

DOI: 10.17803/1994-1471.2024.159.2.012-017

Н. А. Громошина*

Соучастие в административном судопроизводстве

Аннотация. Автор статьи, делая краткий исторический экскурс, приходит к выводу, что состоявшаяся унификация институтов соучастия в современных цивилистических процессуальных кодексах predetermined развитием доктрины и законодательства. Приводя основные характеристики и виды процессуального соучастия, автор высказывает мнение о приемлемости для российского института обязательного процессуального соучастия американской модели, подразделяющей обязательное соучастие на условно обязательное и абсолютно обязательное. С опорой на судебную практику в статье аргументирована точка зрения о необходимости доработки оснований процессуального соучастия в административном судопроизводстве с учетом специфики материальных административных правоотношений, а также о необходимости расширения возможности суда привлечь соответчиков, исходя из задач правосудия и судебного усмотрения. В заключение обоснован вывод о том, что первый и второй ответчики, участвующие в деле об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в соответствии с правилами ч. 2 ст. 221 КАС РФ, по сути, являются соответчиками. Подчеркнута важность доработки нормативной регламентации института соучастия в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: унификация процессуальных норм; особое исковое производство; предмет рассмотрения в административном судопроизводстве; административный истец; административный ответчик; процессуальное соучастие; цели процессуального соучастия; признаки процессуального соучастия; основания процессуального соучастия; виды процессуального соучастия.

Для цитирования: Громошина Н. А. Соучастие в административном судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 2. — С. 12–17. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.159.2.012-017.

Complicity in Administrative Proceedings

Natalia A. Gromoshina, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Civil and Administrative Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
nataligrom@rambler.ru

Abstract. The author of the paper, making a brief historical insight, comes to the conclusion that unification of institutions of complicity in modern civil procedural codes is predetermined by the development of both the doctrine and legislation. Explaining the main characteristics and types of procedural complicity, the author expresses an opinion on the acceptability for the Russian institution of mandatory procedural complicity of the American model that divides mandatory complicity into conditionally mandatory and absolutely mandatory. Based on judicial practice, the paper argues for the need to finalize the grounds for procedural complicity in administrative proceedings, taking into account the specifics of substantive administrative legal relations, as well as the need to expand the court's ability to bring to court co-defendants based on the tasks of justice and judicial

© Громошина Н. А., 2024

* Громошина Наталья Андреевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 2, г. Москва, Россия, 125993
nataligrom@rambler.ru

discretion. The author substantiates the conclusion that the first and second defendants involved in the case of challenging the decision, action (inaction) of an official, state or municipal officer under Part 2 of Article 221 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, in fact, are co-defendants. The paper emphasizes the importance of finalizing normative regulation of the institution of complicity in administrative proceedings.

Keywords: unification of procedural norms; special claim proceedings; subject of consideration in administrative proceedings; administrative plaintiff; administrative defendant; procedural complicity; objectives of procedural complicity; signs of procedural complicity; grounds for procedural complicity; types of procedural complicity.

Cite as: Gromoshina NA. Complicity in Administrative Proceedings. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(2):12-17. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.159.2.012-017.

1. Институт соучастия предусмотрен во всех трех цивилистических процессуальных кодексах — ГПК, АПК, КАС РФ. При этом регулирование оказывается весьма сходным, хотя имеются и определенные различия. Практически полностью совпадают основания процессуального соучастия, а порядок и условия привлечения судом соответчиков несколько различается. И если применительно к ГПК РФ и АПК РФ подобная унификация не вызывает вопросов, то относительно КАС РФ неясно, насколько она обоснованна.

Нелишним будет вспомнить, что нормы, из которых, образно выражаясь, «вырос» КАС РФ, были предусмотрены именно в подразделе ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». Указанный подраздел с немного видоизмененным наименованием «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений» существовал еще в ГПК РСФСР 1964 г. При характеристике производства по таким делам в учебной литературе советского периода отмечалось, что в нем, в отличие от искового производства, нет ни истца, ни ответчика, нет даже спора о субъективных правах между двумя сторонами, отношения которых строятся по принципу согласования интересов¹. Отрицалось и право на заключение мирового соглашения, предъявление встречного иска. О соучастии по делам такого рода и учебная литература, и научные публикации вовсе умалчивали. В этой связи можно сделать вывод, что в практике случаи соучастия по делам из административных правоотношений вряд ли встречались.

Вместе с тем с начала 1980-х гг. в учебниках, подготовленных авторским коллективом ВЮЗИ (МЮИ — МГЮА), бессменным ответственным редактором которых была Мария Сумбатовна Шакарян, четко обозначалась иная линия. Так, автор соответствующих глав А. Т. Боннер писал, что участвующие в рассмотрении анализируемых нами дел граждане и государственные органы, формально не называемые сторонами, по сути, являются сторонами спорного государственного, административного либо финансового правоотношения. Следовательно, указанные лица пользуются правами и несут обязанности стороны, за исключениями, прямо предусмотренными законом. А. Т. Боннер, считая неточной используемую в литературе формулировку об ином объеме процессуальных прав и обязанностей таких лиц по сравнению с правами и обязанностями сторон в исковом производстве (к примеру, невозможность заключения мирового соглашения, признания или отказа от иска и т.п.), также указывал на допустимость, а порой даже объективную необходимость подобных изменений в процессе².

Обозначенная А. Т. Боннером позиция постепенно завоевывала все большее число сторонников. И в одном из проектов ГПК РФ дела из публичных правоотношений были отнесены к особым *исковым* производствам. Хотя этот законопроект не был реализован, идея об исковом характере дел из публичных правоотношений прочно закрепилась и в доктрине, и в практике, а в последующем была реализована в КАС РФ.

Действующий КАС РФ предусматривает административный иск, административного истца,

¹ Гражданский процесс : учебник / под ред. К. С. Юдельсона. М. : Юридическая литература, 1972. С. 261.

² Гражданский процесс : учебник / под ред. М. С. Шакарян. М. : Юридическая литература, 1993. С. 323.

административного ответчика, процессуальное соучастие.

Этот краткий исторический экскурс позволяет сделать первый вывод: закрепление в КАС РФ института процессуального соучастия было не случайностью или простым копированием ГПК РФ, а было предопределено развитием доктрины и законодательства за более чем полувековой период.

2. Истоки процессуального соучастия российская цивилистическая доктрина усматривает в материальных правоотношениях. В науке советского гражданского процесса такой подход был практически общепризнан. Так, М. С. Шакарян, разрабатывавшая теорию субъектов гражданского процессуального права, подчеркивала взаимосвязь процессуального соучастия с особенностями спорных материальных отношений, характеризующихся множественностью субъектов (право общей собственности, авторские, изобретательские права, обязательственные, наследственные права, трудовые правоотношения)³. На основе указанного подхода процессуалистами были разработаны основания процессуального соучастия, которые предлагалось закрепить в законодательстве. Мы являемся свидетелями реализации данных предложений, поскольку и ГПК РФ, и АПК РФ, а затем и КАС РФ в соответствующих статьях прямо обозначили основания процессуального соучастия. И эти основания напрямую связаны с предметом спора, то есть с особенностями материальных правоотношений, рассматриваемых судом. Заметим при этом, что материальные отношения, рассматриваемые по правилам ГПК РФ и АПК РФ, однотипны, в то время как предмет рассмотрения в административном судопроизводстве значительно отличается от первых.

3. Рассматривая соучастие, необходимо определиться с его главными характеристиками, чтобы понять смысл и цели его существования и использования в процессах. Соучастники не спорят друг с другом, их интересы, как прави-

ло, не противоречат друг другу, их требования (или обязанности) не исключают друг друга. Участвуя в процессе, соучастники могут поручить представительство от всех одному из соучастников, и в этом случае он может быть представителем, даже если в силу закона он не может быть представителем по делу на общих основаниях представительства.

ГПК РСФСР 1964 г. предусматривал еще одну возможность для соучастника — присоединение к кассационной жалобе. Это действие не оплачивалось пошлиной и могло выходить за пределы сроков кассационного обжалования. Современное законодательство такого права соучастникам не предоставляет.

В целом можно согласиться с тем, как определены цели процессуального соучастия в исследовании О. С. Гончаровой. Это «предоставление скорой и результативной защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц; процессуальная экономия, выражающаяся в сокращении судебных материальных и временных затрат»⁴. Необходимо только иметь в виду, что ускорение будет заметно не отдельному соучастнику, а всем вместе. Это объясняется тем, что соучастие, как любая множественность лиц в процессе, этот процесс усложняет и для отдельно взятого лица, как правило, замедляет.

4. Основания процессуального соучастия определенным образом соотносятся с видами процессуального соучастия. Так, если предметом спора являются общие права или обязанности нескольких истцов или ответчиков, то это, как правило, считают основанием обязательного процессуального соучастия. Если предметом спора являются однородные права и обязанности, то это основание факультативного, т.е. необязательного, процессуального соучастия. Встречается мнение о том, что, когда права и обязанности нескольких истцов и ответчиков имеют одно основание, это является основанием обязательного процессуального соучастия. На мой взгляд, это основание факультативного соучастия.

³ Шакарян М. С. Учение о сторонах в советском гражданском процессе : учеб. пособие / под ред. А. К. Сергун. М. : РИО ВЮЗИ, 1983. С. 32.

⁴ Гончарова О. С. Соучастие в гражданском процессе России и США : монография. М. : Проспект, 2014. С. 182.

Интересно обратиться к работе О. С. Гончаровой «Соучастие в гражданском процессе России и США», где приведена предполагающая многоуровневую классификацию американская модель соучастия: процессуальное соучастие подразделяется на факультативное и обязательное, последнее, в свою очередь, на условно обязательное и абсолютно обязательное⁵.

Такая видовая классификация обязательного соучастия интересна тем, что она вполне применима с позиций формальной логики и к обязательному соучастию в правовой системе России. Так, если права и обязанности нескольких истцов и ответчиков имеют одно основание, то в одной ситуации это создаст основу для обязательного соучастия, а в другой — факультативного. В указанной ситуации материальное основание важно, но не является определяющим. Здесь многое зависит и от усмотрения суда, нацеленного в том числе на реализацию принципа процессуальной экономии.

5. Рассмотрим основания процессуального соучастия применительно к административному судопроизводству. Учебная литература и комментарии КАС РФ в основном единообразно подходят к их раскрытию, не обнаруживая каких-либо существенных отличий от гражданского и арбитражного судопроизводства. На этом фоне ярко выделяется своим критическим содержанием комментарий к ст. 41 КАС РФ, данный Д. Б. Абушенко⁶. Без критики автором комментария принято только одно основание соучастия — пункт 1 ч. 2 ст. 41 КАС РФ: процессуальное соучастие допускается, если предмет спора, возникшего из административных или иных публичных правоотношений, являются общие права и (или) обязанности нескольких административных истцов либо нескольких административных ответчиков.

Здесь же приведен пример об оспаривании кадастровой стоимости находящегося в совместной собственности нескольких лиц земельного участка: такие сособственники должны участво-

вать в административном деле по указанному спору в качестве административных соистцов.

Подпункты 2–3 ч. 2 ст. 41 КАС РФ, по мнению комментатора, содержат весьма спорные нормы, а описанные в них ситуации не являются основанием для возникновения процессуального соучастия, а дают примеры соединения дел.

При всей дискуссионности приведенных рассуждений на их основе можно сделать вывод о том, что основания процессуального соучастия в административном судопроизводстве нуждаются в глубокой теоретической проработке в преломлении к специфике материальных административных правоотношений.

Обращение к судебной практике показывает, что институт процессуального соучастия весьма востребован при рассмотрении административных дел. Проиллюстрируем сказанное несколькими примерами.

Так, гражданин П., сдававший ЕГЭ по русскому языку, остался не удовлетворен выставленными баллами, оспорил их и, получив тот же результат, обратился в суд с административным иском. Суды первой и апелляционной инстанции пришли к выводу, что при оценивании работы П. были соблюдены требования нормативных правовых актов, регламентирующих проведение ЕГЭ, проверку результатов и решение апелляционной комиссии. Кассационная инстанция поддержала выводы нижестоящих судов, указав, что, вопреки доводам кассационной жалобы, круг административных ответчиков определен судами верно. Исковые требования были изначально предъявлены к управлению образования администрации городского округа Мытищи Московской области, а судом первой инстанции к участию в деле в качестве административного соответчика привлечено министерство образования Московской области. В соответствии с ч. 5 ст. 41 КАС РФ если обязательное участие в административном деле другого лица в качестве административного ответчика предусмотрено КАС РФ или если невозможно рас-

⁵ Гончарова О. С. Указ. соч. С. 183.

⁶ Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2016.

смотреть административное дело без участия такого лица, суд первой инстанции привлекает его к участию в деле в качестве административного соответчика⁷.

В приведенном примере считаем важным подчеркнуть, что кассационная инстанция, мотивируя свое определение, не ссылается на основания процессуального соучастия, а исходит из другой нормы, закрепленной в ч. 5 ст. 41 КАС РФ, в содержании которой явно усматривается корреляция с обязательным соучастием, но без отсылки к его основаниям.

В другом административном деле оспаривалось предписание, вынесенное на основании проверки в отношении ООО «Брянская мясная компания», которая была проведена главным государственным инспектором РФ в области охраны окружающей среды Б., а также государственными инспекторами РФ в области охраны окружающей среды С., Я., Л., П., М., Р. Вышестоящие судебные инстанции установили, что в нарушение норм действующего законодательства судом первой инстанции к участию в деле главный государственный инспектор РФ в области охраны окружающей среды Б., который вынес оспариваемое предписание и являлся председателем комиссии по проверке юридического лица, не привлекался, как и иные лица, проводившие проверку. С учетом невыполнения судом первой инстанции процессуальной обязанности по привлечению указанных лиц к участию в деле, вследствие чего такие лица были лишены возможности участвовать в судебном заседании, представлять возражения и доказательства относительно заявленных требований, суд апелляционной инстанции обоснованно усмотрел основания для отмены решения суда первой инстанции и направления дела на новое рассмотрение. Мотивируя свое определение, кассационная инстанция вновь сослалась именно на ч. 5 ст. 41 КАС РФ⁸.

Обращение к судебной практике по разрешению административных дел показывает, что суды при использовании института соучастия, выявлении потребности в нем в конкретном случае более опираются на процессуальный компонент, принимая во внимание недопустимость вынесения решения о правах и обязанностях не привлеченного к участию в деле лица. Хотя очевидно, что этот компонент имеет основу в материальных отношениях.

В административном судопроизводстве суд не только защищает свободы, права и охраняемые законом интересы, но и контролирует действия государственных органов и должностных лиц. С учетом этого было бы уместно расширить возможности суда по привлечению соответчиков, опираясь на судебное усмотрение и исходя из задач правосудия, а не увязывать эти возможности с основаниями соучастия.

6. Среди норм КАС РФ, в которых предусмотрено привлечение другого лица наряду с указанным в административном иске ответчиком, необходимо обратить особое внимание на ч. 2 ст. 221 КАС РФ. Согласно ей к участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, в котором исполняют свои обязанности названные лица.

После совершения судом указанного действия в процессе на ответной стороне принимают участие два лица: должностное лицо и соответствующий орган и, согласно буквальному тексту нормы, первый и второй административные ответчики. Вместе с тем, по сути, это соответчики. Издавна в теории процессуального права разграничивали ситуации соучастия и участия в деле первого и второго ответчиков⁹. Второй ответчик появляется, если в силу действия прин-

⁷ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16.05.2023 № 88а-15285/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13.12.2022 № 88а-33839/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве : монография. М. : Проспект, 2010. С. 75.

ципа диспозитивности не осуществилась замена ненадлежащего ответчика. Такую конструкцию мы увидим в ст. 43 КАС РФ. Потому совершенно справедлива критика, которая уже высказана относительно ч. 2 ст. 221 КАС РФ¹⁰. Законодателю следовало бы внести соответствующие коррективы в указанную норму.

7. Обращение к судебной практике, анализу закона и весьма немногочисленным доктринальным источникам по вопросу соучастия в административном судопроизводстве наглядно демонстрирует, что названный вопрос нуждается в основательном научном исследовании, а нормативное закрепление — в корректировке.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гончарова О. С.* Соучастие в гражданском процессе России и США : монография. — М. : Проспект, 2014. — 204 с.
2. *Гражданский процесс : учебник / под ред. К. С. Юдельсона.* — М. : Юридическая литература, 1972. — 440 с.
3. *Гражданский процесс : учебник / под ред. М. С. Шакарян.* — М. : Юридическая литература, 1993. — 559 с.
4. *Громошина Н. А.* Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве : монография. — М. : Проспект, 2010. — 262 с.
5. *Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова.* — М. : Статут, 2016. — 1295 с.
6. *Павлова М. С.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: достоинства и недостатки правового регулирования дел об оспаривании решений, действий, бездействия органов власти // *Арбитражный и гражданский процесс.* — 2016. — № 5. — С. 40–45.
7. *Шакарян М. С.* Учение о сторонах в советском гражданском процессе : учеб. пособие / под ред. А. К. Сергун. — М. : РИО ВЮЗИ, 1983. — 68 с.

Материал поступил в редакцию 1 ноября 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Goncharova O. S.* Souchastie v grazhdanskom protsesse Rossii i SShA: monografiya. — M.: Prospekt, 2014. — 204 s.
2. *Grazhdanskiy protsess: uchebnik / pod red. K. S. Yudelsona.* — M.: Yuridicheskaya literatura, 1972. — 440 s.
3. *Grazhdanskiy protsess: uchebnik / pod red. M. S. Shakaryan.* — M.: Yuridicheskaya literatura, 1993. — 559 s.
4. *Gromoshina N. A.* Differentsiatsiya, unifikatsiya i uproshchenie v grazhdanskom sudoproizvodstve: monografiya. — M.: Prospekt, 2010. — 262 s.
5. *Kommentariy k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii (postateynny, nauchno-prakticheskiy) / pod red. V. V. Yarkova.* — M.: Statut, 2016. — 1295 s.
6. *Pavlova M. S.* Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii: dostoinstva i nedostatki pravovogo regulirovaniya del ob osparivaniy resheniy, deystviy, bezdeystviya organov vlasti // *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess.* — 2016. — № 5. — S. 40–45.
7. *Shakaryan M. S.* Uchenie o storonakh v sovetskom grazhdanskom protsesse: ucheb. posobie / pod red. A. K. Sergun. — M.: RIO VYuZI, 1983. — 68 s.

¹⁰ *Павлова М. С.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: достоинства и недостатки правового регулирования дел об оспаривании решений, действий, бездействия органов власти // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2016. № 5. С. 40–45.