

О Ч Е Р К Ъ

Н А У К И

Ш О Л И Щ Е Й С К А Г О Ш Р А В А.



И. Т. ТАРАСОВА,

Профессора Императорскаго Московскаго Университета.



М О С К В А.

Высочайше утвержд. Т—ство „Печатня С. П. Яковлева“. Петровка, Салтыков. пер.,
домъ Товарищества, № 9.

1897.

Этотъ „Очеркъ“ является результатомъ значительнаго сокращенія и, отчасти, переработки моего „Учебника науки полицейскаго права“, предпринятыхъ мною съ цѣлью дать моимъ слушателямъ возможно болѣе доступное по объему и по цѣнѣ пособіе для слушанія лекцій и для приготовленія къ экзамену.

„Очеркъ“ дополненъ важнѣйшими новыми узаконеніями, опубликованными послѣ изданія 4-хъ выпусковъ „Учебника“.

Въ приложенный къ „Очерку“ указатель вошли только немногія пособія, казавшіяся наиболѣе доступными и полезными для болѣе подробнаго изученія тѣхъ или другихъ отдѣловъ науки полицейскаго права, причемъ въ большинствѣ перечисленныхъ пособій можно найти достаточно полныя указанія на литературу по соотвѣтствующимъ предметамъ.

Съ изданіемъ этого „Очерка“, четыре выпуска „Учебника“, всѣ вмѣстѣ и каждый въ отдѣльности, предназначены служить источникомъ для пріобрѣтенія болѣе подробныхъ знаній по каждому изъ отдѣловъ *особенной части* науки полицейскаго права, такъ какъ введеніе и общая часть вошли въ „Очеркъ“ не только безъ всякихъ существенныхъ сокращеній, но даже съ нѣкоторыми дополненіями.

И. Т.

Оглавленіе.

ВВЕДЕНІЕ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Основныя понятія.

ГЛАВА I.

Опредѣленія.

Стр.

- | | |
|--|---|
| § 1. Полицейское право, административное право и общественное право..... | 1 |
| § 2. Определеніе науки полицейскаго права..... | 4 |

ГЛАВА II.

Мѣсто науки полицейскаго права въ ряду другихъ наукъ и связь полиціи съ другими государственными учрежденіями.

- | | |
|---|---|
| § 3. Соотношеніе науки полицейскаго права съ другими науками. | 5 |
| § 4. Связь полиціи съ другими государственными учрежденіями.. | 7 |

ГЛАВА III.

Методъ и система.

- | | |
|---------------------------|---|
| § 5. Методъ..... | 8 |
| § 6. Система и схема..... | 8 |

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Исторія ученій и учрежденій

ГЛАВА IV.

Время до зарожденія науки о полиціи.

	<i>Стр.</i>
§ 7. Основаніе для дѣленія на періоды	10
§ 8. Восточныя государства	10
§ 9. Классическій міръ	11
§ 10. Феодализмъ и удѣльно-вѣчевой строй	11

ГЛАВА V.

Время отъ зарожденія науки о полиціи до конца XIX вѣка.

§ 11. Подраздѣленіе періода абсолютизма на двѣ эпохи	14
§ 12. Зарожденіе и развитіе науки о полиціи и науки полицейскаго права	15
§ 13. Внутреннее государственное управленіе послѣ паденія удѣльно-вѣчевого строя	18
§ 14. Возникновеніе и развитіе полиціи въ Россіи	21
§ 15. Зарожденіе и развитіе науки о полиціи въ Россіи	30
§ 16. Періодъ конституціонализма	35
§ 17. Административное право и ученіе объ управленіи	36
§ 18. Государственный социализмъ	38
§ 19. Ученіе объ общественномъ правѣ	42

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Органы полицейской дѣятельности.

ГЛАВА VI

Различіе между органами полицейской дѣятельности.

§ 20. Различіе по цѣли	45
§ 21. Спеціальныя и общіе органы	45
§ 22. Распорядительныя и исполнительныя органы	46
§ 23. Судебныя и административныя органы	46

VII

ГЛАВА VII.

Органы правительства.

	<i>Стр.</i>
§ 24. Центральные органы полиціи	47
§ 25. Мѣстные органы	47

ГЛАВА VIII.

Органы самоуправления.

§ 26. Цѣль и общее право самоуправления	51
§ 27. Самоуправленіе въ Англіи	51
§ 28. Самоуправленіе во Франціи	54
§ 29. Самоуправленіе въ Пруссіи	55
§ 30. Самоуправленіе въ Россіи	56

ГЛАВА IX.

Органы соединства.

§ 31. Понятіе о соединствѣ и формы его	59
§ 32. Неполныя соединства	60
§ 33. Публичныя собранія	60
§ 34. Право соединствъ	62

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Власть органовъ полицейской дѣятельности.

ГЛАВА X.

Распорядительная власть.

§ 35. Существо исполнительной власти	64
§ 36. Распоряженія и предписанія	64
§ 37. Повиновеніе распоряженіямъ и предписаніямъ	65

ГЛАВА XI.

Принудительная власть.

§ 38. Право принужденія и формы его	66
§ 39. Судебная власть полиціи и администраціи	68
§ 40. Полицейское личное задержаніе	77
§ 41. Вооруженное принужденіе	89
§ 42. Исключительное и военное положенія	84

VIII

ГЛАВА XII.

Граница дѣятельности органовъ полицейской власти и соотношеніе между
примѣняемыми или положительными и отрицательными мѣрами.

	Стр.
§ 43. Граница дѣятельности органовъ полицейской власти...	100
§ 44. Соотношеніе между положительными и отрицательными мѣ- рами.....	104

ОТДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

Обезпеченіе правильности и законмѣрности въ полицейской
дѣятельности.

ГЛАВА XIII.

Мѣры превентивнаго характера.

§ 45. Увѣщанія, угрозы, поощреніе и регламентація.....	108
§ 46. Отчетность, ревизія и контроль.....	110
§ 47. Административная юстиція.....	115

ГЛАВА XIV.

Мѣры репрессивнаго характера.

§ 48. Дисциплинарная отвѣтственность.....	123
§ 49. Судебная отвѣтственность.....	126

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.

ОТДѢЛЪ ШЕСТОЙ.

Безопасность.

ГЛАВА XV.

Предварительныя понятія.

§ 50. Виды опасности.....	131
§ 51. Основаніе для классификаціи мѣръ безопасности.....	132
§ 52. Основныя положенія полиціи безопасности.....	133

ГЛАВА XVI.

Мѣры безопасности относительно людей.

	Стр.
§ 53. Сходбища, скопища, тайные собранія и союзы.....	135
§ 54. Профессіональные преступники.....	144
§ 55. Преступники, отбывшіе наказаніе.....	149
§ 56. Малолѣтніе преступники.....	151
§ 57. Бродяги, бѣглецы, праздношатающіеся, люди безпорядочнаго поведенія и нищіе.....	176
§ 58. Пьяницы и безумные.....	187
§ 59. Проститутки и сводницы.....	197
§ 60. Ростовщики.....	203
§ 61. Евреи, сектанты и инновѣрцы.....	213
§ 62. Иностранцы и путешественники.....	221
§ 63. Литераторы, художники, изобрѣтатели, промышленники и художники.....	231
§ 64. Лица, состоящіа на государственной, общественной и частной службѣ.....	246

ГЛАВА XVII.

Мѣры безопасности относительно предметовъ и животныхъ.

§ 65. Полиція промысловъ.....	255
§ 66. Строительная полиція.....	281
§ 67. Дорожная полиція.....	290
§ 68. Лѣсоохраненіе.....	300
§ 69. Мѣры относительно животныхъ.....	309

ГЛАВА XVIII.

Мѣры безопасности относительно стихійныхъ силъ природы.

§ 70. Страхуваніе.....	319
§ 71. Особыя мѣры относительно стихійныхъ силъ природы.....	335

ГЛАВА XIX.

Мѣры относительно опасности по характеру своему смѣшаннаго происхожденію.

§ 72. Дороговизна.....	344
§ 73. Общественное призрѣніе и благотворительность.....	347
§ 74. Санитарная и медицинская полиція.....	359
§ 75. Полиція народонаселенія.....	379

ОТДѢЛЪ СЕДЬМОЙ.

Народное образованіе.

ГЛАВА XX.

Предварительныя понятія.

	<i>Стр.</i>
§ 76. Понятія о народномъ образованіи и народномъ просвѣщеніи.	402
§ 77. Отношеніе церкви и государства къ народному образованію.	404
§ 78. Система образовательныхъ учреждений.....	407
§ 79. Управленіе народнымъ образованіемъ.....	408

ГЛАВА XXI.

Исторія народнаго образованія.

§ 80. Народное образованіе въ періодъ восточныхъ государствъ..	411
§ 81. Народное образованіе въ классическомъ мірѣ.....	412
§ 82. Христіанское народное образованіе до конца среднихъ вѣковъ.....	413
§ 83. Народное образованіе до 18-го столѣтія.....	418
§ 84. Народное образованіе въ 18 и 19 столѣтіяхъ.....	418
§ 85. Исторія народнаго образованія въ Россіи.....	422

ГЛАВА XXII.

Элементарное образованіе.

§ 86. Начальная школа.....	436
§ 87. Обязательное школьное обученіе.....	437
§ 88. Школьная плата.....	440
§ 89. Школьный налогъ.....	442
§ 90. Школьныя зданія.....	444
§ 91. Школьные учителя.....	446
§ 92. Совмѣстное обученіе мальчиковъ и дѣвочекъ.....	448
§ 93. Начальныя школы въ различныхъ государствахъ.....	449

ГЛАВА XXIII.

Ученое образованіе.

§ 94. Гимназія.....	454
§ 95. Типы ученыхъ школъ.....	457
§ 96. Университетъ.....	480
§ 97. Типы высшихъ ученыхъ школъ.....	467

XI

ГЛАВА XXIV.

Профессиональное образование.

	Стр.
§ 98. Реальное училище.....	473
§ 99. Духовныя учебныя заведенія.....	477
§ 100. Военныя учебныя заведенія.....	482
§ 101. Сельско-хозяйственныя школы.....	483
§ 102. Техническія и ремесленныя школы.....	486
§ 103. Коммерческія школы.....	489
§ 104. Художественныя школы.....	492
§ 105. Женскія профессиональныя школы.....	493

ГЛАВА XXV.

Дополнительныя учрежденія и внѣшкольное обученіе.

§ 106. Народныя университеты, курсы, чтенія и образовательныя прогулки.....	497
§ 107. Народныя библіотеки, читальни, музеи и театры.....	500

ОТДѢЛЪ ВОСЬМОЙ.

Средства сообщенія.

ГЛАВА XXVI.

Предварительныя понятія.

§ 108. Значеніе средствъ сообщенія и различіе между ними.....	502
§ 109. Отношеніе государства къ средствамъ сообщенія.....	503

ГЛАВА XXVII.

Пути сообщенія.

§ 110. Управленіе путями сообщенія.....	506
§ 111. Водяныя пути сообщенія.....	508
§ 112. Грунтовыя и шоссежныя дороги.....	513
§ 113. Железныя дороги.....	516

ГЛАВА XXVIII.

Почта.

§ 114. Значеніе почты, отношеніе къ ней государства, виды ея и управленіе.....	532
§ 115. Исторія почты.....	541
§ 116. Состоящія при почтѣ учрежденія.....	548

XII

ГЛАВА XXIX.

Телеграфъ и телефонъ.

	Стр.
§ 117. Телеграфъ.....	550
§ 118. Телефонъ.....	553

ОТДѢЛЪ ДЕВЯТЫЙ.

Обращеніе.

ГЛАВА XXX.

Предварительныя понятія.

§ 119. Обращеніе, понятія о немъ и виды его.....	556
§ 120. Исторія обращенія и отношеніе къ нему государства....	557

ГЛАВА XXXI.

Мѣры, вѣсъ и деньги.

§ 121. Системы мѣръ и вѣсовъ и пробирныя учрежденія.....	561
§ 122. Деньги-монета.....	564
§ 123. Бумажныя деньги.....	568

ГЛАВА XXXII.

Кредитъ, кредитныя и ипотечныя учрежденія.

§ 124. Кредитъ.....	576
§ 125. Кредитныя учрежденія.....	580
§ 126. Кредитныя учрежденія въ Россіи.....	583
§ 127. Ипотечная или вотчинная система.....	594

ГЛАВА XXXIII.

Торговля, торговая политика и учрежденія.

§ 128. Торговля.....	598
§ 129. Свобода торговаго промысла для физическихъ и юридичес- кихъ лицъ.....	601
§ 130. Торговая политика.....	605
§ 131. Учрежденія для торговли.....	610

ХІІІ

ОТДѢЛЪ ДЕСЯТЫЙ.

Производство.

ГЛАВА XXXIV.	
Предварительныя понятія.	

	Стр.
§ 132. Производство, понятіе о немъ и виды его.....	617
§ 133. Отношеніе государства къ производству.....	618

ГЛАВА XXXV.

Добывающая промышленность.

§ 134. Охота и рыболовство.....	622
§ 135. Горный промыселъ.....	628
§ 136. Лѣсоводство.....	633
§ 137. Скотоводство.....	635

ГЛАВА XXXVI.

Сельское хозяйство.

§ 138. Предварительныя понятія.....	638
§ 139. Различныя отрасли сельскаго хозяйства.....	649

ГЛАВА XXXVII.

Обрабатывающая промышленность.

§ 140. Кустарное производство.....	651
§ 141. Ремесленное производство.....	653
§ 142. Фабричное производство.....	661

ОТДѢЛЪ ОДИННАДЦАТЫЙ.

Распределеніе.

ГЛАВА XXXVIII.

Предварительныя понятія.

§ 143. Понятіе о распределеніи и значеніе его.....	671
§ 144. Отношеніе государства къ распределенію.....	672

ГЛАВА XXXIX.)

Доли народнаго дохода.

	Стр.
§ 145. Заработная плата.....	674
§ 146. Рента, процентъ и прибыль.....	681

ОТДѢЛЪ ДВѢНАДЦАТЫЙ.

Потребленіе.

ГЛАВА XL.

Предварительныя понятія.

§ 147. Понятіе о потребленіи и значеніе его.....	685
§ 148. Отношеніе государства къ потребленію..	686

ГЛАВА XLI.

Соединенія потребленія и общественная самодѣтельность.

§ 149. Общества потребителей и общественныя лавки.....	688
§ 150. Учрежденія для удешевленія удовлетворенія различныхъ потребностей.....	694

ВВЕДЕНИЕ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ОСНОВНЫЯ ПОНЯТІЯ.

ГЛАВА I.

О П Р Е Д ъ Л Е Н І Я.

§ 1. *Полицейское право, административное право и общественное право.*

Слово „полиція“ греческаго происхожденія. Колыбелью государственнаго начала въ классическомъ мірѣ былъ городъ, — *полис*, *urbs*. Въ городѣ, полисѣ, сосредоточивалось и даже исчерпывалось все государственное управленіе, называемое Аристотелемъ *политеія*. Затѣмъ, въ новыхъ государствахъ Европы, послѣ того какъ государственная власть, поборовъ центробѣжные элементы феодализма, окрѣпла на столько, что могла расширить свою дѣятельность дальше заботы объ одной лишь внѣшней безопасности, — для этой дѣятельности въ сферѣ внутренняго управленія и найденъ былъ подходящій терминъ въ понятіи о *политеія*, или о полиціи, въ отличіе отъ дѣятельности той же государственной власти въ сферѣ внѣшняго управленія, т. е. политики.

Первоначально эта государственная власть, освобожденная отъ заботъ борьбы съ враждебными ей элементами, ограничивалась въ своей полицейской дѣятельности попеченіемъ лишь о внутренней безопасности и при томъ пока лишь въ городахъ. Такимъ образомъ полиція, какъ государственное или правительственное учрежденіе, возникаетъ первоначально, именно въ XVI в., въ качествѣ лишь городского учреж-

денія, имѣющаго своей задачей только охрану безопасности. Но такъ было не долго. Окрѣпшая государственная власть, достигнувъ абсолютизма, могла шире развернуть свою дѣятельность въ сферѣ внутренняго управленія, не ограничиваясь уже охраной одной лишь безопасности, тѣмъ болѣе, что общественное управленіе средневѣковыхъ городовъ давало въ этомъ отношеніи готовый образецъ. Въ сферѣ муниципальнаго управленія можно было прослѣдить и изучить, какъ это управленіе распространяло свою заботу не на одну лишь организацию охраны внѣшней и внутренней безопасности, но на всѣ рѣшительно сферы общественной и даже частной жизни. Этимъ готовымъ образцомъ и воспользовалась государственная власть, присоединивъ къ заботѣ о безопасности еще цѣлый рядъ новыхъ задачъ внутренняго управленія, конечная цѣль которыхъ должна была заключаться въ содѣйствіи народному благосостоянію, въ достиженіи общаго блага. Съ этого времени начинается самая тщательная регламентация въ многочисленныхъ т. н. полицейскихъ уставахъ (Polizeiordnungen) всего, что, казалось, имѣло отношеніе къ государственной безопасности и благоустройству; государственная власть беретъ на себя заботу обо всемъ и обо всѣхъ, она пытается сдѣлаться какъ-бы однимъ общимъ опекуномъ, и это приводитъ въ конечномъ результатѣ къ возникновенію типа т. н. полицейскаго государства (Polizeistaat), которому предшествовалъ въ средніе вѣка типъ полицейскаго города (Polizeistadt).

Къ началу 18-го вѣка относится первая попытка къ научному анализу всей этой обширной дѣятельности, обнимавшей собой все внутреннее государственное управленіе, съ правосудіемъ и финансами включительно. Появляется впервые, и именно во Франціи, опередившей въ этомъ отношеніи другія государства, наука о полиціи. Но въ этой наукѣ вся полицейская дѣятельность разсматривается не съ точки зрѣнія права и опредѣленія правовыхъ границъ для нея, а исключительно съ философско-исторической точки зрѣнія, исходя изъ понятія о общемъ благѣ, — понятія, тщательно разработаннаго философскою школою евдемонистовъ, наиболѣе виднымъ представителемъ которой былъ Христіанъ Вольфъ. Слѣдовательно, наука о полиціи не была при своемъ зарожденіи наукой юридической. Въ ней общество и индивидъ являлись не субъектами, а объектами управленія, границы-же и формы этого управленія опредѣлялись целесообразностью, а не понятіемъ о правомѣрности, о юридическомъ порядкѣ соотношенія между властью, правящей и управляемыми ею.

Чрезмѣрное расширеніе полицейской дѣятельности, при отсутствіи какихъ-либо правовыхъ границъ для нея, и всецѣлое сосредоточеніе

ея исключительно въ рукахъ правительственныхъ органовъ не могли не вызвать стремленія къ новому научному анализу этой дѣятельности, но уже не съ точки зрѣнія философіи, а права, которое должно было указать на формы и границу этой дѣятельности, согласно съ возникшими, во 2-й половинѣ 18-го вѣка, новыми воззрѣніями на значеніе государственной власти, ея задачи и отношеніе ея къ обществу и гражданину. Въ этомъ заключалась задача науки полицейскаго права, впервые зародившейся въ Германіи въ концѣ прошлаго столѣтія, при чемъ эта наука съ перваго-же момента возникновенія своего была раздвоена на двѣ части, а именно: на полицію безопасности (Sicherheitspolizei) и полицію благосостоянія или благоустройства (Wohlfartspolizei).

Но практика не преминула обнаружить, что одно только правительство, безъ участія органовъ общественныхъ, не въ состояніи удовлетворительно выполнить всѣхъ взятыхъ на себя полицейскихъ задачъ, вслѣдствіе чего къ участию во внутреннемъ управленіи стали призываться органы общественные. Кромѣ того, отдѣльныя отрасли внутренняго государственнаго управленія въ широкомъ смыслѣ, а именно правосудіе и финансы, выдѣлились въ самостоятельныя юридическія дисциплины и сдѣлались предметами отдѣльнаго изученія. Слѣдовательно, съ одной стороны, необходимо было научно опредѣлить правоотношенія, возникающія изъ совмѣстной полицейской дѣятельности органовъ правительственныхъ и общественныхъ, а съ другой—сблизить границы науки полицейскаго права согласно съ новыми условіями правовѣдѣнія. Задача эта выполнена была въ началѣ нынѣшняго столѣтія, во Франціи, наукой административнаго права, а позднѣе, въ серединѣ нынѣшняго столѣтія, въ Германіи выработалось научное понятіе о внутреннемъ государственномъ управленіи, сдѣлавшемся предметомъ изученія науки подъ тѣмъ же названіемъ (innere Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre). Понятіями объ администраціи и внутреннемъ управленіи опредѣлялась совмѣстная дѣятельность правительственныхъ и общественныхъ органовъ для достиженія цѣлей безопасности и благосостоянія, причемъ какъ въ наукѣ административнаго права, такъ и въ наукѣ о правѣ внутренняго управленія полиція разсматривается уже не какъ задача государства, а какъ часть администраціи или внутренняго управленія; какъ учрежденіе, состоящее изъ специальныхъ органовъ, подчиненныхъ администраціи и вѣдающихъ одну лишь публичную и частную безопасность.

Въ настоящее время начинаютъ обнаруживаться весьма опредѣленно признаки дальнѣйшаго развитія все той же науки, выражающіеся въ стремленіи выдвинуть впередъ въ этой наукѣ общественный эле-