

Айылчиева А.А.

к.ю.н., и.о. доцента,

директор Центра непрерывного образования и экспертизы КГЮА.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В настоящей статье исследованы нормы законодательства Кыргызской Республики, закрепляющие ответственность государства при осуществлении деятельности в гражданско-правовой сфере.

История создания и закрепления в различных источниках правовых норм насчитывает не одно тысячелетие. Лица, занимающиеся законотворческой деятельностью, в широком смысле слова, во все времена придавали огромное значение содержанию письменных предписаний, понимая, что от того насколько адекватно закон отражает реальную действительность, настолько он способен и эффективно воздействовать на нее. Законотворчество называли самой важной функцией власти. Именно «законодательство целиком обуславливает организацию и деятельность государства и его элементов; оно регулирует не только отношение отдельных лиц и целых групп между собой; но и отношение самого государства к гражданам, а вместе с тем и деятельность всех государственных учреждений»¹. И только в XIX веке в трудах выдающихся юристов было сформулировано не только ясное понимание роли законодательства в обществе, но и положено начало выработке определенных технических способов создания этих законов. Было осознано следующее положение: чтобы законодательство стало реальной силой, способной воздействовать на социальный быт необходимо выработать систему приемов и способов рациональной организации формулирования законов в соответствии с их сущностью и содержанием. В частности, К. Ильберт одним из первых отметил: «Когда на обсуждение законодательных учреждений или

¹ Кистяковский Б.А. Философия и социология права. – СПб., 1998. – С. 332.

общественного мнения поступает проект будущего закона, главное внимание критиков, конечно, обращено на содержание проекта и соответствие его запросам времени и политики. Сравнительно редко подвергается критическому разбору формальная, чисто техническая, сторона проекта, критика реже задается вопросом, – удачна ли форма выражения тех мыслей, которые проводятся в проект будущего закона, доступна ли она массе населения и не страдает ли она какими-нибудь недостатками. А между тем и эта сторона дела весьма существенна»².

В настоящее время для специалистов является бесспорным, что без разработки и применения на практике юридической (законодательной) техники невозможно создать эффективно действующий закон. Поскольку в одной статье невозможно охватить все аспекты технической стороны создания законов, автор предпринимает попытку лишь определить значение дефинитивных норм в структуре нормативного правового акта.

Бесспорным является положение, что именно языковыми средствами право воздействует на людей. Правовые предписания могут быть выражены только на языке терминов, значение которых должно быть максимально определенным. Невозможно не упомянуть, что проблема терминологии, свойственная любой отрасли знания, особенно актуальна именно для юриспруденции, так как это обусловлено самой природой права, эффективность применения которого во многом зависит от максимально точного изложения правовых предписаний. Одним из способов разрешения этой проблемы является включение дефинитивных норм (легальных определений наиболее важных базовых понятий) в текст законодательного акта. Такого рода формализация понятий привносит в правовое регулирование большую точность и определенность, что особенно важно в ситуации, когда значение правовых терминов не совпадает с их обыденным или доктринальным пониманием. Современный законодатель в целях повышения качества законов охотно использует именно этот прием юридической техники.

Обозначив значение дефинитивных норм для однозначного понимания и применения правил поведения, зададимся вопросом: почему законодатель избегает

² Ильберт К. Техника английского законодательства // Журнал министерства юстиции . – 1906. – № 9. – С. 57.

давать официальное определение термина. Можно ли это рассматривать как «простое» упущение с его стороны, «забывчивость», «заботу» о занятости ученых, которые должны будут разработать научное определение термина, или же здесь кроются более глубокие мотивы?

Обращаясь к главе 20 Гражданского кодекса Кыргызской Республики, которая названа «Ответственность за нарушение обязательств» мы вправе предположить, что изложение правовых предписаний предварит данное законодателем определение самого термина «ответственность» – наиболее сложного в юридической науке, вызывающего при его доктринальном формулировании не прекращающиеся споры. Но законодатель этого определения не дает. Возможно, отказ от использования дефинитивной нормы также является приемом законодательной техники умело используемой государством, с целью избежать ответственности по своим обязательствам перед гражданами и юридическими лицами. В этом случае нам предстоит раскрыть причины, побуждающие государство использовать именно такой прием.

В кыргызской правовой системе участниками гражданско-правовых отношений являются физические лица, юридические лица и публичные образования (государство и муниципальные образования). Причем традиционными основными участниками гражданского оборота, характеризующимися имущественной обособленностью, автономией воли и равенством, выступают физические и юридические лица, государство же является особым субъектом гражданских правоотношений. Необходимость участия государства в гражданском обороте не вызывает сомнения. Она была детально обоснована в работах многих юристов как зарубежных, так и советских³ и вслед за Л. Мишу ее можно выразить следующим образом: никакое государство не может выполнить своей политической миссии, если оно не будет иметь для этого необходимых средств, а эти средства могут ему принадлежать только как субъекту гражданского права, способному владеть и

³ Витквявичюс Л.П. Гражданская правоспособность советского государства. – Вильнюс. 1978; Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. – М., 1981; Пушкин А.А. Советское государство как субъект советского гражданского права. – Харьков, 1965; и др.

заключать договоры⁴. Специфическое положение государства как субъекта гражданско-правовых отношений можно определить через следующие признаки: государство само принимает законы, которыми должны руководствоваться все остальные субъекты гражданского права; оно может принимать административные акты, из которых возникают гражданско-правовые отношения независимо от воли другой стороны; государство сохраняет властные функции даже тогда, когда оно вступает в построенные на началах равенства гражданско-правовые отношения; пользуется иммунитетом⁵. Иными словами, государство, являясь, прежде всего, сувереном и в силу этого законодателем, способно создать себе такой правовой режим участия в гражданских правоотношениях, который будет максимальным образом отвечать его собственным интересам, часто в ущерб интересам частных лиц.

В настоящее время, несмотря на преобразование политической и экономической системы страны, изменение методов воздействия на экономические отношения, государство остается одним из важных участников гражданских правоотношений в силу того, что обладает многими материальными ресурсами на праве собственности. Публичное образование может вступать в разнообразные гражданско-правовые отношения. Прежде всего, государство может быть субъектом права собственности, более того, само государство определяет какое имущество может принадлежать ему на праве собственности. Так, Кыргызской Республике принадлежит большая часть непотребляемых природных ресурсов – земельные участки, недра, полезные ископаемые и т.п. Государство становится собственником имущества и при прекращении (в том числе принудительном) на него права частной собственности по основаниям, предусмотренным ст. 257 (в отношении бесхозяйных вещей), ст. 259 (находки), ст. 262 (безнадзорных животных), ст. 261 (кладов), ст. 283 (имущества, которое не может принадлежать данному собственнику), ст. 285 (бесхозяйственно содержимым культурных ценностей), ст. 286 (при реквизиции) и ст. 287 (при конфискации) ГК КР, а также в иных случаях. Словом, публичное

⁴ Цит. по: Витквявичюс Л.П. Гражданская правоспособность... – С. 8.

⁵ Гражданское право / Уч. пос., ч. 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., 1997. – С. 170.

образование до настоящего времени является одним из самых крупных собственников.

Обладая значительным имуществом на праве собственности, государство вынуждено управлять им, вступая в гражданско-правовые сделки. Государство может совершать любую сделку, кроме сделок со специальным субъектным составом (например, оно не может выступать в роли потребителя в договорах розничной купли-продажи, бытового подряда, в роли доверительного управляющего, участника договора коммерческой концессии). Достаточно часто государство выступает как участник сделок при эмиссии и обращении ценных бумаг, в том числе и государственных ценных бумаг в соответствии со ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О рынке ценных бумаг». Приобретая права и обязанности по сделке, государство одновременно становится субъектом ответственности, причем в силу ст. 168 ГК КР Кыргызская является участником гражданских правоотношений на равных началах с гражданами и юридическими лицами, следовательно, и нормы, регулирующие гражданско-правовую ответственность, на них распространяются в полной мере. Но двойственное положение данного субъекта (суверена и частного лица) позволяет государству, используя приемы законодательной техники (оставление дефинитивной нормы за рамками закона) избежать равной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств. Примером могут служить события, произошедшие в Российской Федерации 17 августа 1998 года, когда вследствие участия государства в гражданских отношениях (выпуск государственных краткосрочных облигаций) и невыполнения своих публичных функций (защиты и обеспечения устойчивости рубля, регулирования объема денежной массы в стране, поддержания покупательной способности рубля и др.) был причинен значительный имущественный ущерб гражданам и юридическим лицам, за который государство не признало себя ответственным⁶.

Следующий аспект участия государства в гражданских правоотношениях – это деликтные обязательства. Государство, будучи, прежде всего субъектом публичного

⁶ Завидов Д.Б. Ответственность государства за «обвал» рубля. О принципе «равной» и «неравной» ответственности // Конституционное и муниципальное право. – 1998. – № 1. – С. 25–27.

права и осуществляя свои публичные функции (управление, законотворчество, правосудие и др.) может причинить вред частным лицам. В этом случае в силу п. 3 ст. 14 Конституции Кыргызской Республики, ст.ст. 16, 998, 999 ГК Кыргызской Республики оно обязано возместить убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу. Закрепление на конституционном уровне обязанности государства возместить вред частному лицу свидетельствует о позитивных переменах в российском обществе. Напомним, что данный институт долгое время отсутствовал в советской правовой системе. Но анализ норм, регулирующих ответственность государства, свидетельствует о скрытом стремлении государства ответственности избежать. Обратимся к тексту закона. В отмеченных выше нормах ГК КР законодатель избегает даже употреблять термин «ответственность» или тем более «ответственность государства и муниципальных образований». В то время как содержание ст. 1001 ГК КР (за вред, причиненный несовершеннолетними, не достигшими четырнадцати лет отвечают родители или опекуны...), ст. 1002 ГК КР (несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет самостоятельно несут ответственность за причиненный вред на общих основаниях), ст. 1003 ГК КР (на родителя, лишенного родительских прав, суд может возложить ответственность...), ст. 1007 ГК КР (владелец источника повышенной опасности может быть освобожден от ответственности...), ст. 1008 ГК КР (лица, совместно причинившие вред, отвечают перед потерпевшим солидарно) показывает, что создателю закона известна вышеназванная правовая категория. Видимо, отсутствие термина «ответственность государства» в ст.ст. 998, 999 ГК КР также является одним из приемов юридической техники, позволяющих избегать этой самой ответственности или, по крайней мере, не акцентировать на ней внимания.

Отношение к категории «ответственность», тем более ее применение к отношениям, в которых одним из участников было кыргызское (советское) государство, долгое время было проблематичным. Можно привести несколько примеров из законодательной практики советского периода. В статье 89 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г., впервые была закреплена обязанность государства возместить имущественный вред,

причиненный гражданам незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, причем для реализации этой нормы требовалось принятие специального закона. Юристам, научным работникам и практикам понадобилось двадцать лет для того, чтобы доказать необходимость принятия данного закона. То есть государство, признавая себя ответственным в случае причинения вреда, фактически было не связано данной нормой, выпадало из сферы правового регулирования.

Следующий пример того же периода. В процессе всенародного обсуждения проекта последней Конституции СССР вносились предложения о скорейшей реализации правила об обжаловании в суд действий должностных лиц, нарушающих и ущемляющих права граждан. После принятия в 1977 г. Конституции СССР и закрепления этого правила в ч. 2 ст. 58 Конституции в плане законопроектных работ было предусмотрено издание в 1981 году закона, развивающего и конкретизирующего данную норму. Однако к указанному сроку закон не был издан: понадобилось девять лет, чтобы вопрос о принятии закона был вновь поставлен и включен в план законопроектных работ на 1990 г.

На основании вышеизложенных примеров можно отметить, что в качестве приема юридической техники долгое время использовался прием декларирования, с помощью которого государство, провозгласив принцип правового государства, а именно: принцип взаимной ответственности государства и личности, в то же время было неподвластно действию правовых норм. В настоящее время возможности прибегнуть к аналогичному приему у законодателя не исчезли, и слабая разработка института ответственности тому подтверждение.

Таким образом, используя приемы законодательной техники, включая дефинитивные нормы в текст закона или наоборот, оставляя их за рамками нормативного акта, избегая употреблять определенные категории или принимать специальные законы, государство способно проводить свою волю и создавать для себя наиболее льготный режим по сравнению с иными субъектами права. Отсутствие легального определения термина или категории «ответственность» в тексте ГК КР позволяет государству как активному участнику экономических отношений

(отношений собственности, договорных и деликтных отношений) избегать собственной ответственности перед гражданами и юридическими лицами. Препятствием на пути к расширению полномочий государства и их использованию в ущерб частным лицам способно стать только развитое гражданское общество. Именно оно предназначено указать на основную цель государства – обеспечить благо индивида.

Для достижения идеала – правового государства – требуется изменение действующего законодательства с учетом наиболее полного обеспечения интересов частного лица. В рамках гражданского законодательства необходимо прежде всего включить в текст закона легальное определение гражданско-правовой ответственности, а также изменить ст. 998 ГК КР изложив ее: «Государство (муниципальное образование) несет ответственность за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления. Вред возмещается за счет средств соответственно республиканского бюджета Кыргызской Республики, местного бюджета соответствующих субъектов Кыргызской Республики или бюджета муниципального образования». Аналогичным образом следует изменить и п.п. 1, 2 ст. 999 ГК КР, начиная их словами: «Государство несет ответственность...».