

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УПРОЩЕННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ: ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

А.Б. Зеленцов

Российский университет дружбы народов
Юридический институт
ул. Миклухо-Макляя, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются особенности упрощенного (письменного) производства по административным делам, установленного Кодексом административного судопроизводства РФ (КАС РФ), и выявляется его место в системе особых (специальных) производств, предусмотренных этим кодексом.

В контексте сравнительно-правового анализа административно-процессуального законодательства ряда зарубежных стран раскрывается содержание понятий «упрощенное», «ускоренное» и «сокращенное» производства. Автором аргументируется положение о необходимости придания родового статуса категории ускоренное производство по отношению к двум другим понятиям. Отмечается, что в современных государствах существует известное разнообразие в подходах к использованию сокращенного, упрощенного или ускоренного производств в административном процессе, а также правовой регламентации их оснований и предметной сферы. Вместе с тем широкое использование этих производств в административном судопроизводстве различных стран свидетельствует о том, что в современных условиях одной из основных тенденций развития административно-процессуального законодательства является ускорение судебного разбирательства посредством определенного упрощения процедур и предусмотренной законом возможности сокращения сроков рассмотрения административных дел.

В России тенденция развития ускоренных форм судебных производств по административным делам («сокращенного суда»), направленная на сокращение сроков рассмотрения дел и повышение эффективности судебной защиты по административным делам нашла свое отражение в институтах упрощенного (письменного) производства и приказного производства. Выявляются существенные характеристики письменного производства: судебное разбирательство производится без судебных заседаний, вызова и заслушивания сторон в укороченные процессуальные сроки на основании письменных доказательств.

Делается вывод, что отсутствие в Кодексе административного судопроизводства РФ четко определенного перечня дел, по которым может применяться упрощенное производство, означает возможность его применения по любому административному делу при наличии одного из следующих условий, указанных в ст. 291, а также в случаях, предусмотренных ч. 7 ст. 150, ч. 5 ст. 216, ч. 2 ст. 315 Кодекса административного судопроизводства РФ. Проводится сравнительный анализ упрощенного и приказного производств в КАС РФ. На основе положений ст. 123.5 КАС РФ делается вывод об особой природе приказного производства, поскольку законодатель определяет это производство вне рамок двух форм судебного разбирательства, предусмотренных ст. 140 КАС РФ. Исходя из этого приказное производство предлагается рассматривать как до-

процессуальную неисковую процедуру разрешения бесспорных требований вне рамок судебного разбирательства.

Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства РФ; административное судопроизводство; виды административного судопроизводства; упрощенное (письменное) производство; ускоренное производство; условия применения упрощенного производства; решение суда в порядке упрощенного производства; административно-процессуальное право; судебный приказ; приказное производство

Концептуальные подходы к пониманию упрощенного производства. Кодекс административного судопроизводства РФ¹ (далее — КАС РФ) устанавливает две основные формы судебного разбирательства:

– судебное разбирательство административного дела в *судебном заседании* в порядке устного производства (ч. 1 ст. 140). Эта судебная процедура характеризует общий порядок искового производства по административным делам, который в процессуальной теории называют также *ординарным или полным* производством;

– судебное разбирательство административного дела *без проведения судебного заседания* в порядке упрощенного (письменного) производства (ч. 2 ст. 140).

В рамках ординарного порядка судопроизводства, исходя из положений ч. 2 и ч. 3 ст. 1 КАС РФ, представляется оправданным выделение, в свою очередь, двух видов административного судопроизводства:

а) судопроизводство по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан и организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, которое выступает как обобщающая категория по отношению к шести особым (специальным) производствам, особенности реализации которых определяются в главах 21–26 КАС РФ;

б) судопроизводство по делам об обязательном судебном контроле за соблюдением прав и свобод при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 3 ст. 1), выступающее в качестве обобщающей категории по отношению к шести особым производствам, получившим правовую регламентацию в главах 27–32 КАС РФ (1).

Все эти двенадцать особых производств дифференцированы в КАС РФ, исходя из специфики отдельных категорий административных дел, обусловленной особенностями материального правоотношения, лежащего в их основе, а также предмета и способа судебной защиты. Каждое из этих особых производств в качестве элемента структуры административного судопроизводства представляет собой особую форму судебного-административного процесса по разрешению административных дел определенной категории на основе как общих, так и специальных процессуальных норм, содержащих изъятия из общего порядка и дополнения к нему.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8.03.2015. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

В отличие от этих производств, выделенных по предметному критерию, упрощенное (письменное) производство обособляется от ординарного по формальному критерию. Оно также предполагает ряд изъятий из общего порядка судебного разбирательства и дополнений к нему, вызванных необходимостью *упрощения формы* рассмотрения административных дел в целях их оперативно-ускоренного разрешения. В частности, исследование доказательств *в судебном заседании*, необходимое для принятия решения (ч. 2 ст. 176 КАС РФ), в упрощенном производстве заменяется *единоличным* изучением материалов дела судьей в рабочем кабинете. Однако к упрощенному (письменному) производству должны применяться общие правила производства в суде первой инстанции (раздел III КАС РФ), за исключением тех изъятий и дополнений, которые выражают существо письменного разбирательства как особого вида искового производства. Упрощенное судебное производство выделяется не в зависимости от особых категорий административных дел, а в первую очередь исходя из особых обстоятельств (условий) и позволяет применить в определенных законом случаях, в том числе к рассмотрению особых категорий дел, более простой порядок судебного разбирательства.

Упрощенные формы производства используются не только в административном, но и в гражданском, уголовном и конституционном судопроизводстве. Так, в уголовном судопроизводстве — это институт особого порядка судебного разбирательства (раздел 10 УПК РФ), который содержит правила принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением². В гражданском судопроизводстве выделяется институт упрощенного производства, предполагающий рассмотрение дел по общим правилам искового производства, с особенностями, установленными главой 21.1 «Упрощенное производство» ГПК РФ³. В АПК РФ этому виду особого производства посвящена глава 29 «Рассмотрение дел в порядке упрощенного производства»⁴. В конституционном судопроизводстве существует *процедура разрешения дела без проведения слушания* (ст. 47.1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵), в процессуальном плане близкая к институту упрощенного производства в судебном административном праве.

В процессуальной теории является дискуссионным вопрос о соотношении этого вида особого производства с другими видами специальных производств, известных процессуальному праву. Согласно одному подходу, понятие «упро-

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). ст. 4921 (в ред. от 08.03.2015).

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Российская газета. № 220. 20.11.2002 (в ред. от 03.07.2016).

⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. ст. 3012 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016).

⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. ст. 1447 (в ред. от 14.12.2015).

щенное производство» рассматривается как общее, родовое и используется в качестве собирательного для обозначения таких видов особых производств как приказное, заочное и упрощенное, которые предусмотрены действующими процессуальными кодексами — ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ [1]. В этом случае в качестве главного критерия родовидовой классификации этих производств упор делается на приоритетную цель их выделения — *упрощение процедур* рассмотрения определенных категорий дел путем установления особенностей и изъятий из общих правил судебного разбирательства.

В рамках другого подхода упрощение производства — это не приоритетная цель, а всего лишь средство оптимизации и совершенствования процедур судебного разбирательства. При этом в качестве приоритетной рассматривается задача *ускорения судебного процесса* и сокращения сроков судебного разбирательства с принятием законного и обоснованного решения. Соответственно, решение этой задачи предполагает инструментальный подход к пониманию упрощенных процедур, способных сделать разрешение дел в судах более удобным, доступным и быстрым посредством уменьшения материальных затрат, исключения формализма, ненужных для рассмотрения отдельных категорий дел стадий, *сокращения сроков* судебного разбирательства и т.д. Применение такого рода процедур в судопроизводстве влечет *не только упрощение* судебного процесса, но и (что особо важно в современных условиях) его *ускорение*. Упрощение судебного процесса — это средство его ускорения.

Исходя из этого в отечественной науке выдвинута верная идея о том, что в качестве родовой категории должно рассматриваться понятие «ускоренное производство», объединяющее в своем содержании *три формы ускоренного судопроизводства*: заочное, приказное и упрощенное производства [2]. В административно-процессуальном законодательстве и процессуальной доктрине многих стран используется еще одно близкое по смыслу понятие — «сокращенное производство». Это понятие можно рассматривать в качестве синонима ускоренного производства, поскольку ускорение судебного процесса в этом случае достигается в первую очередь за счет сокращения сроков и оптимизации процессуально-правовых средств.

Характерно, что в соответствии с Положением о судах по административным делам от 30 мая 1917 г., принятом Временным правительством России, в рамках административного судопроизводства выделялись в зависимости от способа защиты *полное* и *сокращенное* производства, а также производство в порядке *судебного приказа*⁶ В законодательстве ряда современных государств постсоветского пространства предпочтение отдается либо категории «ускоренное производство» (глава 17 КАС Армении⁷) либо «сокращенное производство» (ст. 183.2 КАС Украины⁸).

⁶ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692.

⁷ Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28.12.2013 № ЗР-139 // Официальные ведомости Республики Армения. 2013. № 73. Ст. 1186.1.

⁸ Кодекс административного судопроизводства Украины от 06.07.2005 № 2747-IV. Режим доступа: <http://kodeksy.com.ua/ka/kas.htm>. Дата обращения: 12.10. 2016.

Так, согласно ст. 108 КАС Армении, ускоренное судебное разбирательство применяется при наличии указанных в этом кодексе оснований и среди них: 1) подано заявление об уточнении списков избирателей; 2) отпала необходимость в заслушивании эксперта или допросе свидетелей, проведении осмотра, даче судебных поручений, и если стороны представили письменно согласие на рассмотрение дела по письменной процедуре; 3) иск заведомо обоснован; 4) иск заведомо не обоснован и др.

При наличии указанных в законе оснований суд безотлагательно приступает к вынесению судебного акта, разрешающего дело по существу (ст. 110). При этом о применении ускоренного разбирательства суд выносит промежуточный акт, который может быть принят на любой стадии рассмотрения дела. Если при вынесении решения по существу в письменном производстве открываются новые обстоятельства, для выяснения которых необходимо полное разбирательство в порядке устной процедуры, суд выносит определение о ее возобновлении.

В соответствии с предписаниями КАС Украины дело в порядке сокращенного производства рассматривается судьей единолично, без проведения судебного заседания и вызова лиц, участвующих в деле. В случае недостаточности сообщенных истцом обстоятельств или если по результатам рассмотрения поданного ответчиком возражения суд придет к выводу о невозможности принятия законного и обоснованного решения без проведения судебного заседания и вызова участвующих в деле лиц, суд рассматривает дело по общим правилам административного судопроизводства. О переходе к такому разбирательству дела суд постановляет определение, которое не подлежит обжалованию. Сроки рассмотрения дел в порядке сокращенной процедуры устанавливаются в зависимости от характера и сложности дела и в основном составляют от трех до пяти дней, а по заявлению ответчика о признании иска — не позже следующего дня со дня поступления этого заявления в суд.

Таким образом, обозначение письменного производства в КАС Украины как сокращенного обусловлен в первую очередь критерием сокращенных сроков рассмотрения отдельных категорий административных дел. Однако этот критерий не является определяющим для обозначения процедуры разбирательства дела как сокращенного производства. Сокращенные сроки судебного разбирательства в законодательстве отдельных стран являются основанием для обозначения соответствующей процедуры как ускоренной.

Так, Закон об общем административном праве Нидерландов 1994 г. выделяет два вида производств: ускоренные и упрощенные. Согласно ст. 8:52 этого закона суд может в случае необходимости постановить, что производства будут ускорены за счет сокращения установленных для их реализации сроков. Если суд полагает, что производства могут быть ускорены, он также без промедления определяет время проведения слушания и немедленно сообщает об этом сторонам. При этом ускоренное за счет сокращения сроков производство не предполагает обязательной письменной формы его осуществления.

Процедура упрощенного производства (ст. 8:54; ст. 8:55) включает две основных стадии: 1) до приглашения сторон явиться в судебное заседание суд на-

делен правом прекратить исследование дела, если полагает, что в его продолжении нет необходимости, поскольку спор суду неподведомственен, иск явно неприемлем либо явно не обоснован, или напротив, он явно обоснован. После вынесения судом решения по этим основаниям производство по заявлению заинтересованной стороны может быть продолжено; 2) заинтересованная сторона вправе представить суд возражение на решение суда и просить быть заслушанным в судебном заседании в связи с заявленным возражением. Заявление о возражении рассматривается новым составом суда. Если суд признает возражение обоснованным, то судебное решение, против которого оно было заявлено, отменяется и «исследование продолжается от достигнутой стадии»⁹.

Испанский Закон об административно-спорной юрисдикции 1998 г. предусматривает для сокращенного производства *устный порядок* разбирательства (ст. 78)¹⁰. Такой принципиальный подход законодателя опирается на доктринальные положения, согласно которым устное разбирательство отличается от письменного рядом преимуществ, и среди них простота и быстрота осуществляемых действий при обязательном соблюдении принципа непосредственности [З. Р. 536]. Данный порядок может применяться по спорам, возникающим из служебных отношений с публичной администрацией, в связи с оспариванием решений Комитета спортивной дисциплины по вопросам применения спортсменами допинга, обжалованием отказа в предоставлении политического убежища, оспариванием административных актов, по которым исчерпан административный путь оспаривания (т.е. в случае своеобразного административного *res judicata*), а также по искам на сумму, не превышающую 30 000 евро.

Таким образом, в современных государствах существует известное разнообразие в подходах к использованию сокращенного, упрощенного или ускоренного производств в административном процессе, а также правовой регламентации их оснований и предметной сферы. Вместе с тем широкое использование этих производств в административном судопроизводстве различных стран свидетельствует о том, что современных условиях одной из основных тенденций развития процессуального законодательства является ускорение разбирательства и сокращение срока рассмотрения дел с принятием законного и обоснованного решения. На это ориентируют и многие международные акты, в частности, Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 14.05.1981 NR (81) 7 «Комитет министров — государствам-членам относительно путей облегчения доступа к правосудию» и Постановление Европейского парламента и Совета Европейского союза от 11.07.2007 N 861/2007 «Об учреждении европейской процедуры рассмотрения исков малой стоимости»¹¹ (так называемая процедура

⁹ General Administrative Law Act of the Netherlands 1994. Режим доступа: http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/netherlands_annex.pdf. Дата обращения: 12.10. 2016.

¹⁰ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>. Дата обращения: 12.10. 2016.

¹¹ Regulation (EC) № 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure // Official Journal of the European Union. 2007. L. 199/1.

«малых исков»). Так, в Рекомендации отмечается, что государствам-членам следует принять все необходимые меры, чтобы упростить, ускорить и удешевить судебное разбирательство по гражданским, торговым, административным, социальным или налоговым делам, а также меры в отношении неопротестованных или бесспорных исковых требований, с тем чтобы окончательное решение выносилось быстро, без ненужных формальностей, личных явок в суд или излишних расходов. При этом для споров по исковым требованиям на незначительную сумму должна быть установлена процедура, позволяющая сторонам обратиться в суд, не неся издержек, несоразмерных денежной сумме, являющейся предметом спора.

В российском законодательстве в современных условиях отчетливо проявляется тенденция развития упрощенных форм судебных производств («сокращенного суда»), направленная в приоритетном плане на сокращение сроков рассмотрения дел, разгрузку судов и повышение эффективности судебной защиты. Эти формы, установленные отечественным законодателем в различных отраслях процессуального права, обладают целым рядом общих характерных черт:

1) представляет собой такой порядок осуществления правосудия, который установлен в результате упрощения искового производства в целях его ускорения и удешевления;

2) дела рассматриваются *без вызова* и заслушивания сторон в укороченные процессуальные сроки; «невызывной» правовой режим этого производства способствует скорейшему разрешению дела;

3) судебное разбирательство производится без судебных заседаний и вызова сторон и в этом плане характеризуется определенными чертами заочного производства;

4) упрощенный порядок судебного процесса по сути своей является *письменным производством*: судебное разбирательство проводится на основании письменных доказательств, представленных сторонами; представленные доказательства исследуются судом исключительно по письменным материалам сформированного дела (2);

5) имеет в своей основе принцип состязательности, проявляющийся в *обмене состязательными бумагами*;

6) сокращение срока апелляционного обжалования;

7) в порядке упрощенного производства стороны могут заключить мировое соглашение.

Все эти характерные черты в той или иной мере свойственны всем видам упрощенных производств, предусмотренных ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ. Вместе с тем правовое регулирование этих производств в гражданском и административном судопроизводстве имеет свои специфические особенности.

2. *Условия применения упрощенного производства по административным делам.* КАС РФ не называет перечень дел, по которым может применяться упрощенное производство. Это означает, что оно применимо по любому административному делу при наличии одного из следующих условий, указанных в ст. 291 КАС РФ:

1) всеми лицами, участвующими в административном деле, заявлены ходатайства о его рассмотрении в их отсутствие и их участие при рассмотрении данной категории дел не является обязательным;

2) ходатайство о рассмотрении дела в порядке упрощенного (письменного) производства заявлено административным истцом и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения дела;

3) указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям *не превышает двадцать тысяч рублей*;

4) в иных случаях, предусмотренных КАС РФ.

В КАС РФ предусмотрено еще три случая, при наличии которых возможно рассмотрение административного дела в порядке упрощенного производства:

1) если в судебное заседание не явились все лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещенные о времени и месте его рассмотрения, явка которых не является обязательной или не признана судом обязательной (ч. 7 ст. 150 КАС РФ);

2) рассмотрение требования об оспаривании нормативных правовых актов в случаях, указанных в ч. ч. 2, 3, 5 ст. 216 КАС РФ. В число этих случаев входят:

– оспаривание нормативных правовых актов, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного недействующим полностью или в части, либо на нем основаны и из него вытекают;

– оспаривание «повторного» нормативного акта, аналогичного ранее признанному недействующим.

В этих случаях правило о возможности упрощенного производства применяется при двух ограничительных условиях: а) если на момент принятия повторного нормативного правового акта отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный не действующим нормативный правовой акт и б) если отсутствует возражения административного ответчика против проведения такой процедуры;

3) рассмотрение частной жалобы, представления прокурора на определение суда первой инстанции, за исключением определений:

– о приостановлении производства по административному делу;

– о прекращении производства по административному делу;

– об оставлении административного искового заявления без рассмотрения или

– об отказе в удовлетворении административного искового заявления, представления прокурора о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (ч. 2 ст. 315 КАС РФ).

Итак, КАС РФ устанавливает правовые дозволения, ограничения и запреты, которые определяют границы применения упрощенного производства:

– общее дозволение выражается в том, в соответствии с предписанием законодателя возможность применения упрощенного судопроизводства обусловлена в первую очередь *волеизъявлением сторон* (ч. 1 и ст. 2 ст. 291);

– дозволение применения упрощенного судопроизводства посредством прямого указания в законе с предписанием определенных ограничений и условий его использования, не касающихся существа спора (ч. 7 ст. 150, ч. 5 ст. 216, ч. ст. 315 КАС РФ);

– ограничение, относящееся к существу спора, касается дел о взыскании задолженности по обязательным платежам и устанавливается в отношении максимальной суммы, допускающей применение упрощенного судопроизводства — 20 тыс. руб. (ч. 3 ст. 291);

– прямой запрет на применение упрощенного судопроизводства, касающийся строго определенной категории дел. Такой запрет установлен только для одной категории административных споров — дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (ч. 6 ст. 243 КАС РФ).

3. *Особенности упрощенного (письменного) производства по административным делам.* Возбуждение и рассмотрение дела, разрешаемого в порядке этого производства, производится по общим правилам искового административного судопроизводства, за исключениями и дополнениями, установленными главой 33 КАС РФ. Административный истец должен следовать правилам подведомственности и подсудности и исполнить иные обязанности, связанные с реализацией своего права на административный иск. Он вправе обратиться к суду с ходатайством о применении мер предварительной защиты.

При рассмотрении дел в порядке упрощенного производства должны выполняться все задачи административного судопроизводства, указанные в ст. 3 КАС РФ, а также соблюдаться основные принципы судебного административного процесса, предусмотренные ст. 6 этого кодекса. Установленное законом отклонение от принципа устности и непосредственности обусловлено целью упрощенного судопроизводства — быстрое рассмотрение административного дела. Применение этого производства не означает отход от принципов равноправия сторон и состязательности. В законе установлены, как это принято и в других странах, соответствующие гарантии, которые позволяют достаточно быстро перейти от рассмотрения административного дела в упрощенном порядке к обычному процессуальному режиму ординарного (полного) административного судопроизводства.

Принципиальные особенности упрощенного производства по административным делам определяются в ст. 292 КАС РФ:

1) дела рассматриваются без проведения устного разбирательства;

2) при рассмотрении административного дела в таком порядке судом исследуются только доказательства в письменной форме, включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение в письменной форме прокурора, если КАС РФ предусматривает вступление прокурора в судебный процесс. В силу этой особенности понятие «упрощенное производство» и «письменное производство» рассматриваются как синонимы.

3) если для рассмотрения дела в порядке упрощенного производства необходимо выяснить мнение административного ответчика относительно применения такого порядка, в *определении о подготовке к рассмотрению* дела суд:

– указывает на возможность применения правил этого производства и
– устанавливает десятидневный срок для представления в суд возражений относительно его применения.

После вынесения судом определения о подготовке к рассмотрению дела возможны три варианта решения вопроса о применении упрощенной процедуры разбирательства:

а) если административный ответчик не возражает против рассмотрения дела в таком порядке, упрощенный порядок может быть применен;

б) если по истечении десятидневного срока возражения административного ответчика не поступили, суд выносит определение о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства и рассматривает административное дело по этим правилам;

в) если возражения относительно применения упрощенного порядка производства по делу поступили в суд с нарушением десятидневного, но до принятия судом решения в порядке упрощенного производства, суд выносит определение о рассмотрении дела по общим правилам административного судопроизводства;

4) административные дела рассматриваются в *срок, не превышающий десяти дней* со дня вынесения определения о рассмотрении дела в порядке упрощенного производства.

Решение суда, принятое по результатам рассмотрения административного дела в порядке упрощенного производства, вступает в законную силу по истечении срока обжалования, то есть в более сжатые сроки (по сравнению с общим порядком) — через 15 дней. Соответственно, в апелляционном порядке оно может быть обжаловано в срок, не превышающий *пятнадцати дней* со дня получения лицами, участвующими в деле, копии решения (ст. 294 КАС РФ). Таким образом, при упрощенном производстве сокращается вдвое и срок апелляционного обжалования. По общему правилу ординарного (полного) судопроизводства, установленному ч. 1 ст. 298 КАС РФ, апелляционная жалоба может быть подана в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Наряду с упрощенной формой судопроизводства в КАС РФ была введена в 2016 г. еще одна форма ускоренного производства — производство по административным делам о вынесении *судебного приказа* (приказное производство). Согласно ст. 123.1 КАС РФ, судебный приказ — судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций.

Исходя из модели, установленной в КАС РФ, приказное производство — это ускоренная форма защиты прав и законных интересов взыскателя, требования которого к должнику основываются на *бесспорных документах*. В системе административного судопроизводства, установленной КАС РФ, приказное производство занимает особое место: оно может рассматриваться как одна из форм ускоренного производства, с одной стороны, по отношению к ординарному судопроизводству, а с другой, по отношению к выделенному по предметному критерию в главе 32 КАС РФ производству делам о взыскании обязательных платежей и санкций. Эта категория дел оказывается единственной, по которой

допустимо использование и упрощенного производства (ч. 3 ст. 291 КАС РФ), и приказного производства.

Сущность приказного производства по административным делам обусловлена особенностями материально-правовых требований, которые передаются на рассмотрение суда взыскателем. Эти особенности состоят в том, что данные требования:

- носят бесспорный характер, обусловленный бесспорностью доказательств, на которых основаны эти требования. В этом случае понятие бесспорности требований не тождественно их признанию административным ответчиком;
- направлены на взыскание только обязательных платежей и санкций;
- подтверждены документами, не вызывающими сомнений в своей подлинности и достоверности.

При этом, как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ, судья должен отказать в принятии заявления о вынесении судебного приказа, если из заявления и приложений к нему документов усматривается, что требование не является бесспорным. О спорности заявленных требований может свидетельствовать, в частности, поступление от должника возражений относительно данных требований, в том числе до вынесения судьей судебного приказа¹².

Цель приказного производства — обеспечить принудительное исполнение обязательств, достоверно подтвержденных письменными документами, и оперативно защитить интересы заявителя. Средством возбуждения приказного производства является не административное исковое заявление, а заявление о вынесении судебного приказа, которое подается в суд по общим правилам подсудности, установленным КАС РФ. Это производство осуществляется в ускоренном порядке без проведения судебных заседаний и без вызова сторон, а круг доказательств ограничивается только представленными взыскателем письменными доказательствами, т.е. не используется институт объяснения сторон, вещественных доказательств.

В связи с этим в процессуальной науке высказывается мнение, что приказное производство — это не вид судопроизводства, а допроцессуальная, альтернативная процедура, осуществляемая судьей в целях ускоренной защиты права и установления спорности или бесспорности требования взыскателя [4. С. 214].

В пользу этой точки зрения, на наш взгляд, свидетельствует тот факт, что законодатель не относит приказное производство к формам судебного разбирательства: в ст. 140 КАС РФ он выделяет две формы судебного разбирательства: а) в судебном заседании и б) без проведения судебного заседания в порядке упрощенного (письменного) производства. Согласно ч. 2 ст. 123.5 КАС РФ судебный приказ выносится *без судебного разбирательства* и вызова сторон по результатам исследования представленных доказательств. Если следовать логике этого положения,

¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. № 222. 03.10.2016. (п. 49).

приказное производство осуществляется не просто вне судебных заседаний, но и вне судебного разбирательства и не относится к какой-либо форме судебного разбирательства. Исходя из этого можно сделать вывод, что приказное производство по административным делам является неисковой, допроцессуальной процедурой, альтернативной судебному разбирательству.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) В современной литературе этот вид административного судопроизводства обозначается также как судебное санкционирование [5. С. 232–235].
- (2) В законодательстве отдельных государств такой вид ускоренного производства по административным делам однозначно обозначается как письменное производство, например, ст. 114 и ст. 245 Административно-процессуального закона Латвии 2001 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Талыкин Е.А.* Цивилистический процесс как категория перспективного развития правовой системы // Современное право. 2016. № 4. С. 49–53.
- [2] *Папулова З.А.* Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве. М.: Infotropic Media, 2014. 184 с.
- [3] *Sala Sánchez P., Xiol Ríos J.A., Fernández Montalvo R.* Derecho Procesal Administrativo. Comentarios integrales a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Tomo III: Procedimiento y recursos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Arts. 52 a 85). Barcelona: Bosch, S.A. 2013. 614 p.
- [4] *Ефимова В.В.* Арбитражное процессуальное право. М.: Дашков и К, 2009. 432 с.
- [5] *Зеленцов А.Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 399 с.

THE SUMMARY PROCEDURE IN THE ADMINISTRATIVE LAW: EXPERIENCE OF COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

A.B. Zelentsov

Russian Peoples' Friendship University
Law Institute
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The author focuses upon the features of the summary procedure (written proceeding) concerning administrative matters of the Code of Administrative Procedure of Russian Federation and reveals its place in the system of special procedures.

The author dwells on the concepts of summary, simplified and reduced proceedings in the context of comparative analysis of the administrative procedural legislation of some foreign countries. Furthermore, article stresses the need to give particular status to the summary procedure. Notes that in modern States there is the well-known variety of different approaches to the use of summary, simplified and reduced proceedings their legal frameworks and subject sphere.

Nonetheless, the wide use such proceedings under administrative procedure in various countries suggests, that in the modern context one of the major trends of development administrative procedure

law is expedite trials by simplifying procedures and the possibility of cutting down on the time required to hear administrative cases.

The tendency of development of the simplified forms of proceedings in the Russian Federation aimed at shortening the timelines of regarding cases and improving judicial efficiency of administrative judicial proceedings is reflected in the summary procedure (written proceeding) and in the writ proceedings.

Reveals the essential characteristic of the summary procedure (as written) such as: administrative process takes place without court hearings, without summons and hearing the parties in the shorter procedural time limits, based on written proof submitted by the parties.

Concluded that the refusal of to establish a list of cases of the summary procedure, meaning that it can be used for any administrative case if one of the following conditions set out in article 291 of the Code of Administrative Procedure of Russian Federation, as well in the cases specified in part 7 of article 150, in part 5 of article 216 and in part 2 of article 315 of the Code of Administrative Procedure of Russian Federation.

Also the comparative analysis of the summary procedure and writ proceeding is made. On the provisions of article 123.5 of the Code of Administrative Procedure of Russian Federation concluded that writ proceeding has a special nature, since the legislator defines this procedure outside the two judicial proceedings provided by article 140 of the Code of Administrative Procedure. Accordingly, it is suggested to consider the writ proceeding as pre-procedural, ex parte proceeding for settling disputes.

Key words: the Code of Administrative Procedure of Russian Federation; administrative justice; manners of administrative proceedings; the summary procedure (writ proceeding); simplified procedure; the application conditions of summary procedure; judgment according to the summary procedure; the administrative procedure law; court order; writ proceedings

REFERENCES

- [1] Talykin EA. Civil Procedure as a Category of Prospective Development of Legal System. *The Modern law*. 2016;(4):49–53. (In Russ.).
- [2] Papulova ZA. *Uskorennye formy rassmotreniya del v grazhdanskom sudoproizvodstve*. Moscow: Infotropic Media; 2014. (In Russ.).
- [3] Sala Sánchez P., Xiol Ríos JA., Fernández Montalvo R. *Derecho Procesal Administrativo. Comentarios integrales a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Tomo III: Procedimiento y recursos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Arts. 52 a 85)*. Barcelona: Bosch, S.A; 2013. (In Spanish).
- [4] Efimova VV. *Arbitrazhnoe protsessual'noe pravo*. Moscow: Dashkov i K; 2009. (In Russ.).
- [5] Zelentsov AB. *Administrativnaya yustitsiya. Obschaya chast'. Teoriya sudebnogo administrativnogo prava*. Moscow: YuNITI-DANA; 2015. (In Russ.).