

УДК 342.518.5(575.2):346.26

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ,  
РЕГУЛИРУЮЩЕМУ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

*Ч.Н. Сулайманова*

Рассматриваются отдельные нормы законодательства, устанавливающие имущественную ответственность государственных органов и должностных лиц за причинение вреда в сфере предпринимательства. Выявляется необходимость реформирования законодательной базы в исследуемой области с целью более детального регламентирования норм, реализующих принцип равенства участников гражданских правоотношений.

*Ключевые слова:* имущественная ответственность; государственные органы; должностные лица; предпринимательская деятельность.

---

**CIVIL LIABILITY OF OFFICIALS OF STATE BODIES UNDER THE LEGISLATION  
OF THE KYRGYZ REPUBLIC REGULATING BUSINESS ACTIVITY**

*Ch. N. Sulaimanova*

The article deals with separate norms of legislation that establish the property liability of state bodies and officials for causing harm in the field of entrepreneurship. Need of reforming of the legislative base for the explored area for the purpose of more detailed regulation of norms of the participants of civil legal relationship realizing the principle of equality comes to light.

*Keywords:* property responsibility; state bodies; officials; entrepreneurial activity.

Для достижения цели государственной политики в обеспечении эффективного функционирования рыночной экономики необходимо наличие реальных механизмов защиты прав и интересов субъектов предпринимательства. Современное предпринимательство нуждается в гарантиях защиты от противоправных действий или бездействий как со стороны участников гражданских правоотношений, так и со стороны государственной власти. В обществе вопрос о возможности защиты имущественных прав предпринимателей от неправомерных действий со стороны государства, в лице государственных органов и должностных лиц, поставлен под сомнение, что влечет за собой уменьшение экономического роста, ухудшение инвестиционного климата, снижение предпринимательской активности из-за кризиса доверия к власти.

Как отмечает С.А. Котляревский [1], воплощение принципа ответственности государства позволяет судить, насколько глубоко административный строй государства воспринял верховенство права.

Действия государства в лице государственных органов и должностных лиц, нарушающие позитивные права и интересы предпринимателей, являются правонарушениями, которые в свою очередь должны влечь юридическую ответственность независимо от того, кем данное правонарушение совершается.

Что касается имущественной ответственности государств, мировой опыт указывает на то, что их правовой статус в качестве предпринимателей не имеет существенных особенностей по сравнению с другими частными лицами. Так, С.Ю. Рипинский отмечает, что во всех странах институт ответственности государства является одним из принципов функционирования публичной власти и находит применение в судебной практике. Например, в странах романо-германской правовой семьи теория ответственности государств является более разработанной, а соответствующее законодательство – более строгим по отношению к государству, тогда как в странах англо-американской

системы права в большей или меньшей степени прослеживаются отголоски доктрины общего права об иммунитете государства [2, с. 37–38].

Одной из малоисследованных сфер гражданско-правовой ответственности в области предпринимательства, на наш взгляд, является имущественная ответственность правоохранительных органов за вред, причиненный физическим и юридическим лицам при осуществлении ими своих служебных обязанностей, а также в результате совершения неправомерных действий или бездействий, повлекших возникновение внедоговорной ответственности.

Так, часть вторая Гражданского кодекса Кыргызской Республики (далее ГК КР) [3] предусматривает ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами (ст. 998). Данная норма содержит положения о том, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответствующей государственной казны и казны местного сообщества, о чем делается ссылка на соответствующее регулирование в п. 2 ст. 225 и п. 2 ст. 227 ГК КР.

В гражданском законодательстве (в ст. 999 ГК КР) также детально конкретизирована ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Так, вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста, возмещается государством в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом, а вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если установлена вина судьи приговором суда, вступившим в законную силу.

ГК КР также содержит совершенно справедливое, на наш взгляд, положение (ст. 1009), в котором закрепляется право государства в порядке регресса к должностным лицам органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда,

причинившим вред, требовать обратного возмещения выплаченных средств, если их вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Необходимо отметить, что имущественная ответственность государственных органов и должностных лиц предусматривается рядом других законов. Предлагаем проанализировать некоторые из них.

Так, закон КР “О защите прав предпринимателей” от 1 февраля 2001 г. [4] регламентирует в ст. 22 вопросы ответственности государственных контролирующих органов и должностных лиц, в которой закреплено положение о том, что издание государственным или иным органом акта, не соответствующего его компетенции либо требованиям законодательства Кыргызской Республики, нарушающего права предпринимателя, может быть обжаловано в судебном порядке. А с момента установления вины в судебном порядке и в зависимости от тяжести правонарушения на должностные лица налагаются административные взыскания или они привлекаются к уголовной ответственности с лишением права занимать какую-либо должность в уполномоченных государственных органах. Что касается убытков, причиненных предпринимателю, включая упущенную выгоду, в результате неправомерных действий государственных контролирующих и иных органов либо их должностных лиц, нарушивших права предпринимателя, а также вследствие ненадлежащего осуществления такими органами либо их должностными лицами предусмотренных законодательством КР обязанностей по отношению к предпринимателю, подлежат возмещению этими органами и должностными лицами.

Следующий немаловажный нормативный правовой акт, регулирующий предпринимательскую деятельность, это закон КР “О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства” от 25 мая 2007 г. [5], где в ст. 20 устанавливается ответственность уполномоченных органов при проведении проверок. Согласно данной норме, так же как и в исследованном выше законе “О защите прав предпринимателей”, уполномоченные государственные органы и их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения своих функций и служебных обязанностей при проведении проверок, совершении противоправных действий (бездействия) несут ответственность в соответствии с законодательством КР, а должностные лица, совершившие противоправные действия (бездействие) при проведении проверок субъектов проверки, не вправе занимать какую-либо должность в уполномоченных государственных органах

после установления их вины в судебном порядке. Убытки, включая упущенную выгоду, также подлежат возмещению этими должностными лицами и уполномоченными государственными органами.

Закон КР “О конкуренции” от 22 июля 2011 г. [6] в ст. 16 предусматривает условия возмещения вреда с отсылкой регулирования данного вопроса гражданским законодательством. Так, “если принятым в нарушение антимонопольного законодательства актом государственного органа и органа местного самоуправления, в том числе антимонопольного органа, либо неисполнением или ненадлежащим исполнением указанными органами своих обязанностей причинены убытки хозяйствующему субъекту или иному лицу, эти убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством КР”.

Ст. 36 закона КР “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 г. [7] регулирует вопрос о материальной ответственности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Согласно данной норме, ущерб, причиненный служащим третьим лицам в результате незаконных действий (бездействия) при исполнении им должностных полномочий, подлежит возмещению государственным органом, органом местного самоуправления, в котором он состоит на службе, а государственный орган, орган местного самоуправления обязан возместить причиненный ущерб за счет средств, предусмотренных для финансирования данного органа в соответствующем разделе бюджета с правом регресса к лицу, которым непосредственно совершены неправомерные действия. Однако данный закон не ограничился стандартным содержанием нормы об имущественной ответственности и включил в ч. 7 исследуемой статьи императивное предписание о том, что уполномоченный государственный орган создает и ведет базу данных служащих и должностных лиц, причинивших материальный ущерб государству. Таким образом, законодатель ограничил возможность поступления на государственную службу лицам, совершившим незаконные действия (бездействия) при исполнении ими должностных полномочий. Согласно положению “О Государственной кадровой службе Кыргызской Республики” [8], вышеупомянутым уполномоченным государственным органом, который создает и ведет базу данных государственных и муниципальных служащих, причинивших материальный ущерб государству, а также осуществляет контроль возмещения ущерба, является Государственная кадровая служба.

Считаем необходимым также рассмотреть вопросы ответственности сотрудников органов

внутренних дел, обращаясь к специальному законодательству. Так, ст. 11 закона КР “Об органах внутренних дел Кыргызской Республики” от 11 января 1994 г. [9] содержит норму, в которой закреплено, что сотрудники органов внутренних дел в пределах своих полномочий самостоятельно принимают решения и в соответствии с законом несут ответственность за свои противоправные действия или бездействие. Закон также устанавливает, что действия сотрудника органов внутренних дел, формально подпадающие под признаки противоправного деяния, могут быть не признаны нарушением закона, если они совершены в состоянии оправданного профессионального риска. Данное положение дает возможность сотрудникам органов внутренних дел под прикрытием понятия оправданного профессионального риска совершать противоправные действия или бездействие. Чтобы не возникало вопросов в толковании “оправданного риска”, законодатель таковым признает следующее: если совершенное действие объективно вытекало из сложившихся обстоятельств, а законная цель не могла быть достигнута без совершения такого действия, и сотрудник органов внутренних дел, допустивший риск, предпринял в создавшейся обстановке все возможные меры для предотвращения причиненного вреда. А в то время как, согласно опросам населения, правоохранительные органы, включая органы милиции, имеют сегодня наиболее низкий уровень доверия [10], думается, что изложенное выше положение носит довольно дискреционный характер.

В п. 7 ч. 5 ст. 20 Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. [11] устанавливается право каждого, не подлежащее никакому ограничению, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей. Поскольку применение на практике конституционных принципов имущественной ответственности не совсем возможно, то реализация данного принципа в гражданском законодательстве и в специальных нормативных правовых актах оправдывает себя. Необходимо, на наш взгляд, обратить внимание на то, что вопрос возмещения вреда традиционно рассматривается как гражданско-правовой институт, а участие государственных органов в гражданских правоотношениях приравнивается к участию юридических лиц. Однако в вопросах ответственности прослеживается особое правовое положение государственных органов и их должностных лиц и носит специальный характер. Это обосновывается

тем, что возместить вред, причиненный государственными органами и их должностными лицами, нельзя на основании общих норм гражданского законодательства, так как регулируемые отношения носят административно-властный характер и не являются отношениями между юридически равными субъектами.

Считаем необходимым реформирование законодательной базы в области гражданско-правовой ответственности государственных органов за вред, причиненный физическим и юридическим лицам, с целью более детального регламентирования норм, реализующих принцип равенства участников гражданских правоотношений, в частности в области предпринимательства, и исключающих наличие дискреционных полномочий у должностных лиц.

#### *Литература*

1. *Котляревский С.А.* Власть и право: проблема правового государства / С.А. Котляревский. М., 1915. 420 с.
2. *Рипинский С.Ю.* Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям незаконными действиями (бездействием) органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.Ю. Рипинский. СПб., 2002. 203 с.
3. Часть II Гражданского кодекса Кыргызской Республики от 5 января 1998 года № 1 (в редакции законов КР от 8 июня 2017 года № 100) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.gov.kg>
4. Закон КР “О защите прав предпринимателей” от 1 февраля 2001 года № 15 (в редакции законов КР от 28 июля 2017 года № 152) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.gov.kg>
5. Закон КР “О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства” от 25 мая 2007 года № 72 (в редакции законов КР от 6 июня 2017 года № 98) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.gov.kg>
6. Закон КР “О конкуренции” от 22 июля 2011 года № 116 (в редакции закона КР от 28 июля 2017 года № 153) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.gov.kg>
7. Закон КР “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 года № 75 (в редакции закона КР от 28 июля 2017 года № 162) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.gov.kg>
8. Положение “О Государственной кадровой службе Кыргызской Республики”, утверждено указом Президента Кыргызской Республики от 30.09.2013 года № 198 [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.gov.kg>
9. Закон КР “Об органах внутренних дел Кыргызской Республики” от 11 января 1994 года № 1360-XII (в редакции закона КР от 27 апреля 2017 года № 64) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.gov.kg>
10. *Джакишев А.У.* О реформировании органов МВД Кыргызстана / А.У. Джакишев // Вестн. КРСУ. 2015. Т. 15. № 12. С. 135–138.
11. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (в редакции закона КР от 28 декабря 2016 года № 218) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.gov.kg>