

АНАЛИЗ ОСНОВАНИЙ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В ПОРЯДКЕ УПРОЩЕННОГО (ПИСЬМЕННОГО) ПРОИЗВОДСТВА (ГЛ. 33 КАС РФ)

Проведено сравнение оснований для применения упрощенного производства по нормам АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ. Анализируются изменения, внесенные Федеральным законом от 28.11.2018 № 451-ФЗ с учетом разъяснений, содержащихся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17.12.2020 № 42. В соответствии с волевым критерием все основания разделены на две группы с указанием подробных условий для установления возможности перехода к упрощенному порядку рассмотрения административного дела. Выявлен ряд проблем по их соблюдению.

Ключевые слова: административное судопроизводство; упрощенное производство; реформа процессуального законодательства; производство по делам, возникающим из публичных правоотношений; Кодекс административного судопроизводства РФ

Введение

Современное состояние процессуального законодательства предлагает достаточно разнообразный выбор процедур по рассмотрению юридических дел. Очевидно, что в последнее время отчетливо прослеживается тенденция повышения доступности правосудия, оптимизации, ускорения и упрощения судопроизводства, поэтому среди имеющихся юридических процедур значимое место занимает упрощенное производство. На протяжении нескольких десятков лет данному виду производства стабильно уделяется пристальное внимание как со стороны законодателя, так и со стороны научного сообщества¹.

Так, впервые введенный в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ) 2002 г. порядок упрощенного производства был воспринят многими учеными и практиками как позитивный шаг к совершенствованию процессуального законодательства и своевременному расширению видов производства. Глава 29 АПК РФ «Рассмотрение дел в порядке упрощенного производства» впоследствии подвергалась существенным изменениям и дополнениям², которые повлияли на ее востребованность и большую эффективность³.

Стоит отметить, что изначально АПК РФ 2002 г. не предусматривал возможности применения упрощенного производства для рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Шаг в сторону закрепления такой возможности был сделан за счет принятия Федерального закона «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства» от 25.06.2012 № 86-ФЗ. С этого момента появилась законодательно обеспеченная возможность применения упрощенной процедуры рассмотрения арбитражными судами не только дел искового производства, но и дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

В целях унификации процедур и правил, применяемых арбитражными судами и судами общей юрисдикции, полагаясь на успешный опыт и эффективность упрощенной процедуры рассмотрения арбитражными судами дел⁴, Федеральным законом от

02.03.2016 № 45-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ) был дополнен гл. 21.1 «Упрощенное производство». Подобный законодательный шаг вполне можно оценить как перекрестную рецепцию на пути конвергенции норм ГПК РФ и АПК РФ [1].

Для обеспечения правильного и единообразного применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами положений гл. 21.1 ГПК РФ и гл. 29 АПК РФ, для достижения межотраслевой унификации упрощенного производства в гражданском и арбитражном процессах Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.04.2017 № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 10) были даны разъяснения, которые включают в себя 57 пунктов⁵.

Что касается возможности рассмотрения административных дел судами общей юрисдикции в порядке упрощенного производства, то она появилась с момента принятия в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) и регламентирована положениями гл. 33 (ст. 291–294.1)⁶. Пленум Верховного Суда Российской Федерации относительно недавно разъяснил правила КАС РФ об упрощенном рассмотрении дел путем принятия Постановления № 42 от 17.12.2020 «О применении норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 42).

Таким образом, институт упрощенного производства нашел законодательное закрепление во всех действующих процессуальных цивилистических кодексах, что, в свою очередь, отражает стремление законодателя оптимизировать порядок рассмотрения юридических дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции.

В условиях продолжающегося поиска путей совершенствования судопроизводства, несмотря на постоянное расширение сферы применения упрощенного производства (как на все виды гражданского процесса, так и внутри каждого вида судопроизводства), регулярную работу по совершенствованию процессуального законодательства, должное внимание со стороны научного сообщества к идеям упрощения порядка рассмотрения гражданских и административных дел, тем не менее, стоит констатировать наличие многих проблем, возникающих при применении положений гл. 29 АПК РФ, гл. 22.1 ГПК РФ и гл. 33 КАС РФ.

Применительно к административному судопроизводству одним из важнейших вопросов, требующих детального анализа, является вопрос об определении оснований (возможности) для рассмотрения административных дел в порядке гл. 33 КАС РФ. В статье 291 и положениях ч. 2–5 ст. 292 содержатся нормы, определяющие такие основания. В Постановлении Пленума ВС РФ № 42 п. 2–7, 9 и 11 также содержат разъяснения относительно оснований для рассмотрения административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства. Анализ указанных положений и судебной практики позволил обратить внимание на некоторые особенности и проблемы правового регулирования.

Отличный подход законодателя к определению возможности рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства по КАС РФ

Начать анализ оснований для рассмотрения административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства в порядке гл. 33 КАС РФ хотелось бы с акцента на том, что законодатель выбрал принципиально иной подход к определению возможности использования правил упрощенного производства в сфере административного судопроизводства, нежели в сфере арбитражного и гражданского судопроизводства.

Исходя из буквального смысла ч. 1 ст. 291 КАС РФ, административное дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного производства в случае, если: 1) всеми лицами, участвующими в деле, заявлены ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие и их участие при рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным; 2) ходатайство о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного производства заявлено административным истцом и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения административного дела; 3) указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает 20 тыс. рублей; 4) в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

В первую очередь обращает на себя внимание формулировка законодателя: административное дело «может быть рассмотрено» в порядке упрощенного (письменного) производства. Представляется, что

здесь речь идет о праве суда, во всех четырех обозначенных случаях, по своему усмотрению выбирать порядок рассмотрения административного дела: либо рассматривать его по правилам гл. 14 КАС РФ в общем (ординарном) порядке, либо по правилам гл. 33 КАС РФ в упрощенном порядке. В пункте 2 Постановления Пленума ВС РФ № 42 также указано право, а не обязанность суда первой инстанции рассмотреть административное дело в порядке упрощенного (письменного) производства.

В то же время в ст. 227 АПК РФ (ч. 1 и 2), а также в ст. 232.2 ГПК РФ (ч. 1), которые устанавливают основания для рассмотрения дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции в порядке упрощенного производства, законодатель использует совсем иной подход, перечисляя, какие дела «подлежат рассмотрению» в порядке упрощенной процедуры. Тем самым, в гражданском и арбитражном судопроизводстве законодателем определены условия, при наличии которых происходит автоматический выбор формы. Если спор по формальным признакам относится к перечню дел, установленному в ч. 1 и 2 ст. 227 АПК РФ, ч. 1 ст. 232.2 ГПК РФ, то согласия сторон на его рассмотрение в упрощенном порядке не требуется. Стороны не могут отказаться от рассмотрения дела в данном порядке независимо от того, идет ли речь об истце или об ответчике, лишь потому, что он им по каким-либо причинам кажется непривлекательным. Более того, возможность выбора хода процесса, упрощенного или ординарного, не принадлежит не только сторонам, но и суду [2].

В свою очередь, в сфере административного судопроизводства отмечается [3] большая диспозитивность при отнесении требований к подлежащим рассмотрению в порядке упрощенного производства, чем в гражданском и арбитражном судопроизводстве. По нормам КАС РФ не предусматривается обязательной (императивной) упрощенной процедуры, при этом сама возможность упрощенного производства связана определяющим образом с волеизъявлением сторон либо в некоторых случаях с усмотрением суда. Возможно, именно этим объясняется разница в количестве рассмотренных административных дел в порядке упрощенного производства по нормам КАС РФ (с 2016 г.) по сравнению с количеством административных дел, рассмотренных в порядке упрощенного производства по нормам АПК РФ. Например, в 2020 г. в порядке упрощенного производства по нормам КАС РФ было рассмотрено – 70 044 административных дела, по нормам АПК РФ – 80 442 административных дела⁷.

Кроме того, на количество дел, рассмотренных в порядке упрощенного производства, влияет закрепленная в нормах АПК РФ определенная последовательность («иерархия», «цепочка») производств (процедур). Так, если требование подлежит рассмотрению в порядке приказного производства, оно не принимается для рассмотрения по правилам обычного (в данном контексте, публичного) производства, а заявление возвращается заявителю на основании п. 2.1 ч. 1 ст. 129 АПК РФ. В свою очередь, дела, перечисленные в п. 2–5 ч. 1 ст. 227 АПК РФ, а при согласии сторон – и иные административные дела рассматриваются арбитражными судами в

порядке упрощенного производства. Но в то же время как указано в Постановлении Пленума ВС РФ № 10, заявленные требования подлежат рассмотрению в порядке упрощенного производства только в случаях: 1) если указанное требование не подлежит рассмотрению в порядке приказного производства; 2) если по указанным требованиям может быть выдан судебный приказ, но в принятии заявления о вынесении (выдаче) судебного приказа по данным требованиям мировым судьей, арбитражным судом было отказано или судебный приказ был отменен. Выходит, что правила ординарной процедуры (публичного производства) по нормам АПК РФ применяются, только если заявленные требования не подпадают под правила гл. 29.1 «Приказное производство» и гл. 29 «Рассмотрение дел в порядке упрощенного производства».

В отличие от норм АПК РФ, в нормах КАС РФ иерархия процедур так отчетливо не прослеживается. Исключение составляют лишь дела приказного производства. Так, исходя из системного толкования ч. 3.1 ст. 1, ч. 1 ст. 123.1, п. 6 ч. 1 ст. 287 КАС РФ, п. 48 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 36), можно прийти к выводу, что требования о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются в порядке приказного производства, и только в случае отмены судебного приказа по соответствующему заявлению должника может быть предъявлен административный иск о взыскании обязательных платежей и санкций в порядке гл. 32 КАС РФ. Что же касается всех остальных категорий административных дел, то они подлежат рассмотрению либо по правилам искового производства, либо по правилам упрощенного производства (по сути, факультативного), если подпадают под основания, предусмотренные гл. 33 КАС РФ.

Самостоятельность и независимость друг от друга оснований для рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства по КАС РФ

Анализируя положения ч. 1 ст. 291 КАС РФ, следует обозначить, что перечисленные случаи, при наличии которых административное дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного производства, применяются самостоятельно, независимо друг от друга. Данный вывод подтверждается также разъяснениями, содержащимися в п. 2 Постановления Пленума ВС РФ № 42. Таким образом, ст. 291 КАС РФ предоставляет суду несколько альтернативных оснований для возможного, но не обязательного перехода к рассмотрению административного дела по правилам упрощенного судопроизводства.

Отсутствие четкого перечня категорий административных дел, которые могут быть рассмотрены в порядке главы 33 КАС РФ

Сравнительный анализ положений гл. 29 АПК РФ, гл. 22.1 ГПК РФ и гл. 33 КАС РФ позволяет сформу-

лировать вывод об отсутствии в КАС РФ конкретного перечня категорий административных дел, которые могут быть рассмотрены в порядке упрощенного производства. Следовательно, потенциально любая категория административных дел (за исключением перечисленных в ч. 2 ст. 291 КАС РФ), при наличии одного из условий, указанных в п. 1, 2 ч. 1 ст. 291, ч. 7 ст. 150 КАС РФ, может стать предметом упрощенного производства. Тем самым, законодатель избрал путь по определению возможности рассмотрения административных дел в порядке гл. 33 КАС РФ без привязки к существу спора, но в то же время полагаясь на волеизъявление заинтересованных в исходе дела лиц или усмотрение суда.

Разделение административных дел на группы для определения возможности перехода к упрощенной процедуре

Исходя из того, что по нормам КАС РФ предусмотрены исключительно случаи факультативного упрощенного производства, сама возможность перехода к рассмотрению дела по правилам гл. 33 обусловлена либо волеизъявлением заинтересованных в исходе дела лиц, либо усмотрением суда. На основании указанного волевого критерия, разделим все основания для рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства на 2 группы. К первой группе отнесем административные дела, которые могут быть рассмотрены в порядке упрощенного производства по инициативе или с согласия заинтересованных в исходе дела лиц. Ко второй группе отнесем те административные дела, по которым применение упрощенного порядка не зависит от воли лиц, участвующих в деле, но в случаях, прямо указанных в законе, зависит от усмотрения суда.

К первой группе оснований для рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства относятся случаи, перечисленные в п. 2 ч. 1 ст. 291 и в ч. 5 ст. 216 КАС РФ.

Во-первых, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 291 КАС РФ, административное дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства в случае, если ходатайство о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства заявлено административным истцом и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения административного дела.

Перечислим совокупность условий, которые должны быть соблюдены при применении данного основания.

1. Наличие ходатайства административного истца о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного производства.

Ходатайство административного истца может быть заявлено как в административном исковом заявлении, так и в самостоятельном документе, прилагаемом к нему. Также такое ходатайство может быть подано административным истцом на стадии подготовки дела к судебному разбирательству или заявлено в предварительном судебном заседании и занесено в протокол.

Отсутствие в материалах административного дела ходатайства административного истца о рассмотрении его в порядке упрощенного производства лишает суд возможности применять правила гл. 33 КАС РФ и по своей инициативе предлагать административному ответчику представить возражения против применения такого порядка рассмотрения административного дела. Таким образом, инициатором выбора порядка рассмотрения дела в порядке гл. 33 КАС РФ является исключительно административный истец. У административного ответчика при этом есть исключительное право вето, однако у него нет права самому обратиться с ходатайством к суду о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного производства. В то же время в судебной практике встречались случаи, когда суд после принятия административного искового заявления к своему производству выносил определение о подготовке дела к судебному разбирательству, указывая в нем по собственной инициативе (в отсутствие ходатайства административного истца) на возможность рассмотрения дела в упрощенном порядке и устанавливая административному ответчику срок для представления возражений относительно применения такого порядка⁸.

Если административным истцом ходатайство на основании ч. 2 ст. 291 КАС РФ не заявляется, то у административного ответчика отсутствует возможность с ним ознакомиться и, как следствие, выразить согласие либо возражение относительно применения такого порядка рассмотрения административного дела. Поэтому, как показывает судебная практика, в тех случаях, когда суд в отсутствие ходатайства административного истца переходит к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства (в том числе при отсутствии возражений со стороны административного ответчика), в случае обжалования решения суда, вынесенного по правилам гл. 33 КАС РФ, оно отменяется судом вышестоящей инстанции⁹. При таких обстоятельствах суд вышестоящей инстанции приходит к выводу, что у суда первой инстанции отсутствовали правовые основания для рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства.

2. Отсутствие препятствий для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства.

После получения ходатайства административного истца суд должен определить возможность рассмотрения дела в порядке упрощенного производства. Во-первых, суд должен убедиться в том, что данная категория дел не входит в перечень тех дел, которые, согласно ч. 2 ст. 291 КАС РФ, не могут рассматриваться по правилам упрощенного производства (речь идет об административных делах, предусмотренных главами 24, 28–31.1 Кодекса). Во-вторых, с учетом положений, закрепленных в КАС РФ, о невозможности рассмотрения административного дела в отсутствие лиц, участвующих в деле, их представителей, если их участие в силу прямого указания в законе или признании этого судом является обязательным, применение упрощенного (письменного) порядка рассмотрения административного дела в таких случаях исключается. Например, суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителей органа, органи-

зации, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, принявших оспариваемое решение либо совершивших оспариваемое действие (бездействие) (ч. 7 ст. 226 КАС РФ), тогда, вне зависимости от желания сторон, дело будет рассмотрено в общем порядке.

3. Вынесение судом определения с указанием на возможность применения правил упрощенного (письменного) производства и установление административному ответчику десятидневного срока для представления в суд возражений относительно применения этого порядка.

В соответствии с ч. 2 ст. 292 КАС РФ, п. 4 Постановления Пленума ВС РФ № 42 судья выносит подлежащее направлению лицам, участвующим в деле, определение (определение о принятии административного искового заявления к производству, о подготовке административного дела к судебному разбирательству, о принятии административного искового заявления к производству и подготовке административного дела к судебному разбирательству), которое должно содержать: 1) сведения о наличии оснований, дающих возможность применения правил упрощенного (письменного) производства по рассматриваемому административному делу; 2) разъяснение того, что возражения относительно применения порядка упрощенного (письменного) производства представляются в суд в десятидневный срок со дня получения копии определения.

Переход к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства возможен лишь после вынесения указанного выше определения и направления его лицам, участвующим в деле. Неполучение административным ответчиком направленной ему копии названного определения по обстоятельствам, зависящим от него, в том числе в связи с отказом от его получения, само по себе не служит препятствием для рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства. Риск последствий неполучения юридически значимых сообщений, доставленных по надлежащему адресу, по смыслу положений ч. 1 ст. 165.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, несет сам адресат. В этом случае суд вправе перейти к рассмотрению административного дела в порядке упрощенного производства после получения доказательств отказа административного ответчика от получения соответствующего почтового отправления либо доказательств возвращения данного почтового отправления ввиду истечения срока его хранения (ст. 100 КАС РФ). Следует согласиться с позицией, что при аналогичных обстоятельствах рассмотрение дела в порядке упрощенного производства также допускается, если из материалов дела следует, что административный ответчик знает о начавшемся процессе, о чем свидетельствуют документы о вручении ему административным истцом копии искового заявления, иные доказательства, подтверждающие уведомление ответчика о судебном разбирательстве [4]. Вместе с тем неполучение копии данного определения по независящим от административного ответчика обстоятельствам судами обоснованно расценивается как препятствие для рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства¹⁰.

С целью информирования участников административного дела о наличии спора, а также для обеспечения реализации ими прав, предусмотренных ст. 45 КАС РФ, в том числе права административного ответчика на представление доказательств, имеющих существенное значение для разрешения спора, на суд возложена обязанность направления копии определения лицам, участвующим в деле. Нормы гл. 33 КАС РФ, регулирующие процедуру рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства, не содержат исключения из вышеприведенного общего правила извещения участников судебного разбирательства о принятии иска к производству и возбуждения дела в суде.

Стоит отметить, что обязанность суда по направлению вышеуказанного определения по своей правовой природе тождественна обязанности суда извести административного ответчика о принятом административном иске, праве административного ответчика представить возражения на него, а также извести о времени и месте судебного заседания¹¹.

При принятии административного иска в порядке упрощенного производства суд должен обеспечить административному ответчику возможность защиты против административного иска. При этом процессуальный закон предусматривает фактически обязанность суда вынести решение только после получения достоверных сведений о том, что административный ответчик осведомлен о наличии дела в суде, имел достаточное время (не менее десяти дней с момента получения определения) для представления возражений на административный иск и документов в их обоснование.

Отсутствие в материалах дела доказательств, подтверждающих вынесение определения и (или) отправку копии вышеуказанного определения в адрес административного ответчика и получение им такой копии, расценивается судом вышестоящей инстанции как неисполнение судом первой инстанции обязанности по извещению административного ответчика о наличии спора в суде, равно как и несоздание условий для реализации возможности представления возражений на административный иск¹². Это, в свою очередь, является безусловным основанием для отмены решения суда в апелляционном порядке (п. 2 ч. 1 ст. 310 КАС РФ) и направления административного дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции (п. 3 ст. 309 КАС РФ)¹³.

Отмену судебного решения влечет также неисполнение судом обязанности по установлению в вышеуказанном определении срока для представления административным ответчиком возражений относительно рассмотрения дела по правилам гл. 33 КАС РФ¹⁴. Также не подлежит применению упрощенный порядок рассмотрения дела при непоступлении от ответчика возражений в установленные сроки при отсутствии у суда информации о получении им копии определения о подготовке дела к судебному разбирательству либо при наличии информации о несвоевременном получении копии определения, лишаящем ответчика возможности подать возражения в установленные сроки.

Если суд переходит к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства в отсутствие данных о

надлежащем извещении административного ответчика о времени и месте рассмотрения дела и без учета положений, предусмотренных ч. 2 ст. 292 КАС РФ, это свидетельствует о нарушении судом норм процессуального права, которое лишает административного ответчика возможности участвовать в рассмотрении дела, давать объяснения, представлять возражения относительно существа заявленных требований и доказательств в их обоснование, принимать участие в их исследовании, т.е. ограничивает права, предусмотренные положениями ст. 14, 45 КАС РФ¹⁵.

4. В соответствии с ч. 4 ст. 292 КАС РФ, а также исходя из разъяснений, изложенных в п. 4 Постановления Пленума ВС РФ № 42, еще одним из условий для перехода к рассмотрению дела в порядке упрощенного (письменного) производства является истечение срока, установленного судом, административному ответчику для представления возражений относительно применения порядка упрощенного (письменного) производства.

Совершенно справедливо отмечается в литературе [4], что в законе не определено, с какого дня необходимо исчислять десятидневный срок, устанавливаемый судом для предоставления возражений административным ответчиком: со дня вынесения определения о подготовке, в котором устанавливается данный процессуальный срок, либо со дня получения копии определения административным ответчиком¹⁶. При анализе двух этих вариантов исчисления срока можно отметить как положительные, так и отрицательные моменты.

Если начало течения срока связывать с датой получения административным ответчиком копии определения о подготовке дела к судебному разбирательству, то это позволит гарантировать права административного ответчика. Логично, что, исходя из принципов состязательности и процессуального равноправия сторон, в целях защиты интересов административного ответчика, для исчисления указанного срока нужно отталкиваться от даты получения административным ответчиком копии определения о подготовке дела к судебному разбирательству, в котором данный срок был установлен. Данная позиция поддержана и Верховным Судом РФ в Постановлении Пленума № 42 (п. 4).

В соответствии со ст. 96 КАС РФ лица, участвующие в деле, извещаются судом или вызываются в суд заказным письмом с уведомлением о вручении, судебной повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, посредством факсимильной связи или с использованием иных средств связи и доставки, позволяющих суду убедиться в получении адресатом судебного извещения или вызова. В соответствии с ч. 3 ст. 96 КАС РФ лицам, участвующим в деле, судебные извещения и вызовы должны быть вручены с таким расчетом, чтобы указанные лица имели достаточный срок для подготовки к административному делу и для своевременной явки в суд.

Нарушение указанных правил объективно не дает возможности административному ответчику реализовать свое право на подачу возражений как относительно применения упрощенного порядка производства по административному делу, так и относительно

сути заявленного административного иска, а также на представление доказательств в обоснование возражений¹⁷. Поэтому неслучайно процессуальный закон предусматривает фактически обязанность суда вынести решение только после получения достоверных сведений о том, что административный ответчик осведомлен о наличии дела в суде, имел достаточное время для представления возражений на административный иск и документов в их обоснование.

Так, отменяя решение суда первой инстанции, вынесенное в порядке гл. 33 КАС РФ, суд апелляционной инстанции установил, что, согласно имеющемуся в материалах дела списку корреспонденции, направленное в адрес административного ответчика определение от 28 апреля 2018 г. прибыло в место вручения 16 мая 2018 г. и только 24 мая 2018 г. выслано обратно отправителю в связи с истечением срока хранения, в связи с чем, по мнению судебной коллегии, суд нижестоящей инстанции необоснованно 18 мая 2018 г. вынес определение о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства¹⁸.

Другой пример отмены решения суда первой инстанции, вынесенного по правилам гл. 33 КАС РФ, связан с тем, что копия определения суда от 19 июля 2019 г. о принятии административного искового заявления и проведении подготовки к судебному разбирательству, которое содержало указание о возможности рассмотрения дела в порядке упрощенного производства и которым срок представления административным ответчиком письменных возражений по существу спора и доказательств установлен до 12 августа 2019 г., было направлено в адрес ответчика лишь 7 августа 2019 г., т.е. за три рабочих дня до истечения установленного судом срока¹⁹.

Еще по одному из административных дел, рассмотренных судом первой инстанции в порядке упрощенного производства, суд апелляционной инстанции установил, что копия определения судьи о подготовке административного дела к судебному разбирательству получена административным ответчиком 27 ноября 2017 г., что подтверждается почтовым уведомлением и штампом на нем почтовой службы России. Соответственно, срок для представления возражений о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства в силу ч. 2 ст. 292 КАС РФ истекал 7 декабря 2017 г. Вместе с тем дело было рассмотрено судом 4 декабря 2017 г., т.е. до окончания срока для представления возражений²⁰.

Указанные в качестве примеров случаи из судебной практики показывают, что суды апелляционной инстанции единодушны в том, что допущенные нарушения норм процессуального права являются существенными, влекут нарушение конституционного и процессуального права административного ответчика на участие в судебном разбирательстве, на представление возражений и доказательств, обосновывающих возражения.

Второй способ исчисления десятидневного срока, установленного судом, административному ответчику для представления возражений относительно применения порядка упрощенного производства, предполагает возможность отталкиваться не от момента полу-

чения копии определения административным ответчиком, а от момента вынесения этого определения судом. В таком случае административное дело может быть рассмотрено более оперативно. Кроме того, установление такого момента для определения начала течения срока не позволит ответчику злоупотреблять своими правами, например, бездействовать, не получая в отделении почтовой связи судебную корреспонденцию. Учитывая, что законодатель предусмотрел в ч. 5 ст. 292 КАС РФ основание для перехода к рассмотрению дела по общим правилам административного судопроизводства – поступление в суд возражений относительно применения упрощенного порядка производства с нарушением установленных сроков, но до принятия решения, следует предположить, что это может свидетельствовать о попытке нивелировать негативные последствия установления достаточно коротких сроков для представления таких возражений. Короткими же их можно назвать только в том случае, если исчисляться они будут с момента вынесения определения о подготовке дела к судебному разбирательству. Также исчисление срока на представление ответчиком возражений с момента вынесения определения позволит соблюсти баланс между интересами административных истцов и ответчиков [4].

5. Не менее важным условием, позволяющим перейти к рассмотрению административного дела по правилам упрощенного производства, является разъяснение административному ответчику последствий непоступления от него возражений относительно применения упрощенного порядка рассмотрения дела.

Так, Свердловский областной суд, отменяя решение Дзержинского районного суда города Нижний Тагил Свердловской области, в апелляционном определении указал, что суду необходимо также разъяснять и существо упрощенного производства, чтобы ответчик осознавал значение представления возражений, если для этого есть основания²¹. При этом наличие письменных возражений по существу заявленных требований, при отсутствии возражений административного ответчика относительно упрощенного порядка рассмотрения дела, не является безусловным основанием для перехода к общему порядку рассмотрения административного дела и не противоречит положениям ст. 291, 292 КАС РФ.

6. В ч. 3 ст. 292 КАС РФ устанавливается, что упрощенный (письменный) порядок производства по административному делу может быть применен, если административный ответчик не возражает против рассмотрения административного дела в таком порядке. Следовательно, еще одним условием для перехода к рассмотрению дела по правилам гл. 33 КАС РФ является отсутствие возражений со стороны административного ответчика или же его согласие на упрощенное производство.

В пункте 4 Постановления Пленума ВС РФ № 42 разъяснено, что возражения административного ответчика относительно рассмотрения административного дела в данном порядке являются безусловным препятствием для такого рассмотрения. Другими словами, волеизъявление стороны в силу диспозитивности процесса в такой ситуации определяющее для выбора формы производства.

Необходимость выяснения мнения административного ответчика относительно перехода к упрощенному порядку является гарантией реализации его прав. Негативный потенциал упрощенного производства, связанный с возможностью нарушения центральных принципов судопроизводства, препятствующий полноценной защите своих прав, должен быть нивелирован предоставлением возможности административному ответчику влиять на выбор процедуры рассмотрения дела с его участием.

Вместе с тем законодатель не раскрывает значения фразы «административный ответчик не возражает», поэтому можно предположить, что форма выражения согласия или же, наоборот, возражений относительно упрощенного порядка рассмотрения административного дела может быть разной: активной или пассивной.

Во-первых, административный ответчик может явно согласиться с предложенным порядком. Это может быть выражено, например, в возражениях на административное исковое заявление или же оформлено документально, т.е. выражено административным ответчиком в письменном заявлении, направляемом суду.

Во-вторых, исходя из анализа положений п. 3 и 4 ст. 292 КАС РФ, административный ответчик может молча согласиться на упрощенное производство, не представляя каких-либо возражений. Молчание ответчика в пределах установленного срока рассматривается судом как согласие на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства [5]. Другими словами, в данном случае законодатель во главу угла ставит принцип, отраженный в поговорке: «Молчание — знак согласия».

В рамках гражданского и арбитражного судопроизводства избран иной подход к форме выражения согласия на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства. В частности, в п. 15 Постановления Пленума ВС РФ от 18.04.2017 № 10 говорится о необходимости получения согласия другой стороны либо представления в суд согласия сторон на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства, предложенное по инициативе суда (п. 5.1 ч. 1 ст. 150, ст. 152, ч. 2 ст. 232.2 ГПК РФ, ч. 3 ст. 135, ч. 3 ст. 227 АПК РФ). При этом согласие сторон на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства должно быть очевидным, например, следовать из письменного либо зафиксированного в протоколе заявления сторон. Более того, отсутствие возражений сторон в отношении предложения суда о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства само по себе не является согласием на рассмотрение дела в таком порядке. К сожалению, в гл. 33 КАС РФ не использован подобный опыт регулирования упрощенного производства, хотя это позволило бы сделать его применение более эффективным.

Форма возражений против использования упрощенной процедуры рассмотрения административного дела, в отличие от согласия, предполагает единственный вариант поведения со стороны административного ответчика — активный. Возражения должны быть выражены последним с представлением их в письменной форме в установленный судом десятидневный срок. Хотя в судебной практике встречались ситуа-

ции, когда во исполнение определения суда административный ответчик направлял в суд возражения по заявленным требованиям и при этом ходатайствовал об отложении рассмотрения дела по существу и назначении даты судебного заседания на более поздний срок, тем самым изъявляя желание участвовать в судебном заседании. Однако, несмотря на это, суд рассматривал дело в порядке упрощенного производства²². Получается, суд необоснованно оценил ситуацию, посчитав возможным применить нормы гл. 33 КАС РФ ввиду отсутствия от административного ответчика явно выраженных возражений относительно упрощенного порядка.

Бывают случаи, когда суд при решении вопроса о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства входит в противоречие с собственной же позицией, изложенной в определении о подготовке дела к разбирательству, заключающейся в том, что, предложив административному ответчику определить свое отношение по отношению к форме рассмотрения дела (письменной либо устной), суд игнорирует запрошенное им же мнение стороны. Это касается случаев, когда при наличии со стороны административного ответчика явно выраженных возражений против упрощенного порядка рассмотрения административного дела, судом выносится определение о рассмотрении дела в упрощенном порядке и принимается решение об удовлетворении иска²³.

Важно отметить, что законодатель не требует обоснования возражений административного ответчика, поэтому суду достаточно просто наличия возражений, чтобы перейти к рассмотрению дела по общим правилам административного судопроизводства. Следовательно, обязанности по оценке обстоятельств, по которым административный ответчик возражает относительно рассмотрения дела в упрощенном производстве, при решении вопроса о вынесении определения о рассмотрении дела по общим правилам административного судопроизводства, суд не имеет.

Поскольку в определении суда о подготовке к рассмотрению административного дела суд должен также указать на обязанность административного ответчика представить возражения относительно предъявленных требований (по существу), то их наличие (в отсутствие возражений относительно упрощенного производства) не влечет невозможность рассмотрения дела в порядке упрощенного производства²⁴.

Впрочем, в случае, если возражения относительно применения упрощенного (письменного) порядка производства по административному делу все-таки поступили в суд с нарушением установленного срока, но до принятия судом решения в порядке упрощенного производства, суд выносит определение о рассмотрении дела по общим правилам административного судопроизводства, что следует из ч. 5 ст. 292 КАС РФ. Это можно рассматривать в качестве дополнительной гарантии защиты интересов административного ответчика в случае просрочки ответа с возражениями против упрощенного производства.

Более того, в соответствии со ст. 294.1 КАС РФ, введенной Федеральным законом № 451-ФЗ²⁵, суд по ходатайству заинтересованного лица выносит опреде-

ление об отмене решения суда, принятого им в порядке упрощенного (письменного) производства, и о возобновлении рассмотрения административного дела по общим правилам административного судопроизводства, если уже после принятия решения поступят возражения относительно применения порядка упрощенного (письменного) производства лица, имеющего право на заявление таких возражений, направленные в установленный законом срок.

Некоторые авторы воспринимают данную новеллу положительно, указывая на то, что сама возможность отмены решения вынесшим его судом по делу, рассмотренному в упрощенной процедуре, и продолжение рассмотрения дела в ординарной процедуре соотносятся с задачами и принципами судопроизводства [6]. Это способствует снижению организационных и процессуальных издержек как судебной системы, так и лиц, участвующих в деле, а также сокращению сроков осуществления правосудия и реализации принципа процессуальной экономии [7]. Другие авторы находят в ст. 294.1 КАС РФ проявление черт заочного производства [8].

В то же время справедливо отмечается, что указанная норма ст. 294.1 КАС РФ является чрезвычайно сырой [6]. В первую очередь обращает на себя внимание отсутствие указания на срок, в течение которого заинтересованное лицо вправе заявить ходатайство об отмене решения. В то время как для лиц, не привлеченных к участию в деле, законодателем был установлен двухмесячный срок для подачи заявления об отмене решения суда с момента его принятия. Абсолютно верно замечает Н.А. Громошина, что отсутствие общего срока делает возможной ситуацию, когда такое ходатайство может быть подано после вступления решения в законную силу и его исполнения [6].

Следует разделить мнение по решению указанной проблемы, озвученное А.И. Артизановым, путем соотношения срока на подачу ходатайства об отмене решения со сроком апелляционного обжалования, установленным в упрощенном производстве. Так, если решение, принятое в упрощенном производстве, может быть обжаловано в апелляционном порядке до истечения пятнадцати дней со дня его принятия, то срок на подачу заявления об отмене решения по делу, рассмотренному в порядке упрощенного производства, должен соответствовать сроку апелляционного обжалования и составлять пятнадцать дней. С учетом этого не возникнет ситуация, когда сторона спора, пропустив срок апелляционного обжалования, сохранит право на подачу ходатайства об отмене решения. При этом поданное за пределами установленного срока апелляционного обжалования ходатайство об отмене решения подлежит возвращению. Такой порядок исключит конкуренцию способов обжалования решения, принятого в порядке упрощенного производства [7].

7. Неизменность исковых требований является еще одним условием для рассмотрения административного дела по правилам упрощенного производства.

Административный истец сохраняет право на совершение распорядительных действий, перечисленных в ст. 47 КАС РФ, при рассмотрении дела в порядке упрощенного производства вплоть до принятия

судом судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу. Каких-либо ограничений по реализации административным истцом указанных прав в гл. 33 КАС РФ не предусмотрено. Следовательно, административный истец вправе изменить предмет или основание административного иска путем направления в суд соответствующего заявления до принятия решения по делу. В такой ситуации суд должен обеспечить административному ответчику возможность защиты против административного иска.

Как разъяснил Пленум ВС РФ в Постановлении № 42, принимая во внимание отсутствие устного судебного разбирательства при рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства, а также необходимость обеспечения права административного ответчика на защиту от предъявленных требований в случаях изменения административным истцом при рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства основания или предмета административного иска, увеличения им размера заявленных требований, суд вправе, руководствуясь ч. 5.1 ст. 292 КАС РФ, установить новые сроки для представления доказательств и возражений или вынести определение о рассмотрении административного дела по общим правилам административного судопроизводства (п. 12).

Если в материалах дела отсутствуют сведения, подтверждающие, что административному ответчику предлагалось направить в суд письменные возражения относительно рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства по уточненным исковым требованиям, это расценивается как нарушение его прав, а также принципов процессуального равноправия и состязательности. При таких обстоятельствах считается не исполненной обязанность по извещению административного ответчика о наличии спора по уточненным требованиям в суде, равно и создание условий реализации возможности представления возражений на административный иск²⁶.

Во-вторых, рассмотрение административного дела в порядке гл. 33 КАС РФ зависит от усмотрения (согласия) заинтересованных в исходе дела лиц в случае, указанном в ч. 5 ст. 216 КАС РФ.

В соответствии с данной статьей требования об оспаривании нормативных правовых актов, имеющих меньшую юридическую силу и воспроизводящих содержание нормативного правового акта, признанного не действующим полностью или в части, либо основанных на нем и из него вытекающих, могут рассматриваться судом в порядке упрощенного (письменного) производства без проверки законности повторного нормативного правового акта, принятого после признания такого же нормативного правового акта не действующим полностью или в части, если на момент принятия повторного нормативного правового акта отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный не действующим полностью или в части нормативный правовой акт.

В пункте 41 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законо-

дательства и обладающих нормативными свойствами» дополнительно установлено, что в порядке упрощенного (письменного) производства могут быть рассмотрены требования об оспаривании нормативного правового акта, повторно принятого в целях преодоления решения суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части, либо требования об оспаривании положений нормативного правового акта, содержащих правовое регулирование, тождественное по смыслу ранее признанному недействующим.

К особенностям применения ч. 5 ст. 216 КАС РФ относится то, что в отличие от первого основания применения упрощенного производства, в данном случае для рассмотрения административного дела в упрощенном порядке, не требуется ходатайства или согласия административного истца на применение такого порядка. Инициатором использования упрощенной процедуры выступает сам суд.

В свою очередь, указанные основания объединяет то, что применительно к рассматриваемой в данном пункте ситуации законодателем установлено ограничение применения упрощенного порядка рассмотрения в виде наличия возражений административного ответчика против проведения процедуры упрощенного производства. Именно это позволяет отнести данное основание к первой группе, когда применение рассматриваемого порядка зависит от волеизъявления лица, участвующего в деле. Для выявления наличия (отсутствия) возражений административного ответчика также применяются правила ч. 2–5 ст. 292 КАС РФ, проанализированные выше.

Ко второй группе оснований для рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства относятся те, по которым применение правил гл. 33 КАС РФ не зависит от воли лиц, участвующих в деле, но в случаях, прямо указанных в законе, зависит от усмотрения суда. К ним относятся случаи, о которых речь идет в п. 1 ч. 1 ст. 291, в ч. 7 ст. 150, п. 3 ч. 1 ст. 291, а также в ст. 120 КАС РФ.

Во-первых, на основании п. 1 ч. 1 ст. 291 КАС РФ административное дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства в случае, если всеми лицами, участвующими в деле (перечень которых содержится в ст. 37 КАС РФ), заявлены ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие и их участие при рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным.

Для применения данного основания необходима совокупность нескольких условий.

1. Всеми лицами, участвующими в деле, должно быть заявлено ходатайство о рассмотрении дела в их отсутствие. Если материалы дела не подтверждают заявление такого ходатайства всеми лицами, участвующими в деле, в том числе когда одно из лиц, участвующих в деле, не заявляло соответствующего ходатайства, то у суда отсутствуют основания для рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства. Такое дело следует рассматривать в общем порядке, т.е. с проведением судебного заседания и с извещением всех лиц, участвующих

в деле, о месте и времени проведения этого судебного заседания²⁷.

Стоит отметить, что на стадии подготовки дела к судебному разбирательству судья не выясняет согласия лиц, участвующих в деле, на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства. При этом возражения лица, участвующего в деле, относительно рассмотрения административного дела в данном порядке не являются безусловным препятствием для такого рассмотрения (п. 5 Постановления Пленума ВС РФ № 42).

Заявляя ходатайство о рассмотрении административного дела в их отсутствие, лица, участвующие в деле, реализуют свое право на участие в рассмотрении дела. С учетом того что у них имелась возможность дачи объяснений, представления в судебное заседание письменных доказательств, вывод суда о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства представляется полностью обоснованным.

2. Участие лиц, участвующих в деле, в рассмотрении дела судом, не является в силу прямого указания в законе обязательным, и судья в соответствии с п. 12 ч. 3 ст. 135 КАС РФ на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, разрешая вопрос о необходимости обязательного личного участия в судебном заседании данных лиц, не признал их явку обязательной.

3. Следующее условие заключается в отсутствии ходатайства со стороны лиц, участвующих в деле, об отложении судебного разбирательства, подтвержденного доказательствами, свидетельствующими о наличии уважительных причин неявки в судебное заседание.

4. Суд должен проверить, не подпадает ли данная категория административных дел под ограничения и запреты, установленные кодексом (ч. 2 ст. 291 КАС РФ).

5. Наконец, судом должно быть вынесено определение о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства. Сама возможность рассмотрения дела в порядке упрощенного производства не освобождает суд от обязанности извещать стороны о месте и времени рассмотрения дела²⁸.

В пункте 5 Постановления Пленума ВС РФ № 42 разъяснено, что в таком определении должен быть установлен срок для представления сторонами, прокурором в суд и направления ими друг другу доказательств и возражений относительно предъявленных требований, заключения по делу, а также срок, в течение которого стороны, прокурор вправе представить в суд и направить друг другу дополнительно документы, содержащие объяснения по существу заявленных требований и возражений в обоснование своей позиции (ч. 1, 5.1 ст. 292 КАС РФ).

Как показывает судебная практика, нарушение данного условия влечет отмену судебного решения, вынесенного по итогам упрощенного производства. Принятая решение о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства, суд должен информировать лиц, участвующих в деле, о таком порядке производства, чтобы они не были лишены возможности представить дополнительные доказательства по делу²⁹.

Во-вторых, основание для рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства

предусмотрено ч. 7 ст. 150 КАС РФ. В соответствии с указанной нормой, если в судебное заседание не явились все лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещенные о времени и месте его рассмотрения, явка которых необязательна или не признана судом обязательной, или представители этих лиц, суд рассматривает административное дело в порядке упрощенного (письменного) производства, предусмотренного гл. 33 КАС РФ. Стоит разделить мнение Е.А. Царегородцевой, что такая ситуация напоминает некий неполный аналог заочного производства в гражданском процессе, поскольку до КАС РФ ни один процессуальный кодекс не рассматривал упрощенное производство как следствие неявки в процесс [8].

Исходя из анализа положений ч. 7 ст. 150, гл. 33 КАС РФ, а также п. 6 и 7 Постановления Пленума ВС РФ № 42, при определении возможности применения данного основания для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства суду следует установить соблюдение следующих условий.

1. В определении, направленном лицам, участвующим в деле, и их представителям вместе с извещением о времени и месте судебного заседания, предварительно разъяснена возможность рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства в случае неявки названных лиц в судебное заседание по административному делу (ч. 2 ст. 14 КАС РФ).

2. Все лица, участвующие в деле, и их представители не явились в судебное заседание.

3. Имеются доказательства надлежащего извещения лиц, участвующих в деле, и их представителей о времени и месте судебного заседания. В данном случае следует исходить из того, что лица, участвующие в деле, были надлежащим образом извещены о времени и месте судебного заседания и у них имелась возможность дачи объяснений, представления в судебное заседание письменных доказательств.

4. Явка не явившихся в судебное заседание лиц не является обязательной в силу закона (не признана судом обязательной).

5. Отсутствуют ходатайства со стороны лиц, участвующих в деле, об отложении судебного разбирательства, подтвержденные доказательствами, свидетельствующими о наличии уважительных причин неявки в судебное заседание, либо ходатайства об отложении судебного разбирательства не подлежат удовлетворению ввиду отсутствия доказательств уважительности причин неявки. В любом случае суд должен разрешить имеющиеся ходатайства, дать оценку уважительности причин неявки лиц, участвующих в деле, в судебное заседание³⁰.

В пункте 7 Постановления Пленума ВС РФ № 42 обращено внимание судов на то, что обстоятельства, свидетельствующие о необходимости отложения судебного разбирательства административного дела, могут указываться в поступивших в суд письменных возражениях лиц, участвующих в деле, их представителей относительно рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства по административным делам, в которых эти воз-

ражения не являются безусловным препятствием для рассмотрения дела в таком порядке.

При этом в случае, если сведения об указанных обстоятельствах поступят в суд после перехода к рассмотрению административного дела в порядке упрощенного производства, но до принятия решения, они могут выступать основанием для вынесения определения о рассмотрении административного дела по общим правилам административного судопроизводства с назначением нового судебного заседания по делу. В целях предоставления другой стороне права направить возражения относительно наличия соответствующих оснований для рассмотрения дела по общим правилам административного судопроизводства суд вправе продлить ранее установленный им срок представления документов (ст. 94.2, ч. 5.1 ст. 292 КАС РФ).

6. Рассматриваемое административное дело не относится к категориям дел, не подлежащих рассмотрению в порядке упрощенного производства (ч. 2 ст. 291 КАС РФ).

7. Судом вынесено определение о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства, которое заносится в протокол судебного заседания и влечет за собой завершение судебного заседания. Протокол такого судебного заседания должен содержать сведения, указанные в ч. 4 ст. 205 КАС РФ, в том числе сведения о разрешении судом вопроса о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного производства.

При соблюдении всех вышеперечисленных условий суд принимает решение о переходе к рассмотрению дела в порядке упрощенного производства. Представляется, что дело в порядке упрощенного производства в таком случае должно быть рассмотрено в тот же день, когда вынесено определение, поскольку здесь возможность применения упрощенного порядка рассмотрения выступает в качестве последствия неявки в судебное заседание лиц, участвующих в деле, их представителей и является способом упрощения процедуры его рассмотрения.

В-третьих, возможность применения процедуры упрощенного производства, когда это прямо предусмотрено законом и зависит от усмотрения суда, предусмотрена в п. 3 ч. 1 ст. 291 КАС РФ. Согласно указанной норме административное дело может быть рассмотрено в порядке упрощенного (письменного) производства в случае, если указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает 20 тыс. рублей. В то же время императивно-установленной обязанности для рассмотрения указанной категории административного дела в порядке упрощенного производства у суда первой инстанции не имеется.

При определении возможности применения данного основания для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства требуется соблюдение следующих условий.

1. Соблюдение ограничения, относящегося к существу спора: по делам о взыскании задолженности по обязательным платежам и санкциям максимальная сумма, допускающая применение упрощенного судопроизводства, составляет 20 тыс. рублей.

Представляется, что в данном случае общую сумму задолженности следует определять с учетом не только недоимки по обязательному платежу, но также пеней и штрафов, если таковые требования заявлены.

В том случае, если цена иска превышает 20 тыс. рублей, то на основании п. 3 ч. 1 ст. 291 КАС РФ у суда отсутствуют правовые основания для рассмотрения дела в порядке гл. 33 кодекса³¹.

2. С целью информирования участников административного дела о самом факте возникновения спора, а также для обеспечения реализации ими прав, предусмотренных ст. 45 КАС РФ, в том числе права административного ответчика на представление доказательств, имеющих существенное значение для разрешения спора, ч. 3 ст. 127 КАС РФ на суд возложена обязанность не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда направить копию такого определения лицам, участвующим в деле, их представителям.

Правовые нормы гл. 33 КАС РФ, регулирующие процедуру рассмотрения административных дел в порядке упрощенного производства, не содержат исключения из вышеприведенного общего правила информирования участников судебного разбирательства о возбуждении административного дела и не освобождают суд первой инстанции от обязанности направить административному ответчику копию определения о принятии административного иска к производству суда.

Представляется, что неким ориентиром для установления требований к содержанию указанного выше определения могут служить положения п. 71 Постановления Пленума ВС РФ № 36 (который в связи с принятием Постановления Пленума ВС РФ № 42 утратил силу), а также п. 5 Постановления Пленума ВС РФ № 42. Определение должно содержать: 1) сведения об основаниях, дающих возможность применения правил упрощенного (письменного) производства по рассматриваемому административному делу; 2) срок для представления сторонами, прокурором в суд и направления ими друг другу доказательств и возражений относительно предъявленных требований, заключения по делу; 3) срок, в течение которого стороны, прокурор вправе представить в суд и направить друг другу дополнительно документы, содержащие объяснения по существу заявленных требований и возражений в обоснование своей позиции (ч. 1, 5.1 ст. 292 КАС РФ).

Возможность вынести решение в порядке упрощенного производства появляется у суда только после получения достоверных сведений о том, что, во-первых, лица, участвующие в деле (в частности административный ответчик), осведомлены о наличии дела в суде; во-вторых, имели достаточное время для представления возражений и доказательств в их обоснование; в-третьих, истек срок для представления возражений относительно предъявленных требований и дополнительных документов.

Тем самым гарантируется возможность для лиц, участвующих в деле, представить суду имеющие значение для дела доказательства³².

В этом смысле обязанность суда по направлению копии определения о принятии административного искового заявления, определения о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства тождественна по своей правовой природе обязанности известить о времени и месте судебного заседания. В силу п. 2 ч. 1 ст. 310 КАС РФ решение суда первой инстанции подлежит безусловной отмене в случае рассмотрения административного дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания. Правовые последствия неизвещения о наличии спора тождественны отсутствию извещения о времени и месте судебного заседания, поэтому нереализация судом обязанности по обеспечению прав административного ответчика на защиту против предъявленных требований влечет отмену решения с применением по аналогии ст. 309 КАС РФ³³.

Стоит отметить, что в этом случае согласие сторон на рассмотрение дела в порядке упрощенного производства не требуется. В пункте 3 ч. 1 ст. 291 КАС РФ сама возможность рассмотрения дела о взыскании обязательных платежей и санкций при цене иска до 20 тыс. рублей установлена законом и не зависит от волеизъявления лиц, участвующих в деле. Следовательно, правило о необходимости выяснить мнение административного ответчика (ч. 2 ст. 292 КАС РФ) относительно применения упрощенного порядка в данном случае не применяется, как и правило о том, что в определении о подготовке к рассмотрению административного дела суд указывает на возможность применения правил упрощенного производства и устанавливает десятидневный срок для представления в суд возражений относительно применения этого порядка³⁴.

Это подтвердил и Верховный Суд в новом Постановлении Пленума № 42, указав в п. 5, что возражения лица, участвующего в деле, относительно рассмотрения административного дела в данном порядке не являются безусловным препятствием для такого рассмотрения. Поэтому в определении о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства срок для представления таких возражений не указывается.

Дополнительно стоит отметить, что если общая сумма задолженности превышает 20 тыс. рублей, то это не исключает возможности рассмотрения административного дела в упрощенном порядке. Но для этого необходимо, чтобы стороны просили рассмотреть дело в их отсутствие (п. 1 ч. 1 ст. 291 КАС РФ) либо при надлежащем извещении лица, участвующие в деле, не явились в судебное заседание, не сообщив о причинах неявки и не попросив об отложении судебного разбирательства (ч. 7 ст. 150 КАС РФ). Кроме того, суд также вправе рассмотреть данную категорию административных дел в порядке упрощенного производства, если ходатайство о рассмотрении дела в таком порядке заявлено административным истцом, а административный ответчик не представил возражений против этого (п. 2 ч. 1 ст. 291 КАС РФ). В последнем случае, предварительное выяснение мнения административного ответчика в силу ч. 2 ст. 292 КАС РФ является обязательным.

В-четвертых, требование территориального органа федерального органа исполнительной власти по обеспечению установленного порядка деятельности судов и исполнению судебных актов и актов других органов о взыскании расходов на привод может быть рассмотрено в порядке гл. 33 КАС РФ (ч. 1 ст. 120 КАС РФ).

В указанном случае взыскание расходов на привод производится на основании соответствующего заявления территориального органа федерального органа исполнительной власти по обеспечению установленного порядка деятельности судов и исполнению судебных актов и актов других органов. Административное исковое заявление указанного органа о взыскании расходов на привод рассматривается и разрешается в порядке упрощенного производства независимо от суммы расходов, а также возражений административного ответчика против рассмотрения дела в таком порядке³⁵.

Следует отметить, что при решении вопроса о рассмотрении указанной категории дел в порядке упрощенного производства судом должны быть соблюдены аналогичные условия, что и при применении основания, указанного в ч. 7 ст. 150 КАС РФ. Исключение касается только отсутствия ограничений по сумме расходов на привод, взыскиваемых с административного ответчика.

Подытоживая детальный анализ оснований для рассмотрения административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства, необходимо констатировать, что законодатель избрал весьма отличный подход к их определению, нежели в гражданском и арбитражном процессах. Поэтому о полной унификации положений гл. 33 КАС РФ, гл. 29 АПК РФ и гл. 21.1 ГПК РФ говорить не приходится. При решении вопроса о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного производства суду каждый раз следует учитывать множество условий, необходимых для соблюдения установленных законом процессуальных гарантий прав и интересов лиц, участвующих в деле. Нельзя забывать о том, что даже при использовании процедуры упрощенного производства каждой из сторон административного судопроизводства должна быть дана возможность обосновать свою позицию пусть даже в строго формализованных условиях. Упрощенное производство предполагает наличие спора о праве, в связи с чем сохраняется и должна быть обеспечена состязательность в процессе доказывания.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В рамках своих исследований вопросы упрощенных форм осуществления правосудия рассматривали Е.А. Борисова, Н.А. Бортникова, Л.В. Войтович, Ю.Ю. Грибанов, Н.Г. Галковская, О.П. Гурьев, А.Б. Зеленцов, С.И. Князькин, Ю.А. Кондюрина, Ю.А. Кузьменко, А.В. Малышкин, П.В. Михеев, Ю.Б. Носова, З.А. Папулова, И.А. Приходько, И.Р. Решетникова, Н.В. Сивак, М.Л. Скуратовский, Е.С. Смагина, Е.А. Соломеина, А.В. Сорокопуд, А.С. Федина, Е.А. Царегородцева, М.А. Черемин, И.И. Черных, Ю.В. Ширвис, А.В. Юдин и многие другие.

² Федеральный закон от 25.06.2012 № 86-ФЗ (ред. от 02.03.2016) «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства», Федеральный закон от 02.03.2016 № 47-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ (ред. от 17.10.2019) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

³ Востребованность упрощенного производства в арбитражном процессе подтверждается официальными статистическими данными, которые наглядно показывают очевидный рост количества рассмотренных в порядке гл. 29 АПК РФ гражданских и административных дел за последние годы. Так, если в 2009 г. арбитражными судами в порядке упрощенного производства в среднем было рассмотрено 2% дел, в 2010 г. – 0,7%, то после проведенной в 2012 г. реформы упрощенного производства ситуация изменилась. В 2014 г. в упрощенном порядке рассмотрено 40% арбитражных дел, в 2016 г. – 41,4%, в 2017 г. – 42,2%, в 2018 г. – 33,2%, в 2019 г. – 35,7%, а в 2020 г. – 37,0%. Официальные статистические данные взяты с сайта <http://cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 24.06.2021).

⁴ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Согласно п. 58 указанного Постановления признано не подлежащим применению Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 8 октября 2012 г. № 62 «О некоторых вопросах рассмотрения арбитражными судами дел в порядке упрощенного производства».

⁶ До принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в 2015 г., в нормах Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, имеющего в своей структуре подраздел III «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений», института упрощенного производства закреплено не было.

⁷ Официальные статистические данные взяты с сайта <http://cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 24.06.2021).

⁸ См., например: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 01.11.2018 по делу № 33а-18648/2018; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.11.2016 по делу № 33а-20751/2016.

⁹ См., например: Апелляционные определения Свердловского областного суда от 08.06.2017 по делу № 33а-9370/2017, Ленинградского областного суда от 15.08.2019 № 33а-4953/2019.

¹⁰ См.: Справка по результатам обобщения судебной практики по главе 33 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (упрощенное (письменное) производство по административным делам) (подготовлена Самарским областным судом от 20.11.2020).

¹¹ См., например: Апелляционное определение Иркутского областного суда от 13.02.2018 по делу № 33а-561/2018.

¹² См., например: Апелляционные определения Иркутского областного суда от 13.02.2018 по делу № 33а-561/2018, Ленинградского областного суда от 13.06.2019 по делу № 33а-3208/2019, Нижегородского областного суда от 25.01.2017 по делу № 33-805/2017.

¹³ См., например: Апелляционные определения Нижегородского областного суда от 25.01.2017 по делу № 33-805/2017, Московского областного суда от 23.03.2016 по делу № 33-7560/2016.

¹⁴ См., например: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.12.2016 № 33а-24994/2016 по делу № 2а-2037/2016.

¹⁵ См., например: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.04.2019 по делу № 33а-5838/2019.

¹⁶ См., например: Апелляционные определения Свердловского областного суда от 17.04.2019 по делу № 33а-5838/2019, Воронежского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33А-1500/2018.

¹⁷ См., например: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13.06.2017 № 33а-10561/2017 по делу № 2а-10933/2016.

¹⁸ См., например: Апелляционное определение Московского городского суда от 20.03.2019 по делу № 33а-1620/2019.

- ¹⁹ См., например: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18.02.2020 № 33а-4903/2020 по делу № 2а-3336/2019.
- ²⁰ См., например: Апелляционное определение Воронежского областного суда от 20.02.2018 по делу № 33А-1208/2018.
- ²¹ См., например: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 19.10.2016 по делу № 33а-17959/2016.
- ²² См., например: Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 28.09.2016 по делу № 33а-13248/2016.
- ²³ См., например: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 01.11.2018 по делу № 33а-18648/2018.
- ²⁴ См., например: Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 07.10.2020 по делу № 88а-25197/2020; Апелляционное определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 26.02.2020 по делу № 66а-263/2020.
- ²⁵ Федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ (ред. от 17.10.2019) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- ²⁶ См., например: Апелляционное определение Приморского краевого суда от 06.04.2017 по делу № 33а-2857/2017.
- ²⁷ См., например: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 21.02.2019 по делу № 33а-2640/2019; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 01.02.2019 по делу № 33а-1290/2019 (33а-23857/2018).
- ²⁸ См., например: Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.2016 по делу № 33-3298/2016.
- ²⁹ См.: Справка Саратовского областного суда от 27.07.2016 «Справка по результатам анализа ошибок, допущенных районными (городскими) судами при рассмотрении во втором квартале 2016 г. дел, вытекающих из публичных правоотношений, и дел об административных правонарушениях» (подготовлена Саратовским областным судом).
- ³⁰ См., например: Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 28.04.2021 по делу № 66а-445/2021.
- ³¹ См., например: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 22.03.2017 по делу № 33а-4344/2017; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 08.06.2017 по делу № 33а-9370/2017.
- ³² См., например: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 22.09.2020 № 33а-14438/2020 по делу № 2а-449/2020.
- ³³ См., например: Апелляционные определения Санкт-Петербургского городского суда от 05.12.2016 по делу № 33а-24994/2016, Свердловского областного суда от 17.08.2016 по делу № 33а-13465/2016, Курганского областного суда от 13.07.2016 по делу № 33а-2647/2016.
- ³⁴ См., например: Апелляционное определение Московского городского суда от 10.12.2020 по делу № 33а-5938/2020; Апелляционное определение Курганского областного суда от 06.07.2016 по делу № 33А-2551/2016.
- ³⁵ Пункт 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 13.06.2017 № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел».

ЛИТЕРАТУРА

1. Ралетняя А.А. Унификация упрощенного производства в гражданском и арбитражном процессуальном законодательстве // Юстиция. 2019. № 4. С. 26–30.
2. Галковская Н.Г. Результаты реформы упрощенного производства в арбитражном процессе // Вестник Томского государственного университета. 2014. № 382. С. 144–151.
3. Моисеев С.В. Ограничение свободы выбора процедуры и порядка рассмотрения требования как тренд развития процессуального законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 20–28.
4. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.Л. Дегтярев и др. ; под ред. В.В. Яркова. М. : Статут, 2016. 1295 с.
5. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглавный) / О.В. Аксенова, С.А. Алешукина, Н.А. Антонова и др. ; под ред. А.А. Муравьева. М. : Проспект, 2015. 408 с.
6. Громошина Н.А. Очередной шаг в упрощении цивилистического процесса: оценки и перспективы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 10. С. 17–21.
7. Артизанов А.И. Совершенствование порядка упрощенного производства в гражданском процессе России в целях реализации принципов процессуальной экономии // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 2. С. 28–30.
8. Царегородцева Е.А. Реформирование упрощенного производства: цели и результаты // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 29–31.

Статья представлена научной редакцией «Право» 30 сентября 2021 г.

Analysis of the Grounds for Considering Administrative Cases via Simplified (Written) Proceedings (Chapter 33 of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation)

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2021, 472, 221–234.

DOI: 10.17223/15617793/472/27

Natalya G. Galkovskaya, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: ni13012003@mail.ru

Keywords: administrative proceedings; simplified proceedings; reform of procedural law; proceedings in cases arising from public law relations; Code of Administrative Proceedings.

The author aims to conduct a detailed analysis of the grounds for considering administrative cases in the manner of simplified proceedings, identifying their features and problems of legal regulation. To achieve this aim, the author considers the changes in Chapter 33 of the RF Code of Administrative Proceedings by Federal Law No. 451 of 28 November 2018 and the clarifications contained in Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 42 of 17 December 2020; uses official statistics to track the effectiveness of the use of simplified proceedings; with the help of a rich empirical material, reveals judicial errors made during the transition to simplified proceedings for considering administrative cases. The methodological basis of the research is general and specific methods of scientific research (historical, comparative-legal, dialectical cognition, formal-logical, interpretation of law, and systems analysis). The author draws attention to the independence of the foundations of simplified proceedings from each other. Potentially, any category of administrative cases (with the exception of those listed in Part 2 of Art. 291), if one of the conditions specified in Paragraphs 1 and 2 of Part 1, Art. 291, and Part 7, Art. 150, may be subject to simplified proceedings. Consequently, the legislator has chosen the way to determine the possibility of considering administrative cases without being tied to the merits of the dispute. The author proposes to divide administrative cases into two groups: cases, in which the possibility of considering them according to the rules of Chapter 33 is due to (1) the expression of the will of persons interested in the outcome of the case (Paragraph 2 of Part 1, Art. 291; Part 5, Art. 216) and (2) the discretion of the court (Paragraphs 1, 3 of Part 1, Art. 291; Part 7, Art. 150; Part 1 of Art. 120). The author identifies a number of problems regarding the observance of the conditions for the transition to simplified

fied proceedings for considering administrative cases. Thus, the law does not specify from what day it is necessary to calculate the 10-day period established by the court for the submission of objections by the administrative defendant; does not establish the form of expression of such objections. The disadvantages of the possibility (introduced in Art. 294.1 of the RF Code of Administrative Proceedings) of canceling the decision by the court that issued it in a case considered in a simplified proceeding are given. The problems of legal regulation identified in the course of the study may well serve as a vector for a further improvement of the mechanism for the court's consideration of the use of simplified proceedings for hearing administrative cases in order to comply with the procedural guarantees of the rights and interests of persons participating in the case that are established by law.

REFERENCES

1. Raletnyaya, A.A. (2019) Unifikatsiya uproshchennogo proizvodstva v grazhdanskom i arbitrazhnom protsessual'nom zakonodatel'stve [Unification of simplified proceedings in civil and arbitration procedural legislation]. *Yustitsiya*. 4. pp. 26–30.
2. Galkovskaya, N.G. (2014) Results of the reform of simplified proceedings in arbitration. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 382. pp. 144–151. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/382/24
3. Moiseev, S.V. (2016) Limiting right to freely choose procedure and rules of deciding a case as a procedural legislation evolution trend. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 9. pp. 20–28. (In Russian).
4. Abushenko, D.B. et al. (2016) *Kommentariy k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii (postateynyy, nauchno-prakticheskiy)* [Commentary on the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (article-by-article, scientific and practical)]. Moscow: Statut.
5. Aksenova, O.V. et al. (2015) *Kommentariy k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii (poglavnyy)* [Commentary on the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (chapter-by-chapter)]. Moscow: Prospekt.
6. Gromoshina, N.A. (2019) Another step in simplifying the civil process: assessments and prospects. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 10. pp. 17–21. (In Russian).
7. Artizanov, A.I. (2021) The improvement of the summary jurisdiction procedure in the Russian civil proceedings for the implementation of the principles of procedural economy. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess – Arbitrazh and Civil Procedure*. 2. pp. 28–30. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-383X-2021-2-28-30
8. Tsaregorodtseva, E.A. (2020) Reformation of summary proceedings: aims and results. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess – Arbitrazh and Civil Procedure*. 11. pp. 29–31. (In Russian). DOI: 10.18572/1812-383X-2020-11-29-31

Received: 30 September 2021