOI: 10.7256/2306-

9945.2025.3.76729 EDN: CLJBXP URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=76729](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=76729)

## Об участии прокурора в административном судопроизводстве в качестве заинтересованного лица

Глуздак Глеб Николаевич

ORCID: 0000-0001-6071-3350

студент; юридический факультет; Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

191104, Россия, г. Санкт-Петербург, Центральный р-н., Литейный проспект, 44

✉ g.gluzdak.mail@gmail.com



[Статья из рубрики "Административный процесс и процедуры"](#)

### DOI:

10.7256/2306-9945.2025.3.76729

### EDN:

CLJBXP

### Дата направления статьи в редакцию:

11-11-2025

**Аннотация:** Традиционно участие прокурора в административном судопроизводстве характеризуется тремя формами: обращением в суд с административным исковым заявлением, вступлением в процесс для дачи заключения, а также участием в деле в качестве административного ответчика. Между тем практике известны не единичные случаи, когда прокуроры, участвующие в рассмотрении административных дел судами, обладают процессуальным статусом заинтересованных лиц. В статье анализируется характер юридической заинтересованности прокурора в исходе административного дела в зависимости от формы его участия в административном деле. Рассматриваются некоторые случаи, в которых права и обязанности органов прокуратуры могут быть затронуты при разрешении административного дела, и ситуации, когда привлечение прокурора к участию в административном деле в качестве заинтересованного лица нельзя признать обоснованным. В основе исследования лежит совокупность общенаучных и специально-юридических методов познания. Автор обращается к системному толкованию законодательства об административном судопроизводстве,

обобщает судебную и прокурорскую практику. В статье констатируется, что для прокурора, обладающего процессуальным статусом заинтересованного лица, характерна материальная юридическая заинтересованность в исходе дела. Отмечается целесообразность привлечения прокурора в качестве заинтересованного лица к участию в административных делах о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, делах об оспаривании постановлений, действий (бездействия) Федеральной службы судебных приставов или её должностных лиц по вопросам исполнительных производств, возбуждённых на основании исполнительных документов, которые были выданы по искам (заявлениям, административным исковым заявлениям), предъявленным прокурорами в защиту публичных интересов, делах об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, основанных на требованиях прокурора, и делах об оспаривании решений, действий (бездействия) нижестоящих прокуроров. Обосновывается вывод о недопустимости подмены вступления прокурора в процесс для дачи заключения, а также вызова должностного лица органа прокуратуры в суд в качестве свидетеля его участием в деле в статусе заинтересованного лица.

**Ключевые слова:**

прокурор, административное судопроизводство, формы участия прокурора, заинтересованное лицо, заинтересованность, материальный юридический интерес, процессуальный юридический интерес, защита интересов, административный истец, административный ответчик

Традиционно участие прокурора в административном судопроизводстве характеризуется тремя формами: обращением в суд с административным исковым заявлением, вступлением в процесс для дачи заключения, а также участием в деле в качестве административного ответчика [\[1, с. 19\]](#). Между тем практике известны не единичные случаи, когда прокуроры, участвующие в рассмотрении административных дел судами, обладают процессуальным статусом заинтересованных лиц.

О существовании четвёртой формы участия прокурора в административном судопроизводстве свидетельствует п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», предписывающий исключить случаи дачи заключения по делу, в котором орган прокуратуры выступает в качестве истца, ответчика, третьего или заинтересованного лица. Кроме того, сведения о результатах работы по обеспечению представительства и защите интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и (или) их должностных лиц в судах в качестве третьих и заинтересованных лиц подлежат отражению в статистическом отчёте по форме ЗИП ГАС, утверждённом приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 03.03.2022 № 126.

Под заинтересованным лицом в соответствии с ч. 1 ст. 47 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) понимается лицо, права и обязанности которого могут быть затронуты при разрешении административного дела.

Согласно ч. 2 ст. 47 КАС РФ заинтересованные лица вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции, по собственной инициативе вступить в административное дело на стороне административного истца или административного ответчика, если этот судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон. Заинтересованные лица могут быть привлечены к участию в административном деле также по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по инициативе суда.

В основе участия заинтересованного лица в административном деле лежит юридический интерес, то есть «взаимосвязь истца (заявителя), а также иных лиц, участвующих в деле, с защищаемыми правами и интересами в рамках спорного материального правоотношения» [\[2, с. 6-7\]](#). Заинтересованность в исходе дела подразделяется на материальную и процессуальную [\[3, с. 198\]](#).

Материальный юридический интерес лица, участвующего в деле, заключается в том, что судебное решение по данному делу влияет на его права и обязанности. Процессуальная заинтересованность, в свою очередь, представляет собой «потребность в вынесении решения определённого содержания, которое при этом не способно отразиться на материальных правах его обладателя» [\[4, с. 17\]](#).

Принято считать, что для прокурора, участвующего в административном судопроизводстве, характерен именно процессуальный юридический интерес [\[4, с. 17\]](#), в пользу чего свидетельствуют взаимосвязанные положения ч. 1 ст. 33, п. 4 ч. 1 ст. 31 КАС РФ, относящие личную, прямую или косвенную заинтересованность в исходе административного дела к числу оснований для отвода прокурора.

Однако приведённое утверждение является справедливым лишь когда прокурор обращается в суд с административным исковым заявлением либо вступает в процесс для дачи заключения, осуществляя надзор за законностью [\[5, с. 41\]](#). Не лишено оснований и мнение о том, что в случае возбуждения дела по иску прокурора в защиту прав и интересов государства он обладает как процессуальной, так и материальной заинтересованностью в деле [\[6, с. 83\]](#).

Если же прокурор участвует в административном деле в качестве административного ответчика или заинтересованного лица, определённо следует говорить о наличии у него не только процессуального, но и материального юридического интереса.

Заинтересованность прокурора — административного ответчика в исходе административного дела вполне понятна: в подавляющем большинстве случаев она обусловлена потребностью в подтверждении законности принятых им решений, совершенных им действий (допущенного бездействия). Данный интерес является материальным по своему содержанию хотя бы ввиду того, что признание решений или действий (бездействия) прокурора незаконными возлагает на него обязанность по устранению допущенных нарушений, а также может повлечь наступление неблагоприятных для ответственного прокурорского работника последствий дисциплинарного характера.

В основе участия прокурора — заинтересованного лица в административном судопроизводстве также лежит материальный юридический интерес. Раскрывая содержание такого интереса, обозначим лишь некоторые категории административных дел, в исходе которых могут быть заинтересованы органы прокуратуры.

**Административные дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.**

В большинстве случаев органы прокуратуры привлекаются к участию в делаах этой категории в качестве заинтересованных лиц, но иногда выступают административными ответчиками [\[7, с. 388\]](#). Сведения о результатах участия прокуроров в рассмотрении судами дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок подлежат отражению в отчёте по форме ЗИП ГАС отдельной строкой Так, в 2022 году органами прокуратуры обеспечено участие в качестве заинтересованного лица в рассмотрении 253 административных дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, в 2021 году – 308 дел, в 2020 году – 273 дел, в 2019 году – 216 дел, в 2018 году – 204 дел, в 2017 году – 221 дела [\[7, с. 387-388\]](#).

Задачей прокуроров, участвующих в рассмотрении судами дел о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок, является доказывание законности, эффективности и достаточности мер, принятых органами прокуратуры в целях обеспечения своевременности уголовного преследования при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

**Административные дела об оспаривании постановлений, действий (бездействия) Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП) или её должностных лиц по вопросам исполнительных производств, возбуждённых на основании исполнительных документов, которые были выданы по искам (заявлениям, административным исковым заявлениям), предъявленным прокурорами в защиту публичных интересов.**

Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19.09.2022 № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» требует добиваться фактического исполнения судебных актов, принятых по искам, заявлениям, административным исковым заявлением прокуроров, уделять внимание эффективности деятельности ФССП при исполнении судебных постановлений по искам прокуроров, а также осуществлять контроль за исполнением судебных решений по искам прокуроров в защиту прав граждан, неопределенного круга лиц, публичных интересов, в том числе о денежных и имущественных взысканиях, связанных с актами коррупции. Руководствуясь данным указанием, прокурор заинтересован в вынесении решений, которые бы обеспечивали правильное и своевременное исполнение названных судебных актов. Но когда его юридический интерес является процессуальным, а когда – материальным?

Отвечая на поставленный вопрос, вспомним, что предоставление прокурору возможности принимать участие в исполнительном производстве основано на доктринальной позиции, в рамках которой принудительное исполнение судебных актов рассматривается в качестве стадии цивилистического процесса [\[8, с. 374\]](#): было бы странным говорить об изменении характера заинтересованности лица, участвующего в деле, от одной стадии судопроизводства к другой.

Соглашаясь с ранее упомянутой точкой зрения, утверждающей, что в случае предъявления иска в защиту прав и интересов государства прокурор, выступая как само государство, обладает как процессуальным, так и материальным юридическим интересом

[\[6, с. 83\]](#), находим вполне оправданным участие прокуроров в качестве заинтересованных лиц в делах об оспаривании постановлений, действий (бездействия) ФССП и её должностных лиц по вопросам исполнительных производств, возбуждённых на основании исполнительных документов, которые были выданы по искам (заявлениям, административным исковым заявлениям), предъявленным прокурорами в защиту публичных интересов (см., например: решение Волосовского районного суда Ленинградской области от 08.12.2017 по делу № 2а-1201/2017, решение Троицко-Печорского районного суда Республики Коми от 10.04.2019 по делу № 2а-104/2019).

В делах об оспаривании постановлений, действий (бездействия) ФССП или её должностных лиц по вопросам исполнительных производств, возбуждённых на основании исполнительных документов, выданных по искам (заявлениям, административным исковым заявлениям) прокуроров в защиту прав, свобод и законных интересов конкретных лиц, материальный юридический интерес для прокурора, напротив, не характерен, ввиду чего практика привлечения должностных лиц органов прокуратуры к участию в подобных делах в качестве заинтересованных лиц представляется ошибочной (см., например: решение Морозовского районного суда Ростовской области от 28.06.2021 по делу № 2а-489/2021).

**Административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, основанных на требованиях прокурора.**

Речь идёт в первую очередь о решениях, действиях (бездействии), принятых, совершенных (допущенном) органами, организациями, лицами, наделёнными государственными или иными публичными полномочиями, во исполнение или с учётом требований прокурора, выраженных в актах прокурорского реагирования (см., например: решение Савеловского районного суда г. Москвы от 14.11.2019 по делу № 2а-0468/2019, решение Томского районного суда Томской области от 17.01.2024 по делу № 2а-160/2024). Признание соответствующих решений, действий (бездействия) незаконными нередко даёт основания для последующего оспаривания данных актов.

Материальный юридический интерес прокурора в делах об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих может иметь место и в тех случаях, когда оспариваемое решение, действие (бездействие) принято, совершено (допущено) в связи с рассмотрением обращения, поступившего из органов прокуратуры (см., например: решение Ленинского районного суда г. Владивостока от 18.07.2023 по делу № 2а-2293/2023, решение Перовского районного суда г. Москвы от 16.10.2023 по делу № 2а-0921/2023).

В силу пп. «а» п. 3 ч. 9 ст. 226 КАС РФ при рассмотрении административных дел этой категории суд выясняет, соблюdenы ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, лица, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия). В результате, если суд приходит к выводу, что рассмотрение обращения не входило в компетенцию органа или должностного лица, решение, действие (бездействие) которого оспаривается, встаёт вопрос о законности принятого прокурором решения о направлении предложения, заявления или жалобы по принадлежности.

## **Административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) нижестоящих прокуроров.**

С учётом положений ст. 221 КАС РФ надлежащими административными соответствами по таким делам являются должностное лицо, принявшее оспариваемое решение, совершившее оспариваемое действие (допустившее оспариваемое бездействие), а также орган прокуратуры, в котором оно исполняет свои обязанности.

Участие в деле вышестоящих прокуроров (см., например: решение Кировского районного суда города Уфы от 12.06.2020 по делу № 2а-1213/2020, решение Раздольненского районного суда Республики Крым от 14.04.2021 по делу № 2а-396/2021, решение Железнодорожного районного суда г. Хабаровска от 10.09.2024 по делу № 2а-4333/2024), в свою очередь, связано с реализацией принципа централизации прокуратуры, предполагающего, что ответственность за действия прокурора «несут в первую очередь прокуроры-руководители, а в конечном итоге — Генеральный прокурор Российской Федерации как руководитель всей иерархической системы прокуратуры» [\[9, с. 101\]](#).

Подчеркнём, что многообразие случаев, в которых прокурор может обладать материальным юридическим интересом в исходе административного дела, не исчерпывается приведёнными примерами.

Впрочем, иногда суды неверно толкуют содержание заинтересованности прокурора, что чревато подменой такой формы его участия в административном судопроизводстве, как вступление в процесс для дачи заключения по делу (см., например: решение Черемушкинского районного суда г. Москвы от 09.03.2022 по делу № 2а-0094/2022).

Практика подобной подмены форм участия прокурора в административном судопроизводстве недопустима, поскольку она вступает в противоречие с выраженной в ч. 7 ст. 39 КАС РФ волей законодателя, допускающей оказание содействия суду в принятии законного и обоснованного решения [\[10, с. 40-41\]](#) исключительно в случаях, которые предусмотрены КАС РФ и другими федеральными законами.

Встречаются факты привлечения к участию в административном судопроизводстве в качестве заинтересованных лиц прокурорских работников, которым могут быть известны какие-либо сведения о фактах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения административного дела (см., например: решение Московского городского суда от 30.08.2022 по делу № 3а-3861/2022). При изложенных обстоятельствах они также не обладают материальной юридической заинтересованностью в деле, в сущности, выступая в качестве свидетелей.

Практика подмены вызова должностного лица органа прокуратуры в суд в качестве свидетеля его привлечением к участию в деле в процессуальном статусе заинтересованного лица является недопустимой, так как, во-первых, для заинтересованного лица характерен больший объём процессуальных прав, нежели для свидетеля, ввиду чего их активное использование прокурором может приводить к нарушению баланса частных и публичных интересов при рассмотрении административного дела; во-вторых, представленная прокурором доказательственная информация получает ненадлежащую правовую оценку: она квалифицируется не как свидетельские показания, а как объяснения лица, участвующего в деле; в-третьих, не учитывается, что лицо, участвующее в деле, не может быть подвергнуто ответственности за дачу заведомо ложных показаний или отказ от дачи показаний.

## Библиография

1. Карпова А.И. Формы участия прокурора в рассмотрении судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 2(98). С. 18-21. EDN: YQRHLJ.
2. Шкварок А.В. Понятие юридического интереса в современном гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 6. С. 2-7. EDN: MEGXBХ.
3. Синенко В.С. Понятие и виды юридической заинтересованности в исходе дела // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2011. № 20(115). С. 196-200. EDN: QCLGBD.
4. Шеменева О.Н. Прокурор как лицо, участвующее в деле, в гражданском и административном судопроизводстве // Журнал административного судопроизводства. 2022. № 1. С. 16-19. EDN: MADKNZ.
5. Гуреева О.А. Проблемы определения правового статуса прокурора в административном судопроизводстве // Криминалист. 2020. № 1(30). С. 39-43. EDN: QBSRFS.
6. Михайлова Е.В. Юридическая заинтересованность в делах с участием государства // Государство и право. 2023. № 12. С. 80-86. DOI: 10.31857/S102694520029367-4 EDN: EPGVFU.
7. Участие прокурора в административном судопроизводстве: коллективная монография / М.В. Маматов, Е.В. Кремнева, И.А. Маслов и др. М.: ИД «Городец», 2024. 416 с.
8. Гладкова П.В. Прокурор как взыскатель в исполнительном производстве: проблемы определения правового статуса // Традиции и новации в системе современного российского права: сборник материалов. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. С. 373-375. EDN: IPOMWP.
9. Кобзарев Ф.М. Сочетание принципов независимости и централизации (подотчетности) прокуратуры: институциональный и процессуальный аспекты // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2006. Т. 12, № 5. С. 100-103. EDN: XTIMZR.
10. Афанасьева Т.И., Фирсова О.А. Юридическая природа заключения прокурора в гражданском и административном процессе // Пролог: журнал о праве. 2020. № 2(26). С. 36-44. DOI: 10.21639/2313-6715.2020.2.5 EDN: NDMRZZ.

## Результаты процедуры рецензирования статьи

Рецензия выполнена специалистами [Национального Института Научного Рецензирования](#) по заказу ООО "НБ-Медиа".

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов можно ознакомиться [здесь](#).

Рецензия на статью «Об участии прокурора в административном судопроизводстве в качестве заинтересованного лица»

Предметом исследования в статье является вопрос об участии прокуроров при рассмотрении административных дел в качестве заинтересованных лиц, а также возможности такого участия с учётом правового надзорного статуса органа прокуратуры.

В процессе исследования автором применены метафизический, формально-юридический, статистический и системный методы.

Работа представляется актуальной, поскольку традиционно полномочия прокуроров в

административных процессах, урегулированные нормами процессуального законодательства, а также Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 №2202-1, не предполагают такой формы участия. Под заинтересованным лицом в любом процессе понимается лицо, обладающее материально-правовым интересом в отношении предмета спора, либо лицо, на права и обязанности которого в отношениях с лицами, участвующими в деле, может отразиться принимаемый судебный акт. Второй критерий в отношении органа прокуратуры вряд ли может быть применен, а в отношении первого, как правильно отмечено автором статьи, наличие такого интереса может быть основанием для отвода прокурора. В то же время автор отмечает наличие у прокурора юридической заинтересованности в разрешении спорного правоотношения, обусловленной осуществлением надзорной функции над состоянием законности в обществе.

Такой подход к определению правомочий прокурора в процессе можно считать новизной, хотя автором справедливо отмечено, что нормативная возможность участия прокурора в процессе в качестве заинтересованного лица предусмотрена локальными нормативными актами Генеральной прокуратуры РФ. В то же время Законом о прокуратуре не предусмотрено правомочие прокурора по процессуальному участию в таком статусе, вследствие чего научные исследования по данному вопросу могут стать необходимой базой для законодательных изменений, тем более учитывая, что данная форма участия реализуется в действительности.

Рассуждая о юридической заинтересованности прокурора при рассмотрении отдельных категорий дел, автор фактически выводит её из видов надзорной деятельности органа прокуратуры – надзора за законностью (исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина). При этом в данной части позиция представляется относительно спорной, поскольку реализация основных правомочий органом прокуратуры не столько свидетельствует о процессуальной заинтересованности прокурора в процессе, сколько является следствием необходимости надлежащего исполнения возложенных на орган прокуратуры обязанностей, основной из которых является надзор за законностью.

Научная новизна рецензируемой статьи состоит в выделении критериев наличия у прокурора юридического интереса при рассмотрении административных дел, а также в обосновании возможности процессуального участия прокурора в качестве заинтересованного лица. Кроме того, автором отмечены различия в процессуальном статусе прокурора в каждом таком случае. В статье представлено авторское мнение по исследуемым вопросам.

Стиль работы соответствует требованиям к изложению научных работ, статья имеет внутреннюю структуру, соответствующую классификации оснований для вступления прокурора в процесс в качестве заинтересованного лица, содержание статьи соответствует заявленному названию, а также предмету проводимого юридического исследования.

Библиографический список представляется достаточным, включает в себя российские источники в количестве, которое можно считать достаточным для заявленного исследования.

Оппонирующие точки зрения в статье не приведены, что не снижает научной ценности, поскольку область правового интереса автора находится в правоприменительной сфере и анализ материалов судебной практики, а также тех вопросов, которые представляются актуальными.

По результатам проведенного исследования автором сформулированы выводы, соответствующие предмету исследования, которые представляются новыми и могут быть учтены законодателем в процессе нормативного регулирования правомочий органа

прокуратуры. Статья представляет интерес как для широкой читательской аудитории, так и для юристов-специалистов, участвующих в юридических процессах, поскольку на доступном уровне объясняет особенности исследуемого вопроса, подкрепляя их статистическими данными с авторскими комментариями по вопросу приемлемости тех или иных форм участия прокурора в процессе.

Статья рекомендуется к публикации.