

УДК 34

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА ПРИ  
ЗАЩИТЕ ПРАВ НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ В  
АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

**Зиновьев Д.А.<sup>1</sup>**

*студент,*

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет  
Белгород, Россия*

**Аннотация**

Представленная статья направлена на исследование вопросов, связанных с участием прокурора в административном судопроизводстве Российской Федерации с целью защиты прав неопределенного круга лиц. Авторами определяется нормативная основа данного направления деятельности российских прокуроров; выделяются ключевые проблемы, связанные с отсутствием легальной трактовки содержания правовой категории «неопределенный круг лиц» и возникновение трудностей в практике доказывания по соответствующей категории дел. В заключении делается вывод о том, что выявленные проблемы являются следствием недостатков Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, формулируются перспективные направления совершенствования участия прокурора в защите прав неопределенного круга лиц в административном процессе.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный процесс, прокурор, прокуратура, неопределенный круг лиц, публичный интерес, защита прав.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Синенко В.С., к.ю.н., доц., Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Белгород, Россия

*Sinenko V.S., Candidate of Law, Associate Professor, Belgorod State National Research University,  
Belgorod, Russia*

**PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE PROSECUTOR'S PARTICIPATION  
IN PROTECTING THE RIGHTS OF AN INDETERMINED CIRCLE OF  
PERSONS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

**Zinoviev D.A.,**

*Student,*

*Belgorod State National Research University*

*Belgorod, Russia*

**Abstract**

This article examines issues related to prosecutorial participation in administrative proceedings in the Russian Federation for the purpose of protecting the rights of an indefinite number of individuals. The authors define the regulatory framework for this area of activity for Russian prosecutors and highlight key issues related to the lack of a legal interpretation of the legal category of "indefinite number of individuals" and the difficulties encountered in the practice of proving these cases. The conclusion concludes that these issues stem from shortcomings in the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and identifies promising areas for improving prosecutorial participation in protecting the rights of an indefinite number of individuals in administrative proceedings.

**Keywords:** administrative proceedings, administrative process, prosecutor, prosecutor's office, indefinite circle of persons, public interest, protection of rights.

Защита прав неопределенного круга лиц в административном судопроизводстве Российской Федерации приобретает высокую степень актуальности, что обусловлено возрастающей социальной нагрузкой, которая ложится на судебную систему, а также повышением значимости публично-правовых механизмов, реализуемых на практике с целью защиты общих интересов. Прокуроры, которые в соответствии со статьей 129 Конституции Российской Федерации [1] наделяются полномочиями в сфере надзора за соблюдением законности, играют важнейшую роль в инициировании

административных исков и их поддержании, особенно в ситуациях, когда самостоятельная защита прав неопределенного круга лиц затруднена вследствие каких-либо объективных обстоятельств или вовсе невозможна. В то же время, на текущий момент существуют значительные проблемы, связанные не только с процессуальными ограничениями, но и неоднозначностью процессуального статуса прокурора в административном судопроизводстве.

Участие прокурора в административном процессе регламентируется положениями Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2]. В частности, статья 39 указывает на то, что прокурор наделяется правом на обращение в суд с административным исковым заявлением с целью защиты прав неопределенного круга лиц. Данная норма закрепляет важнейший механизм, предполагающий, что публичная защита интересов может выходить за рамки индивидуализированного правового спора.

Выступая в деле в качестве истца, прокурор реализует свои полномочия, которые напрямую вытекают из положений статьи 21 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [3]. Особенность участия в деле именно для защиты неопределенного круга лиц выражается в том, что отсутствуют конкретные, индивидуально определенные потерпевшие. Данное обстоятельство требует от прокурора специальной аргументации, позволяющей подтвердить уровень общественной значимости нарушения, по факту которого было подано исковое заявление.

На данном этапе можно выявить первую проблему, которая выражается в отсутствии законодательного закрепления понятия «неопределенный круг лиц». К слову, судебная практика также не позволяет дать однозначный ответ на данный вопрос. Так, к примеру, Верховный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» [4] неоднократно упоминает указанную правовую категорию, а также ассоциирует ее с другим юридическим понятием

«публичный интерес», законодательная трактовка которого также отсутствует как в нормах КАС РФ, так и в других нормативно-правовых актах.

Отсутствие четких критериев, позволяющих определить наличие публичного интереса, порождает неоднозначность. Например, в делах, которые связаны с экологическими правонарушениями, повлекшими за собой массовые последствия, круг потенциальных потерпевших может быть достаточно значительным и в то же время формально определимым, т.е. подлежащим индивидуализации, что вступает в противоречие с признаком неопределенности круга лиц. Подобная неопределенность может вызывать споры относительно допустимости обращения прокурора в суд.

Д.Б. Зарипова в своем исследовании указывает на то, для установления факта необходимости защиты неопределенного круга лиц необходимо учесть два ключевых критерия. Первый свидетельствует о множественности пострадавших субъектов. Второй – о невозможности их индивидуализации [6, с. 5]. Представляется, что подобный подход не вносит ясности в содержание рассматриваемой правовой категории. Так, не совсем понятно, какое количество субъектов необходимо для того, чтобы был соблюден критерий множественности. Кроме того, остается открытым вопрос о защите неопределенного круга лиц в ситуации, когда часть из них все же была индивидуализирована, однако, в силу каких-то объективных причин не может обратиться в суд самостоятельно.

Существование обозначенного законодательного пробела приводит сразу к нескольким существенным проблемам, среди которых:

- расширенное толкование полномочий прокуроров, допускающее возможность возникновения ситуаций, при которых обращение в суд будет осуществлено даже при условии наличия конкретных заявителей, что оказывается на определенности принципа допустимости вмешательства публичных субъектов в частноправовые споры;

- неоднородность судебной практики, что обусловлено разностью подходов к определению сущности и содержания категории «неопределенный

круг лиц» и напрямую сказывается на единообразии процесса отправления правосудия в рамках административного судопроизводства;

- возникновение трудностей в доказывании [5, с. 75].

Отдельно следует остановиться на доказательственной деятельности прокурора по рассматриваемой категории дел, которая осложняется следующими факторами:

1. Персонализированные заявители отсутствуют в деле. Так, прокурор вынужден действовать без конкретных потерпевших, что может сказаться на доказуемости причинно-следственной связи между оспариваемым актом, бездействием и нарушением прав.

2. Возникновение потребности в доказывании потенциального характера нарушения. Данная сложность также напрямую вытекает из невозможности индивидуализации пострадавших лиц. Прокурор вынужден доказывать факт, что нарушение затрагивает не конкретного субъекта, а целую группу физических лиц, которые находятся в одинаковых или схожих условиях, например, проживают на территории происшествия экологического правонарушения, повлекшего за собой выбросы в атмосферу вредных веществ, опасных для жизни и здоровья граждан.

3. Трудности в получении доказательственных сведений. КАС РФ определяет, что прокурор обладает только общими инструментами, которые могут быть использованы с целью доказывания, не предусматривая каких-либо специализированных механизмов сбора доказательств в ситуациях, когда дело было возбуждено с целью защиты неопределенного круга лиц [7, с. 15].

Таким образом, можно сделать вывод, что участие прокурора в административном судопроизводстве с целью защиты прав неопределенного круга лиц существенно осложняется целым рядом проблем, среди которых: отсутствие понятных и четких критериев определения соответствующей категории и наличие трудностей в доказывании массовых нарушений. Несмотря на это, роль прокурора сохраняет свою высокую значимость в деле защиты публичных интересов, особенно в условиях стремительного развития

общественных отношений, не редко приводящего к комплексным и системным нарушениям законодательства, влекущим за собой массовые последствия.

Учитывая данный факт, можно определить дальнейшие перспективы участия прокурора в обозначенной категории дел:

- во-первых, уточнение на уровне Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации понятия «неопределенный круг лиц» и конкретных критериев, которые должны учитываться при принятии решения о допустимости заявления административного иска прокурором;

- во-вторых, конкретизировать в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации процессуальный статус материалов прокурорских проверок, их доказательственной силы и гарантий достоверности.

### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 1. – Ст. 8.

2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

3. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

4. О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы

24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 9. – 2022.

5. Бурмистрова, С.А. Система основных производств по защите публично-правовых интересов: какой ей быть / С.А. Бурмистрова // Вестник гражданского процесса. – 2020. – Т. 10. – № 6. – С. 66-83.

6. Зарипова, Д.Б. Проблемы обращения прокуроров в защиту неопределенного круга лиц в гражданском процессе / Д.Б. Зарипова // Законность и правопорядок. – 2020. – № 4 (28). – С. 4-6.

7. Мищенко, Е.А. Пределы оспаривания прокурором нормативных правовых актов в порядке административного судопроизводства / Е.А. Мищенко // Законность. – 2023. – № 5 (1063). – С. 13-17.

*Оригинальность 77%*