

Н.И. Лазаревский

**Ответственность за убытки, причиненные
должностными лицами**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 34
ББК 67
Н11

Н11 **Н.И. Лазаревский**
Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами / Н.И. Лазаревский – М.: Книга по Требованию, 2013. – 704 с.

ISBN 978-5-518-06698-4

ISBN 978-5-518-06698-4

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2013
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2013

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первозданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Отвѣтственность казны за убытки, причиненные должностными лицами въ области отношений публично-правовыхъ.

	СТРАН.
ГЛАВА ПЕРВАЯ. Старая частно-правовая теорія	162—193
§ 1. Древнейшіи исторіи вопроса	162—185
§ 2. Теоріи, строящіи отвѣтственность казны за поставляеміеъ гражданскоаго тракта обь отвѣтственности за представителя .	185—191
§ 3. Теоріи, выводящіи отвѣтственность казны изъ статутного договора	191—193
ГЛАВА ВТОРАЯ. Необходимость публично-правовой точки зрења	194—206
ГЛАВА ТРЕТЬЯ. Теоріи, отрицающіи отвѣтственность казны, исходя изъ соображеній публично-правовыхъ	207—227
§ 1. Теорія Р. ф.-Молл	207—211
§ 2. Теорія Б. Ленинга	211—215
§ 3. Радѣльность государства- власти въ государстве-Франціи, шть основавшіе для неотвѣтственности казны	215—220
§ 4. Невозможность дѣйствій чиновниковъ суть дѣйствій не власти, а частныхъ лицъ	220—226
§ 5. Отвѣтственность казны сама по энергію администраціи, во-вѣшающая отвѣтственность дѣйствій въ разорять казну .	226—227
ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ. Теоріи, основывающіи отвѣтственность казны на дѣйствующемъ публичномъ правѣ	228—242
§ 1. Теоріи Геффтера и Мейстеркина	228—231
§ 2. Теоріи Цезарія	231—236
§ 3. Теоріи организъ	236—242
ГЛАВА ПЯТАЯ. Какъ можетъ быть разрѣшать вопросъ обь отвѣтственности казны въ дѣлахъ публично-правовыхъ	243—259
§ 1. Невозможность юридически вывести изъ поставляемой дѣ-стующаго законодательства отвѣтственность казны изъ дѣ-лая публично-правовыхъ	243—245
§ 2. Съ какой точки зренія следуетъ подходить къ разрѣшенію вопроса обь отвѣтственности казны въ дѣлахъ публично-правовыхъ	245—246

	СТРАН.
§ 8. Расширение обязанности нести ответственность за пределы штата	246—252
§ 4. Выполнение, производимое въ общемъ съмѣщъ правительстven- ной деятельности	252—254
§ 5. Решение ученика о факте	255—259
ГЛАВА ШЕСТАЯ. Преждевременное учение о должности	260—266
ГЛАВА СЕДЬМАЯ. Учение о должности у современныхъ гер- манскихъ юристовъ	267—282
§ 1. Теория должности у германскихъ юристовъ „юридической школы“	267—276
§ 2. Учение о должности у юристовъ „органической школы“	276—282
ГЛАВА ВОСЬМАЯ. Существо должности	283—296
ГЛАВА ДЕВЯТАЯ. Юридическое основание для ответственности казны	297—309
§ 1. Неправильные въ преступлении должностныхъ действий	297—305
§ 2. Неправильные действия, утрачивающие характеръ должностныхъ действий	305—306
§ 3. Ответственность казны за замены въ законе должностныхъ действий	307—309
ГЛАВА ДЕСЯТАЯ. Общая ответственность казны за убытки, причиненные должностными лицами въ дѣлахъ публично-правовыхъ по дѣйствующему праву западно-европейскихъ государствъ	310—315
ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ. Нѣкоторые особенные случаи ответ- ственности казны въ дѣйствующемъ правѣ за- падно-европейскихъ государствъ	316—341
§ 1. Ответственность казни за сохранность депозитовъ	316—326
§ 2. Ответственность казни за убытки, причиненные неправильными дѣйствиями чиновниковъ исполнительныхъ учреждений	326—328
§ 3. Ответственность казни за убытки, причиненные дѣйствиями су- дебныхъ учреждений	328—336
§ 4. Ответственность казни за потерю судебныхъ приставовъ	336—338
§ 5. Ответственность казни за цензуру, таможню, за учреждения по изъятию посыпки налогомъ и за педагогическій персо- нель публичныхъ учебныхъ заведений	338—341
ГЛАВА ДВѢНАДЦАТАЯ. Ответственность казны по дѣйствую- щему русскому праву	342—374
§ 1. Отдельные специальные законы, установленные ответствен- ность казни въ дѣлахъ публично-правовыхъ	342—348
§ 2. Возможность ответственности казни за сохранность депо- зитовъ	347—364
§ 3. Возможность осуждения казни	364—367
§ 4. Ответственность казни за чинить изъятия изъведенія учреждений	367—369

	ст.н.
§ 5. Разъяснение ответственности казны из практики Пр. Совета за последнее время.	369—374
ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ. Влияние степени вины чиновника на ответственность казны	375—382
ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ. Важнейшее отношение ответственности казны к должностным лицам	383—392
ГЛАВА ПЯТИНАДЦАТАЯ. Ответственность казны передъ иностранцами	393—395
Заключение.	396—399

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

Отвѣтственность должностныхъ лицъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ. Юридическая основы отвѣтственности должностныхъ лицъ	400—406
ГЛАВА ВТОРАЯ. Основные начала действующаго русскаго законодательства по вопросу о гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ	407—416
§ 1. Основное раздѣленіе вопроса	407—409
§ 2. Кто есть должностное лицо и смыслъ законовъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ за убытки	409—416
ГЛАВА ТРЕТЬЯ. Постановление материальнаго права по вопросу о гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ администраиваго вѣдомства	417—436
§ 1. Постановленія русскаго законодательства	417—426
§ 2. Право, действующее въ государствахъ Западной Европы	426—433
§ 3. Предѣлы отвѣтственности должностныхъ лицъ	433—436
ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ. Отвѣтственность судей за неправильныя дѣйствія	437—446
§ 1. Отвѣтственность судей по русскому праву и по законодательству западныхъ державъ	437—440
§ 2. Предѣлы отвѣтственности судей	440—444
§ 3. Кто именно, и каковъ стороной своей служебной дѣятельности подпадаетъ подъ ограничения отвѣтственности, установленныя для судей	445—446
ГЛАВА ПЯТАЯ. Административное толкованіе законовъ	447—454

	СТРАН.
ГЛАВА ШЕСТАЯ. Вознаграждение за вредъ и убытки, причиненные преступлениями по службѣ	455—465
§ 1. Должностные лица администрации губернств	455—462
§ 2. Судьи	463—465
ГЛАВА СЕДЬМАЯ. Субсидарность ответственности должностныхъ лицъ	466—475
ГЛАВА ВОСЬМАЯ. Совиновность несколькихъ должностныхъ лицъ.—Вина потерпѣвшаго	476—518
§ 1. Обыкновенная	476—478
§ 2. Гражданская ответственность чиновника, подавшаго бумагу въ чиновника, ее получившаго	478—482
§ 3. Ответственность чиновника кадетовъ	482—493
§ 4. Ответственность начальника за дѣйствія своихъ подчиненныхъ	493—498
§ 5. Ответственность подчиненного, принесшаго въ виновеніе начальнику ордера начальника	498—509
§ 6. Вина потерпѣвшаго	509—518
ГЛАВА ДВОЙТАЯ. Процессуальная постановка ответственности должностныхъ лицъ за убытки, причиненные иль неправильными дѣйствіями	514—558
§ 1. Винъ въ должностныхъ лицахъ администрации губернств	514—534
§ 2. Или въ судьи	535—537
ГЛАВА ДЕСЯТАЯ. Процессуальная постановка ответственности должностныхъ лицъ за убытки, причиненные иль преступными дѣйствіями	538—567
§ 1. Дѣйствіяющими начальствомъ судопроизводства изъ преступлений должностности	539—542
§ 2. Недостатки современного порядка преслѣдованія должностныхъ преступлений	542—548
§ 3. Предложеніе проекта новой редакціи Устава Уголовного Судопроизводства	549—553
§ 4. Недостатки предложеннія проекта новой Редакціи Устава Уголовного Судопроизводства	553—567
ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ. Гражданскій искъ въ уголовномъ процессѣ	568—579
Заключеніе	580—582

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ.

Отвѣтственность самоуправляющихся единицъ.

	СТРАН.
ГЛАВА ПЕРВАЯ. Что такое самоуправляющаяся единица	583—638
§ 1. Значение этого вопроса для настоящей работы	583—584
§ 2. Родоначальница современныхъ конструкций самоуправления, теория „свободной общины“	584—591
§ 3. Теорія, отрицающая государственный характеръ дѣлъ, отданныхъ органами самоуправления	591—603
§ 4. Самоуправляющиеся единицы, какъ юридическое лицо	603—610
§ 5. Политическая теорія	616—624
§ 6. Сущность самоуправления	624—638
ГЛАВА ВТОРАЯ. Постановка въ западныхъ законодательствахъ отвѣтственности за убытки, причиненные организациями самоуправления	639—648
§ 1. Отвѣтственность самоуправляющихся единицъ	639—645
§ 2. Отвѣтственность казны за самоуправляющиеся единицы	646—648
ГЛАВА ТРЕТЬЯ. Отвѣтственность самоуправляющихся единицъ по русскому праву	649—685
§ 1. Положеніе общин	649—663
§ 2. Отвѣтственность избравшаго обществъ за растраты	669—675
§ 3. Отвѣтственность общества по поручившему ему дѣлать государственного управления	675—685
ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ. Отвѣтственность общинъ за убытки, причиненные народными скопищами	686—710
§ 1. Постановленіе иностранного законодательства	686—700
§ 2. Русское законодательство	700—708
§ 3. На началь началь должна быть построена отвѣтственность за убытки, причиненные народными скопищами	706—710
Заключеніе	711—712

Сочиненія, цитируемые только по фамиліи автора.

- Ардажевъ.** Президентъ администраціи во Франціи въ постѣніи посу старого журнала. Томъ I. 1900.
- Аффольтеръ.** A. Affolter. Studien zum Staatsbegriff.—Archiv für öffentliches Recht. XVII. 1902.
- Вернидикъ.** Edmund Bernatik. Die juristische Persönlichkeit der Behörden, zugleich ein Beitrag zur Theorie der juristischen Personen.—Archiv für öffentliches Recht. Томъ V (1890 г.), №т 2, стр. 169—818 *).
- Вергакенъ.** H. Vergaen. Traité élémentaire de droit administratif. 1902.
- Вакъ.** Bequet-Laferrière. Répertoire de droit administratif.
- Бэльби.** Henry Bellamy. De la responsabilité de l'Etat envers les particuliers. 1901.
- Безъ-Доранъ.** Bel-Durand. De la responsabilité des communes en cas de dommages causés par des alloumements ou rassemblements. 1902.
- Гезеръ.** Albert Gaser. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten aus rechtswidrigen Amtshandlungen gegenüber Piraten und gegenüber dem Staate, mit besonderer Berücksichtigung des schweizer. Rechts. Freiburg (Schweiz), 1899.
- Гирке.** O. Gierke. Das deutsche Gemeinschaftsrecht. Томъ I—III *).
- Глассонъ.** Glasson. Rétoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre. Томъ I—IV. 1892 г., т. V—VI. 1893 г.
- Дарестъ.** Dareste. La justice administrative en France. 1898.
- Деліусъ.** Delius. Die Haftpflicht der Beamten. Berlin. 1901.
- Дохъ.** Doch. Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten. Archiv für öffentliches Recht. 1901.
- Лезанкевъ.** Georg Lellinck. System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892 *).
- Каеницъ.** Adolf Kleinitz. Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen, unter Berücksichtigung des Entwurfes eines deutschen bürgerlichen Gesetzbuchs. 1891 *).
- Лаферріеръ.** E. Laferrière. Traité de la juridiction administrative. Томъ I—II. 1896 *).
- Лемингъ.** Edg. Loning. Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatrecht. 1879 *).
- Майеръ (герм.).** Otto Mayer. Deutsches Verwaltungrecht. Томъ I—II. 1896. *).
- Майеръ (франц.).** Otto Mayer. Théorie des français Verwaltungrecht. 1886. *).
- Матава.** Matava. Das Recht des Schadenersatzes vom Standpunkt der Nationalökonomie. 1888.

*). Другія сочиненія того же автора или его однодомашніе цитируются полными заглавиями.

- Маучка.** Dr. Josef Mauchka. Der Rechtsgrund des Schadenersatzes ausserhalb bestehender Schuldverhältnisse. 1904.
- Миши 1895 г.** Michaud. De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents.—Revue de droit public 1895 г., т. I, стр. 401—429 и т. II стр. 1—81 и 251—285. *)
- Миши (1897 г.)** Michaud. De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents. Revue de droit public. 1897 г., том I, стр. 41—84 **).
- Мотивы къ В. Г. В.**—Motive zu dem von der ersten Kommission ausgearbeiteten Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuches. Том I—V. 1888.
- Оріу. M. Haurois.** précis de droit administratif et de droit public général. Издание 1903 г. *)
- Перро. Perreau.** De la responsabilité envers les particuliers des fonctionnaires administratifs. 1894.
- Пилоти.** Piloty. Die Haftung des Staates für rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen der Beamten bei Ausübung staatlicher Hoheitsrechte. Annalen des deutschen Reichs. 1888.
- Планк.** Bürgerliches Gesetzbuch, nebst Einführungsgesetz, erläutert von Dr. G. Planck. Том I цитируется по 3-ему изданию 1903 г., остальные томы по изданию „первому и второму“.
- Роже. Roger.** De la responsabilité civile de l'Etat. 1900.
- Симон. J. B. Simon et L.** Traité élémentaire de droit public et administratif. 1893.
- Стіфенъ. Stephen.** Commentaries on the laws of England. Том I—IV. 1903.
- Сурда. Soudal.** De la responsabilité ou de l'action en dommages-intérêts en débors des contrats. 1887. Томы I—II.
- Тихофеевскій и Кузнецова.** Сборникъ рѣшений Правят. Сената по вопросамъ обѣ отвѣтственности должностныхъ лицъ за преступленія должностн. Составленъ Тихофеевскій и Кузнецова. Спб. 1898 г.
- Цакаріа.** H. A. Zachariae. Ueber die Haftungsverbindlichkeit des Staats aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten. Въ Zeitschrift für die gesamme Staatswissenschaft. Томъ XIX. 1863 г. Стр. 582—652 *).
- Честеръ. A. W. Chester.** The powers, duties and liabilities of executive officers. 1899.
- Шантé-Грэхе и Пажа.** Chanté-Grellet et Pichot. Статья „Fonctionnaires publics“ въ Réperoire de droit administratif Bequet - Laferrière. Томъ XVII, 1900.
- Штенгель. K. v. Stengel.** Die Haftung des Staats für den durch seine Organe und Beamten Dritten gegenüber zugesfügten Schaden.—Annalen des Deutschen Reichs. 1901.

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Современное развитие государственной деятельности создает бесчисленную массу точек соприкосновения обывателя с органами власти или с органами хозяйственных предприятий казны. Существующие интересы обывателей оказываются виновными должностным лицамъ или поставленными въ зависимость отъ действий этихъ лицъ. При такихъ условияхъ, при несовершенствѣ всѣхъ человѣческихъ учреждений вообще и при способности каждого человѣка совершать ошибки эти постоянные сношения обывателей съ органами государства создаютъ широкую возможность причинения убытковъ неправильными действиями должностныхъ лицъ, и какъ это воѣмъ известно, на дѣлѣ подобные убытки не рѣдкость.

Такимъ образомъ возникаетъ вопросъ, имѣющій громадное практическое значеніе: на кого должны падать эти убытки?—должны ли они возмѣщаться государствомъ?—или тѣмъ должностнымъ лицомъ, которое причинило ихъ своимъ действиямъ?—или же наконецъ эти убытки должны безропотно переносить обыватель, и въ нихъ надо видѣть несчастіе, которому человѣкъ подвергается или вслѣдствіе несовершенства своей природы или вслѣдствіе исповѣдимыхъ судебъ Верховнаго Промысла, какъ это находила одна изъ нашихъ законодательныхъ комиссій?

Не смотря на существенное жизненное значеніе этого вопроса, онъ все еще не получилъ научно-обоснованного отвѣта. Попыткой дать такой отвѣтъ и является настоящая работа.

Причина неразработанности вопроса, на кого должны падать убытки, причиненные неправильными должностными действиями, повидимому обусловливается тѣмъ, что разрѣшеніе этого вопроса само находится въ зависимости отъ предварительного разрѣшенія цѣлаго ряда другихъ вопросовъ; некоторые изъ нихъ входятъ въ область гражданского права, таковы напр., что такое вообще возможене и разложение вреда?—при какихъ условіяхъ возможна ответственность за чужія дѣйствія?—возможна ли и когда именно ответственность за простое причиненіе вреда безъ наличности вины? Другое же

предварительные вопросы входят въ область государственного права, напр.: что такое казна? — въ чём существо юридическихъ отношений между чиновникомъ и государствомъ съ одной стороны, и между тѣмъ же чиновникомъ и обывателемъ — съ другой? По скольку убытки причинены дѣйствіями органовъ самоуправления, необходимо выяснить, что такое самоуправление, въ чёмъ существо его отличія отъ коронной администраціи.

Не смотря на то, что вѣсъ эти вопросы давно уже останавливаются на себѣ вниманіе науки права, по большинству изъ нихъ не существуетъ теоріи, которая бы пользовалась общимъ признаніемъ. Для того, чтобы сознательно остановиться на какой либо изъ существующихъ теорій и вообще для того, чтобы составить себѣ научно обоснованное мнѣніе по всѣмъ указаннымъ выше вопросамъ, относящимся къ столь разнороднымъ областямъ права, необходимо произвести работу, которая при современномъ состояніи науки для одного человека невыполнима.

Такимъ образомъ, получается положеніе, повидимому безвыходное.

Но жизнь требуетъ отъ науки теоретически обоснованного отвѣта на вопросъ, какой порядокъ отвѣтственности за убытки, причиненные должностными дѣйствіями, соответствуетъ существу дѣла и является справедливымъ и цѣлесообразнымъ.

Намъ кажется, что попытаться дать отвѣтъ можно.

Специфическая особенность этого вида отвѣтственности за вредъ по сравненію съ тѣмъ видомъ отвѣтственности, который вообще имѣть въ виду гражданское право, сводится единственно къ тому, что тутъ къ аналогичнымъ имущественнымъ отношеніямъ приводить то условіе, что убытки причиняются не частными лицами одниимъ другому, а органомъ власти лицу, этой власти подчиненному. Поэтому общія начала отвѣтственности за вредъ можно прямо заимствовать у цивилистовъ, ваянъ у нихъ готовыми тѣ теоріи, которая въ данное время пользуются наибольшимъ авторитетомъ, — и взять эти общія начала стѣснить такъ или иначе видоизменить, сообразно приводящимъ публично-правовымъ элементамъ рассматриваемаго вида отвѣтственности.

Такимъ образомъ, дѣло сводится къ установленію юридической природы отношеній, существующихъ между государственной властью или ея органомъ съ одной стороны и обывателемъ съ другой.

Когда удастся установить юридическую природу этихъ отношеній въ дѣлахъ той или другой категоріи (въ дѣлахъ фиска, въ дѣлахъ по осуществленію полномочій власти, въ дѣлахъ, порученныхъ органамъ самоуправления), и когда затѣмъ удастся выяснить, какъ эта юридическая природа должна отразиться на порядкѣ возмѣщевія вреда, причиненаго неоравнѣльными дѣйствіями должностныхъ лицъ, то можно будетъ дать дѣйствительно научно обоснованный отвѣтъ на