

УДК 347.9

DOI: 10.17223/22253513/22/15

Г.Л. Осокина

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ДЕЛ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ

*В статье исследуется правовая природа дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок на основе анализа конвенционных и конституционных норм, а также норм Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и Кодекса административного судопроизводства РФ.*

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный иск.

Дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок представляют собой относительно новую для российского законодательства и правоприменительной практики категорию дел административного (глава 26 КАС РФ) и арбитражного судопроизводства (глава 27.1 АПК РФ). Её появление было предопределено вступлением Российской Федерации в Совет Европы и ратификацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [1. Ст. 2143, 163].

В соответствии со ст. 1 указанной Конвенции Россия приняла на себя обязательство по обеспечению каждому, находящемуся под её юрисдикцией, прав и свобод, определенных в разделе I Конвенции. Согласно п. 1 ст. 6 раздела I Конвенции «каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в *разумный срок* независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» (выделено мной. – Г.О.).

Правовой фундамент производства по делам о присуждении компенсации был заложен двумя федеральными законами: «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ [2. Ст. 2144] и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ [2. Ст. 2145]. С момента вступления в силу указанных законов порядок рассмотрения и разрешения дел о присуждении компенсации регулировался главой 22.1 ГПК РФ и главой 27.1 АПК РФ. Вопросы правоприменения судами общей и арбитражной юрисдикции соответствующих глав ГПК РФ и АПК РФ разъяснялись в совместном постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64 «О некоторых во-

просах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [3. С. 1–10]. Данное постановление впоследствии утратило силу в связи с изменением правового регулирования компенсационного производства [4. С. 29, п. 66].

Отсутствие в законах 2010 г. чёткой и недвусмысленной позиции законодателя по вопросу о правовой природе дел о присуждении компенсации породило дискуссию о характере дел компенсационного производства. Суть дискуссии сводилась к тому, что одни авторы, с теми или иными оговорками, квалифицировали дела о присуждении компенсации как *исковые* [5. С. 4; 6. С. 15]. Другие категорически отрицали исковой характер дел о присуждении компенсации, рассматривая компенсационное производство, с некоторыми оттенками в нюансах, как разновидность *неисковых производств* [7. С. 27–28; 8. С. 46–47].

Весьма любопытен тот факт, что совместное постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64, содержавшее пространные разъяснения по отдельным вопросам практики рассмотрения и разрешения компенсационных дел, обходило молчанием главный вопрос – вопрос о правовой природе таких дел. Это означало, что в тот период высшие судебные органы Российской Федерации не придавали особого значения вопросу о правовой природе дел о присуждении компенсации, полагая, видимо, что для правильного их рассмотрения и разрешения судами вполне достаточно положения о том, что указанная категория дел рассматривается судами по *общим правилам искового производства с особенностями, установленными специальными главами* (главой 22.1 ГПК РФ и главой 27.1 АПК РФ) и *Законом о компенсации № 68-ФЗ*.

Нежелание законодателя и высших судебных инстанций страны прямо обозначить свою позицию по вопросу о правовой природе дел о присуждении компенсации негативно сказывалось на качестве законодательного материала и судебной практике по его применению.

Положение кардинально изменилось в связи с принятием и введением в действие Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ) от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [9. Ст. 1391].

С момента введения в действие КАС РФ [10. Ст. 1392] производство по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок стало регулироваться главой 26 КАС РФ и по-прежнему продолжает регулироваться главой 27.1 АПК РФ. Глава 22.1 ГПК РФ была признана утратившей силу [11. Ст. 1393].

Принципиальное отличие главы 26 КАС РФ от главы 22.1 ГПК РФ состоит в том, что законодатель прямо относит дела о присуждении компенсации к *исковым*, поскольку широко использует в тексте нового законодательного акта исковую терминологию: право на обращение в суд с *административным иском* (ст. 4, ч. 1 ст. 250 КАС РФ), *административный истец* и *административный ответчик* (ст. 38 КАС РФ), *административный иск* (ч. 5 ст. 39 КАС РФ). Исковая терминология присутствует и в разъяснениях Пленума ВС РФ, посвященного как вопросам применения норм главы

26 КАС РФ [5. Абзац 3 подп. «б» п. 2, пп. 5, 59 и др.], так и общим вопросам применения судами КАС РФ [12. Пункты 8, 10, 12, 13, 27].

Несмотря на непривычное, нетрадиционное для законодательства и судебной практики словоупотребление «административный иск», использование данного термина, как и иной исковой терминологии в производстве по делам о присуждении компенсации, представляется вполне уместным и обоснованным, поскольку адекватно отражает юридическую сущность, правовую природу дел о компенсации.

В соответствии с разделом IV Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»<sup>1</sup> одним из основных аспектов качества правосудия является осуществление судопроизводства и исполнение судебного акта в *разумный срок*. В связи с этим для правильного применения норм, регламентирующих производство по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, важное значение имеет ясное представление законодателя и правоприменителя о правовой природе и соответствующее ей определение юридической сущности дел о присуждении компенсации.

Общеизвестно, что правовая природа любого юридического дела определяется природой, характером того правоотношения, из которого оно (дело) возникает. Правоотношение, из которого возникает требование о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, является, безусловно, *публично-правовым* по следующим причинам.

В соответствии с п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [1. Ст. 163], ч. 1 ст. 17, ст. 18 и 46 Конституции РФ [13. Ст. 4398], п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [4. С. 16] *носителями права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок* выступают граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, обладающие при рассмотрении дела или исполнении судебного акта статусом участвующих в деле (исполнительном производстве) лиц. Праву на судопроизводство в разумный срок или праву на исполнение судебного акта в разумный срок противостоит, корреспондирует *обязанность государства в лице РФ* по созданию процессуальных условий для своевременного рассмотрения дела, а также обеспечения своевременного и эффективного исполнения судебных актов.

Таким образом, с момента возбуждения дела в порядке гражданского, арбитражного, административного или уголовного судопроизводства лица, попадающие под действие государственной юрисдикции, становятся носителями, субъектами особого права – права на судопроизводство в разумный срок

---

<sup>1</sup> Утверждено распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 40. Ст. 5474.

или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Этому праву противостоит обязанность государства обеспечить рассмотрение и разрешение юридического дела, а также исполнение судебного постановления в разумные сроки, т.е. без неоправданных задержек, которые могут подорвать доверие к суду и тем самым существенно повлиять на эффективность правосудия в целом.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение государством указанной выше обязанности ведет к нарушению права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. *Способом защиты* нарушенных прав граждан и организаций является *присуждение компенсации*. Как сказано в п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 29 марта 2016 г. № 11, *компенсация* представляет собой *меру ответственности государства*, которая преследует цель возмещения причиненного неимущественного вреда фактом нарушения процедурных условий, обеспечивающих реализацию указанных выше прав в разумный срок независимо от вины суда, иных должностных лиц и органов [4. С. 16]. Из этого следует, что *средством защиты* нарушенного права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок выступает *требование носителя нарушенного права или иного уполномоченного лица к суду о присуждении с государства компенсации в денежной форме* (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 Закона о компенсации, п. 62 постановления Пленума ВС РФ от 29 марта 2016 г. № 11), т.е. иск.

Поскольку правоотношение, из которого вытекает требование о компенсации, не основано на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности его участников, в рамках которого один из участников правоотношения (государство) реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику правоотношения [12. Абзац 4 пункта 1], такой иск является *административным*, а сами дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок являются *исковыми*. Такие дела возбуждаются в суде по требованию (административному иску) административного истца против административного ответчика к суду о защите нарушенного права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнения судебного акта в разумный срок путем присуждения компенсации.

Таким образом, идея административного иска как требования о защите субъективных публичных прав, которую выдвигали и обосновывали некоторые ученые [14. С. 17, 19–27, 34, 50, 54, 63, 73; 15. С. 89; 16. С. 109 и др.; 17. С. 54–58; 18. С. 45–48, 55–60, 62], наконец-то получила свое законодательное и практическое воплощение.

#### *Литература*

1. *Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»* от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 20 (Текст Конвенции см.: *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 2).
2. *Собрание законодательства РФ*. 2010. № 18.

3. *Бюллетень* Верховного Суда РФ. 2011. № 3.
4. *Постановление* Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // *Бюллетень* Верховного Суда РФ. 2016. № 5. С. 16–29.
5. *Грось Л.А.* О федеральных законах, принятых с целью обеспечить реализацию права на судопроизводство в разумный срок // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2010. № 9. С. 2–5.
6. *Зайцев С.В.* К вопросу защиты прав граждан и организаций от неправомерных действий государства в процессе осуществления правосудия // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2010. № 7. С. 11–16.
7. *Зарубина М.Н.* О некоторых вопросах отнесения производства о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного постановления в разумный срок к исковому виду гражданского судопроизводства // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2011. № 2. С. 25–29.
8. *Артебякина Н.А.* К вопросу о некоторых нарушениях приёмов правотворческой техники в гражданском процессуальном законодательстве (на примере главы 22.1 ГПК РФ) // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2012. № 9.
9. *Собрание* законодательства РФ. 2015. № 10.
10. *Федеральный закон* «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства РФ» от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // *Собрание* законодательства РФ. 2015. № 10.
11. *Федеральный закон* «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ // *Собрание* законодательства РФ. 2015. № 10.
12. *Постановление* Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // *Российская газета*. 2016. 3 окт., № 222.
13. *Собрание* законодательства РФ. 2014. № 31.
14. *Рязановский В.А.* Единство процесса. М.: Юрид. бюро «Городец», 1996. 74 с. (Впервые опубликована в г. Иркутске в 1920 г., переиздана в г. Харбине в 1924 г.).
15. *Клейнман А.Ф.* Советский гражданский процесс. М.: Изд-во МГУ, 1954. 406 с.
16. *Проблемы* судебного права / Н.Н. Полянский [и др.] / под ред. В.М. Савицкого. М.: Наука, 1983. 223 с.
17. *Осокина Г.Л.* Проблемы иска и права на иск. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1989. 196 с.
18. *Осокина Г.Л.* Иск (теория и практика). М.: Городец, 2000. 192 с.

*Osokina Galina L.* Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

#### **ON LEGAL NATURE OF DAMAGE CASES**

Key words: administrative court procedure, administrative claim.

Damage cases for the violation of the right to court procedure within a reasonable time or the right to fulfilment of court rulings within a reasonable time represent a relatively new category of cases of administrative (Chapter 26 of the Code of Administrative Court Procedure) and arbitration court procedure (Chapter 27.1 of the Arbitration Procedure Code) both for Russian legislation and law enforcement practice. The emergence of this category was stipulated by the entry of the Russian Federation into the European Council and ratification of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. According to the Convention Russia assumed a commitment to ensure the right to court procedure within a reasonable time or the right to fulfilment of court rulings within a reasonable time to every subject (either a person or legal entity) under its jurisdiction.

While constituting a legal basis for court procedure in damage cases for the violation of the right to court procedure within a reasonable time or the right to fulfilment of court rulings within a reasonable time, laws of 2010 made no mentioning of the question about a legal nature of damage cases and this resulted in the discussion among scholars and practitioners. The very core of the discussion can be summarized by saying that some authors considered damage cases to be adversary proceedings while others denied the claim character of such cases. The discussion was brought to a close after new laws in the sphere of regulating proceedings in damage cases had been passed. First to be mentioned are the Code of administrative procedure in Russia dated 08.03.2015 and its Chapter 26 that widely used claim

terminology: administrative claim, administrative plaintiff and administrative defendant. The application of claim terminology by legislators is entirely appropriate and meritorious since it corresponds to a legal nature of damage cases.

Legal relations in damage cases are publicly legal since a bearer of the right to court procedure within a reasonable time or the right to fulfilment of court rulings within a reasonable time is against the duty of the state ex parte the Russian Federation to create the procedural conditions for a due exercising of the above rights. Compensation is a measure of responsibility of the state. Due to the fact that legal relations resulting in a claim as a demand to protect the violated right to court procedure within a reasonable time or the right to fulfilment of court rulings within a reasonable time « are not based on equality and autonomy of the will of its participants one of which (state) realizes its administrative and other public powers in respect to another participant», such a claim is an administrative one and the damage cases are claim cases.

### References

1. Russian Federation. (1998) Federal'nyy zakon "O ratifikatsii Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod i Protokolov k ney" ot 30 marta 1998 g. № 54-FZ [Federal Law № 54-FZ "On ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols" dated March 30, 1998]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 20
2. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. (2010) 18.
3. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF*. (2011) 3.
4. Russian Federation. (2016) Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 29 marta 2016 g. № 11 "O nekotorykh voprosakh, voznikayushchikh pri rassmotrenii del o prisuzhdenii kompensatsii za narushenie prava na sudoproizvodstvo v razumnyy srok ili prava na ispolnenie sudebnogo akta v razumnyy srok" [Resolution № 11 of the Plenum of the Supreme Court on March 29, 2016, "On some issues arising in proceedings for compensation for the violation of the right to trial within a reasonable time, or right in the performance of a judicial act within a reasonable time"]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF*. 5. pp. 16–29.
5. Gros, L.A. (2010) On federal laws adopted for the purposes of securing realization of the right to judicial proceeding within a reasonable time period. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess – Arbitration and Civil Procedure*. 9. pp. 2–5. (In Russian).
6. Zaytsev, S.V. (2010) On the issue of protection of rights of citizens and organizations from illegitimate actions of the state in the process of execution of justice. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess – Arbitration and Civil Procedure*. 7. pp. 11–16. (In Russian).
7. Zarubina, M.N. (2011) Some questions about determination of the procedure about awarding of compensation for violation of right to be entitled to a hearing within a reasonable time by court and of right to execute the court decision in a reasonable time as a claim a type of civil procedure. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess – Arbitration and Civil Procedure*. 2. pp. 25–29. (In Russian).
8. Artebyakina, N.A. (2012) To the issue of certain violations of the law-making techniques in civil procedural legislation (on example of chapter 22.1 of the RF Civil Procedure Code). *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess – Arbitration and Civil Procedure*. 9. (In Russian).
9. Russian Federation. (2015a) *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 10.
10. Russian Federation. (2015b) Federal'nyy zakon "O vvedenii v deystvie Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva RF" ot 8 marta 2015 g. № 22-FZ [Federal Law № 22-FZ "On introduction of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation" dated March 8, 2015]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 10.
11. Russian Federation. (2015c) Federal'nyy zakon "O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v svyazi s vvedeniem v deystvie Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii" ot 8 marta 2015 g. № 23-FZ [Federal Law № 23-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the introduction of the Russian Federation Code of Administrative Procedure" dated March 8, 2015]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 10.
12. Russian Federation. (2016) Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 27 sentyabrya 2016 g. № 36 "O nekotorykh voprosakh primeneniya sudami Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii" [Resolution № 36 of the Plenum of the Supreme Court on

September 27, 2016 “On some issues of application by courts of Administrative Procedure Code of the Russian Federation”], *Rossiyskaya gazeta*. 3rd October. 222.

13. Russian Federation. (2014) *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 31.

14. Ryazanovskiy, V.A. (1996) *Edinstvo protsessa* [The unity of the process]. Moscow: Gorodets.

15. Kleynman, A.F. (1954) *Sovetskiy grazhdanskiy protsess* [Soviet Civil Process]. Moscow: Moscow State University.

16. Savitsky, V.M. (ed.) (1983) *Problemy sudebnogo prava* [Problems of Judicial Law]. Moscow: Nauka.

17. Osokina, G.L. (1989) *Problemy iska i prava na isk* [Problems of claim and right of action]. Tomsk: Tomsk State University.

18. Osokina, G.L. (2000) *Isk (teoriya i praktika)* [The claim (theory and practice)]. Moscow: Gorodets.