

Чоткараев К.А., Арабаев Ч.И.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МАМЛЕКЕТТИК
БИЙЛИК ОРГАНДАРЫ ЖАНА АЛАРДЫН КЫЗМАТ АДАМДАРЫ
ТАРАБЫНАН КЕЛТИРИЛГЕН ЗЫЯНДЫН ОРДУН ТОЛТУРУУ
БОЮНЧА УКУКТУК КӨЙГӨЙЛӨР**

Чоткараев К.А., Арабаев Ч.И.

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПО ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА
ПРИЧИНЕННОГО ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ**

K.A. Chotkaraev, Ch.I. Arabaev

**LEGAL ISSUES FOR COMPENSATION TO HARM AND
AFFECTED TO STATE AUTHORITY'S OF THE KYRGYZ
REPUBLIC AND THEIR OFFICIALS**

УДК: 347.124(575.2)(04)

Макалада Кыргыз Республикасынын Жарандык кодексинин 999-беренесинде каралган компенсациянын негиздери жана шарттары талданат, келтирилген зыян үчүн компенсация төлөөнүн негизги механизмдери каралат. Мыйзамдык боштуктарга көңүл бурулат: тиешелүү мамлекеттик орган тарабынан реабилитацияланган жарандын бузулган укуктарын калыбына келтирүү жана ага компенсация төлөп берүү боюнча так механизмдердин болбогондугу, келтирилген зыянын кесепеттерине жана далилдөө үчүн тийиштүү жагдайларга карата принципиалдуу ыкмадагы тармактык укуктук жөнгө салуунун олуттуу айырмачылыгы; Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын өркүндөтүү боюнча бир катар сунуштар киргизилүүдө. Атап айтканда төлөтүп алуу механизмин түзүү сунушталган: алардын кызматкерлеринин өз аракеттери (аракетсиздиги) менен Кыргыз Республикасынын жарандарына моралдык жана материалдык зыян келтирүүгө жол берген органдар сот тарабынан белгиленген зыянды өз алдынча төлөп берүүгө милдеттүү, ал эми акча каражаты болбосо финансылык тартипти жана мамлекеттин учурдагы экономикасынын жоопкерчилигин бекемдөө үчүн соттун чечиминин жана аткаруу баракчасынын түп нускасын милдеттүү тиркөө менен ыйгарым укуктуу мамлекеттик органдарга кайрылууга милдеттүү.

Негизги сөздөр: мамлекет, мыйзамдар, мамлекеттик органдар, иш-аракеттер, мыйзамдуулук, зыян, ордун толтуруу, республикалык бюджет, бюджеттик каражаттар, тескөөчүлөр.

В статье анализируются основания и условия компенсации, предусмотренные нормами ст. 999 Гражданского кодекса КР, рассматриваются основные механизмы выплаты компенсации за причиненный вред. Обращается внимание на законодательные пробелы: отсутствие четких

механизмов восстановления нарушенных прав реабилитированного гражданина и выплаты ему компенсации соответствующим государственным органом, существенное расхождение отраслевого правового регулирования в принципиальных подходах к последствиям причинения вреда и надлежащим для доказывания обстоятельствам; вносится ряд предложений по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики. В частности предложено создание механизма взыскания, когда органы, сотрудники которого допустили своим действием (бездействием) причинение морального и материального вреда гражданам Кыргызской Республики, обязаны выплачивать установленный судом ущерб самостоятельно, а в случае отсутствия средств – обязаны в установленном порядке обратиться в уполномоченный государственный орган с соответствующим обоснованным ходатайством о дополнительном финансировании с обязательным приложением оригинала решения суда и исполнительного листа для укрепления финансовой дисциплины и ответственности в реалиях нынешней экономики государства.

Ключевые слова: государство, законы, государственные органы, действия, законность, ущерб, возмещение, республиканский бюджет, бюджетные средства, распорядители.

The article analyzed of the reasons and conditions for compensation provided for the provisions of Art. 999 of the Civil Code of the Kyrgyz Republic, considered the main mechanisms for the payment of compensation for harm caused. Attention is drawn to the legislative gaps: the lack of clear mechanisms for restoring the violated rights of a rehabilitated citizen and payment of compensation to him by the relevant State authority's, a significant discrepancy in sectoral legal regulation in principal approaches to the consequences of harm and the circumstances appropriate for proving; a number of suggestions are being made to improving the legislation of the Kyrgyz Republic. In

particular, it was proposed to create a collection mechanism, when the bodies, whose employees allowed by their action (inaction) to cause moral and material harm to the citizens of the Kyrgyz Republic, are obliged to pay the damage established by the court on their own, and in the absence of funds, they are obliged to apply to the authorized state body in accordance with the established procedure with in an appropriate substantiated application for additional financing with the obligatory attachment of the original court decision and a writ of execution to strengthen financial discipline and responsibility in the realities of the current state economy.

Key words: state, laws, state bodies, actions, legality, damage, compensation, republican budget, budget funds, managers.

В современных условиях законодательство Кыргызской Республики в части урегулирования отношений, которые возникают при взыскании морального и материального вреда, причиненного гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде или исправительных работ, дает возможность широкого понимания и применения данные норм.

Личные неимущественные права и нематериальные блага, принадлежащие гражданам от рождения, защищаются в Кыргызской Республике законом и судом. Именно эта защита позволяет пострадавшим гражданам требовать от государства возмещения морального вреда, предварительно доказав, что причиненные нравственные и моральные страдания – результат неправомерных действий со стороны органов государственной власти и их должностных лиц. Это право закреплено в конституционной норме о праве на «возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей» (ст. 39 Конституции КР) [1].

Данную конституционную норму расширяют и уточняют законы: «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» [2], «Об охране труда» [3], Гражданский [4] и Трудовой [5] кодексы, ряд подзаконных актов. Вся законодательная база строится на основе рекомендаций международных документов, ратифицированных Кыргызской Республикой: Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года (п.п. «а» п. 3 ст. 2 и п. 5 ст. 9, п. 6 ст. 14) [6], Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (п. 5 ст. 5) [7], Протокола №7 к данной Конвенции (ст. 3), – закрепляющих право

каждого, кто стал жертвой незаконного ареста, заключения под стражу или осуждения за преступление, на компенсацию. Так, в п. 5 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод подчеркивается, что «каждый, кто явится жертвой ареста или задержания в нарушение положений данной статьи, имеет обеспеченное юридической процедурой право на компенсацию» [8].

В ст. 5 нового Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года №20 под реабилитацией понимается «порядок восстановления прав и свобод лица, незаконно или необоснованно подвергнутого уголовному преследованию, и возмещения причиненного ему материального ущерба и (или) морального вреда» (ч. 33); под реабилитированным – «лицо, имеющее право на возмещение материального ущерба и (или) морального вреда, причиненного ему в связи с незаконным или необоснованным уголовным преследованием» (ч. 34) [9].

В Постановлении Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах судебной практики применения законодательства о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью» от 30 ноября 2006 года №14 указывается, что «право на возмещение вреда, причиненного здоровью, имеют потерпевшие лица, понесшие ущерб и в результате утратившие полностью или частично профессиональную трудоспособность, а при ее отсутствии – общую трудоспособность» [10].

Под *вредом, причиненным здоровью*, Пленум Верховного суда Кыргызской Республики предлагает понимать «незаконное уменьшение охраняемых законом нематериальных благ потерпевшего – жизни и здоровья, а также понесенные им в связи с этим убытки» [10]. При этом понятие «ущерб здоровью» охватывает не только вред, нанесенный физиологическим функциям организма потерпевшего (телесные повреждения), но и вред, причиненный психике потерпевшего, т.е. «неблагоприятные изменения в организме» [10]. Под *моральным вредом* в понимании ст. 16 Гражданского кодекса Кыргызской Республики следует понимать «моральные и / или физические страдания, которые испытывает гражданин в результате противоправного нарушения, ограничения или лишения его личных неимущественных прав и материальных благ» [4].

Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах судебной практики применения законодательства о компенсации морального вреда» от 4 ноября 2004 г. №11

предлагает судам при рассмотрении дел данной категории в первую очередь разбираться «в сути физических страданий, болезненных симптомах и негативных чувствах, указывающим на стойкое психическое неблагополучие и эмоциональную нестабильность, испытываемых пострадавшим, например, «в связи с телесным повреждением, вызванными причинением противоправных действий (бездействия)» [11]. Эти чувства могут быть вызваны, например, «незаконным посягательством на жизнь и здоровье; незаконным лишением или ограничением прав и свобод; разглашением семейных, личных или медицинских тайн; распространением информации, порочащей честь и достоинство гражданина; невозможностью продолжать полноценную активную жизнь и т.д.» [11].

Важно, что восстановление прав и законных интересов лиц, незаконно привлеченных к уголовной ответственности, является добровольным, т.е. реабилитированный сам определяет, какие права и в каком объеме должны быть восстановлены. Государство выступает лишь гарантом осуществления такой возможности. Поэтому вред, причиненный гражданину в результате уголовного преследования, возмещается государством в полном объеме независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда. Судебная практика по рассмотрению дел по искам граждан Кыргызской Республики по возмещению материального и морального вреда вследствие незаконного обвинения указанных лиц в совершении преступления органами дознания, органами, осуществляющими досудебное производство, прокуратуры и суда показывает обязательное привлечение Министерства финансов Кыргызской Республики в качестве ответчика, соответчика либо третьего лица.

Поскольку в действующем законодательстве Кыргызской Республики отсутствует четкий механизм, судебными органами ущерб и иные суммы по обязательствам государственных органов Кыргызской Республики взыскиваются с Министерства финансов Кыргызской Республики со ссылкой на то, что оно является главным распорядителем бюджетных средств государственных органов.

Основным нормативным документом на сегодняшний день, регламентирующим механизм возмещения компенсации пострадавшему лицу от противоправных действий органов государственной власти и их должностных лиц, является Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2020 год и прогнозе на 2021-2022 годы», который регламентирует, что «выплаты по ис-

полнительным листам по решениям судебных органов осуществляются за счет средств соответствующих министерств, государственных комитетов и административных ведомств» [12]. Согласно ч. 3 и 4 ст. 36 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», государственный орган, орган местного самоуправления обязан возместить причиненный ущерб за счет средств, предусмотренных для финансирования данного органа в соответствующем разделе бюджета [13].

Государственный орган, орган местного самоуправления, возместивший ущерб, может предъявить обратные требования (регресс) к лицу, которым непосредственно совершены неправомерные действия.

Кроме того, в настоящее время исполнение бюджета по министерствам и ведомствам осуществляется автоматизированной системой казначейства (АСК). Главные распорядители бюджетных средств (министерства и ведомства) осуществляют авторизацию в автоматической системе казначейства и производят распределение общей суммы кассового плана по получателям бюджетных средств и по статьям расходов (бюджетная классификация).

Также в соответствии с ч. 1 ст. 109 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики в процессе исполнения бюджетов главные распорядители бюджетных средств (министерства и ведомства) имеют право перераспределять средства в пределах общих ассигнований бюджетных средств между статьями экономической классификации расходов [14].

Органы внутренних дел, госбезопасности, прокуратура, финансовая полиция Кыргызской Республики и иные государственные и муниципальные органы являются главными распорядителями бюджетных средств, т.е. являются юридическими лицами, которые имеют свои обособленные финансовые средства и обладают соответствующими полномочиями по перераспределению выделяемых им бюджетных средств в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке. При этом республиканский бюджет утверждается законом ежегодно.

Видится необходимым создание механизма взыскания, когда органы, сотрудники которого допустили своим действием (бездействием) причинение морального и материального вреда гражданам Кыргызской Республики, обязаны выплачивать установленный судом ущерб самостоятельно, а в случае отсутствия средств – обязаны в установленном порядке обратиться в уполномоченный государственный

орган с соответствующим обоснованным ходатайством о дополнительном финансировании с обязательным приложением оригинала решения суда и исполнительного листа для укрепления финансовой дисциплины и ответственности в реалиях нынешней экономики государства.

Возмещение морального вреда является одним из способов защиты нарушенных прав и свобод гражданина, предусмотренных Гражданским кодексом Кыргызской Республики. Так, в 2018 году на выполнение требований исполнительных листов из госбюджета было выделено 1 172 850 сомов, а в 2019 году по 9 исполнительным документам – уже 1 509 576 сомов. Показательно, что 3 из 9 документов были переданы в Министерство внутренних дел на исполнение компенсации на общую сумму 577 587 сомов; основные траты взяло на себя Министерство финансов КР – из 9 исполнены 4 исполнительных документа на общую сумму 1 364 489 сомов [19]. Всего же с 2016 года по 2019 год государством было выплачено пострадавшим в качестве компенсации за причиненный вред 26 951 229,73 сомов [19]. Это сумма для республиканского бюджета довольно значительная.

Вместе с тем суды, при рассмотрении дел о возмещении вреда, довольно часто сталкиваются с тем, что некоторые нормы законодательства по данному вопросу требуют уточняющего разъяснения. Для более единообразного толкования закона, регулирующего защиту личных неимущественных прав и нематериальных благ граждан, Пленум Верховного суда в своем Постановлении «О некоторых вопросах судебной практики применения законодательства о компенсации морального вреда» от 4 ноября 2004 года №11 обязал суды обращать внимание на то, что «моральный вред гражданам, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами (ст. 998 ГК КР), а также причиненный противоправными действиями органом дознания, предварительного следствия, обвинения и судебного преследования (ст. 999 ГК КР), возмещается государством из республиканской казны (п. 2 ст. 225 ГК КР), из казны местного сообщества (п. 2 ст. 227 ГК КР) или определяется по наименованию бюджета, финансирующего орган, причинившего вред» [11].

Таким образом, возникает ведомственная заинтересованность государственных органов и отсутствует четкий механизм восстановления нарушенных прав реабилитированного гражданина.

Также необходимо обратить внимание на другой

аспект возмещения ущерба, причиненного управленческой деятельностью государства, который является дискуссионным в научных кругах из-за несостоятельности отраслевых подходов. Основное противоречие в институте возмещения вреда состоит в том, что в одном случае вред подлежит возмещению, если иное не предусмотрено законом. Например, нормы ст. 134 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики («Основания права на реабилитацию») не распространяются на лиц, «в отношении которых не применены исчерпывающие меры по обеспечению уголовного производства или действий, в результате которых судом изменен или отменен обвинительный приговор; дело было прекращено по следующим основаниям: 1) ввиду издания акта амнистии; 2) в связи с истечением срока давности; 3) с примирением с потерпевшим; 4) недостижением возраста ответственности или в отношении несовершеннолетнего, который хотя и достиг возраста, с которого наступает ответственность, но по объективным причинам он не мог в полной мере осознавать реальный характер и общественную опасность своих действий (бездействия); 5) принятие закона, исключаяющего преступность или наказуемость деяния» [9]. В ином случае ущерб подлежит возмещению только в случаях, предусмотренных законом (ч. 3 ст. 993 ГК КР). В то же время общая формула деликта предполагает любой вред как незаконный и виновный, если не доказано иное. Презумпция публично-правового регулирования требует в подавляющем большинстве случаев доказательств неправомерности и виновности действий субъекта власти, причинившего вред (ч. 2 ст. 993 ГК КР). Также к частному случаю можно отнести отсутствие необходимости устанавливать вину субъекта власти, который своими незаконными действиями причинил вред (ч. 1 ст. 999 ГК КР). Данная норма гарантирует «возмещение вреда в полном объеме независимо от вины должностных лиц за вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного уголовного преследования, незаконного применения задержания или подписки оставить в качестве меры пресечения незаконное наложение административного взыскания в виде ареста» [4].

Таким образом, как видим, в отраслевом законодательном регулировании наблюдается существенное несоответствие принципиальных подходов к последствиям причинения вреда и отношения к обстоятельствам, имеющим доказательную ценность. Все это определяет непрекращающийся научный поиск эффективного способа разрешения конфликта между инди-

видом и публичной властью, когда последний наносит ущерб государству в процессе своей деятельности. И здесь самые спорные вопросы связаны с определением противоправности (незаконности) действий причинителя вреда. Большинство ученых сходятся во мнении, что незаконность действия или бездействия субъекта, причинившего вред, является необходимым условием возникновения обязанности по его возмещению [15, с. 28; 16, с. 254; 17, с. 96]. В связи с этим кажется правильным предположить, что ущерб, причиненный правомерными действиями государственных органов, возмещению не подлежит. Однако если провести более глубокий анализ гражданского законодательства, логично сделать вывод, что компенсация такого ущерба тоже необходима. Этот вопрос сегодня активно обсуждается в гражданском праве. Некоторые исследователи предполагают, что государство несет прямую ответственность за возмещение ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов в связи с тем, что «должностные лица и государственные органы, невольно причиняя вред, все же действуют в интересах своего органа или государства в целом» [18, с.158].

В заключение сделаем краткие выводы:

1. В вопросах возмещения вреда, причиненного действиями государственных органов и их должностных лиц, следует обратить внимание на глубокую моральную сторону этой проблемы. Конечно, возмещение вреда и соответствующие материальные выплаты не могут полностью компенсировать субъективные страдания, но они важны как моральное удовлетворение, как ответный ход государства, которое признает ошибочность своих действий и предпринимает все меры по восстановлению нарушенной справедливости.

2. В то же время в действующем законодательстве есть определенные пробелы. В частности, не определены четкие механизмы восстановления нарушенных прав реабилитированного гражданина и выплаты ему компенсации соответствующим государственным органом. Предлагается: государственному органу, сотрудники которого допустили своим действием (бездействием) причинение морального и материального вреда гражданам Кыргызской Республики, выплачивать установленный судом ущерб самостоятельно, а в случае отсутствия средств – в установленном порядке обращаться в уполномоченный государственный орган с соответствующим обоснованным ходатайством о дополнительном финансировании с обязательным приложением оригинала решения су-

да и исполнительного листа для укрепления финансовой дисциплины и ответственности.

3. Среди законодательных пробелов отмечается существенное несоответствие в отраслевом законодательном регулировании принципиальных подходов к последствиям причинения вреда и отношения к обстоятельствам, имеющим доказательственное значение.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года [Текст] // Эркин-Тоо. - 2010. - 6 июля (№61).
2. Закон Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» от 6 января 2005 года №6 [Текст] // Эркин-Тоо. - 2005. - 14 янв. (№1).
3. Закон Кыргызской Республики «Об охране труда» от 1 августа 2003 года №167 [Текст] // Эркин-Тоо. - 2003. - 8 авг. (№59).
4. Гражданский кодекс Кыргызской Республики. Часть II от 5 января 1998 года №1 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/5>
5. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года №106 // Эркин-Тоо. - 2004. - 20 авг. (№67).
6. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года // Офиц. сайт ООН. Разд.: Конвенции [Эл.ресурс]. - Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года [Эл. ресурс]. - Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/konventsija-o-...osnovnykh/>
8. Протокол №7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 1 ноября 1988 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров, 1998. - №9.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года №20 [Текст] // Эркин-Тоо. - 2017. - 15 февр. (№23-28).
10. Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах судебной практики применения законодательства о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью» от 30 ноября 2006 года №14 [Эл. ресурс]. - Режим доступа: <http://doc.knigi-x.ru/22yuridicheskie/481403-1-postanovlenie-plenuma-verhovnogo-suda-kirgizskoy-respubliki-noyabrya-2006-goda-g-bishkek-nekotorih-voprosah-sudebnoy.php>
11. Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах судебной практики применения законодательства о возмещении морального вреда» от 4 ноября 2004г. №11 [Эл. ресурс]. - Режим доступа: <http://media.kg/wp-content/uploads/2016/08/>
12. Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2020 год и прогнозе на 2021-2022 годы» от 23 декабря 2019 года №143

- [Текст] // Эркин-Тоо. - 2019. - 24 дек. (№106).
13. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года №75 [Текст] // Эркин-Тоо. - 2016. - 7 июня (№49-50).
14. Бюджетной кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года №59 [Текст] // Эркин-Тоо. - 2016. - 25 мая (№44-45).
15. Глинц Е.М. К вопросу о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов [Текст]: дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.03 / Е.М. Глинц; [Место защиты: Рос. правов. акад. Мин-ва юстиции РФ]. - М., 2014. - 153 с.
16. Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях[Текст]: монография / Ю.Н. Андреев. - СПб: Изд-во «ЮридЦентрПресс», 2005. - 346 с.
17. Шиналиев Н.Н. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный налоговыми органами [Текст]: Дисс. ... к.ю.н: 12.00.03 / Н.Н.Шиналиев; [Место защиты: Всерос. гос. налог. академия МНС России]. - М., 2005. - 170 с.
18. Минаков И.А. Гражданско-правовое регулирование возмещения государством вреда, причиненного органами государственной власти и их должностными лицами [Текст]: дис. ... к.ю.н.: 12.00.03 / И.А. Минков; [Место защиты: Рос. правов. акад. Мин-ва юстиции РФ]. - М., 2006. - 202 с.
19. Служебная записка «Информация об исполнительных листах с 2016 по 2020 год» №06-2-8/1110 от 26 ноября 2020 года [Для служебного пользования].