

В. А. Черкес*

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА

В статье анализируется становление института имущественной ответственности публичных образований. Автор указывает на необходимость применения системного подхода к изучению категории ответственности государства.

Ключевые слова: ответственность, возмещение вреда, органы власти, правовая концепция имущественной ответственности.

* старший преподаватель кафедры административного и хозяйственного права ОНУ
И.И. Мечникова

© В.А. Черкес, 2008

в современной литературе крайне мало работ, посвященных проблемам имущественной ответственности государства за вред, причиненный частным государством. Основные работы, посвященные изучению деликтной ответственности государства были написаны либо в дореволюционный период (В. Гаген, Н.И. Лазаревский и др.), либо во время существования системы социалистического права (А.П. Кун, Я.М. Магазинер, Н.И. Мирошникова, В.Т. Нор, В.А. Рахмилович, А.Н. Савицкая, Е.А. Флешниц, и др.). Несмотря на то, что указанные работы содержат и по сей день научно значимые идеи и выводы, тем не менее, по понятным причинам они не отвечают сегодняшним требованиям. Работы российских правоведов (Л.В. Бойцова, А.Л. Маковский, Е.А. Суханов и др.) не носят комплексного характера и освещают отдельные вопросы в рамках рассматриваемой темы. Несмотря на значительное внимание, уделяемое изучению ответственности, общее понятие ответственности так и не было выработано. По этому поводу С.Н. Братусь писал, что «это вполне понятно. Проблема ответственности - одна из наиболее сложных проблем как общей теории права, так и отраслевых юридических наук» [1, 41]. Если в последние годы в Российской Федерации появилось несколько глубоких исследований данной проблематики (например, работы С.Ю. Рипинского, И.А. Такаева), то в отечественной юридической литературе можно встретить не более чем упоминания о существовании такой проблемы в рамках изучения курса хозяйственного либо гражданского права. Исследования ученых и публикации практиков обосновали отдельные аспекты имущественной ответственности публичных образований, тем не менее, остается масса неразрешенных проблем в науке, нормотворчестве, и в правоприменительной практике. Поэтому всестороннее исследование рассматриваемой категории с применением методов сравнительно-правового анализа представляется необходимой подосновой для дальнейшего совершенствования действующего законодательства Украины в данной сфере.

В юридической литературе термин «ответственность» имеет различные значения. В одних случаях он означает компетенцию государственного органа, который несет ответственность за управление в соответствующей сфере. В других случаях им обозначают обязанность осуществлять определенные действия. Наконец, в третьем случае он означает последствия правонарушения [2, 10]. Нас интересует именно последняя категория.

«Ответственность - социальный феномен, имеющий двойственную природу и выступающий как социальное отношение и как качество личности. Социальная ответственность - порождение и важнейший компонент гражданского общества, общества равных и свободных индивидов. Будучи с необходимостью опосредованной государством и правом, она получает политические и правовые особенности, формы» [3, 14], но не теряет при этом своих основных признаков и характеристик.

В философии можно найти следующее определение: «Ответственность - категория этики и права, отражающая особое социально и морально-правовое отношение личности к обществу (человечеству в целом), которое характеризуется исполнением своего нравственного долга и правовых норм» [4, 299]. В данном случае отмечается ответственность перед человечеством, что может служить примером ограниченного понимания ответственности.

Субъектом ответственности выступает лишь личность. Но разве общество и государство не несут ответственности перед личностью? Как верно отмечает И.И. Лукашук, «Если говорить о государстве, то оно в предусмотренных законом случаях может быть привлечено личностью к юридической ответственности» [2, 11].

Обязательства из правонарушений являются древнейшим видом обязательств. Уже в римском праве деление обязательств на договорные (*ex contractu*) и возникающие из деликтов (*ex delikta*) служило классическим критерием деления их по основаниям. Гай - юрист II в. н.э., - приводя эту классификацию в своих Институциях, называл ее главнейшим делением обязательств (*summa divisio*). С развитием экономических отношений и соответствующих им правовых систем меняется и содержание регулируемых правом общественных отношений, но принцип деления обязательств на договорные и внедоговорные сохраняется во всех правовых системах как реципировавших римское право, так и развивающихся самостоятельно [5, 18]. История права показывает, что на ранних стадиях своего развития деликтное право (от лат. *delictum* - правонарушение), представляло собой конгломерат собранных вместе отдельных и разрозненных судебных решений, которые защищали определенные материальные интересы от проявлений их нарушения путем физического насилия. Так, уже в римском праве существовали наиболее важные виды деликтов, такие как посягательство на личность (*iniuria*), воровство (*furtum*) и нарушение Аквиліева закона (*lex Aquilia*). Под *iniuria* понимали преднамеренное причинение вреда другому лицу или его личности. В доклассическом римском праве это понятие подразумевало прежде всего убийство, нанесение телесных повреждений и насильственное нарушение неприкосновенности жилища, а в более позднюю эпоху - и все случаи грубых нарушений чести, подлежащих наказанию. Понятие *furtum* изначально распространялось только на кражу как таковую, но позднее его содержание значительно расширилось до всеобъемлющего вещного деликта и стало включать в себя любые нарушения права собственности.

Ученые юристы средневекового общегерманского права вслед за римлянами включали в это понятие присвоение чужой собственности и ее неправомерное использование, осознанное принятие мнимого долга (*indebitum*), а также уничтожение долговых обязательств. Однако римское право так и не выработало единого общего принципа, согласно которому лицо, виновное в причинении вреда, должно его возместить. Кроме того, в римском праве государство в принципе не выступало субъектом ответственности за причиненный им вред. Данное обстоятельство объясняется тем, что «другого разряда лиц, как субъектов частного права, наряду с физическими лицами, то есть с людьми, римская научно-юридическая систематика не знала» [6, 29].

В средневековье провозглашение ответственности суверена за вред, причиненный действиями его агентов, противоречило традиции, которая, отразившись в римском принципе господства Империи и в концепции непоколебимой власти монарха, нашла свое классическое выражение в сформулированном английскими юристами, но общем для всего Запада принципе «the King can do no wrong» (король не может поступить неправомерно). Указанный принцип был преодолен только в XX веке.

Своим появлением идея возмещения вреда, причиненного публичными

образованиями, обязана великим представителям науки естественного права, особенно Гроцию и Дома, которые разработали ее в XVII-XVIII веках. С тех пор она нашла закрепление в кодексах многих европейских стран [7, 362].

Ответственность государства перед обществом – извечное стремление человечества. Так, согласно договорной теории происхождения государства, оно возникло в результате общественного договора о правилах совместного проживания, что было время, когда не было государства и права и, с целью избежать войны «всех против всех», взаимного уничтожения, люди объединились и заключили между собой общественный договор о передаче части своих прав, присущих им от рождения – государству, как уполномоченному ими органу, переставляющему их общие интересы. Если же условия этого договора нарушаются, то народ приобретает право на смену служителей такого государства [8, 29-30].

Правовая категория деликтной ответственности публичных образований тесно связана с проблемой свободы воли субъектов общественных отношений, которая уже давно является предметом пристального внимания представителей философской мысли [9, 7-15]. Причем некоторые из них прямо отмечали, что проблема свободы воли в философии возникла из потребности решить в широком социальном плане проблему ответственности [10; 26]. Да и сам термин «ответственность» был позаимствован юристами в XVII-XVIII вв. из философской литературы, когда на ее страницах особенно широко дебатировался вопрос о свободе воли и ответственности индивида. Одним из первых значительное внимание проблеме свободы воли уделил известный голландский мыслитель Спиноза. Не вникая в суть общественных отношений, Спиноза утверждал, что человек является не только рабом порядка природы, но и рабом своих собственных побуждений. Тем не менее, философ четко показал диалектическую взаимосвязь свободы и необходимости, придя к выводу о том, что свобода достигается в процессе познания необходимости, степень знания которой определяет и степень свободы. Познывая необходимость, человек приобретает определенную свободу действий, ибо получает возможность подчинить своей власти и влиянию познанные вещи и явления [11, 144, 584].

Дальнейшее развитие проблема необходимости и свободы, выбора и ответственности получила в работах французских философов-материалистов, стоявших на позициях механического детерминизма. Анализируя значительные социальные сдвиги и преобразования, характерные для развития общества второй половины XVIII в., они ставили уже вопрос о влиянии социальной среды и общественных отношений на свободу личности и ее деятельность. Так, Гольбах полагал, что поступки человека, независимо от их общественной вредности или полезности, в одинаковой мере несвободны. Подобный подход, отрицающий свободу воли, исключал возможность правильного решения проблемы ответственности. Не случайно Гольбах пришел к противоречивому и непоследовательному выводу о том, что предпосылкой ответственности человека за его деяния служит не вина, а опасность этих деяний для общества [12, 131].

Диаметрально противоположную точку зрения на соотношение свободы воли и ответственности высказывали представители философской мысли, стоящие на позициях индетерминизма. Они утверждали, что воля человека определяется и реализуется только велением его разума, который сам устанавливает императивы поведения. Подобные взгляды также не давали ключа к

правильному решению проблемы, поскольку основывались на ошибочном положении о том, что между необходимостью и свободой воли имеется значительная дистанция. Так, Кант писал: «Свобода и естественная необходимость могут существовать независимо друг от друга и без ущерба друг для друга» [13, 328]. Исходя из этого, Кант считал, что быть свободным можно, лишь отрезавшись от чувственного мира, и что человек должен нести ответственность только потому, что его воля является единственным началом поведения.

Большое внимание проблеме свободы воли и ответственности уделил в известной работе по философии права Гегель, который положил концепцию свободы воли в основу конструируемой им системы права. При этом он пытался синтезировать философское наследие прошлого, диалектически соединить и примирить крайние позиции [14]. Гегель исходил из того, что свобода – это познанная разумом необходимость и достичь ее можно лишь с помощью разума, понимания. Именно познание позволяет человеку обрести свободу и превратиться во властителя своей судьбы путем определенной деятельности с использованием нужных средств. человек лишь тогда действует свободно и ответственно, когда он освобождается от всякой случайности и субъективности в своем поведении. Рамки этого поведения определяет система права, являющаяся отражением познанной необходимости и, следовательно, царством реализованной свободы воли.

Следует иметь в виду, что эти философско-правовые конструкции не нашли последовательного продолжения и завершения в гегелевской философии права, поскольку они, в конечном счете, были сведены к апологетике непогрешимого государства – творца права. По этому поводу Нерсисянц В.С. отмечал: «Во всей гегелевской политической диалектике превалирует аспект подчиненности личности божественно возвышающемуся над ней государству. Парадокс состоит в том, что право, именуемое Гегелем свободой, представляется как система подчинения. Свобода оказывается знанием и осознанием этого подчинения» [15, 52].

Основополагающая идея о возможности свести все деликтное право к единому принципу принадлежит великим теоретикам естественного права XVII века. Их непоколебимая вера в единый правопорядок, единственным источником которого является разум, придала им мужество и силы обобщить исторически сложившиеся отдельные правонарушения прошлого, вывести общий принцип деликтного права и сформулировать его. В 1625 г. у Гуго Гроция читаем следующее: «Обратимся к тому, что причитается по природе вследствие совершенного правонарушения. Здесь мы нарушением называем всякую вину, состоящую как в действии, так и в воздержании от действия, противному тому, как люди должны поступать вообще, или же сообразно определенному качеству. В силу такой вины возникает естественное обязательство при наличии ущерба, а именно обязательство возместить его» [16, 419]. Однако в дальнейшем речь идет об ответственности лишь физических лиц. Относительно же ответственности государства автор ограничился утверждением того, что государство «не отвечает за поступки отдельных граждан, когда нет его собственного деяния или упущения». Как отмечает Лукашук И.И., последнее положение представляло собой новеллу, поскольку в средние века государство рассматривалось как несущее ответственность за действия любого лица, находящегося под его юрисдикцией [2, 36].

Исторический анализ зарубежного законодательства показывает, что правовой институт ответственности государства за незаконные акты должностных лиц в публично-правовой сфере – явление сравнительно новое. В большинстве государств до конца XIX – начала XX в. признавалась ответственность государства только в тех случаях, когда оно выступало в имущественных правоотношениях на равных началах с частными лицами и, соответственно, несло равную с ними ответственность по своим обязательствам. Такая ответственность стоилась по аналогии с ответственностью любого юридического лица за свои органы [17, 17-30]. В отношении государства властвующего господствовал принцип безответственности. «Если во второй половине XIX века, – писала Е.А. Флейшниц, – наука административного права капиталистических стран считала принципом безответственность государства в области деликтного вреда и знала лишь отдельные отступления от этого принципа, то в настоящее время общим началом можно считать ответственность капиталистического государства за вред, причиняемый деликтами должностных лиц, совершаемыми ими при осуществлении актов власти» [18, 177].

Первые теории, обосновывающие необходимость ответственности государства за незаконные акты власти, появились значительно раньше времени, когда эта ответственность получила юридическое закрепление. Такие теории начали возникать в Германии в конце XVII в. Осознание необходимости теоретического осмысления и практического воплощения института ответственности государства постепенно занимало свое место в правосознании благодаря появлению и развитию публичного права, включению в орбиту его регулирования новых сфер общественных отношений, следствием чего стало увеличение объективно неправомерных действий со стороны публичных органов. Развитию указанных идей немало способствовали правовые учения эпохи буржуазных революций – Гуго Гроция, Томаса Гббса, Джона Локка и др. Благодаря этим мыслителям в обществе распространялась убежденность в наличии естественных, неотъемлемых, абсолютных прав личности, которые не могли нарушаться никем, даже государством.

В своем труде «Идея государства» французский исследователь Анри Мишель подчеркивает, что в эпоху административной монархии проблемы отношений индивидуума и государства не существовало, потому что государство обладало тогда всеми правами и только правами. С появлением индивидуалистической философии лицом к лицу с государством становится индивидуум, вооруженный своими собственными правами [19, 95-96]. Таким образом, с развитием системы объективного публичного права, а также субъективных прав личности, определенное поведение властных органов стало восприниматься как незаконное, не правовое, нарушающее нормы сложившегося порядка управления и естественные права частных лиц.

В XX веке в целом ряде зарубежных стран ответственность государства за незаконные действия органов власти была закреплена на конституционном уровне. Как правило, это страны, в которых конституции были приняты после второй мировой войны, то есть в период, когда принцип ответственности государства устойчиво занял место в правосознании. Так, ст. 17 Конституции Японии (1946 г.) устанавливает, что «каждый может, в соответствии с законом, требовать у государства или местных органов публичной власти возмещения убытков в случае, если ущерб причинен ему незаконными действиями

какого-либо публичного должностного лица» [20, 444]. Принцип ответственности государства также нашел закрепление в Конституциях ФРГ 1949 г. (ст. 34), Италии 1947 г. (ст. 28), Португалии 1976 г. (ст. 22), Колумбии 1886 г. (ст. 20), Молдовы 1994 г. (ст. 53) [21]. В других странах ответственность государства регулируется на уровне законов, во многих странах доминирующую роль играет судебная практика (например, США, Великобритания, Франция, ФРГ).

В современной науке принцип взаимной ответственности гражданина и государства называют в качестве известного общетеоретического принципа правового государства [22, 374]. Иными словами, государство имеет не только права, но и определенные обязанности. При исполнении этих обязанностей государство осуществляет внутренние и внешние, социальные и экономические, культурные и правоохранительные функции, как орган публичной власти, призванный обеспечить нормальную жизнь человека на территории этого государства.

В.М. Гессен, писал в отношении данного обстоятельства, что правовое государство осуществляет двоякого рода функцию. С одной стороны, государство законодательствует; государственная власть является творцом положительного права. С другой стороны, то же государство управляет; оно действует, осуществляя свои интересы, в пределах им же самим создаваемого права [23, 11-12].

Однако идеальные представления не совпадают с существующей реальностью, и на практике всегда существует возможность совершения органами государства действий, противоречащих законодательству, в том числе, если речь идет об административной деятельности в экономической сфере - деяний нарушающих права частных лиц. Именно в таких случаях возникает необходимость реализации механизма имущественной ответственности государства за причиняемый им вред.

Принцип ответственности государства вытекает из более общего принципа верховенства закона, подчиненности государства праву. Английский конституционалист Дэйси, анализируя принцип верховенства закона, указывал, что в отношении государства и лиц, представляющих государственную власть, действительны те же правовые нормы, что и в отношении граждан: «Каждый служащий, начиная от премьер-министра и кончая постовым полицейским или сборщиком налогов, за поступок, не имеющий под собой правовой основы, несет такую же ответственность, как и любой гражданин» [24, 188-193].

По мнению С.А. Котляревского, воплощение принципа ответственности государства позволяет судить, насколько глубоко административный строй государства воспринял верховенство права [25, 320]. Кант сформулировал эту идею так: каждый гражданин должен обладать той же возможностью принуждения в отношении властвующего к точному и безусловному исполнению закона, что и властвующий - в отношении гражданина [26, 279].

А.Л. Маковский и С.А. Хохлов справедливо отмечали, что государство не-демократическое (авторитарное, тоталитарное, фашистское) всегда стремится к тому, чтобы и в случаях неправомерных действий власти не допустить ответственности перед потерпевшими на равных, т.е. по правилам гражданского законодательства, и либо не отвечать перед ними вообще, либо обусловить такую ответственность рядом ограничений (по процедуре, основаниям, размеру срокам и т.п.). Напротив, демократическое государство должно

отвечать за имущественный вред, неправомерно причиненный им своим гражданам, как равный перед равным [27, 8-9].

В заключение нужно отметить, что с учетом наличия множества различных концептуальных подходов к вопросам имущественной ответственности государства, наиболее верным представляется системный подход к анализу данной проблемы. Такой подход в советской науке впервые был предложен И.А. Галаганом, который указывал, что анализ вопросов юридической ответственности невозможен без общетеоретического разрешения аналогичных проблем. Он также подчеркивал, что по своей структуре юридическая ответственность как целостная система состоит из отдельных элементов, каждый из которых в реальной действительности приобретает формы отраслевого вида ответственности, а признание юридической ответственности в виде целостной системы дает возможность пояснить наличие общих, системных, интегративных качеств и признаков, как для отдельных ее видов, так и для общеправового понятия ответственности [28, 251]. Если система ответственности государства и его органов перед физическими лицами (особенно касательно вопросов ответственности правоохранительных, судебных и следственных органов) представляется на сегодня достаточно разработанной, то, например, вопросы ответственности в сфере хозяйственно-управленческих отношений еще недостаточно разработаны в нормативных актах, не говоря уже о четком и эффективном механизме их реализации. Объясняется это целым рядом факторов: это и наличие противоречивых законодательных норм, и отсутствие персонифицированной ответственности государственных служащих, и необходимость решения вопроса с источниками средств на компенсацию вреда, причиненного государством, его органами и должностными лицами.

При существующем внимании и уровне исследования проблемы ответственности в отраслевых юридических дисциплинах можно утверждать, что дальнейшее развитие и построение действенной системы норм об ответственности государства и его органов, возможно лишь при углубленном общетеоретическом анализе. Что же касается объективных оснований, подтверждающих необходимость подобного анализа, то они обусловлены тем, что юридическая ответственность является результатом нарушения любой правовой нормы независимо от того, к какой отрасли права она относится. С этой точки зрения проблема юридической ответственности имеет важнейшее значение для правовой науки в целом, а не только для ее отдельных отраслей, поскольку «Право - не только мера юридической свободы, но и мера юридической ответственности. Это корреляционные категории... ответственность - такая же объективная необходимость, как и свобода» [29, 23].

Литература

1. Братусь С.Н. *Юридическая ответственность и законность*. - М., 1976. - 215 с.
2. Лукашук И.И. *Право международной ответственности*. - М.: Волтерс Клувер, 2004. - 432 с.
3. Шабуров А.С. *Политические и правовые аспекты социальной ответственности личности: Дис. ... д-ра юрид. Наук*. Екатеринбург - 1992. - 402 с.
4. *Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. Издание третье*. М.: Изд. политической литературы, 1972.
5. Кудинов О.А. *Обязательства вследствие причинения вреда и неос-*

новательного обогащения: Юридический комментарий. - М.: ОАО «Издательский дом „Городец“», - 2006. - 128 с.

6. Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. - М., 2000. - 299 с.

7. Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2-х тт. - Т. 2. - Пер. с нем. - М.: «Международные отношения», 2000. - 512 с.

8. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2005. - 776 с.

9. Голубченко В.П. Необходимость и свобода. - М., - С. 7-15.

10. Ефимов В.Т. Социальный детерминизм и мораль. - М., 1974. - 192 с.

11. Спиноза Б. Избранные произведения, т. 1-2, - М., 1957. - 576 с., Т.2. - 389с.

12. Гольбах П. Система природы. - М., 1940. - 456 с.

13. Кант И. Критика чистого разума. - СПб., 1907.

14. Гегель. Философия права. Соч., т. VII. - М., - Л., 1934.

15. Нерсисянц В.С. Гегелевская философия права. - М., 1974. - 287.

16. Г. Гроций. О праве войны и мира. Три книги. - М., 1956. - 824 с.

17. Лазаревский Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. - СПб., 1905. - 728 с.

18. Флейшиц Е.А. Ответственность государства за вред, причиненный должностными лицами // Труды научной сессии Всесоюзного института юридических наук 1-6 июля 1946 г. - М., 1948. - С. 176-177.

19. Мишель А. Идея государства. - М., 1909. - 176 с.

20. Конституции зарубежных государств. - М., 1997. - 728 с.

21. Конституции зарубежных государств. - М., 1997; Конституции государств юго-восточной Азии и стран Тихого океана. - М., 1960; Новые конституции стран СНГ и Балтии. Вып. 2. М., 1998.

22. Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 1. - 416 с.

23. Гессен В.М. О правовом государстве. - СПб., - 1912. - 62 с.

24. Dicey A. Introduction to the Study of Law of the Constitution (10th ed.) - N.Y., 1959. - P. 188-193.

25. Котляревский С.А. Власть и право: Проблема правового государства. - М., 1915. - 421 с.

26. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. - М., 1999. - 448 с.

27. Гражданское законодательство России. - М., 1996. - 560 с..

28. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. - 252 с.

29. Матузов Н.И. Право как мера свободы и ответственности личности: Межвуз. сб. науч. Ст. // Атриум. Сер. «Юриспруденция». Тольятти, 1999. - № 1. - с. 23-29.