

Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 347:963+342:95

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.1.43>

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

© Дашиева А. Д., Михина Е. Г., 2024

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина, г. Москва, Россия

Установлено, что прокуратура является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Отмечено, что прокурору приходится обращаться в суд с целью защитить охраняемые нормативными актами интересы граждан, общества и государства, поскольку иные средства прокурорского реагирования не всегда могут помочь достичь желаемого результата. Проанализированы полномочия прокурора по защите публичного интереса в административном судопроизводстве, обозначены направления, по которым органам прокуратуры удалось достичь видимых успехов, выявлены проблемы реализации полномочий. Подробно изучены существующие научные подходы к определению понятия «публичный интерес» и его содержанию. С учетом проведенного исследования обоснована необходимость расширения полномочий прокурора в порядке административного судопроизводства в части судебного оспаривания незаконных действий и решений индивидуально-правового характера органов государственной власти и их должностных лиц. Сделаны выводы о целесообразности расширения перечня оснований защиты прокурором в судебном порядке прав граждан и иных лиц.

Ключевые слова: прокурор, судебная защита, акты прокурорского реагирования, публичный интерес, неограниченный круг лиц, административное судопроизводство.

CURRENT ISSUES OF PROTECTION OF PUBLIC INTERESTS BY THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

© Dashieva A. D., Mikhina E. G., 2024

Moscow State Law University named after O. E. Kutafina, Moscow, Russian Federation

It has been established that the Prosecutor's Office is a unified federal centralized system of bodies that supervise compliance with the Constitution of the Russian Federation and the implementation of laws, supervise the observance of human and civil rights and freedoms in accordance with their powers, and also perform other functions. The prosecutor has to go to court in order to protect the interests of citizens, society and the state protected by regulations, since the means of prosecutorial response cannot always achieve the desired result. The article analyzes the powers of the prosecutor to protect public interests in administrative proceedings, identifies the areas in which the prosecutor's office managed to achieve visible success, and identifies problems in the implementation of powers. Existing scientific approaches to the definition of the concept of "public interest" and its content are studied in detail. Taking into account the conducted research, the need to expand the powers of the prosecutor in administrative proceedings in terms of judicial challenge of illegal actions and decisions of an individual legal nature of public authorities and their officials is justified. The work also draws conclusions and the expediency of the need to expand the list of grounds for protecting the rights of citizens and other persons by the prosecutor in court.

Keywords: Prosecutor, judicial protection, acts of prosecutorial response, public interest, unlimited circle of persons, administrative proceedings.

Прокуратура России играет важную роль в защите основополагающих прав и свобод человека и гражданина. Защита прокурорами нарушенных прав и свобод, обеспечение соблюдения Конституции РФ¹ и исполнения законов является их основной функцией. В этой связи особую *актуальность* приобретает восстановление прокурором нарушенного права в судебном порядке.

Органы прокуратуры в соответствии с действующим законодательством наделены обширными полномочиями по участию в административном производстве.

Кодекс административного судопроизводства, вступивший в силу в 2015 г. (далее – КАС РФ)², позволяет прокурорам оспаривать нормативные акты и законность действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц, что актуально на современном этапе с учетом приоритетов, определенных приказами Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 4.2, 7, 11) и от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (п. 2, 13)³.

Согласно ст. 39 КАС РФ прокурор вправе участвовать в административном судопроизводстве как путем подачи административного заявления, так и посредством вступления в процесс для дачи заключения по делу. Возникают вопросы по защите интересов юридических лиц, которые на первый взгляд не подпадают под защиту публичного интереса, и прокурор в данном случае не может обращаться в суд за судебной защитой.

Прокуроры имеют юридическую возможность обращаться в суд в порядке административного производства *в интересах граждан, неопределенного круга лиц, интересах Российской Федерации, ее субъектов, а также муници-*

пальных образований [1, с. 44]. В перечисленном кругу лиц, в защиту которых может обратиться прокурор, отсутствуют организации и юридические лица, но если дело касается вопросов защиты интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов, то прокурор вправе инициировать судебную защиту.

В п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»⁴ указано, что согласно положениям ст. 39, 40, ч. 4 ст. 218 КАС РФ «органы государственной власти... прокурор в пределах своей компетенции могут обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, неопределенного круга лиц».

В данном пункте круг лиц не ограничен, поскольку предусматривает расширительное толкование «иных лиц», в число которых можно включить юридические лица, коммерческие и некоммерческие организации.

Рассмотрим понятие публичного интереса, его содержание, а также то, какие интересы могут быть защищены в судебном порядке.

Публичный интерес в законодательстве начал упоминаться в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ) 2002 г. Также если брать иные процессуальные нормы, то в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – ГПК РФ) 2002 г. термин «публичные интересы» первоначально отсутствовал, однако позднее был введен в текст федеральными законами⁵.

Законодатель оставил открытым вопрос о сущности и правовой природе, а также о видах

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013> (дата обращения: 17.01.2024).

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. 11 марта.

³ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генпрокуратуры России от 7 дек. 2007 г. № 195 (ред. от 31.08.2023) // Законность. 2008. № 3; Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве: приказ Генпрокуратуры России от 11 янв. 2021 г. № 2 (ред. от 19.10.2022) // Законность. 2021. № 2.

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. 2022. № 9.

⁵ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Рос. газ. 2002. 27 июля; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ // Рос. газ. 2002. 20 нояб.; О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 4 дек. 2007 г. № 330-ФЗ (ст. 387) // Рос. газ. 2007. 8 дек.; О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 9 дек. 2010 г. № 353-ФЗ (ред. от 08.03.2015) (ст. 391.1) // Рос. газ. 2010. 13 дек.

публичного интереса. На сегодняшний день официально признанного понятия публичного интереса нет, есть доктринальные точки зрения.

Например, Ю. А. Тихомиров определил: «Публичный интерес – это признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития» [7, с. 55]. «Публичный характер интереса выражается в этом определении через его признанность государством, гарантированность правом и значимость для “социальной общности”, охватывающего по содержанию широкий круг субъектов, генерирующих публичный интерес и являющихся его носителями» [2, с. 437–438].

Н. А. Милосердов предложил понятие публичного интереса – это интерес, закрепленный законодательно, обеспечиваемый и охраняемый правом, выступающий сущностным проявлением и официальным выражением потребностей общества, Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления [4, с. 210].

В гражданском законодательстве государственный и общественный интересы рассматриваются как вид публичного интереса (ст. 152.1, 152.2 ГК РФ¹).

Публичный интерес сложно конкретизировать, поскольку данное понятие не раскрывается по содержанию в нормативных актах, еще и используется в различных терминах: «в интересах общества», «интересах государства», «интересах неопределенного круга лиц».

Следует согласиться с Т. И. Отческой, что надлежит законодательно закрепить понятие публичного интереса, в защиту которого прокурор может обратиться с иском в арбитражный суд [6, с. 40]. Это применимо и для других процессов, включая административный.

«В соответствии с п. 75 постановления Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 “О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации” применительно к ст. 166 и 168 ГК РФ под публичным интересом, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды».

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Так, содержательные признаки публично-го интереса как оценочного понятия получают уточнение в решениях Конституционного Суда РФ и конкретизируются в его правовых позициях. Возможность обжаловать принятые органами государственной власти, должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощая в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного порядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих².

В доктринальном понимании публичный интерес часто взаимообусловлен интересами больших социальных групп либо государства. Традиционно к отличительным признакам публичного интереса относят: общесоциальный характер либо влияние на неопределенное количество людей и юридических лиц, а также соответствие потребностям, целям всего общества.

«Носителями публичного интереса могут выступать не только общности, но физические и юридические лица как участники публично-правовых отношений в том случае, если закон предоставляет им право выступать в защиту законности (например, в случае закрепления в правовой системе государства института “народного иска” (*actio popularis*)).

Предметом публичного интереса выступает конкретное общее благо, опосредующее определенную социальную потребность и вызывающее необходимость закрепления публичного интереса не только в нормах действующего права, но и его идентификации в виде ориентиров и ценностей (свобода, справедливость, равенство, гуманизм и т. д.)» [2, с. 446, 453].

С учетом вышеизложенного, можно утверждать, что публичный интерес состоит из интересов граждан, юридических лиц, социальных групп (частный интерес), что в итоге составляет государственный интерес.

Поэтому нарушение частного интереса перечисленных лиц со стороны властных структур, безусловно, повлечет нарушение интересов общества и государства в целом. Так, посредством защиты публичных интересов, защищаются частные интересы.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 янв. 2006 г. // КонсультантПлюс : справочная правовая система

Возникает вопрос в нынешней ситуации, когда действия государственных контрольных органов касаются юридических лиц, различных форм. Если им необоснованно чинят препятствия в их деятельности или привлекают к ответственности, навязывают им определенные условия, заключение договоров только с определенными лицами, то при обращении в прокуратуру за защитой прокурор ограничен в правовых средствах. Указанным лицам приходится самостоятельно защищать собственные интересы, противостоять властному административному аппарату, что представляется сложным.

Зачастую нарушения, допускаемые властными, контрольными органами, в последующем применяются и к другим юридическим лицам, приводя в последующем к нарушениям публичных интересов. Своевременная защита пострадавшего юридического лица предотвратит в последующем угрозы публичным интересам.

В отсутствие разъяснений критериев понятий публичного интереса вопрос о реализации защиты прокурором в судебном порядке остается на судьское усмотрение, поскольку административное исковое заявление будет принято к производству, только если прокурор сможет обосновать защиту неопределенного круга лиц, а не частного интереса. Ограничение оснований для судебной защиты по инициативе прокурора не позволяет в полной мере реализовать функции обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о наличии в прокурорской практике направлений, традиционно реализуемых с высокой степенью эффективности. К их числу можно отнести административные исковые заявления о возложении обязанностей по приведению дорог в нормативное состояние в целях обеспечения безопасности дорожного движения, признании незаконным бездействия органов местного самоуправления в части ликвидации незаконных свалок отходов производства и потребления, об обязанности обеспечить качественное водоснабжение, безопасное газоснабжение, обустройство освещения населенных пунктов. Такие заявления прокуроры, как правило, подают в интересах неопределенного круга лиц: пользователей автомобильных дорог, жителей населенных пунктов, потребителей услуг объектов коммунальной инфраструктуры. Устранение нарушений по требованию прокурора позволяет одновременно восстановить нарушенные права не одного лица, а иногда широ-

кого круга лиц, что придает особую значимость результатам такой работы.

Прокурорами ежегодно направляются в суды значительное количество административных исков об обязанности органов местного самоуправления привести в нормативное состояние автомобильные дороги населенных пунктов [3, с. 37].

В частности, в Тверской области¹ в 2022 г. прокурорами в ходе проверки исполнения федерального законодательства были выявлены многочисленные факты нарушений, в связи с чем в порядке ст. 39 КАС РФ в суды были предъявлены административные исковые заявления об обязанности органов местного самоуправления провести ремонт асфальтового покрытия, организовать работы по обустройству остановочных пунктов, обеспечить нормативное содержание дорог в зимний период, восстановить искусственное освещение дорог и улиц.

В 2023 г. активную работу по обеспечению безопасного состояния дорог выполнили прокуроры в Тамбовской области, где надзорные мероприятия на данном направлении реализуются на системной основе². Проведенные проверки вскрыли факты несоответствия отдельных участков муниципальных дорог требованиям к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. В порядке ст. 39 КАС РФ прокурорами г. Моршанска, Бондарского, Староурьевского, Первомайского, Октябрьского районов, Рассказовским межрайонным прокурором в суды направлены административные исковые заявления о приведении дорог в нормативное состояние, которые удовлетворены. Активная позиция прокуроров позволила добиться изменения ситуации и восстановления законности. Так, процедура размещения контракта на ремонт 11,2 км автомобильной дороги Рассказово – Пичер была начата уже в процессе рассмотрения дела судом.

Высокую оценку общества традиционно получают административные исковые заявления прокуроров, направленные на обеспечение населения качественным водоснабжением.

¹ Практика рассмотрения судами исков прокуроров об обеспечении безопасности дорожного движения // Управление Генеральной прокуратуры по Центральному федеральному округу : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_cfo/search?article=76351626 (дата обращения: 10.12.2023).

² По искам прокуратуры автомобильные дороги приведут в нормативное состояние // Прокуратура Тамбовской области : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_68/search?article=88579305 (дата обращения: 10.12.2023).

В 2022 г. Кингисеппская городская прокуратура Ленинградской области, проверив качество питьевой воды централизованной системы холодного водоснабжения¹, зафиксировала факт нахождения водоочистных сооружений и отдельных участков водопровода в предаварийном состоянии, с угрозой прекращения снабжения населения г. Кингисеппа питьевой водой, также установила недостаточность очистки воды с многократным превышением нормативных показателей по ее цветности. Прокурор направил административное исковое заявление с требованием обязать орган местного самоуправления организовать обеспечение населения питьевым водоснабжением, соответствующим по качеству нормам СанПиН 1.2.3684-21 и СанПиН 1.2.3685-21².

Проблемы безопасного газоснабжения также не остаются вне поля зрения прокуроров³. В частности, проверкой реализации Региональной программы газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций Свердловской области на 2019–2023 годы⁴ были выявлены 10 732 бесхозных объекта газоснабжения, в том числе газопровод высокого давления Нижние Серги – Атиг – Верхние Серги протяженностью 24,5 км. Данные факты послужили основанием для обращения в суд с требованиями о постановке на учет бесхозных недвижимых вещей, заключении договоров на обслуживание газовых сетей и обеспечение безопасной эксплуатации линейных объектов. Прокурор г. Ржевска добился удовлетворения своего административного искового заявления о признании незаконным бездействия адми-

нистрации городского округа, выразившегося в непринятии мер по газификации 10 сельских населенных пунктов.

Поскольку данная проблема существует во многих субъектах Российской Федерации, особого внимания заслуживает практика прокуратуры Красноярского края⁵, которая выступила в защиту социальных прав родителей и прав детей на образование. Прокурорская проверка показала, что в образовательных учреждениях на территории шести микрорайонов г. Красноярска нарушаются нормативы площади учебного кабинета (класса) на одного ребенка. В частности, все 5 школ мкр. Солнечный переполнены более чем в два раза, или на 208 %. В мкр Южный берег общеобразовательные учреждения отсутствуют. Прокуратура края в 2023 г. направила в суд административное исковое заявление с требованием признать незаконным бездействие муниципалитета и возложить на него обязанность в течение трех лет создать путем строительства, выкупа, реконструкции образовательных учреждений либо иными способами дополнительные места в детских садах в количестве 2554, школах – 11 130 для предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам. Суд удовлетворил требования в полном объеме.

Проведенный анализ прокурорской практики показал, что прокурорами эффективно используются полномочия по обращению в суд в интересах неопределенного круга лиц в порядке административного судопроизводства. В то же время, несмотря на распространенность фактов нарушений законодательства со стороны органов государственной власти и контролирующих органов, отсутствует практика по обращению прокуроров в суд с требованиями об обжаловании их предписаний и индивидуальных правоприменительных актов.

С учетом изложенного полагаем, что требуется расширение оснований инициирования судебной защиты прокурором и включение защиты юридических лиц в судебном порядке, поскольку зачастую только прокурор может защитить нарушенные права. Лица могут опасаться обжаловать действия и решения контролиру-

¹ По иску Кингисеппской городской прокуратурой прокуратуры жителей г. Кингисепп обеспечат качественной питьевой водой // Прокуратура Ленинградской области : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_47/search?article=69866229 (дата обращения: 10.12.2023).

² Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий : постановление Гл. гос. сан. врача РФ от 28 янв. 2021 г. № 3 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ Прокуратура выявила нарушения при реализации региональной программы газификации // Прокуратура Свердловской области : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_urf/search?article=66538414 (дата обращения: 10.12.2023).

⁴ Об утверждении региональной программы газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций Свердловской области на 2019–2023 годы // Министерство энергетики и ЖКХ Свердловской области : офиц. сайт. URL: https://energy.midural.ru/wp-content/uploads/2019/09/Reg_pr_gaz_2019-2023_18.09.pdf (дата обращения: 10.12.2023).

⁵ Суд удовлетворил иск прокуратуры Красноярского края о возложении на городскую администрацию обязанности создать в детских садах и школах 6 микрорайонов города 13 684 дополнительных места // Прокуратура Красноярского края : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_sibfo/search?article=91236369 (дата обращения: 10.12.2023).

щих органов или иных властных структур, поскольку это может неблагоприятно отразиться на их дальнейшей деятельности или возможности заниматься какой-либо деятельностью.

В свою очередь, контролирующие органы при отсутствии оспаривания действий будут расширять необоснованную правоприменительную практику, делая ее каждодневной, что вызовет существенное нарушение состояния законности и повлечет деформацию охраняемого законодательством баланса публичного и частного интереса. Одна из первостепенных задач органов прокуратуры – это обеспечение законности как точного и неуклонного исполнения законодательства всеми субъектами права и правоприменительной деятельности.

Полномочия прокурора по противодействию нарушению законности предусматривают внесение представления при выявлении нарушений в действиях (решениях) государственных (муниципальных) органов либо должностных лиц.

Зачастую акт прокурорского реагирования не позволяет добиться нужного правового результата, поскольку не подкреплен силой обязательного принудительного исполнения государственными органами.

Прокурор вправе оспорить незаконные действия и решения должностных лиц в тех случаях, когда они влекут нарушения публичного интереса.

В то же время специфика деятельности органов государственного контроля (надзора) такова, что они преимущественно реализуют индивидуально-правоприменительную деятельность. То есть осуществляют контрольные либо надзорные мероприятия в отношении физических или юридических лиц с принятием обязательного для исполнения предписания; ориентированные для создания индивидуально-правовой обязанности данные акты не носят обязательный характер и не затрагивают интересы неопределенного круга лиц. Следовательно, не могут быть предметом оспаривания в судебном порядке прокурором.

Согласно нормам закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокурор может применить акты прокурорского реагирования: протест, представление, постановление и предостережение. Протест и представление согласно судебной практике носят рекомендательный, информационный характер и не порождают

обязанность адресата по безусловному исполнению содержащегося в них требования.

Протест прокурора по своей правовой природе не может быть исполнен принудительно, а направлен на побуждение указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре органов и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона, прежде всего, в добровольном порядке. Принесением протеста прокурора на получателя возлагается лишь обязанность рассмотреть протест в установленный срок. А неисполнение требования прокурора по отмене правового акта, изложенное в протесте, не влечет для получателя негативных последствий [5, с. 74].

Например, в постановлении Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 4 октября 2023 г. указано, что «по смыслу статей 6, 22–24, 27, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» требование прокурора, носящее обязательный характер, преимущественно связано с предоставлением информации и совершением определенных действий в ходе проверки, по итогам которой прокурор принимает меры реагирования – опротестовывает противоречащие закону правовые акты, вносит представление об устранении нарушений закона. Принятие мер прокурорского реагирования является правомочием прокурора и может применяться (либо не применяться) прокурором по своему усмотрению, основанному на исследовании материалов проверки»².

Из правовой позиции Конституционного Суда РФ, содержащейся в Определении от 24 февраля 2005 г. № 84-О³, следует, что «само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона, прежде всего, в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем специальных процедур – вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд»⁴.

² Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 4 окт. 2023 г. № 88а-22692/2023 по делу № 2а-180/2023 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.


³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февр. 2005 г. № 84-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁴ Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 4 окт. 2023 г. № 88а-22692/2023. Д. 2а-180/2023.

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 окт. 1992 г. № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) // Рос. газ. 1992. 18 февр.

Зачастую прокурору актов прокурорского реагирования, предусмотренных законом «О прокуратуре Российской Федерации», недостаточно, необходимо обращаться в суд за судебной защитой.

Следует отметить, что полномочия об оспаривании действий и решений должностных лиц до вступления в силу КАС РФ реализовывались в рамках ГПК РФ. В последнем у прокурора предусмотрено больше оснований инициировать судебное разбирательство. Согласно ст. 39 КАС РФ права граждан прокурор уполномочен защищать только при подтверждении их неспособности по состоянию здоровья, возрасту и другим уважительным причинам самостоятельно реализовать возможность судебной защиты. В КАС РФ необоснованно ограничили круг граждан, кого может защитить прокурор. Граждане могут и не понять, что их права нарушены, или опасаться обжаловать действия государственных органов. Поэтому в КАС РФ необходимо предусмотреть возможность защищать граждан, как и в предусмотренных ГПК РФ случаях.

Интересы частных и юридических лиц могут быть как общественными, так и публичными, они могут побояться пойти за защитой в суд, поэтому полагаем целесообразным расширить полномочия прокурора в судебной защите, когда действия органов контроля и властных структур носят противоправный характер и в дальнейшем могут неблагоприятно сказаться на деятельности других юридических лиц. Это необходимо для формирования судебной практики и получения судебной защиты граждан и юридических лиц от незаконных действий органов контроля. Также необходимо расширить круг субъектов, включив в них граждан, в защиту которых прокурор может инициировать судебный порядок защиты их прав, как и в ГПК РФ. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Афанасьева Т. И. О некоторых проблемах правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве // Российский судья. 2021. № 8. С. 43–48.
2. Зеленцов А. Б., Немытина М. В. Публичные интересы и производные от них юридические конструкции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22, № 4. С. 425–462.
3. Михина Е. Г. Актуальные вопросы прокурорского надзора за соблюдением законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности // Colloquium-Journal. 2020. № 8-7 (60). С. 37–40.
4. Милосердов Н. А. Публичные интересы в праве: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 10. С. 202–211.

5. Панченко В. Ю., Макачук И. Ю., Маркина Т. В. Предостережение, представление, предупреждение, предписание и протест в юридической деятельности: основы теории и практики: учеб. пособие. М.: Проспект, 2022. 120 с.

6. Отческа Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2003. 48 с.

7. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М.: Бек, 1995. 496 с.

REFERENCES

1. Afanas'eva T.I. O nekotorykh problemakh pravovogo obespecheniya uchastiya prokurora v administrativnom sudoproizvodstve [On some problems of legal support for the participation of the prosecutor in administrative proceedings]. *Rossiiskii sud'ya* [Russian Judge], 2021, no. 8, pp. 43-48.
2. Zelentsov, A.B., Nemytina M.V. Publichnye interesy i proizvodnye ot nikh yuridicheskie konstruktsii [Public interests and legal structures derived from them]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series: Legal sciences], 2018, vol. 22, no. 4, pp. 425-462. (in Russian)
3. Mikhina E.G. Aktualnye voprosy prokurorskogo nadzora za soblyudeniem zakonodatel'stva ob avtomobilnykh dorogakh i dorozhnoi deyatelnosti [Current issues of prosecutorial supervision over compliance with legislation on highways and road activities]. *Colloquium-Journal*, 2020, no. 8-7 (60), pp. 37-40.
4. Miloserdov N.A. Publichnye interesy v prave: ponyatie i soderzhanie [Public interests in law: concept and content. *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Current problems of Russian law], 2021, vol. 16, no. 10, pp. 202-211. (in Russian)
5. Panchenko V.Yu., Makarchuk I.Yu., Markina T.V. *Predosterezhenie, predstavlenie, preduprezhdenie, predpisanie i protest v yuridicheskoi deyatel'nosti: osnovy teorii i praktiki* [Caution, representation, warning, order and protest in legal activity: fundamentals of theory and practice]. Moscow, Prospekt Publ., 2022, 120 p. (in Russian)
6. Otchetskaya T.I. *Pravovye i metodologicheskie problemy organizatsii uchastiya prokurora v arbitrazhnom sude v zashchitu ekonomicheskikh interesov Rossiiskogo gosudarstva: po zakonodatel'stvu Rossiiskoi Federatsii, stran blizhnego i dal'nego zarubezh'ya* [Legal and methodological problems of organizing the participation of the prosecutor in the arbitration court in defense of the economic interests of the Russian state: according to the legislation of the Russian Federation, countries of the near and far abroad]. Dr. sci. dis. abstr. Ryazan, 2003, 48 p.
7. Yu.A. *Publichnoe parvo* [Public law]. Moscow, Bek Publ., 1995, 496 p. (in Russian)

Статья поступила в редакцию 16.12.2023; одобрена после рецензирования 12.01.2024; принята к публикации 09.02.2024

Received on 16.12.2023; approved on 12.01.2024; accepted for publication on 09.02.2024

Дашиева Аюна Дугаржаповна – кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности, Институт прокуратуры, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (Россия, 123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9, стр. 1), ORCID: 0000-0002-3126-0660, РИНЦ AuthorID: 6581-0082, mail: addashieva@msal.ru

Dashieva Ayuna Dugarzhapovna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Organization of Judicial and Prosecutor-Investigative Activities, Institute of the Prosecutor's Office, Moscow State Law University named after O. E. Kutafina (MSAL) (1 build., 9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 123242, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-3126-0660, RSCI AuthorID: 6581-0082, e-mail: addashieva@msal.ru

Михина Елена Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности, Институт прокуратуры, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (Россия, 123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9, стр. 1), ORCID: 0000-0002-2567-0292, РИНЦ AuthorID: 7310-3420, e-mail: egmihina@msal.ru

Mikhina Elena Gennadyevna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Organization of Judicial and Prosecutor-Investigative Activities, Institute of the Prosecutor's Office, Moscow State Law University named after O. E. Kutafina (MSAL) (1 build., 9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 123242, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-2567-0292, RSCI AuthorID: 7310-3420, e-mail: egmihina@msal.ru

Вклад авторов статьи

Дашиева Аюна Дугаржаповна – концепция исследования (формирование идеи, формулировка ключевых целей и задач), сбор и обработка материала, работа с нормативными актами и методическими материалами, редактирование статьи, написание текста (обсуждение результатов и выводы), утверждение окончательного варианта статьи.

Михина Елена Геннадьевна – концепция исследования (формирование идеи, формулировка ключевых целей и задач), сбор и обработка материала, статистическая обработка данных, работа с нормативными актами и методическими материалами, редактирование статьи, написание текста (обсуждение результатов и выводы), утверждение окончательного варианта статьи.