

Гражданин против государства?

Положение об ответственности государства перед гражданами за причиненный им государством ущерб включено в Конституцию Российской Федерации. Однако в плане законодательных работ Федерального Собрания нет проекта закона об ответственности государства. Это означает, что гражданин не сможет привлечь к ответственности государство в судебном порядке. Изучение правоприменительной практики свидетельствует: граждане, безвинно пострадавшие от актов и деяний государственных органов и должностных лиц в сфере управления и правосудия, не получают причитающейся им компенсации причиненного ущерба или получают ее в урезанном виде. Действующее законодательство в этой области не выполняет компенсационную функцию.

Оппоненты идеи закона об ответственности государства могут привести в обоснование своей позиции один-единственный аргумент экономии бюджетных средств, неэтичность которого очевидна перед фактами беспрецедентного расточительства государством народного достояния. В государствах, реально защищающих права своих граждан, давно приняты и действуют законы об ответственности государства в сфере управления и правосудия.

Экономический кризис, рост преступности не могут служить оправданием несправедливого ограничения права граждан на восстановление их юридического статуса и возмещение ущерба, причиненного неправомерными действиями органов управления, суда, прокуратуры, милиции и соответствующих должностных лиц.

Современное Российское государство прочно зарекомендовало себя в трех функциях: взимание налогов, наращивание бюрократического аппарата и реквизиция денежных средств населения. Универсальное обязательство государства — нести ответственность перед гражданами за принимаемые решения и совершаемые действия — не выполняется. Государство не помнит о своем общественном служении, не ощущает правовой связанности с индивидом.

Между тем наблюдаемый ныне рост государственного аппарата должен сопровождаться расширением государственной ответственности. Новый взгляд на задачи современного государства состоит в том, что оно не только наблюдает за соблюдением гражданских прав, но и отвечает за гражданское и социальное благополучие населения. Государство, провозглашающее себя «социальным» и «правовым» — а именно так заявлено в Конституции Российской Федерации, — тем более не может уклоняться от социальной обязанности компенсации ущерба, причиненного ошибками и злоупотреблениями в сферах управления и правосудия. Поэтому сейчас важно дать всестороннюю оценку обязательств государства перед гражданами в самых различных социальных областях, в том числе в сфере управления и правосудия. Это возможно сделать, опираясь на концепцию государственной ответственности в публичном праве.

Бойцова Л. В. — кандидат юридических наук, докторант Института законодательства и сравнительного правоведения.

Ответственное государство

Современное российское публичное право, представленное конституционным, административным, уголовно-процессуальным правом, призвано создать механизмы для разрешения конфликта «государство-гражданин» путем выработки принципов и законодательной основы для ответственности государства как субъекта публичного права.

Правовая теория пока еще не создала законченной концепции государства как публичного образования, поэтому и законодательством не предусматриваются условия, основания и способы инициирования государственной ответственности при причинении гражданину ущерба в случаях административных (управленческих) упущений и уголовно-процессуальных нарушений. В результате общество и гражданин ощущают себя «обществом и гражданином без государства» во всех случаях, когда наступает момент выполнения государственных обязанностей.

Теория ответственности государства имеет историческое прошлое. Она начала формироваться в рамках частно-правовых исследований. Обоснование идеи ответственности государства перед гражданами за действия своих служащих осуществлялось с помощью гражданско-правовых концепций: теории страхового договора, заключаемого между государством и его служащими (в случае причинения вреда ответственность несет страховщик — государство); теории профессионального риска (государство, подобно предпринимателю, отвечает за «риск» причинения ущерба); теории крайней необходимости (государство отвечает перед гражданином, поскольку интересам последнего должно отдаваться предпочтение перед интересами государственной казны).

В XIX—XX веках ущерб, причиненный государством гражданину, стал оцениваться с позиций публичного права. Обязанность государства возместить ущерб и восстановить нарушенную справедливость в рамках публично-правовых концепций рассматривается в качестве самостоятельной задачи государственной политики, а не как предпочтение, отдаваемое государством частному интересу.

Итак, теория ответственности государства вышла из недр частного права, но постепенно частно-правовые концепции вытесняются и уступают место публично-правовым теориям: концепции общественного договора, концепции субъективного публичного права. Публично-правовой подход предполагает рассмотрение государства в качестве реальности социальных связей общества, реального субъекта властвования и реального субъекта ответственности. Ответственность государства — это нормальное состояние правопорядка. «Безличности» государства соответствует «безличность» властвующего закона — основы правовой государственности. Признание государства (а следовательно, и всего общества) в качестве субъекта ответственности не является отступлением от юридических и моральных принципов. Публичная деятельность, в том числе управление и правосудие, приносит выгоды всем членам общества, поэтому обязанность компенсации причиненного гражданину ущерба должна быть распределена между всеми членами общества. Для выравнивания издержек публичной деятельности государства используется налоговая система, создается «общественный» фонд компенсации. Каждый человек может оказаться в положении пострадавшего от органов управления, суда, милиции и прокуратуры, поэтому ответственность государства в форме имущественной компенсации гражданину из государственных фондов отвечает и здравому смыслу членов общества.

Указанная «объективация» субъекта ответственности — государства — не препятствует личной (моральной и юридической) ответственности должностных лиц, виновных в причинении ущерба гражданам. Государственные служащие, «живые служители общественного интереса», стоят лицом к лицу с гражданами в процессе принятия управленческих и уголовно-процессуальных решений и обязаны понести ответственность за служебную вину в дисциплинарном, административном и уголовном порядке, а также отвечать в гражданском порядке за неслужебную вину. Тем не менее «индивидуализация» субъекта ответствен-

ности, привлечение к непосредственной материальной ответственности конкретного должностного лица или государственного органа ставит гражданина, потерпевшего ущерб, в неблагоприятное положение. В случае «индивидуализации» публично-правовым ответчиком выступает государственный служащий или государственная структура, а не государство, обладающее солидной имущественной и денежной базой. Платежеспособность «управленцев» и работников правоохранительных органов проблематична, поэтому гражданин, ищущий возмещения, может его не получить. Таким образом, «объективация» субъекта ответственности — государства — преследует индивидуальные, гражданские интересы. Управленец Петров, следователь Петров, судья Петров здесь не превращаются фантастическим образом в государство, поскольку с точки зрения публичного права судья, следователь и «управленец» составляют государство. Государство, выступая в качестве публично-правового ответчика, фактически и юридически отвечает за совершенные им самим непропорциональные акты, ибо не смогло гарантировать безопасное для граждан функционирование государственных органов и служащих. Государство здесь выполняет как компенсационную, так и превентивную функцию путем стимулирования правомерного поведения служащих, создания механизмов борьбы с непропорциональными актами и действиями.

Государственные служащие несут перед государством регрессную ответственность. Регрессная ответственность имеет репрессивно-превентивное, а не компенсационное значение, поскольку служащие отвечают перед государством только за неслужебную вину и их имущественная ответственность за вред, причиненный гражданам, вряд ли может покрыть все понесенные государством расходы.

Российские реалии: иммунитет государства и должностных лиц

Если в недавнем прошлом идея ответственности государства с трудом находила поддержку в отечественной юриспруденции, то сейчас наступило время ее практической реализации. Но конституционные принципы государственной ответственности не имеют прямого действия в правоприменительной практике, хотя российская Конституция и провозглашает: «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство гарантирует потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба» (ст. 52)¹; «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 53). Права и свободы человека и гражданина провозглашаются Конституцией РФ «непосредственно действующими» и «обеспечиваются правосудием». Но суды не спешат создавать судебные прецеденты привлечения государства к имущественной ответственности за свои ошибки, совершенные должностными лицами суда, прокуратуры, милиции и исполнительной ветви власти. Эта «неторопливость» имеет историческое объяснение: Российское государство редко выступало ответчиком перед гражданами в дореволюционную эпоху, а революционные и послереволюционные годы отмечены отрицанием правовых идеалов и самой возможности судебных исков против государства.

Современное государство в сознании российских граждан и в общественном сознании — чаще всего совокупность государственных органов, наделенных компетенцией и властью, система учреждений, ведомств и контор. Государство как субъект права, а тем более как субъект ответственности перед конкретным гражданином, потерпевшим ущерб в результате упущений государственных органов и должностных лиц, — такая формула встречается пока лишь в публичных выступлениях, публицистических заметках и научных статьях. Само государство не готово и не желает, по-видимому, принять на себя обязательства финансового и

¹ В Конституции не расшифровывается содержание термина «злоупотребление властью»; в международном праве понятие «злоупотребление властью» трактуется широко как злоупотребление политической или экономической властью, не представляющее собой нарушение уголовно-правовых законов.

имущественного характера перед потерпевшими гражданами. Поэтому конституционные положения об ответственности государства остаются декларативными и нереализуемыми.

Принцип непосредственной публично-правовой ответственности государства в сфере управления и правосудия необходимо переместить из конституционно-правовой плоскости регулирования в сферу конкретной законодательной регламентации и судебной практики. Действующие ныне в России нормативные акты о восстановлении статуса граждан, пострадавших в сфере уголовного преследования или правосудия, раздроблены, фрагментарны и несовершенно. Речь идет об Указе Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 года «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении служебных обязанностей», Положении «О порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину неправомерными действиями органов дознания, прокуратуры и суда», утвержденном Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 года, Инструкции «О порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, прокуратуры и суда», утвержденной Министерством юстиции, Министерством финансов, Прокуратурой СССР по согласованию с Верховным Судом СССР, СВД СССР, КГБ СССР в 1982 году. Рассредоточенность юридических правил о компенсации причиненного гражданину ущерба, несовершенство лингвистического выражения воли законодателя, многообразие вариантов толкования норм в практике (например о правовых основаниях компенсации вреда, о видах и объеме ущерба) создают неудобства в процессе применения указанных нормативных актов. Притязания граждан к государству о полной компенсации ущерба остаются неудовлетворенными.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 года предоставляет гражданам возможность судебной защиты нарушенных административными органами прав. Но в этом законе не проводится принцип ответственности государства, не регламентируются виды подлежащего возмещению ущерба и формы его компенсации. Несмотря на доступность судебных средств защиты, предусмотренных данным законом, судебная практика насчитывает единичные случаи его применения.

Таким образом, в управленческой и судебной практике государство очень часто уходит от ответственности, а граждане не могут компенсировать причиненный им ущерб за счет государства. Полагаю, что имеется настоятельная необходимость принятия специального закона, регламентирующего ответственность государства в сфере управления и правосудия. Простые изменения и дополнения действующего законодательства будут недостаточными.

Закон об ответственности государства

Проект такого закона был подготовлен Л. Бойцовой и В. Бойцовой в инициативном порядке еще в 1992 году; он учитывает современный законодательный опыт правовых государств (Германии, Израиля, Италии, Норвегии, Финляндии, Франции, Швейцарии). Авторы убеждены, что предлагаемый ими закон отвечает интересам самого государства: иммунитет² государства от ответственности в сфере управления, уголовного преследования и правосудия ведет к утрате гражданских качеств членами общества и в конечном счете к падению авторитета государства.

Принятие этого закона позволит сформировать юридическую основу для публикации отношений по возмещению ущерба в сферах управления³ и правосудия, гарантировать полную и безусловную ответственность государственной

² Иммунитет — предоставление кому-либо исключительного права не подчиняться общим законам.

³ На основании этого закона не будет возмещаться ущерб, причиненный нормативно-правовыми актами, ибо этот вопрос надлежит урегулировать Законом о Конституционном суде.

«казны», установить единый режим государственной ответственности в сферах управления и правосудия, а также уголовного преследования, привлечь к регрессной ответственности виновных должностных лиц.

Предшествующее законодательство в определенной мере подготовило основу для этого закона, однако предлагаемый проект призван обеспечить максимально полную, целостную правовую регламентацию отношений по восстановлению прав гражданина независимо от сферы их нарушения (уголовно-процессуальной или административно-процессуальной): принципов ответственности, условий ответственности, субъектов права на возмещение ущерба (общие положения), специфических форм управленческих⁴ и уголовно-процессуальных (Судебных) нарушений, оснований ограничения и освобождения от ответственности по возмещению ущерба, видов подлежащего возмещению ущерба, процедур по делам о возмещении ущерба и восстановлении иных прав, регрессной ответственности (особенные положения).

В новом законе в случае его принятия получает отражение теоретический подход, отличный от используемого в действующем законодательстве. Исследование отношений «государство—гражданин» здесь проводится на конституционном (а не на отраслевом) уровне и с точки зрения публичного права. Такой угол зрения позволяет обеспечить законодательную постановку широких социальных, политических и нравственных задач: обеспечить доверие гражданина к государству путем скорого и полного возмещения причиненного ущерба. Принцип ответственности государства, получающий закрепление в предлагаемом проекте закона,— чрезвычайно важный правовой принцип, хотя на первый взгляд может показаться несущественным, каким образом и за чей счет производится компенсация причиненного управлением или «правосудием» ущерба — за счет государства, отдельных его органов или должностных лиц. Принцип ответственности государства предполагает, что государство отвечает перед потерпевшим ущерб гражданином независимо от вины отдельных государственных органов и лиц, выполняющих публично-правовые (служебные) функции. Поэтому гражданин получает компенсацию причиненного ему ущерба и в том случае, если вина этих органов и лиц не установлена или отсутствует.

Ответственность государства независимо от вины конкретного причинителя ущерба в соответствии с предлагаемым законом распространяется на все случаи неправомερных решений и деяний в области публичного права. Действующее ныне законодательство об ответственности государства в связи с деятельностью органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда не учитывает все возможные ситуации причинения ущерба правоохранительными органами и содержит существенные ограничения права граждан на возмещение ущерба. Ответственность государства наступает лишь в случаях незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве мер пресечения заключения под стражу и подписки о невыезде. Государство не несет ответственности за ущерб, причиненный в сфере управления, за исключением случаев незаконного наложения административных взысканий в виде ареста и исправительных работ.

В предлагаемом проекте закона об ответственности государства расширяется круг оснований, по которым у гражданина возникает право на компенсацию государством причиненного ущерба в сфере уголовного преследования и правосудия, провозглашается принцип государственной ответственности за неправомερные действия в сфере управления. Регламентация в одном законе всех вопросов, связанных с восстановлением прав граждан в сферах управления, уголовного преследования и правосудия, обусловлена единством многих черт ответственности государства в данных сферах. Это не исключает возможности модификаций общего режима публично-правовой ответственности в этих сферах. Например,

⁴ Нет необходимости перечислять в законе все типы решений и деяний в административной сфере, которые могут быть неправомερными.

ущерб, причиненный неправомерным осуждением и лишением свободы, весьма значителен, вызывает сложности при определении и исчислении. Ущерб в сфере управления может быть обусловлен причинами политического свойства, оценка которых подразумевает дополнительные критерии.

Права граждан не могут быть защищены надлежащим образом, если причиненный им в сферах управления, уголовного преследования и правосудия ущерб будет возмещаться на общих основаниях, как это предусматривается Основами гражданского законодательства (ст. 127) и Гражданским кодексом (ст. 447). Трудности доказывания вины, длительность и высокая стоимость судебных процедур, связанных с предъявлением исков к конкретным государственным органам и должностным лицам, неплатежеспособность ответчиков создают препятствия для защиты гражданами своих прав. Возможно, именно поэтому судебная практика не знает случаев успешных исков членов общества к государственным органам и должностным лицам.

Каким образом скажется принятие нового закона об ответственности государства на положении отдельного гражданина?

Во-первых, в настоящее время граждане фактически лишены возможности получить компенсацию в случаях частичного оправдания; оправдания в части обвинения; несоразмерности лишений, возникающих вследствие применения мер уголовно-процессуального принуждения и уголовного наказания (например, когда срок содержания под стражей превышает срок наказания или назначенное наказание не связано с лишением свободы); несоответствия назначенного и полностью или частично исполненного уголовного наказания преступлению, совершенному осужденным, и степени его виновности, если при этом исполненное несправедливое наказание не поглощается мерой его действительной ответственности; незаконности уголовно-процессуальных действий по собиранию доказательств, повлекших уничтожение и повреждение имущества; в иных случаях неправомерного применения мер уголовно-процессуального принуждения, например ареста и содержания под стражей.

Во-вторых, закон об ответственности государства в случае его принятия предоставит гражданину право полной компенсации причиненного ущерба. Полное возмещение всех убытков, потерь и понесенных расходов предполагает отказ от ограничительного перечня видов ущерба, содержащегося в упомянутом указе 1981 года. Согласно проекту, пострадавшее лицо восстанавливается в положении, которое имело место до принятия неправомерного решения, настолько полно, насколько это возможно. Составными частями урона, подлежащего компенсации, должны быть и неполученные доходы (упущенная выгода). Возмещению подлежат расходы, связанные с производством по делу в суде, с представлением жалоб, расходы на поездки (проезд, пребывание в месте рассмотрения дела, необходимые дополнительные издержки на питание и проживание). Компенсируются в соответствии с предлагаемым проектом закона затраты, связанные с приездом родственников в места лишения свободы на свидания с осужденными, с направлением посылок отбывающему наказание лицу, на проезд из мест лишения свободы в места проживания после освобождения лиц, отбывающих наказание, расходы на погребение казненного лица.

Ущерб необходимо возмещать не только гражданину, непосредственно пострадавшему от органов уголовного преследования и правосудия, но и его родственникам-наследникам.

Материальные издержки пострадавшего лица могут быть результатом одного лишь факта осуждения, даже если наказание не было исполнено. Поэтому суд должен быть наделен правом назначать компенсацию за сам факт осуждения, которое является тяжелым психологическим и физическим потрясением, вызывающим также имущественные потери. Было бы гуманным и справедливым отказаться от практикуемого ныне удержания заработной платы, полученной во время отбывания наказания, из сумм, причитающихся к возмещению невинно осужденному. Нужно покрывать за счет государственной казны расходы на ле-

чение, профессиональную подготовку, понесенные гражданином вследствие причинения ему телесных повреждений, утраты способности выполнять прежнюю работу.

В предлагаемом проекте закона об ответственности предусматривается единовременная денежная компенсация за исполненную смертную казнь. Эта сумма, так же как и легальная стоимость дня лишения свободы, разумеется, не может выступать адекватным денежным возмещением причиненных страданий и обид. Тем не менее эта «потребительская компенсация» позволяет несколько загладить урон и помочь членам семьи произвести расходы на потребительские или культурные цели.

В проекте закона об ответственности предлагается также компенсировать в материальной форме причиненный гражданину моральный ущерб. Ныне в соответствии с указом 1981 года, упомянутым выше, денежная компенсация морального ущерба не предусматривается. Суд, опираясь на закон об ответственности, сможет назначить денежную компенсацию нравственной боли, испытываемой гражданином и его родственниками в результате неправомерного уголовного преследования и осуждения.

По желанию гражданина вместо денежного возмещения он должен иметь возможность получать ренту (постоянное содержание) или пребывать в учреждении социального попечения с денежным содержанием за счет государства.

Предлагаемым проектом закона об ответственности устанавливается восстановление трудовых прав неправомерно пострадавшего в сфере уголовного преследования и правосудия гражданина. Он подлежит восстановлению в трудовых правах независимо от оснований увольнения и от того, по инициативе каких органов оно произведено (важно лишь установление причинной связи между неправомерными актами и увольнением). Очевидно, что гражданин может лишиться работы вследствие самого факта возбуждения уголовного дела. -

Согласно проекту закона, государство освобождается от обязанности компенсировать ущерб, если он причинен вследствие исключительной вины пострадавшего, например недостойного поведения обвиняемого, добровольным оговором спровоцировавшего свое уголовное преследование. Уменьшение размера возмещения ущерба может явиться санкцией за поведение, не связанное с неправомерным преследованием в уголовном порядке (например грубое оскорбление суда, нарушение порядка судебного заседания).

В проекте закона предусматривается процедура привлечения государства — публично-правового ответчика — к имущественной ответственности. Признание права на получение компенсации за причиненный ущерб и восстановление в гражданском статусе следует производить одновременно с вынесением решения о неправомерности актов и действий государственных органов и должностных лиц в сфере управления и правосудия, а также уголовного преследования. Обязанность определения размера и форм компенсации должна быть возложена на суд, независимо от того, какой орган признал акт неправомерным, поэтому момент вынесения решения о праве на возмещение может не совпадать с моментом решения о размере компенсации и о восстановлении иных прав. Просьба о восстановлении нарушенных прав может быть принесена в рамках процедуры установления неправомерности актов и действий органов управления, расследования и правосудия и соответствующих должностных лиц, а может быть заявлена впоследствии. Процедура вынесения решений о восстановлении гражданских прав и компенсации причиненного ущерба должна быть максимально упрощена. В отличие от действующего законодательства вопрос о восстановлении нарушенных прав не может решить тот суд, который принял решение об осуждении гражданина.

Проект предлагаемого закона принимает во внимание игнорируемую действующим законодательством проблему девальвации денег. При постановлении решения о восстановлении имущественных (материальных) прав было бы несправедливым придерживаться впрямь фикции стабильности рубля. Минимальное

требование: выплачиваемые гражданину суммы индексируются по ставке процента, принятой в государственных банках.

Поскольку проектом закона предусматривается публично-правовой режим ответственности, в случае принятия этого закона изменится и формулировка ст. 127 Основ гражданского законодательства «Ответственность за вред, причиненный незаконными действиями государственных органов». Ст. 127 Основ в этом случае будет предусматривать, что ущерб, причиненный государственными органами и должностными лицами в сфере управления, возмещается в соответствии со специальным законом, а не на общих основаниях.

Соответствующие изменения необходимо будет внести в Гражданско-процессуальный кодекс РФ, в Кодекс об административных правонарушениях РФ, в Уголовно-процессуальный кодекс.

Принятие специального закона об ответственности не будет означать отказа от гражданско-правового регулирования ответственности государства, государственных органов и должностных лиц за неправомерные действия в сфере управления, уголовного преследования и правосудия. В Гражданском кодексе РФ должны содержаться нормы, предусматривающие общие принципы ответственности, а также регламентирующие виды возмещаемого ущерба и формы компенсации. Однако именно в гражданском законодательстве необходимо сделать указание на специальное законодательное регулирование ответственности государства и государственных служащих перед гражданами в случаях причинения им ущерба в сферах управления, уголовного преследования и правосудия.

Проект гражданского кодекса⁵, к сожалению, отстает от традиции действующего Гражданского кодекса РФ и не предусматривает специальных положений о возмещении ущерба гражданам, пострадавшим в сфере уголовного преследования и правосудия. Проект ГК РФ не принимает во внимание существование упомянутого указа 1981 года «О возмещении ущерба, причиненного гражданам незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей». Формулировки ст. 176 проекта ГК РФ не соответствуют положениям Конституции РФ (ст. 52 и ст. 53), ибо не называют государство и его должностных лиц в числе субъектов ответственности перед гражданином. Одним из недостатков проекта ГК РФ является уклончивая формулировка об обязанности денежной компенсации морального вреда причинителем вреда только в случаях, предусмотренных законом. Главное же — проектом ГК РФ не учитывается специфика субъектов публичного права — государства и его служащих, поэтому вряд ли указанные выше нормы проекта будут дееспособны в части восстановления и защиты нарушенных гражданских прав (в случае принятия проекта Гражданского кодекса).

Материальная ответственность виновных должностных лиц

Предлагаемый закон об ответственности государства в сфере управления и правосудия призван сыграть значительную роль в привлечении виновных должностных лиц к материальной ответственности за ущерб, компенсированный государством потерпевшему гражданину. В настоящее время право государства на покрытие понесенных им расходов за счет должностных лиц (регресс) не реализуется даже в тех случаях, когда государство «отвечает» перед гражданином. Предложение принять закон об ответственности государства предполагает ответственность виновных должностных лиц в регрессном порядке. Государство не может предоставить «привилегию безответственности» государственным органам и должностным лицам, ибо это противоречит государственным и общественным интересам. В предлагаемом проекте закона предусматривается четкий механизм привлечения виновных должностных лиц к дисциплинарной, административной и материальной (гражданско-правовой) ответственности. С этой целью необходимо

⁵ См. «Советская юстиция», 1993, № 21—22, с. 1—63.

практиковать страховые контракты с должностными лицами государственных органов в целях защиты их от негативных последствий привлечения к регрессной гражданско-правовой ответственности. Гарантией стабильного статуса должностных лиц в сфере управления и правосудия послужит специальный режим гражданско-правовой (материальной) ответственности судей за служебную вину, причинившую ущерб. Пределы регрессной ответственности должностных лиц устанавливаются дифференцированно в зависимости от характера неправомерных актов и действий, наличия умысла (грубой небрежности) в актах должностного лица, его служебного положения. Возможно предусмотреть верхнюю границу взыскиваемых с государственных служащих денежных сумм (например размер годового жалования). Эти ограничения гражданско-правового принципа полного возмещения ущерба, используемые в отношении должностных лиц, объясняются стремлением поддержать их независимость. В противном случае может быть подорвана легитимность государственной службы, созданы помехи проявлению служебной инициативы: служащие, опасаясь финансовых санкций, будут проявлять неоправданную служебную осторожность. Замедлятся процесс принятия решений, эффективность правоприменительной деятельности.

Несмотря на указанные выше ограничения принципа полной ответственности должностных лиц, государство в значительной степени компенсирует понесенные им затраты в результате привлечения государственных служащих к регрессной ответственности.

Принятие предлагаемого Закона «Об ответственности за ущерб, причиненный гражданам неправомерными действиями (решениями) государственных органов и должностных лиц при исполнении служебных обязанностей» будет означать реализацию принципа ответственности государства за упущения в сфере управления, уголовного преследования и правосудия, гарантирует максимально полное возмещение ущерба пострадавшим гражданам. Этот закон может стать своеобразным «страховым полисом» для каждого российского гражданина, которому угрожает опасность стать жертвой несовершенного функционирования государственного механизма управления, уголовного преследования и правосудия. Компенсация причиненного гражданину ущерба за счет государства выражает общественную солидарность и выполняет социально значимую функцию. Обязанность государства компенсировать причиненный гражданам ущерб основана на принципе «все граждане равны в смысле своих общественных обязанностей»: если один из них страдает более других от действий публичной власти, то социальное равновесие нарушается и может быть восстановлено путем возмещения со стороны государства. Догматико-юридические и морально-этические доказательства в равной степени подтверждают необходимость принятия закона об ответственности государства.

Л. Бойцом, 1994