

УДК 347.918.2

**Дербишева О.А.,**  
Академия Министерства внутренних дел  
Донецкой Народной Республики  
имени Ф.Э. Дзержинского  
**Derbisheva O.A.,**  
*Academy of the Ministry of Internal Affairs  
of the Donetsk People's Republic after F.E. Dzerzhinskiy*

### ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПОРЯДКА ЗАМЕНЫ НЕНАДЛЕЖАЩЕГО ОТВЕТЧИКА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ДЕЛЕ

В работе рассматривается порядок замены ненадлежащего ответчика в действующем законодательстве Российской Федерации. Исследуются проблемные аспекты и вносятся предложения по усовершенствованию эффективности и результативности механизма замены ненадлежащего ответчика на надлежащего.

**Ключевые слова:** замена ненадлежащего ответчика, усовершенствование замены ненадлежащей стороны, порядок замены ненадлежащего ответчика, административный ответчик, надлежащая сторона, административное судопроизводство, ненадлежащий истец, ненадлежащий ответчик.

### *THEORETICAL STUDY OF THE PROCEDURE OF REPLACING AN INAPPROPRIATE ANSWER IN ADMINISTRATIVE CASE*

*The paper discusses the procedure for replacing an inappropriate defendant in the current legislation of the Russian Federation. Problematic aspects are investigated and proposals are made to improve the efficiency and effectiveness of the mechanism for replacing an inappropriate respondent with a proper one.*

**Key words:** replacement of the inappropriate defendant, improvement of the replacement of the inappropriate party, the procedure for replacing the inappropriate defendant, administrative defendant, proper party, administrative proceedings, improper plaintiff, inappropriate defendant.

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** В современных условиях развития законодательства Российской Федерации (далее – РФ), в административном судопроизводстве возникают различные трудности, связанные с применением норм на практике. В настоящее время суд при рассмотрении дел в административном судопроизводстве испытывает трудности в определении ненадлежащего ответчика. Невнимание к данному вопросу, как правило, порождает необходимость рассмотрения подобного искового заявления с начала, с момента подготовки документов к судебному разбирательству.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Работы, посвященные наиболее актуальным и масштабным исследованиям в области замены ненадлежащей стороны в административном судопроизводстве, на которые опирается автор, принадлежат следующим ученым: А.В. Доброва [5], Д.Б. Абушенко [1], Л.А. Андреева [2], О.С. Воронина [3], Н.В. Квициния, Э.О. Осадченко [6], В.А. Очаковский, С.Г. Метелица, А.О. Варюха [10], А.А. Соловьев [11].

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** В научных трудах недостаточно широко освещен ряд вопросов

порядка замены ненадлежащего ответчика в арбитражном процессе, анализ проблем разрешения замены истца относительно принципа диспозитивности, что обуславливает актуальность указанной проблематики.

**Формулировка целей статьи.** Цель статьи – выявить актуальные проблемы применения замены ненадлежащего ответчика в арбитражном процессе Российской Федерации, определить возможные пути их решения и внести предложения по усовершенствованию действующего законодательства.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Специфика и актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью повышения качественной стороны (в конечном итоге – результативности) деятельности по замене ненадлежащего ответчика в административном процессе РФ на современном этапе.

Целью настоящей статьи является внесение предложений по усовершенствованию административного законодательства, регулирующего применение замены ненадлежащего ответчика в РФ.

В настоящее время суд при рассмотрении дел в административном судопроизводстве испытывает трудности в определении ненадлежащей стороны. Необходимо рассмотреть, понятие ненадлежащего ответчика, так как это имеет большое практическое значение и обеспечивает законность выносимого решения.

Ненадлежащий ответчик – это лицо, привлеченное истцом в качестве ответчика, в отношении которого установлено, что оно не обязано отвечать по предъявленному иску, при наличии сведений о том, что обязанность удовлетворить требования истца возложена на другое лицо – надлежащего ответчика [6, с. 110].

Если же в деле участвует ненадлежащей истец или ненадлежащий ответчик, это препятствует обоснованному, субъективному и законному решению суда в административном судопроизводстве.

Для этого нам необходимо рассмотреть вопрос касательно того, кто же является сторонами административного процесса. Согласно ст. 38 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), сторонами в административном судопроизводстве являются административный истец и административный ответчик.

Административный истец – лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод и законных интересов, также это лицо, в интересах которого подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, гражданином или должностным лицом. Административным истцом также может выступать прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, должностное лицо, обратившееся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций [9, с. 110].

Под административным истцом понимаются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, международные и иностранные организации, религиозные организации и общественные организации, а также общественные объединения и религиозные организации, которые не являются юридическими лицами.

Также КАС РФ предусматривает отдельные случаи, в соответствии с которыми административными истцами могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и организации, которые наделены отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица.

Под административным ответчиком понимается лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных

правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд.

Замена ненадлежащего административного ответчика на надлежащего может осуществляться:

- при подготовке административного дела к судебному разбирательству;
- во время судебного разбирательства в суде первой инстанции [11, с. 41].

Важно отметить, что замена ненадлежащего ответчика влечет за собой изменение состава лиц, участвующих в деле административного судопроизводства. Не всегда достоверно известно, является ли ответчик надлежащим на момент открытия производства по делу.

Однако, если во время судебного рассмотрения дела будет установлено, что лицо, к которому был предъявлен иск, не должно отвечать по нему, так как не является участником спорных материальных правоотношений, то суд вправе отказать в иске. В свою очередь, истец должен вновь обратиться в суд с иском уже к надлежащему ответчику.

Согласно ст. 43 КАС РФ, замена ненадлежащего ответчика происходит в следующем случае:

1. В случае, если при подготовке административного дела к судебному разбирательству или во время судебного разбирательства в суде первой инстанции будет установлено, что административное исковое заявление подано не к тому лицу, которое должно отвечать по заявленным требованиям, суд с согласия административного истца заменяет ненадлежащего административного ответчика надлежащим.

Если административный истец не согласен на замену административного ответчика другим лицом, суд может без согласия административного истца привлечь это лицо в качестве второго административного ответчика.

2. О замене ненадлежащего административного ответчика надлежащим или о привлечении к участию в деле другого надлежащего административного ответчика суд выносит определение.

3. После замены ненадлежащего административного ответчика надлежащим или после привлечения к участию в административном деле другого надлежащего административного ответчика подготовка к судебному разбирательству и судебное разбирательство административного дела начинаются сначала.

Важно отметить, что помимо возможных ошибок истца в результате определения ответчика по делу, также допускаются ошибки непосредственно самим судом, связанные с правильным определением надлежащей стороны в административном судопроизводстве.

Так, если при подготовке административного дела к судебному разбирательству или во время судебного разбирательства в суде первой инстанции будет установлено, что административное исковое заявление подано к ненадлежащему ответчику, такой ответчик подлежит заменить надлежащим. По законодательству на замену судом ненадлежащего ответчика на надлежащего требуется согласие административного истца, однако, если такое согласие не получено, суд может привлечь это лицо в качестве второго ответчика. В таком случае в деле будут фигурировать два ответчика.

Из этого следует, что суд общей юрисдикции, с одной стороны, правомочен произвести замену ненадлежащего ответчика с согласия административного истца. С другой стороны, наделяется правом без получения четкого и однозначного согласия истца привлечь надлежащего ответчика. Именно здесь и наблюдается вторжение судьи в состязательный процесс, являющийся основой любого разбирательства [10, с. 26].

Итак, для усовершенствования законодательства необходимо внести изменения в формулировку п. 1 ст. 43 КАС РФ в части привлечения надлежащего ответчика без

согласия на то административного истца, следует проанализировать действия суда с позиции обеспечения им состязательности сторон (п. 7 ст. 6, ст. 14 КАС РФ).

Исходя из анализа п. 7 ст. 6 КАС РФ видится, что кроме состязательности и равноправия, упоминается и активная роль суда. Тем не менее, это отнюдь не означает возможность суда самостоятельно без явного согласия менять субъект материально-правовых отношений, хотя бы потому, что роль суда прописывается в ч. 2 ст. 14 КАС РФ, где отражается содействие в реализации процессуальных прав сторон. То есть, исключительно при наличии согласия на замену, суд, используя свои властные полномочия, может процессуально это зафиксировать. В результате чего, нарушается состязательность и ввиду того, что суд заранее (до исследования всех доказательств) решил, что ответчик ненадлежащий, таким образом, исключается возможность истца в процессе обосновать выбор ответчика.

Сам факт возможности обжалования решения суда первой инстанции, безусловно, дает шанс истцу доказать верность при выборе ответчика, однако к тому моменту уже будет упущена такая возможность в суде первой инстанции, из-за чего затянется процесс и будут увеличены судебные расходы [2, с. 8].

Согласно ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, состязательность является конституционным принципом, следовательно, подобные действия суда могут нанести ущерб интересам административного истца.

Привлечение второго административного ответчика, помимо воли истца, означает возможность суда инициировать новый административный иск – иск административного истца ко второму административному ответчику. В таком случае, неясными остаются права истца по отношению к новому иску.

В таком случае иск будет новый, так как, хотя сущность спора остается, меняется субъектный состав. Помимо этого, факт удовлетворения иска к первоначальному ответчику будет исключен [5, с. 2].

Истец, в соответствии с ч. 1 ст. 46 КАС РФ, вправе до принятия судебного акта, который завершает рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции, изменить предмет или основание административного иска. В свою очередь, административный ответчик или его представитель, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 135 КАС РФ, уточняет требования истца, а также фактические основания этих требований.

Следовательно, если права истца остаются без изменения, как и при обычной подаче иска, то истец, в случае несогласия с заменой ответчика, может: заключить соглашение о примирении сторон, изменить основание иска или вовсе отказаться от этого административного иска.

Из вышеизложенного следует, что административный истец, не согласный с привлечением второго ответчика, может в любой момент отказаться от навязанного ему иска. В случае, если истец не будет наделяться соответствующими правами, то административный истец будет вынужден предъявлять претензию лицу, назначенному судом в качестве надлежащего ответчика. В обоих случаях, административный истец будет испытывать затруднения процессуального характера.

Для решения этой проблемы необходимо усовершенствовать порядок замены ненадлежащего ответчика следующим образом: суд должен принять позицию истца и, выслушав все доводы обеих сторон, принять решение о надлежащем субъекте, привлекаемом в качестве ответчика по административному делу [5, с. 5].

Необходимо усовершенствовать ст. 43 КАС РФ и исключить из п. 1 ст. 43 КАС РФ следующее предложение, которое позволяет суду без согласия истца привлечь лицо в качестве второго административного ответчика: «Если административный истец не

согласен на замену административного ответчика другим лицом, суд может без согласия истца привлечь это лицо в качестве второго административного ответчика» [1, с. 64].

Подводя итог вышеизложенного, отметим, что сегодня процесс замены ненадлежащего ответчика на надлежащего в рамках административного судопроизводства урегулирован КАС РФ, однако его положения в анализируемой части нуждаются в усовершенствовании, для улучшения положение административного истца и исключения ранее указанных проблем.

Все это приводит нас к выводу, что правило в ч. 1 ст. 43 КАС РФ: наделяющее суд полномочием самому инициировать замену ненадлежащего ответчика, вступает в существенное противоречие с принципом состязательности, так как, согласно ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, состязательность является конституционным принципом. Суды не должны применять указанную норму в той части, в какой она наделяет суд полномочием ставить перед административным истцом вопрос о возможной замене лица, привлекаемого в качестве административного ответчика. В связи с этим необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 43 КАС РФ.

**Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Из вышеизложенного можно сделать вывод, что в настоящее время большинство авторов высказывают значительное количество мнений относительно недостатков административного судопроизводства как отдельного вида судебного процесса. Учитывая современные тенденции, связанные с необходимостью унификации административного законодательства, необходимо усовершенствовать КАС РФ, так как, на данный момент существуют проблемы применения КАС РФ. Им необходимо уделить достаточно большое внимание и предпринять шаги для решения имеющихся проблем, которые в настоящее время затрудняют применение кодекса.

Таким образом, на основании рассмотрения вышеуказанного порядка замены ненадлежащего ответчика в административном судопроизводстве, необходимо усовершенствовать положения КАС РФ, регламентирующие суду полномочия самому инициировать замену ненадлежащего ответчика, что указано в статье 43 КАС РФ. То есть, необходимо воспретить суду проводить замену ненадлежащего ответчика по своей инициативе и производить замену только по ходатайству истца [6, с. 144], а также по аналогии с Гражданским процессуальным кодексом – прописать порядок замены ненадлежащего ответчика более подробно.

Безусловно, нет сомнения, что доступность и справедливость правосудия присущи и нынешнему законодательству, однако в условиях реформирования судебной системы необходимо усовершенствовать и урегулировать ряд вопросов, возникающих в результате судебного рассмотрения дел в административном судопроизводстве.

### Список использованной литературы

1. Абушенко, Д.Б., Замена ненадлежащего административного ответчика: дискуссионные вопросы / Учредители: Издательская группа «Закон» (Москва), 2016 г., С. 61-65. – URL: <https://yandex.ua/turbo/wiselawyer.ru/s/poleznoe/89539-zamena-nenadlezhashhego-administrativnogo-otvetchika-diskussionnye-voprosy>. – Текст: электронный.
2. Андреева, Л.А., Богданов, А.Г., Актуальные проблемы административного судопроизводства, 2015 г. – С. 6-8. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-administrativnogo-sudoproizvodstva/viewer>. – Текст: электронный.
3. Воронина, О.С. Актуальные проблемы применения Кодекса административного судопроизводства РФ. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-primeneniya-kodeksa-administrativnogo-sudoproizvodstva-rf/viewer>. – Текст: электронный.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2020). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39570/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/). – Текст: электронный.

5. Доброва, А. В., Усовершенствование замены ненадлежащего ответчика в рамках административного судопроизводства Российской Федерации. – URL: [https://alley-science.ru/domains\\_data/files/04October2019/PROBLEMY%20ZAMENY%20NENADLEZHA ShEGO%20OTVETChIKA%20V%20RAMKAN%20ADMINISTRATIVNOGO%20SUDOPR OIZVODSTVA%20ROSSIYSKOY%20FEDERACII.pdf](https://alley-science.ru/domains_data/files/04October2019/PROBLEMY%20ZAMENY%20NENADLEZHA ShEGO%20OTVETChIKA%20V%20RAMKAN%20ADMINISTRATIVNOGO%20SUDOPR OIZVODSTVA%20ROSSIYSKOY%20FEDERACII.pdf). – Текст: электронный.

6. Квициния, Н.В., Осадченко, Э.О. Судебные ошибки при применении норм о замене ненадлежащей стороны судопроизводства, 2019 г., С. 143 – 146. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sudebnye-oshibki-pri-primenenii-norm-o-zamene-nenadlezhaschey-storony-sudoproizvodstva/viewer>. – Текст: электронный.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2020). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/). – Текст: электронный.

8. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (принята всенародным голосованием) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – N 31. – Ст. 4398. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/). – Текст: электронный.

9. Кравчук, В.М., Угриновская О.И. Научно-практический комментарий к Гражданско-процессуальному кодексу / В.М. Кравчук, О.И. Угриновская. 2010. – 800 с. – Текст: непосредственный.

10. Очаковский, В.А., Метелица, С.Г., Варюха, А.О. Актуальные проблемы административного судопроизводства в России // Законность и правопорядок в современном обществе. – С. 24-28. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27689749>. – Текст: электронный.

11. Соловьёв, А. А., Общая характеристика правового положения сторон административного судопроизводства. – Москва, 2018. – С. 40 – 41. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschaya-harakteristika-pravovogo-polozheniya-storon-administrativnogo-sudoproizvodstva/viewer>. – Текст: электронный.

*Статья поступила в редакцию 26.11.2021*