

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 первоизданном 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 отношеній публично-правовыхъ.

| | СТРАИ. |
|---|---------|
| ГЛАВА ПЕРВАЯ. Старыя частно-правовыя теоріи | 182—193 |
| § 1. Древнѣйшая исторія вопроса | 182—185 |
| § 2. Теорія, строящая отвѣтственность казны на востановленіи гражданскаго права объ отвѣтственности за представителя | 185—191 |
| § 3. Теорія, выводящая отвѣтственность казны изъ страхового договора | 191—193 |
| ГЛАВА ВТОРАЯ. Необходимость публично-правовой точки зрѣнія | 194—206 |
| ГЛАВА ТРЕТЬЯ. Теорія, отрицающая отвѣтственность казны, исходя изъ соображеній публично-правовыхъ | 207—227 |
| § 1. Теорія Р. ф.-Маш | 207—211 |
| § 2. Теорія Е. Левина | 211—215 |
| § 3. Раздѣльность государства-власти и государства-фиска, какъ основаніе для неотвѣтственности казны | 215—220 |
| § 4. Независимыя дѣйствія чиновниковъ суть дѣйствія не власти, а частныхъ лицъ | 220—226 |
| § 5. Отвѣтственность казны сводитъ энергію администраціи, возмѣщая отвѣтъ исправляемыхъ дѣйствій и разоряя казну | 226—227 |
| ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ. Теорія, основывающая отвѣтственность казны на дѣйствующемъ публичномъ правѣ | 228—242 |
| § 1. Теорія Геффтера и Мейстеркина | 228—231 |
| § 2. Теорія Цазаріа | 231—236 |
| § 3. Теорія органовъ | 236—242 |
| ГЛАВА ПЯТАЯ. Какъ можетъ быть разрѣшенъ вопросъ объ отвѣтственности казны въ дѣлахъ публично-правовыхъ | 243—259 |
| § 1. Невозможность логически вывести изъ постановленій дѣйствующаго законодательства отвѣтственность казны въ дѣлахъ публично-правовыхъ | 243—245 |
| § 2. Съ какою точки зрѣнія слѣдуетъ подходить къ разрѣшенію вопроса объ отвѣтственности казны въ дѣлахъ публично-правовыхъ | 245—246 |

| | |
|--|---------|
| § 3. Распространение обязанности нести ответственность за предѣлы жизни | 246—252 |
| § 4. Извѣщенія, произведенія къ общему складу правительствен- ной дѣятельности | 252—254 |
| § 5. Размѣщеніе учени о фактѣ | 255—259 |
| ГЛАВА ШЕСТАЯ. Превенія ученія о должности | 260—266 |
| ГЛАВА СЕДЬМАЯ. Ученіе о должности у современныхъ гер- манскихъ юристовъ | 267—282 |
| § 1. Теорія должности у германскихъ писателей „юридической школы“ | 267—276 |
| § 2. Ученіе о должности у писателей „организмической школы“ | 276—282 |
| ГЛАВА ВОСЬМАЯ. Существо должности | 283—296 |
| ГЛАВА ДЕВЯТАЯ. Юридическое основаніе для ответственности казны | 297—309 |
| § 1. Неправильныя и преступныя должностныя дѣйствія | 297—305 |
| § 2. Неправильныя дѣйствія, утрачивающія характеръ дѣйствій долж- ностныхъ | 305—306 |
| § 3. Ответственность казны за законы и законныя дѣйствія властей | 307—309 |
| ГЛАВА ДЕСЯТАЯ. Общая ответственность казны за убытки, причиненныя должностными лицами въ дѣлахъ публично-правовыхъ по дѣйствующему праву западно-европейскихъ государствъ | 310—315 |
| ГЛАВА ОДИНАДЦАТАЯ. Нѣкоторые особенные случаи отвѣт- ственности казны въ дѣйствующемъ правѣ за- падно-европейскихъ государствъ | 316—341 |
| § 1. Ответственность казны за сохранность депозитовъ | 316—326 |
| § 2. Ответственность казны за убытки, причиненные неправильными дѣйствіями чиновниковъ ввѣстившихъ учрежденій | 326—328 |
| § 3. Ответственность казны за убытки, причиненные дѣйствіями су- дебныхъ учрежденій | 328—336 |
| § 4. Ответственность казны за нотаріусовъ и судебныхъ приставовъ | 336—338 |
| § 5. Ответственность казны за цензуру, таможню, за учрежденія по казначейскому управленію казны и за педагогическій персо- наль публичныхъ учебныхъ заведеній | 338—341 |
| ГЛАВА ДВѢНАДЦАТАЯ. Ответственность казны по дѣйстви- тельному русскому праву | 342—374 |
| § 1. Отдѣльные спеціальныя законы, устанавливающіе ответствен- ность казны въ дѣлахъ публично-правовыхъ | 342—346 |
| § 2. Возникновеніе ответственности казны за сохранность депо- зитовъ | 347—364 |
| § 3. Вознагражденіе невинно-осужденныхъ | 364—367 |
| § 4. Ответственность казны за чины ввѣстившихъ учрежденій | 367—369 |

| | |
|---|---------|
| § 5. Расширеніе отвѣтственности казны въ врантѣ Пр. Селета за послѣднее время. | 369—374 |
| ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ. Вліяніе степени вины чиновника на отвѣтственность казны | 375—382 |
| ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ. Взаимное отношеніе отвѣтственности казны и должностныхъ лицъ | 383—392 |
| ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ. Отвѣтственность казны передъ иностранцами | 393—395 |
| Заключеніе | 396—399 |

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

Отвѣтственность должностныхъ лицъ.

| | |
|--|---------|
| ГЛАВА ПЕРВАЯ. Юридическія основанія отвѣтственности должностныхъ лицъ | 400—406 |
| ГЛАВА ВТОРАЯ. Основныя начала дѣйствующаго русскаго законодательства по вопросу о гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ | 407—416 |
| § 1. Основное раздѣленіе вопроса | 407—409 |
| § 2. Кто есть должностное лицо въ смыслѣ законовъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ за убытки | 408—416 |
| ГЛАВА ТРЕТЬЯ. Постановленіе матеріальнаго права по вопросу о гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства | 417—436 |
| § 1. Постановленія русскаго законодательства | 417—426 |
| § 2. Право, дѣйствующее 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 какою стороною своей служебной дѣятельности подходить подъ ограниченія отвѣтственности, установленныя для судей | 445—446 |
| ГЛАВА ПЯТАЯ. Административное толкованіе законовъ | 447—454 |

| | |
|--|---------|
| ГЛАВА ШЕСТАЯ. Вознагражденіе за вредъ и убытки, причиненные преступленіями по службѣ | 455—465 |
| § 1. Должностныя лица административнаго вѣдѣнія | 455—462 |
| § 2. Суды | 462—465 |
| ГЛАВА СЕДЬМАЯ. Субсидіарность отвѣтственности должностныхъ лицъ | 465—475 |
| ГЛАВА ВОСЬМАЯ. Совѣнность нѣсколькихъ должностныхъ лицъ.—Вина потерпѣвшаго | 476—513 |
| § 1. Общія заглавія | 476—478 |
| § 2. Гражданская отвѣтственность чиновника, подписавшаго бумагу, в чиновника, ее сирѣтскаго | 478—482 |
| § 3. Отвѣтственность члена казначейства | 482—493 |
| § 4. Отвѣтственность начальника за дѣйствія своихъ подчиненныхъ | 493—498 |
| § 5. Отвѣтственность подчиненнаго, приведшаго къ исполненію незаконный приказъ начальника | 498—509 |
| § 6. Вина потерпѣвшаго | 509—513 |
| ГЛАВА ДЕВЯТАЯ. Процессуальная постановка отвѣтственности должностныхъ лицъ за убытки, причиненные имъ неправильными дѣйствіями | 514—583 |
| § 1. Иски къ должностнымъ лицамъ административнаго вѣдѣнія | 514—584 |
| § 2. Иски къ судамъ | 585—587 |
| ГЛАВА ДЕСЯТАЯ. Процессуальная постановка отвѣтственности должностныхъ лицъ за убытки, причиненные имъ преступными дѣйствіями | 588—567 |
| § 1. Дѣйствующіе основныя начала судопроизводства на преступленія должностныхъ | 589—642 |
| § 2. Недостатки существующаго порядка преслѣдованія должностныхъ преступленій | 542—548 |
| § 3. Предложеніе проекта новой редакціи Устава Уголовнаго Судопроизводства | 649—553 |
| § 4. Недостатки предложеній проекта новой Редакціи Устава Уголовнаго Судопроизводства | 553—567 |
| ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ. Гражданскій искъ въ уголовномъ процессѣ | 568—579 |
| Заключеніе | 580—582 |

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ.

Отвѣтственность самоуправляющихся единицъ.

| | СТРАИ. |
|--|---------|
| ГЛАВА ПЕРВАЯ. Что такое самоуправляющаяся единица . . . | 583—638 |
| § 1. Значеніе этого вопроса для настоящей работы | 583—584 |
| § 2. Родоначальница современныхъ конструкций самоуправленія, теорія „свободной общины“ | 584—591 |
| § 3. Теорія, отрицающая государственный характеръ дѣлъ, вѣданныхъ органами самоуправленія | 591—603 |
| § 4. Самоуправляющаяся единица, какъ юридическое лицо | 603—618 |
| § 5. Политическія теоріи | 618—624 |
| § 6. Сущность самоуправленія | 624—638 |
| ГЛАВА ВТОРАЯ. Постановка въ западныхъ законодательствахъ отвѣтственности за убытки, причиненные органами самоуправленія | 639—649 |
| § 1. Отвѣтственность самоуправляющихся единицъ | 649—645 |
| § 2. Отвѣтственность каземъ за самоуправляющихся единицъ | 646—648 |
| ГЛАВА ТРЕТЬЯ. Отвѣтственность самоуправляющихся единицъ по русскому праву | 649—685 |
| § 1. Помѣщичьи общины | 649—683 |
| § 2. Отвѣтственность избравшихъ обществъ за растраты | 669—675 |
| § 3. Отвѣтственность общества по порученіямъ ему дѣламъ государственнаго управленія | 675—685 |
| ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ. Отвѣтственность общинъ за убытки, причиненные народными скопищами | 686—710 |
| § 1. Постановленія иностранныхъ законодательствъ | 686—700 |
| § 2. Русское законодательство | 700—708 |
| § 3. На какихъ началахъ должна быть построена отвѣтственность за убытки, причиняемые народными скопищами | 706—710 |
| Заключеніе | 711—712 |

Сочиненія, цитируемыя только по фамилии автора

- Ардишоаъ. Проанципалная администрація во Франціи въ послѣднюю пору старому королю. Томъ I. 1900.
- Аффольтеръ. A. Affolter. Studien zum Staatsbegriff.—Archiv für öffentliches Recht. XVII. 1902.
- Верницкиъ. Edmund Bernatsik. Die juristische Persönlichkeit der Behörden, zugleich ein Beitrag zur Theorie der juristischen Personen.—Archiv für öffentliches Recht. Томъ V (1890 г.), Heft 2, стр. 169—318 *).
- Бертелемъ. H. Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif. 1902.
- Векъ. Bequet-Laferrière. Répertoire de droit administratif.
- Бэйли. Henry Bailly. De la responsabilité de l'Etat envers les particuliers. 1901.
- Вель-Дуранъ. Vel-Durand. De la responsabilité des communes en cas de dommages causés par des attroupements ou rassemblements. 1902.
- Гезеръ. Albert Gieser. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten aus rechtswidrigen Amtshandlungen gegenüber Privaten und gegenüber dem Staate, mit besonderer Berücksichtigung des schweizer. Rechts. Freiburg (Schweiz), 1899.
- Гирке. O. Gierke. Das deutsche Genossenschaftsrecht. Томы I—III *).
- Глассонъ. Glanville. Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre. Томы I—IV. 1892 г., т. V—VI. 1893 г.
- Дарестъ. Daroste. La justice administrative en France. 1898.
- Делинъ. Delino. Die Haftpflicht der Beamten. Berlin. 1901.
- Докъ. Dock. Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten. Archiv für öffentliches Recht. 1901.
- Иеллинкъ. Georg Jellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892 *).
- Кленвикъ. Adolf Klenz. Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen, unter Berücksichtigung des Entwurfs eines deutschen bürgerlichen Gesetzbuchs. 1891 *).
- Лаферрьеръ. E. Laferrière. Traité de la juridiction administrative. Томы I—II. 1896 *).
- Лонинъ. Edg. Lönig. Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht. 1879 *).
- Майеръ (герм.). Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht. Томы I—II. 1896. *)
- Майеръ (франц.). Otto Mayer. Theorie des französischen Verwaltungsrechts. 1896. *).
- Матажа. Matzja. Das Recht des Schadenersatzes vom Standpunkt der Nationalökonomie. 1899.

*) Другія сочиненія того же автора или его однофамильцевъ цитируются полными заглавіемъ.

- Маутика.** Dr. Josef Maucika. Der Rechtsgrund des Schadenersatzes ausserhalb bestehender Schuldverhältnisse. 1904.
- Мишу** 1895 г. Michoud. De la responsabilité de l'État 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. *)
- Мишу** (1897 г.) Michoud. De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents. *Revue de droit public*. 1897 г., томъ I. стр. 41—84 *).
- Мотивы** к В. G. B. — *Motive zu dem von der ersten Kommission ausgearbeiteten Entwurfe eines bürgerlichen Gesetzbuches*. Томы I—V. 1888.
- Ориу.** M.aurion. Précis de droit administratif et de droit public général. Издание 1903 г. *)
- Перро.** Perreau. De la responsabilité envers les particuliers des fonctionnaires administratifs. 1894.
- Пилот.** 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. Томъ I цитируется по 3-ему изданию 1903 г., остальные томы по изданию „первому и второму“.
- Роже.** Roger. De la responsabilité civile de l'État. 1900.
- Симова.** J. B. Simonet. Traité élémentaire de droit public et administratif. 1893.
- Стифен.** Stephen. Commentaries on the laws of England. Томы I—IV. 1903.
- Сурда.** Sourdal. De la responsabilité ou de l'action en dommages-intérêts en dehors des contrats. 1887. Томы I—II.
- Тимофеевскій и Кузнецовъ.** Сборникъ рѣшеній Правит. Сената по вопросамъ объ ответственности должностныхъ лицъ за преступления должности. Составили Тимофеевскій и Кузнецовъ. Спб. 1896 г.
- Цахарис.** H. A. Zacharise. Ueber die Haftungsverbindlichkeit des Staats aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten. Въ *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*. Томъ XIX. 1863 г. Стр. 592—652 *).
- Честеръ.** A. W. Chaster. The powers, duties and liabilities of executive officers. 1899.
- Шанте-Грелле и Пира.** Chanté-Grellet et Pirhat. *Crimes „Fonctionnaires publics“* въ *Répertoire 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 zugefügten Schaden. — *Annalen des Deutschen Reichs*. 1901.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Современное развитіе государственной дѣятельности создаетъ безчисленную массу точекъ соприкосновенія обывателя съ органами власти или съ органами хозяйственныхъ предпріятій казны. Существеннѣйшіе интересы обывателей оказываются внутренними должностнымъ лицамъ или поставленнымъ въ зависимость отъ дѣйствій этихъ лицъ. При такихъ условіяхъ, при несовершенствѣ всѣхъ человѣческихъ учрежденій вообще и при способности каждаго человека совершать ошибки эти постоянныя сношенія обывателей съ органами государства создаютъ широкую возможность причиненія убытковъ неправильными дѣйствіями должностныхъ лицъ, и какъ это вошь извѣстно, на дѣлѣ подобныя 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 своими дѣйствіями?—или же наконецъ эти убытки должны безропотно переносить обыватель, и въ нихъ надо видѣть несчастіе, „которому человекъ подвергается или вслѣдствіе несовершенства своей природы или вслѣдствіе неповѣднимыхъ 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-обоснованнаго отвѣта. Попытки дать такой отвѣтъ и является настоящая работа.

Причина неразработанности вопроса, на кого должны падать убытки, причиненные неправильными должностными дѣйствіями, по-видимому обуславливается тѣмъ, что разрѣшеніе этого вопроса само находится въ зависимости отъ предварительнаго разрѣшенія цѣлаго ряда другихъ вопросовъ; въ которые изъ нихъ входятъ въ область гражданскаго права, таковы напр., что такое вообще возмѣщеніе и возложеніе вреда?—при какихъ условіяхъ возможна отвѣтственность за чужія дѣйствія?—возможна ли и когда именно отвѣтственность за простое причиненіе вреда безъ наличности вины? Другіе же

предварительные вопросы входят въ область государственнаго права, напр.: что такое казна?—въ чемъ существо юридическѣхъ отношеній между чиновникомъ и государствомъ съ одной стороны, и между тѣмъ же чиновникомъ и обывателемъ—съ другой? По скольку убытки причинены дѣйствіями органовъ самоуправленія, необходимо выяснить, что такое самоуправленіе, въ чемъ существо его отличія отъ коронной администраціи.

Не смотря на то, что всѣ эти вопросы давно уже останавливаютъ на себѣ вниманіе науки права, по большинству изъ нихъ не существуетъ теорій, 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 обоснованнаго отвѣта на вопросъ, какой порядокъ отвѣтственности за убытки, причиненные должностными дѣйствіями, соответствуетъ существу дѣла и является справедливымъ и дѣлесообразнымъ.

Намъ кажется, что попытаться дать этотъ отвѣтъ можно.

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

Такимъ образомъ, дѣло сводится къ установленію юридической природы отношеній, существующихъ между государственною 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 самоуправленія), и когда затѣмъ удастся выяснить, какъ эта юридическая природа должна отразиться на порядкѣ возмѣщенія вреда, причиненнаго неоравильными дѣйствіями должностныхъ лицъ, то можно будетъ дать дѣйствительно научно обоснованный отвѣтъ на