# ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВА ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ ПРИЧИНЕННОГО УЩЕРБА: АНАЛИЗ НАУЧНЫХ И ПРАКТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

**Бегмуродов Ихтиёр**
магистрант Ташкентского государственного
юридического университета
Электронная почта: Bekmurodovixtiyor411@gmail.com
Doi: https://doi.org/10.5281/zenodo.20444407

**Аннотация:** В данной статье анализируется правовая природа обязательства по возмещению вреда, причинённого незаконными действиями государственных органов гражданам, его научно-теоретические основы и практические проблемы. Рассматривается развитие данного института в действующем законодательстве Республики Узбекистан, зарубежный правовой опыт (Германия, Франция, США, Европейский Союз), а также проблемные вопросы судебной практики. На основе сравнительно-правового анализа выдвигаются пять научно обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования.
**Ключевые слова:** государственная ответственность, возмещение вреда, компенсационное обязательство, незаконные действия, государственные органы, гражданско-правовая ответственность, должностное лицо, моральный вред, регрессный иск, административное право.

**Abstract:** This article analyses the legal nature of the State's obligation to compensate for damages caused by unlawful actions of public authorities, its scientific-theoretical foundations and practical problems. The development of this institution in the current legislation of the Republic of Uzbekistan, foreign legal experience (Germany, France, the USA, and the European Union), as well as problematic issues of judicial practice are examined. Based on a comparative legal analysis, five scientifically grounded proposals for improving legal regulation are advanced.
**Keywords:** State liability, compensation for damages, compensatory obligation, unlawful actions, public authorities, civil liability, public official, moral damages, recourse claim, administrative law.

## ВВЕДЕНИЕ

Важным условием создания правового государства является обеспечение юридической ответственности государственных органов перед своими гражданами. Статья 55 Конституции Республики Узбекистан закрепляет гарантию судебной защиты прав и свобод каждого человека и устанавливает право требовать возмещения ущерба, причиненного в результате противоправных действий государственных органов и должностных лиц[1]. Эти конституционные нормы составляют правовую основу ответственности государства и являются важной гарантией, соответствующей международным стандартам в области прав человека. Однако на практике механизм компенсации ущерба, причиненного государством, выявляет свои сложности и системные проблемы. С одной стороны, граждане, понесшие убытки, лишены возможности получить справедливую компенсацию; с другой стороны, выплаты, осуществляемые через государственную казну, недостаточно регламентированы. Кроме того, механизм личной ответственности должностных лиц практически не

[1]Конституция Республики Узбекистан (новая редакция от 30 апреля 2023 г.). Статья 55. – Т.: Узбекистан, 2023.

работает. Эти противоречивые обстоятельства еще больше повышают научную и практическую значимость темы. Цели статьи: проанализировать научно-теоретические подходы к обязанности государства компенсировать причиненный ущерб, а также оценить действующие законодательные нормы и их применение, провести сравнительное исследование зарубежного правового опыта, выявить основные проблемы, встречающиеся на практике, и разработать научно обоснованные предложения по их устранению.
В исследовании используются сравнительно-правовые, историко-правовые, систематические и формально-логические методы.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Не будет преувеличением оценить правовую природу обязанности возмещать ущерб, причиненный государством, как сложное явление, находящееся на стыке гражданского, административного и конституционного права.

Согласно статье 990 Гражданского кодекса Республики Узбекистан, ущерб, причиненный гражданину или юридическому лицу государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, должен быть возмещен в полном объеме. В научной литературе ответственность государства интерпретируется в рамках двух основных концепций.

Это: Первый подход - это теория деликта.(responsabilité pour faute): государство несет ответственность только за ущерб, причиненный преступными действиями должностных лиц, то есть умышленным или неосторожным нарушением требований законодательства.

Второй подход - это теория объективной ответственности.(responsabilité sans faute): государство обязано выплачивать компенсацию за ущерб, непосредственно связанный с его деятельностью, независимо от вины. Современные правовые системы часто основаны на сочетании двух концепций: требование вины сохраняется как общее правило, а строгая ответственность применяется в особых случаях[2]. По мнению российского юриста С.Н. Братуса, главная задача ответственности заключается в восстановлении нарушенного правопорядка и защите законных интересов граждан.[3]Этот принцип еще более актуален в случае ущерба, причиненного государством, поскольку в таком процессе государство выступает одновременно и создателем, и участником самой правовой системы, что делает вопрос о его юридической и политической ответственности сложным. С точки зрения философии права, институт государственной ответственности восходит к теории «общественного договора»: граждане уступают государству часть своих свобод, а государство обязано обеспечивать их безопасность и законные интересы. Нарушение этой обязанности - то есть противоправное поведение государственных органов - порождает обязанность выплаты компенсации не только в юридическом, но и в моральном плане.

Законодательство Узбекистана регулирует отношения в этой области посредством специального закона с 2018 года. Принятие постановления Кабинета Министров № 1047 от 26.12.2018 «Об утверждении Положения о порядке формирования и использования фондов доверительного управления для компенсации имущественного ущерба, причиненного физическим и юридическим лицам»

---

[2]Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. - Т. 2. - М.: Юридическая литература, 1982. - С. 173–178; см. также: Ершов В.В. Правовое и индивидуально-судебное регулирование общественных отношений: монография. – М.: РГУП, 2018. – С. 209–218.

[3]Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: теория очерка. - М.: Юридическая литература, 1976.https://studfile.net/preview/16782569/

считалось важным шагом для своего времени. Однако за последние тридцать лет глубокие изменения в социально-экономических отношениях, развитие цифровой экономики и эволюция международных правовых стандартов потребовали фундаментального обновления законодательства в этой области.

**ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ И ЭЛЕМЕНТЫ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА**

Для возникновения гражданской ответственности должны быть соблюдены четыре необходимых условия: (1) факт причинения ущерба; (2) противоправное поведение.; (3) причинно-следственная связь; (4) наличие вины – и в некоторых особых случаях строгая ответственность[4]. Первым шагом является определение размера ущерба. Это особенно сложный вопрос. В гражданском праве ущерб делится на два вида: материальный ущерб (прямой ущерб - damnum emergens и упущенная выгода - lucrum cessans) и моральный ущерб (физические и психические страдания). Хотя статьи 1021-1022 Гражданского кодекса Республики Узбекистан предусматривают денежную компенсацию за моральный ущерб, критерии определения его размера четко не определены, что создает серьезные проблемы на практике.

Второй элемент - доказательство противоправных действий. Это также представляет собой серьезную проблему. В случаях, когда действия государственных органов формально законны, но причиняют реальный вред конкретному лицу, правовая оценка затруднена, что еще больше усугубляет неравенство в ресурсах и информации между гражданами и государственными органами.

Третий элемент - причинно-следственная связь. Важную роль в решении этого вопроса играет судебная практика Европейского суда по правам человека. Знаковое решение по делу Осман против Соединенного Королевства (1998) четко установило, что даже бездействие государственных органов может считаться незаконным и может повлечь за собой обязанность возместить ущерб[5] Такой подход распространяет юридические последствия не только на активное поведение, но и на невыполнение задачи.

Четвертый элемент - это наличие чувства вины. Современная законодательная тенденция в этом отношении указывает на переход к расширенной модели толкования вины. В практике Германии, Франции и других развитых стран ненадлежащее исполнение государственным органом своих обязанностей также признается формой вины - «нарушение служебных обязанностей» (Amtspflichtverletzung), что позволяет широко защищать интересы граждан.

**ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ИХ АНАЛИЗ**

Проблемы в судебной практике: Анализ судебной практики Республики Узбекистан показывает, что уровень удовлетворенности жалоб на решения государственных органов имеет колеблющуюся тенденцию. По официальной статистике Верховного суда, в 2022 году было удовлетворено 36,7% заявлений на решения губернатора, а к концу 2024 года в пользу граждан было решено 45,5% (3184 из 6991) жалоб на решения административных органов и должностных лиц. В частности, в 2024 году доля прямых признаний недействительными решений губернатора составила 34,3%. Эти цифры подтверждают необходимость дальнейшего

[4]Сергеев А.П., Толстой Ю.К. (ред.) Гражданское право: учебник в 3-х томакс. - Т. 1. – М.: Проспект, 2009. – С. 686–696.

[5]Европейский суд по правам человека. Осман против Соединенного Королевства. Заявление № 23452/94. Решение от 28 октября 1998 г. §§ 115–122. // Доклады ЕСПЧ о решениях и постановлениях. – 1998-VIII.

укрепления института государственной подотчетности[6]. Основные причины этого обусловлены рядом факторов: во-первых, недостаточная осведомленность граждан об их правах и механизмах обжалования в судах; во-вторых, психологические барьеры и социальный страх перед подачей иска против государственных органов; в-третьих, бремя доказывания полностью лежит на гражданине; в-четвертых, недостаточно развитая система бесплатной юридической помощи; в-пятых, еще не полностью сформированная процессуальная практика административных судов. Одной из наиболее проблемных тем в судебной практике является определение размера морального ущерба. Постановление Пленума Верховного Суда Республики Узбекистан № 7 от 2008 года оставило определение размера морального ущерба на «внутреннее усмотрение» суда, что на практике приводит к определению резко различающихся сумм за один и тот же вид ущерба.

Например, определение совершенно разных размеров компенсации разными судами гражданам, пострадавшим в результате необоснованного уголовного преследования, нарушает принципы правовой стабильности и единообразия.

Проблемы с производительностью. Особого внимания заслуживает следующее. Неисполнение или задержка в исполнении судебных решений государственными органами практически исключает возможность для граждан получить эффективную правовую защиту. Такая ситуация противоречит обязательству Республики Узбекистан по «эффективной правовой защите», предусмотренному статьей 2 Международного пакта ООН о гражданских и политических правах, ратифицированного ею в 1995 году[7].

Зарубежный опыт и сравнительный правовой анализ Немецкий опыт.

Статья 34 Основного закона Германии и статья 839 Гражданского кодекса Германии четко регулируют ответственность государства: если должностное лицо ненадлежащим образом исполняет свои служебные обязанности перед третьими лицами, оно несет прямую ответственность за причиненный ущерб; если ущерб не является следствием грубой неосторожности должностного лица, ответственность несет само государство[8]. Отличительной особенностью немецкой модели является то, что она целенаправленно усиливает личную ответственность должностного лица, не обеспечивающего необходимую защиту, что является эффективным механизмом с точки зрения превентивного воздействия.

Французский опыт. Во французском административном праве параллельно используются понятия «ответственность за вину» (responsabilité pour faute) и «ответственность без вины» (responsabilité sans faute). Начиная с исторического решения Государственного совета Франции (Conseil d'État) по делу «Бланко» 1873 года, административная ответственность развивалась как область, независимая от частного права[9]. Самое главное, необходимо выплатить компенсацию за ущерб, причиненный в результате законных действий государства (военные учения, чрезвычайные меры): это яркий пример объективной ответственности и достойный

---

[6]Сообщение пресс-службы Верховного суда Республики Узбекистан на официальной странице в Telegram.https://t.me/oliysuduz/41217

[7]Международный пакт о гражданских и политических правах (16 декабря 1966 г.). Статья 2(3)(a): «Обеспечить эффективное средство правовой защиты»; Узбекистан ратифицировал этот пакт 1 мая 1995 г. // Серия договоров ООН. – Том 999. – С. 171.

[8]Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) – Гражданский кодекс Германии. § 839 «Haftung bei Amtspflichtverletzung» (Ответственность за нарушение профессиональных обязанностей); Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Искусство. 34 «Haftung bei Amtspflichtverletzung». – Берлин: Bundesministerium der Justiz, 2023.

[9]Conseil d'Etat (Государственный совет Франции). Аррет Бланко. 8 февраля 1873 г. // Recueil Lebon. - 1873 г.; см. также Чапюс Р. Общее административное право. - Т. 1. - 15-е изд. – Париж: Монкрестьен, 2001. – С. 1270–1301.

пример для Узбекистана.
Опыт Соединенных Штатов. Закон о федеральных исках о возмещении ущерба 1946 года юридически закрепил отказ федерального правительства от «суверенного иммунитета» в Соединенных Штатах. Согласно этому закону, федеральные должностные лица могут быть привлечены к гражданской ответственности за совершенные ими противоправные действия, так же как и частные лица. Однако дискреционные полномочия - способность должностного лица действовать по своему усмотрению - обеспечивают определенную степень защиты от ответственности.

Право Европейского союза. Знаковое решение Суда Европейского союза (ЕС) по делу Франкович и другие против Италии (1991 г.) установило юридическую ответственность государств-членов за несвоевременное имплементирование директив ЕС в национальное законодательство[10]. Этот правовой подход получил дальнейшее развитие в деле Brasserie du Pêcheur (1996), в котором были установлены три основных условия для ответственности государства: 1) нарушенная норма права ЕС наделяет физических или юридических лиц определенными правами; 2) нарушение должно быть достаточно серьезным; 3) должна существовать прямая причинно-следственная связь между нарушением и причиненным ущербом. Эти прецеденты могут служить важной теоретической и правовой основой для повышения ответственности государственных органов за невыполнение международных обязательств в Узбекистане.
Системные пробелы в законодательстве. Исходя из вышеизложенных соображений и приведенных примеров из зарубежного опыта, без преувеличения можно сказать, что в законодательстве Республики Узбекистан в сфере государственной ответственности существует ряд системных пробелов, и мы считаем, что эти недостатки проявляются в следующем:

Первый пробел: Границы понятия «незаконное поведение» расплывчаты, то есть четких измерений не существует. В действующем законодательстве это понятие в основном охватывает прямые нарушения закона. Однако такие случаи, как злоупотребление властью со стороны должностных лиц, необоснованные задержки в принятии административных решений и действий, а также нарушения процессуальных норм, часто остаются спорными.

Второй пробел: Механизм регрессной ответственности практически не функционирует. Статья 991 Гражданского кодекса Республики Узбекистан предусматривает право на предъявление иска на основании регресса к виновному государственному органу или его должностному лицу, к сожалению, на практике эта норма применяется редко, и вероятность удовлетворения иска судом остается низкой[2]. В результате чувство личной ответственности должностных лиц за последствия своих действий отходит на второй план, что является одним из факторов, ведущих к повторению противоправных действий.

Третий пробел: Не существует установленной методологии расчета компенсации за будущие убытки и постоянную нетрудоспособность. Такие убытки, определяемые на основе экономического анализа и актуарных расчетов, практически не учитываются в национальной судебной практике.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УЛУЧШЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В Стратегии развития Республики Узбекистан на 2022–2026 годы в качестве отдельных приоритетных направлений определены «расширение возможностей граждан для защиты своих прав в судебном порядке» и «формирование культуры

[10]Суд Европейского союза. Объединенные дела C-6/90 и C-9/90 – Франкович и Бонифачи против Италии. Решение от 19 ноября 1991 г. // https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61990CJ0006

ответственности в деятельности государственных органов»[11] Исходя из этих стратегических направлений, целесообразно выдвинуть следующие пять предложений:

Первое предложение: принять специальный законопроект. Принятие закона «О возмещении ущерба, причиненного государственными органами или их должностными лицами» должно включать следующее: расширение понятия противоправного поведения, включив в него бездействие и процессуальные задержки; установление четких критериев определения размера морального ущерба (например: возраст, состояние здоровья, продолжительность страданий, семейное положение, вторичный ущерб, который произошел или может возникнуть в результате ущерба и т. д.); установление обязанности государства предоставлять бесплатную и качественную юридическую помощь в случаях, когда потерпевший не находится под защитой общества. В этом случае также целесообразно было бы установить таблицу минимальных размеров компенсации за различные виды противоправного поведения в качестве приложения к принимаемому закону.

Второе предложение: усовершенствовать систему административных судов и процесс представления доказательств. В рамках Административно-процессуального кодекса Республики Узбекистан, принятого в 2018 году, требования о государственной ответственности должны рассматриваться отдельно, и определенная часть бремени доказывания должна быть возложена на государственный орган. Кроме того, введение процедуры уменьшения размера государственной пошлины или освобождения от нее в административных делах по требованиям такого характера демократизирует судебные возможности.

Третье предложение: Создать специальный государственный компенсационный фонд. Рекомендуется создать специальный компенсационный фонд, опираясь на опыт Управления по компенсации за причинение вреда здоровью в результате преступлений (CICA) в Великобритании и скандинавских странах[12].

Задачи Фонда: 1) гарантировать своевременное исполнение судебных решений; 2) обеспечить основу для осуществления первоначальной выплаты потерпевшему до установления личности виновного должностного лица; 3) перечислять средства, полученные от регрессного иска, обратно в Фонд и обеспечивать, чтобы эти средства не были поглощены другими государственными организациями или органами.

Четвертое предложение: Эффективное внедрение механизма ответственности за причиненный ущерб. Необходимо внедрить механизм регулярного обжалования в отношении виновного должностного лица после осуществления платежа из государственных средств. Как показывает опыт Гражданского кодекса Германии (Bürgerliches Gesetzbuch BGB 839), должностное лицо должно нести соответствующую ответственность не только в случаях грубой неосторожности, но и в случаях простой неосторожности[12]. В рамках механизма обжалования регулярно публикуется прозрачная статистика обжалований, что оказывает дополнительное превентивное воздействие на должностных лиц.

Пятое предложение: Укрепить систему правовой грамотности и бесплатной юридической помощи. Резолюция 44/2 Совета ООН по правам человека от 2020 года установила стандарт «эффективной правовой защиты», который требует обеспечения способности граждан бороться с нарушениями их правовых отношений со стороны

---

[11]Указ Президента Республики Узбекистан № ПФ-60 от 28 января 2022 г. «О стратегии развития для дальнейшего развития Республики Узбекистан в 2022–2026 гг.». Распоряжение 1.4. // Халк со'зи. – 2022. – 2 февраля; Лекс.уз.

[12][19] Управление по компенсации за причинение вреда здоровью в результате преступлений (CICA). Годовой отчет и финансовая отчетность за 2022–2023 годы. – Лондон: Издательство Его Величества, 2023. – С. 6–14. Также в Швеции действует «Brottsoffermyndigheten»:www.brottsoffermyndigheten.se.

государства[13] Для внедрения данного стандарта в Узбекистане рекомендуется реализовывать на практике следующие идеологии, в том числе: создание бесплатных и качественных центров юридической консультации на районном уровне; внедрение курсов правовой грамотности в школах и высших учебных заведениях; поддержка деятельности органов общественного надзора и других гражданских институтов и укрепление сотрудничества с ними.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Обязанность государства компенсировать причиненный ущерб является одним из важнейших критериев практического воплощения принципов верховенства права. Для эффективного функционирования этого института необходимы системные изменения на уровне законодательства, судебной практики, механизмов правоприменения и общественного сознания. Проведенный в статье анализ показывает, что правовая база государственной ответственности в Республике Узбекистан сформирована в определенной степени – основными гарантиями являются Конституция, Гражданский кодекс и Закон о специальном фонде 1998 года. Однако существует ряд системных проблем, в том числе отсутствие критериев определения размера морального ущерба, крайне неэффективное функционирование механизма регрессной ответственности на практике, недостаточный уровень прозрачности в исполнении судебных решений, низкий уровень правовой грамотности граждан и правовая неопределенность в условиях исков, – которые препятствуют эффективному функционированию института. Сравнительный анализ опыта Германии, Франции, США и Европейского союза показывает, что успешные правовые системы уравновешивают два ключевых элемента: с одной стороны, обеспечение широких и эффективных гарантий государственной ответственности, а с другой - предотвращение противоправных действий путем обеспечения личной ответственности должностных лиц. Пять ранее выдвинутых предложений - новый закон, усовершенствованная процедура административного суда, специальный компенсационный фонд, эффективный механизм обжалования и усиленная система юридической помощи - могут послужить теоретической и практической основой для комплексного решения этих проблем. Реализация этих предложений приблизит нашу страну к международным стандартам в области прав человека и еще больше укрепит ее политические позиции, еще больше повысит доверие граждан к государству и станет важным этапом в построении правового государства.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУР

**I. Нормативно-правовые документы:**

1. Конституция Республики Узбекистан (новое издание 2023 года). – Т.: Узбекистан, 2023.
2. Гражданский кодекс Республики Узбекистан. – Т.: Адолат, 2023.
3. Административно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан от 25 января 2018 г. – Т.: Адолат, 2018.
4. Закон «О компенсации ущерба, причиненного гражданам противоправными действиями государственных органов и должностных лиц», 3 сентября 1995 г.
5. Закон «О государственной гражданской службе», 21 сентября 2016 г.
6. Указ Президента Республики Узбекистан № ПФ-60 от 28 января 2022 года.

[13]Резолюция Совета ООН по правам человека 44/2 от 17 июня 2020 г. «Эффективные средства правовой защиты и возмещение ущерба жертвам грубых нарушений международного права прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права». // Док. A/HRC/RES/44/2. – Женева: ООН, 2020.

7. Постановление № 6 Пленума Верховного Суда Республики Узбекистан от 28 февраля 2008 года.
8. Международный пакт ООН о гражданских и политических правах 1966 года.
9. Резолюция 44/2 Совета ООН по правам человека от 2020 года.
10. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). § 839. – Берлин, 2023.
11. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Искусство. 34. – Берлин, 2023.
12. Федеральный закон о возмещении ущерба. 28 USC §§ 1346(b), 2671–2680. США, 1946.

**II. Научная литература:**

13. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. - Т. 2. - М.: Юридическая литература, 1982.
14. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. - М.: Юридическая литература, 1976.
15. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное судебное регулирование связей с общественностью. - М.: РГУП, 2018.
16. Медсестры против философии – это верно. - М.: Норма - INFRA-M, 2018.
17. Сергеев А.П., Толстой Ю.К. (ред.) Грайданское право: В 3 т. - Т. 1. – М.: Проспект, 2009.
18. Чапюс Р. Общее административное право. Т. 1. 15-е изд. – Париж: Монкрестьен, 2001.

**III. Международная судебная практика:**

19. ЕСПЧ. Осман против Соединенного Королевства. Дело № 23452/94. Решение от 28 октября 1998 года.
20. Суд Европейского союза. Франкович и Бонифачи против Италии. Дела C-6/90 и C-9/90. Решение от 19 ноября 1991 года.
21. CEC. Brasserie du Pêcheur против Германии. Дела C-46/93 и C-48/93. Решение от 5 марта 1996 г.
22. Государственный совет. Аррет Бланко. 8 февраля 1873 года.

**IV. Статистические источники:**

23. Верховный суд Республики Узбекистан. Годовой отчет о деятельности судов за 2022 год. – Т., 2023.
24. CICA. Годовой отчет и финансовая отчетность за 2022–2023 годы. – Лондон: HMSO, 2023.