



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 112 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан Н.А.Баланюк, Н.В.Лаврентьева, И.В.Попова и В.А.Чернышева

город Санкт-Петербург

21 января 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

с участием граждан Н.А.Баланюк, Н.В.Лаврентьева, И.В.Попова и В.А.Чернышева, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П.Беспаловой, представителя Совета Федерации – председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 112 КАС Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан Н.А.Баланюк, Н.В.Лаврентьева, И.В.Попова и В.А.Чернышева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации Ю.Г.Иваненко, от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 112 КАС Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, по ее письменному ходатайству суд присуждает с другой стороны расходы на оплату услуг представителя в разумных пределах; если сторона, обязанная возместить расходы на оплату услуг представителя, освобождена от их возмещения, указанные расходы возмещаются за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 13 июля 2016 года отменено вынесенное по административному исковому заявлению граждан Н.А.Баланюк, Н.В.Лаврентьева, И.В.Попова и В.А.Чернышева решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 29 марта 2016 года в той части, в какой этим решением было

удовлетворено требование административных истцов о признании незаконным одного из двух оспоренных ими распоряжений Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга об утверждении градостроительных планов земельных участков; в административном иске в целом отказано.

Привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица на стороне административного ответчика ООО «Воин-В», чье обращение послужило основанием для подготовки градостроительных планов земельных участков, направило в суд заявление о возмещении расходов на оплату услуг представителей в размере 90 230 рублей, указав, что оно, не имея штатного юриста, было вынуждено в целях отстаивания своих прав, которые могли быть затронуты решением суда о признании оспоренных правовых актов недействующими полностью или в части, заключить договоры об оказании юридических услуг и принимало активное участие в судебном процессе. Определением Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 18 апреля 2017 года в удовлетворении данного заявления отказано со ссылкой на то, что такие расходы в силу статей 38, 106 и 112 КАС Российской Федерации могут быть взысканы только в пользу стороны по административному делу, а не заинтересованного лица; иной подход вел бы к нарушению баланса интересов в ущерб интересам гражданина как слабой стороны в соответствующих правоотношениях; доказательств же злоупотребления правом при обращении административных истцов в суд заинтересованное лицо не представило.

Отменяя это определение, судебная коллегия по административным делам Санкт-Петербургского городского суда с учетом разъяснений, содержащихся в пункте 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 года № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела», пришла к выводу, что судебные издержки, понесенные заинтересованным лицом, участвовавшим в деле на стороне, в чью пользу принят итоговый судебный акт по делу, могут быть возмещены,

если такой акт фактически принят в защиту интересов заинтересованного лица, которое при этом активно осуществляло принадлежащие ему процессуальные права, способствуя принятию такого акта, в том числе в целях защиты своих интересов; в связи с этим заявление ООО «Воин-В» удовлетворено частично: с каждого из административных истцов взыскано в его пользу по десять тысяч рублей (апелляционное определение от 25 мая 2017 года).

По мнению заявителей, статья 112 КАС Российской Федерации противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (часть 2), 56 (часть 3) и 123 (часть 3), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому данной норме правоприменительной практикой, она допускает взыскание с административных истцов – граждан, которым отказано в удовлетворении административного иска о признании решения государственного органа незаконным, расходов на оплату услуг представителя, понесенных заинтересованным лицом, выступавшим в административном деле на стороне административного ответчика – государственного органа.

Таким образом, исходя из требований статей 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является статья 112 КАС Российской Федерации постольку, поскольку на ее основании решается вопрос о возмещении административными истцами расходов на оплату услуг представителя, понесенных заинтересованным лицом, участвовавшим в административном деле об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти (органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего) на стороне административного ответчика, в пользу которого принят итоговый судебный акт по административному делу.

2. Конституция Российской Федерации, признавая человека, его права и свободы высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваемой правосудием, гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, включая возможность обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (статьи 2 и 18; статья 46, части 1 и 2). Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, право на судебную защиту выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод, что предопределено особой ролью судебной власти и вытекающими из статей 18, 118, 120 (часть 1), 125, 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации ее прерогативами по осуществлению правосудия, в том числе судебного контроля за законностью решений и действий (бездействия) субъектов публичной власти.

Право на судебную защиту, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего общеправовым требованиям равенства и справедливости. Вместе с тем из этого не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению способов и процедур судебной защиты, которые определяются федеральными законами с учетом особенностей отдельных категорий дел. Соответственно, на федеральном законодателе лежит обязанность по созданию полноценного законодательного механизма реализации права на судебную защиту. Отсутствие такого механизма влекло бы умаление этого права, поскольку связано с его непропорциональным ограничением, снижением его конституционных гарантий, т.е. нарушало бы статью 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи

с ее статьей 55 (часть 3) (постановления от 22 апреля 2011 года № 5-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 31 марта 2015 года № 6-П и др.).

Это в полной мере относится к возмещению судебных расходов как существенному элементу обеспечения посредством судебной защиты восстановления нарушенных или оспоренных прав, в том числе находящихся под защитой статьи 42 Конституции Российской Федерации.

3. Согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации, конкретизирующему конституционные установления, в состав лиц, участвующих в административном деле, включены стороны, заинтересованные лица, прокурор, а также органы, организации и лица, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц или неопределенного круга лиц (статья 37).

Применительно к производству по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 22 КАС Российской Федерации) административными истцами выступают гражданин, организация, иные лица, которые обратились в суд в защиту своих прав, свобод, законных интересов либо в интересах которых подано заявление прокурором, органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом, организацией или гражданином, либо прокурор, орган, осуществляющий публичные полномочия, или должностное лицо, иные органы, организации и лица, обратившиеся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций, а административными ответчиками – орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемое решение либо совершившие оспариваемое действие (бездействие) (статьи 38 и 218 КАС Российской Федерации).

Природа указанной категории административных дел такова, что подлежащие оспариванию в порядке главы 22 КАС Российской Федерации решения органов государственной власти могут выступать необходимым элементом правового режима осуществления гражданами и организациями тех или иных видов деятельности. Одновременно они могут затрагивать интересы других лиц, имеющих отношение к такой деятельности. В связи с этим не исключены ситуации, когда оспаривание решения органа публичной власти является, по существу, формой процессуального опосредования порождаемой этим решением коллизии между материальными интересами стороны по административному делу и лица, чьи права и обязанности могут быть затронуты при разрешении административного дела, в частности гражданина или организации, о правах и обязанностях которых принят (права и обязанности которых затрагивает) индивидуальный правовой акт, оспариваемый другими лицами в порядке административного судопроизводства. Такие граждане и организации имеют процессуальный статус заинтересованных лиц (статьи 37 и 47 КАС Российской Федерации) и в этом качестве участвуют в деле, будучи наделенными соответствующими правами и неся определенные обязанности.

Заинтересованные лица вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела в суде первой инстанции, по собственной инициативе вступить в административное дело на стороне административного истца или административного ответчика, если этот судебный акт может повлиять на их права или обязанности по отношению к одной из сторон, а равно могут быть привлечены к участию в административном деле по ходатайству лиц, в нем участвующих, или по инициативе суда. Заинтересованные лица пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности одной из сторон, за исключением права на изменение основания или предмета административного иска, отказ от иска и его признание, заключение

соглашения о примирении, подачу встречного административного иска (части 2 и 3 статьи 47 КАС Российской Федерации).

Таким образом, заинтересованные лица, не имея самостоятельного материально-правового притязания относительно предмета спорного правоотношения, вместе с тем способны защитить собственные материально-правовые интересы, на которые судебный акт по делу может определенным образом повлиять, в том числе с учетом возможного в будущем спора между заинтересованным лицом и одной из сторон по административному делу. Для заинтересованного лица участие в административном деле приобретает значение способа отстаивания своих прав и свобод, если признание судом оспариваемого решения органа публичной власти незаконным может, помимо прочего, блокировать осуществляемую этим лицом деятельность, для которой наличие такого решения является обязательным.

3.1. Поскольку стороны и заинтересованные лица вправе вести административные дела в суде через представителей, постольку предполагается необходимость урегулирования порядка и условий возмещения расходов на оплату услуг представителя, понесенных сторонами и заинтересованными лицами.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (глава 10) относит к судебным расходам, т.е. затратам, понесенным в целях реализации права на доступ к правосудию участниками процесса в ходе рассмотрения административного дела, государственную пошлину и издержки, которые связаны с рассмотрением дела и перечень которых не является исчерпывающим (статьи 103 и 106). При этом в сфере административного судопроизводства действует, если специально не оговорено иное, общий порядок распределения судебных расходов между сторонами, предполагающий, как это установлено частью 1 статьи 111 КАС Российской Федерации, что стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы, за исключением случаев, предусмотренных статьей 107 и частью 3

статьи 109 данного Кодекса. К издержкам, связанным с рассмотрением административного дела, данный Кодекс относит и расходы на оплату услуг представителя (пункт 4 статьи 106), присуждаемые судом стороне, в пользу которой состоялось решение суда, по ее письменному ходатайству с другой стороны в разумных пределах. Если же сторона, обязанная возместить расходы на оплату услуг представителя, освобождена от их возмещения, указанные расходы возмещаются за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (статья 112).

Тем самым Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации прямо закрепляет возможность возмещения судебных расходов стороне в административном деле, в чью пользу состоялся итоговый судебный акт. Однако данный Кодекс, регулируя процессуальный статус заинтересованного лица и признавая, что оно пользуется правами и несет обязанности стороны, не позволяет однозначно распространить на него и положения о возмещении судебных расходов, поскольку такое возмещение не рассматривается буквально как процессуальное право стороны, а порядок возмещения судебных расходов, понесенных заинтересованным лицом, выступавшим на стороне, в пользу которой состоялся итоговый судебный акт, не имеет вступившего в силу на момент принятия настоящего Постановления специального законодательного урегулирования.

3.2. Обращаясь ранее к вопросам возмещения судебных расходов, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции.

Возмещение судебных расходов осуществляется той стороне, в пользу которой вынесено решение суда, и на основании того судебного акта, которым спор разрешен по существу. При этом процессуальное законодательство исходит из того, что критерием присуждения судебных расходов является вывод суда о правомерности или неправомерности заявленного истцом требования. Данный вывод, в свою очередь, непосредственно связан с содержащимся в резолютивной части судебного акта выводом о том, подлежит ли иск удовлетворению, поскольку только

удовлетворение судом требования подтверждает правомерность принудительной реализации его через суд и влечет восстановление нарушенных прав и свобод, что в силу статей 19 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и приводит к необходимости возмещения судебных расходов (определения от 19 октября 2010 года № 1349-О-О, от 21 марта 2013 года № 461-О, от 22 апреля 2014 года № 807-О, от 24 июня 2014 года № 1469-О, от 23 июня 2015 года № 1347-О, от 19 июля 2016 года № 1646-О, от 25 октября 2016 года № 2334-О и др.).

В случаях, когда возмещение судебных расходов законом не предусмотрено, лицо не лишено возможности добиваться возмещения причиненных ему убытков в самостоятельном процессе, если для этого имеются основания, предусмотренные статьей 15 ГК Российской Федерации, что соотносится с требованиями Конституции Российской Федерации, ее статьи 19 (часть 1) о равенстве всех перед законом и судом и статьи 35 (часть 1) об охране права частной собственности законом (определения от 20 февраля 2002 года № 22-О, от 25 февраля 2010 года № 317-О-О, от 25 ноября 2010 года № 1560-О-О, от 29 сентября 2011 года № 1150-О-О и др.).

Из права на судебную защиту вытекает общий принцип, в силу которого правосудие нельзя было бы признать отвечающим требованиям равенства и справедливости, если расходы, понесенные в связи с судебным разбирательством, ложились бы на лицо, вынужденное прибегнуть к судебному механизму обеспечения принудительной реализации своих прав, свобод и законных интересов, осуществление которых из-за действий (бездействия) другого лица оказалось невозможно, ограничено или сопряжено с несением неких дополнительных обременений. При этом не исключается дифференциация федеральным законодателем правил распределения судебных расходов, которые могут иметь свою специфику, в частности в зависимости от объективных особенностей конкретных судебных процедур и лежащих в их основе материальных правоотношений (Постановление от 11 июля 2017 года № 20-П).

По смыслу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, возмещение судебных расходов ответчику (административному ответчику) и третьим лицам (заинтересованным лицам), вступившим в дело на его стороне, обуславливается не самим по себе процессуальным статусом лица, в чью пользу принят судебный акт, разрешивший дело по существу, а вынужденным характером затрат, понесенных лицом, которое было поставлено перед необходимостью участия в судебном разбирательстве, начатом по заявлению иного лица, обратившегося в суд для отстаивания своих прав, свобод и законных интересов. Соответственно, не может расцениваться как отступление от конституционных гарантий судебной защиты возмещение судебных расходов применительно к лицу, с правами и обязанностями которого непосредственно связано разрешение дела и которое участвовало в деле на стороне, в чью пользу принят судебный акт, если такие расходы, включая оплату услуг представителя, действительно были понесены, являлись необходимыми (вынужденными) и носят разумный характер.

4. Как следует из статей 1 (часть 1), 6 (часть 2), 17 (часть 3) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, принцип юридического равенства диктует необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, поскольку юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы. Законоположения, по своему содержанию или по форме не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению закрепленных статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления от 20 апреля 2009 года № 7-П,

от 6 декабря 2011 года № 27-П, от 29 июня 2012 года № 16-П, от 14 мая 2013 года № 9-П и др.).

На основании статьи 126 Конституции Российской Федерации в целях обеспечения единства практики применения судами законодательства, регулирующего порядок возмещения судебных расходов по гражданским, административным делам, экономическим спорам, Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что к судебным издержкам относятся расходы, которые понесены лицами, участвующими в деле, включая третьих лиц, заинтересованных лиц в административном деле (статья 94 ГПК Российской Федерации, статья 106 АПК Российской Федерации и статья 106 КАС Российской Федерации). Судебные издержки, понесенные третьими лицами (статьи 42 и 43 ГПК Российской Федерации, статьи 50 и 51 АПК Российской Федерации), заинтересованными лицами (статья 47 КАС Российской Федерации), участвовавшими в деле на стороне, в пользу которой принят итоговый судебный акт по делу, могут быть возмещены этим лицам исходя из того, что их фактическое процессуальное поведение способствовало принятию данного судебного акта. При этом возможность взыскания судебных издержек в пользу названных лиц не зависит от того, вступили они в процесс по своей инициативе либо привлечены к участию в деле по ходатайству стороны или по инициативе суда (пункты 2 и 6 постановления «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»).

В судебной практике сложился тем самым единый правовой режим возмещения судебных расходов для третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора по гражданским делам, и заинтересованных лиц, участвующих в административных делах. Возможность возмещения понесенных ими судебных издержек, в том числе расходов на оплату услуг представителя, связывается с тем, способствовало ли их процессуальное поведение принятию судебного акта в пользу

стороны, на которой они выступали, а на проигравшую сторону возлагается обязанность возместить соответствующие расходы.

Данный подход нашел отражение и в принятом в период рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации настоящего дела Федеральном законе от 28 ноября 2018 года № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступающем в силу, как следует из его статьи 21, со дня начала деятельности кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции, определяемого в соответствии с частью 3 статьи 7 Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции», согласно которой решение о дне начала деятельности таких судов принимает Пленум Верховного Суда Российской Федерации и официально извещает об этом не позднее 1 октября 2019 года. Данным Федеральным законом (пункт 34 статьи 20) статья 111 КАС Российской Федерации дополнена частями 2¹ и 2², устанавливающими, что судебные издержки, понесенные заинтересованными лицами, участвовавшими в деле на стороне, в пользу которой принят судебный акт, могут быть возмещены указанным лицам, если их фактическое процессуальное поведение способствовало принятию этого судебного акта; если заинтересованное лицо обжаловало судебный акт и в удовлетворении его жалобы отказано, судебные издержки, понесенные лицами, участвующими в деле, в связи с рассмотрением соответствующей жалобы, могут быть взысканы с заинтересованного лица.

Между тем позиция о допустимости применения единого правового режима возмещения судебных расходов для третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора в гражданском деле, и заинтересованных лиц в административном судопроизводстве не исключает необходимости учета объективных особенностей рассмотрения

дел об оспаривании в порядке главы 22 КАС Российской Федерации решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, имея в виду, что такое возмещение выступает процессуальным последствием для лица, правомерно, по его мнению, обратившегося в суд с административным иском заявлением о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов (часть 1 статьи 4 КАС Российской Федерации), если его требование признано по итогам судебного разбирательства необоснованным.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации возлагает обязанность доказывания законности оспариваемых решений, действий (бездействия) на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. По таким административным делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими решений, действий (бездействия), но обязаны: указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные решения, действия (бездействие); подтверждать сведения о том, что оспариваемым решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения; подтверждать иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований (часть 2 статьи 62).

Обязанность органа публичной власти доказывать законность оспариваемых решений, действий (бездействия) проистекает из его

обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, в силу которой оценка законности и обоснованности того или иного решения или действия должна быть дана самим органом еще до его принятия или совершения, и в правовом государстве, каковым является Российская Федерация, данная обязанность не может быть перенесена на какое-либо иное лицо.

К тому же следует иметь в виду, что в соответствии с пунктом 7 статьи 6, частью 2 статьи 14 и частью 3 статьи 62 КАС Российской Федерации при осуществлении административного судопроизводства, в том числе по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа публичной власти, суд – исходя из законодательного признания за ним активной роли, в частности исключаящей при рассмотрении таких дел его связанность основаниями и доводами заявленных истцами требований, – обязан принимать предусмотренные названным Кодексом меры для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении любых административных дел. При данных обстоятельствах установление связи права заинтересованного лица на возмещение судебных издержек исключительно с тем, способствовало ли его фактическое процессуальное поведение принятию судебного акта в пользу стороны, на которой оно выступало (хотя его процессуальное поведение, несомненно, значимо для решения вопроса о возмещении понесенных им судебных расходов), может, по сути, рассматриваться как поощрение административного ответчика и суда к неисполнению возложенных на них обязанностей при производстве по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа публичной власти и тем самым – побуждать заинтересованное лицо к принятию на себя всей полноты процессуального бремени доказывания законности оспоренных решений, действий (бездействия), чем может существенно осложнять определение оснований и условий возмещения ему понесенных судебных расходов, при условии, что они вынужденны и разумны.

Тем более недопустимы целенаправленные действия заинтересованного лица и административного ответчика, состоящие в увеличении расходов заинтересованного лица на представителя, с тем чтобы, возложив их в дальнейшем (в случае отказа в удовлетворении исковых требований) на административного истца, финансово обременить его в качестве своеобразной санкции за занятую при оспаривании решений, действий (бездействия) органа публичной власти позицию и тем самым воспрепятствовать его деятельности по защите своих прав, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц путем оспаривания в судебном порядке решений, действий (бездействия) органа публичной власти, в том числе затрагивающих права заинтересованного лица. Соответственно, выявление судом при разрешении вопроса о судебных издержках признаков таких действий обязывает суд разрешить вопрос о разумности судебных расходов.

Иное означало бы, что в системе действующего административно-процессуального регулирования – даже с учетом сложившегося на основе судебного истолкования правового режима возмещения судебных расходов заинтересованных лиц, участвующих в административных делах, – не обеспечивается надлежащий уровень правовой определенности применительно к возмещению расходов на оплату услуг представителя, понесенных заинтересованным лицом, участвующим на стороне административного ответчика – органа публичной власти в деле об оспаривании решений, действий (бездействия) данного органа, притом что сама по себе возможность такого возмещения не отступает от конституционных требований.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, в том числе в постановлениях от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 января 2007 года № 1-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 8 ноября 2016 года № 22-П и от 8 декабря 2017 года № 39-П, в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование применяемых нормативных положений. Это предполагает, что в процессе

реализации дискреционных полномочий по определению норм, подлежащих применению в конкретном деле, суд должен следовать такому варианту их толкования и применения, при котором исключается возможность ущемления гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина.

Сам факт отсутствия в системе правового регулирования специальных норм, закрепляющих порядок возмещения расходов на оплату услуг представителя заинтересованному лицу, участвующему в административном деле на стороне административного ответчика – органа публичной власти при оспаривании его решений, действий (бездействия), не предопределяет такого применения статьи 112 КАС Российской Федерации, при котором соответствующая обязанность с неизбежностью ложилась бы на административного истца без учета специфики административного судопроизводства по данной категории дел. С необходимостью выработки критериев дифференцированного подхода к определению оснований и условий возмещения судебных расходов в административном судопроизводстве связано дальнейшее совершенствование правового механизма в этой сфере.

5. Таким образом, статья 112 КАС Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку – по выявленному в настоящем Постановлении своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего административно-процессуального регулирования и с учетом сложившейся правоприменительной практики – она предполагает возможность присуждения судом с административного истца расходов на оплату услуг представителя, понесенных заинтересованным лицом, участвовавшим в административном деле об оспаривании решений, действий (бездействия) органа публичной власти на стороне административного ответчика, в пользу которого принят итоговый судебный акт по административному делу, когда фактическое процессуальное поведение заинтересованного лица способствовало принятию данного судебного акта.

Иное понимание статьи 112 КАС Российской Федерации не соответствовало бы природе и задачам административного судопроизводства, препятствовало бы обеспечению доступности правосудия и защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (статья 3 данного Кодекса), придавая издержкам административного истца непрогнозируемый характер и создавая преграду для доступа к правосудию лиц, обоснованно полагающих свои права нарушенными, но не обладающих достаточными материальными средствами, и тем самым порождая условия, снижающие уровень гарантий судебной защиты прав и свобод, ослабляющие судебный контроль над публичной властью.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать статью 112 КАС Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего административно-процессуального регулирования и с учетом сложившейся правоприменительной практики – она предполагает возможность присуждения судом с административного истца расходов на оплату услуг представителя, понесенных заинтересованным лицом, участвовавшим в административном деле об оспаривании решений, действий (бездействия) органа публичной власти на стороне административного ответчика, в пользу которого принят итоговый судебный акт по административному делу, когда фактическое процессуальное поведение заинтересованного лица способствовало принятию данного судебного акта, при условии, что:

судебные расходы, понесенные на оплату услуг представителя, являлись необходимыми (вынужденными) и возмещаются в разумных пределах;

участие заинтересованного лица в административном деле на стороне административного ответчика является надлежащим способом защиты своих прав, свобод и законных интересов, а судебный акт по делу влечет юридические последствия для заинтересованного лица в виде сохранения или прекращения (сокращения, изменения содержания и объема) его прав и обязанностей;

расходы на оплату услуг представителя, понесенные заинтересованным лицом, не были обусловлены исключительно целью воспрепятствовать деятельности административного истца по защите своих прав, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц путем оспаривания в судебном порядке решений, действий (бездействия) органа публичной власти, в том числе затрагивающих права заинтересованного лица.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл статьи 112 КАС Российской Федерации является общеобязательным, что исключает любое иное ее истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, принятые по делу граждан Баланюк Натальи Анатольевны, Лаврентьева Николая Владимировича, Попова Ильи Васильевича и Чернышева Владимира Анатольевича на основании статьи 112 КАС Российской Федерации в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации



№ 6-П