

Н. К. Бунге

**Полицейское право. Введение
и государственное
благоустройство**

Том 1

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 34
ББК 67
Н11

Н11 **Н. К. Бунге**
Полицейское право. Введение и государственное благоустройство: Том 1 / Н.
К. Бунге – М.: Книга по Требованию, 2015. – 356 с.

ISBN 978-5-518-06110-1

ISBN 978-5-518-06110-1

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2015

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2015

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.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

III

	Стр.
5. Обь упрядненіи крѣпостнаго права въ Царствѣ Польскомъ и въ Прибалтійскихъ губерніяхъ - -	224
Отдѣленіе III. Обработка земли свободнымъ трудомъ. Обработка наемными работниками, половниками, фермерами и землевладѣльцами собственниками	227
Глава 5. О мѣрахъ поощренія и усовершенствованія сельскаго хозяйства вообще - - - - -	230
Раздѣлъ III. Обрабатывающая промышленность.	
Глава 1. Введеніе - - - - -	235
Глава 2. Ремесла - - - - -	238
I. Общія основанія цеховаго устройства - - - - -	238
II. Упадокъ цеховъ въ Европѣ. Учрежденіе ихъ въ Россіи	240
III. Русское дѣйствующее законодательство - - - - -	243
Глава 3. Фабричная промышленность - - - - -	247
I. Введеніе - - - - -	247
II. Мѣры, относящіяся къ поощренію обрабатывающей промышленности. Введеніе. Таможенныя пошлины -	249
III. Мѣры, относящіяся къ упроченію благосостоянія фабричныхъ рабочихъ: о надзорѣ за фабриками, о работѣ на фабрикахъ, о стачкахъ, о соблюденіи осторожности на фабрикахъ и о вознагражденіи рабочихъ за увѣчья, о кассахъ сберегательныхъ, кассахъ пенсій, взаимной помощи и пр. - - - - -	259
IV. Историческій очеркъ постановленій о фабричной промышленности въ Россіи - - - - -	267
V. Дѣйствующее законодательство (русское) - - - - -	271
Приложеніе. О товариществахъ рабочихъ - - - - -	275
Раздѣлъ IV. Торговая промышленность - - - - -	283
Глава 1. Торговля и ея виды. Раздѣленіе торговли на отрасли. Наука о торговлѣ. Торговое право - - - - -	283
Глава 2. Предметы торговыхъ операцій. Лица, производящія торговлю - - - - -	286
I. Предметы торговли - - - - -	286
II. Лица, производящія торговлю - - - - -	287
1. Права физическихъ лицъ на самостоятельное занятіе торговлею - - - - -	287

	Стр.
2. Торговля и промышленныя товарищества - - -	289
3. Лица, дѣйствующія въ качествѣ уполномоченныхъ и приказчиковъ - - - - -	299
4. Особныя обязанности торговаго сословія—веденіе торговыхъ книгъ - - - - -	301
Глава 3. О мѣрахъ для споспѣшествованія торговли вообще и о торговыхъ установленіяхъ въ особенности - - - - -	303
I. Торговныя права и привилегіи - - - - -	304
II. Устройство торговыхъ палатъ, обществъ для споспѣ- шествованія торговли, распространеніе спеціальнаго образованія, учрежденіе консульствъ и заключеніе тор- говыхъ трактатовъ - - - - -	305
III. Установленіе удобной, однообразной и правильной си- стемы мѣръ, вѣсовъ и денежнаго обращенія - - -	308
IV. Сосредоточеніе торговаго спроса и предложенія—торги, ярмарки, товарныя склады и внутреннія таможи - -	310
V. Установленіе торговаго посредничества биржъ и макте- ровъ - - - - -	313
VI. Особныя мѣры, касающіяся морской торговли - - -	316
VII. Устраненіе торговаго риска страхованіемъ при тран- спортировкѣ - - - - -	317
Глава 4. Торговныя обязательства и договоры - - - - -	317
I. Обязательства по торговымъ оборотамъ вообще - - -	317
1. О векселѣ - - - - -	317
2. О банковомъ билетѣ и чекѣ - - - - -	328
II. Договоры и обязательства по торговому судостроенію и мореплаванію - - - - -	330
Дополненія къ стр. 227 и 161 - - - - -	334

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Настоящій курсъ имѣеть въ виду удовлетворить потребности въ руководствѣ при изученіи государственнаго благоустройства и государственнаго благочинія, которыя въ общемъ уставѣ университетовъ соединены подъ названіемъ полицейскаго права.

Предлагаемое руководство не имѣеть притязанія ни на переработку сыраго матеріала, ни на полноту ученой справочной книги, въ родѣ сочиненія Рау; оно имѣеть цѣлю: *указать* на главные источники, по которымъ можно основательнѣе и подробнѣе ознакомиться съ каждымъ предметомъ; *сообщить* извѣстный итогъ положительныхъ свѣдѣній и *провести* возвращеніе, которое возбуждало бы въ читателѣ охоту, въ самостоятельному занятію наукою и въ изученію хозяйственныхъ отношеній и того устройства, которое получили эти отношенія въ силу обычая и юридическихъ опредѣленій.

Въ перечнѣ источниковъ есть пробѣлы, но въ названныхъ сочиненіяхъ читатель всегда можетъ найти необходимыя указанія; что же касается русскихъ книгъ, то при существованіи Библиографическихъ указателей г. Межова, помѣщенныхъ въ Журналъ министерства юстиціи (1859—66 г.), Систематической росписи—И. И. Глазунова и Систематическаго каталога А. Ф. Базунова, едва ли настояла надобность въ исчисленіи болѣе подробномъ.

Содержаніе курса можетъ показаться также въ нѣкоторыхъ отдѣлахъ недостаточно полнымъ; многое высказано въ видѣ намѣковъ, въ предположеніи что руководство пополняется или устнымъ преподаваніемъ, или знакомствомъ съ литературою предмета. Въ историческомъ очеркѣ экономическихъ ученій обращено главное вниманіе на начала, полагаемыя въ основу общественныхъ отношеній—таковы: подчиненіе государству, личная свобода, общеніе личныхъ силъ. Исторія хозяйственныхъ учрежденій изложена очень кратко, иногда даже опущена

вовсе, не потому что историческія явленія мало цѣнятся предавателемъ; но потому что не всѣ изъ нихъ имѣють одинаковое значеніе при обсужденіи вопросовъ и мѣръ, касающихся народнаго благосостоянія. Желающіе ознакомиться съ исторіею мѣръ государственнаго благоустройства въ Россіи могутъ обратиться къ сочиненію профессора *Леникова* «Русскій Народъ и Государство». 1858 г. За тѣмъ не слѣдуетъ забывать, что если вліяніе мѣстныхъ и историческихъ условій должно быть принято въ расчетъ законодателемъ, требуя впрочемъ изученія подробностей; то экономическій порядокъ у новоевропейскихъ народовъ представляетъ много сходныхъ чертъ, и преуспѣваніе его не всегда зависитъ отъ характера той или другой народности и бытоваго развитія послѣдней. Вопросы: о надѣлѣ крестьянъ землею при упраздненіи вѣрповатаго права, о привилегированныхъ цехахъ, о таможенномъ покровительствѣ, о началахъ вексельнаго права, о порядкѣ веденія банковаго дѣла, о почтовомъ устройствѣ и пр. заключаютъ въ себѣ гораздо болѣе общечеловѣческаго, а иногда и техническаго, чѣмъ національнаго. Сравнительное изложеніе, въ особенности современныхъ постановленій и формъ экономическаго устройства въ первостепенныхъ державахъ, по мнѣнію составителя курса, на первый разъ достаточно знакомятъ и съ постепенностію историческаго развитія, и съ особенностями юридическаго быта и установленій, сложившихся на разныхъ ступеняхъ гражданственности подъ вліяніемъ народнаго духа. Существеннымъ дополненіемъ къ этимъ очеркамъ должны бы служить статистическія обзорѣнія; но эти обзорѣнія могутъ имѣть научный характеръ только тогда, когда они излагаются систематически. Включеніе же систематически обработанныхъ данныхъ въ настоящій курсъ замедлило бы выходъ книги и увеличило бы и безъ того значительный ея объемъ; поэтому числовыя данныя приведены только тамъ, гдѣ въ нихъ настояла крайняя необходимость.

Нѣкоторые отдѣлы, напротивъ, могутъ показаться слишкомъ подробными, напр. объ упраздненіи вѣрповатаго права. Знакомство съ этими подробностями нельзя, однакоже, признать излишними, потому что онѣ дополняютъ общую характеристику и сообщаютъ ей иногда живой смыслъ. Запомнить ихъ было бы подвигомъ памяти, притомъ вѣрѣдко бесполезнымъ, тогда какъ знакомство съ ними ведетъ къ болѣе ясному пониманію общихъ положеній законодательства. Быть можетъ для учащихъ было бы удобнѣе, чтобы подробности помѣщались въ

III

видѣ подстрочныхъ примѣчаній, но отъ студентовъ университета преподаватель вправе ожидать, что они скупѣютъ отличать главное отъ второстепеннаго и при приготовленіи къ экзамену сами отиѣтять что слѣдуетъ прочесть, и что слѣдуетъ твердо знать.—Приготовление къ испытанію, въ особенности университетскому, не должно быть дѣломъ одной памяти, но и разумнія.

Главная задача настоящей книги состояла въ томъ, чтобы возбудить въ читателѣ охоту къ занятію наукою, поселивъ въ немъ убѣжденіе, что ни наука, ни жизнь не сказаны, да едва-ли и могутъ сказать свое послѣднее слово, и что слѣдовательно для каждаго поколѣнія въ области знанія и практической дѣятельности предстоитъ выполнить свою долю труда. Ничто не тормозитъ болѣе и умственнаго, и гражданскаго развитія, какъ убѣжденіе, что знанія наши сложились въ стройное непогрѣшительное ученіе, которому недостаетъ лишь отдѣлки въ частностяхъ, и что общественныя экономическія отношенія представляютъ оконченное зданіе, которое требуетъ только ремонта, да частныхъ исправленій. Ничто не отодвигаетъ болѣе назадъ и науку, и общественность, какъ мысль, что наука нашла секретъ челоѣческаго благополучія, и что вся задача состоитъ въ томъ, чтобы передѣлать общество по рецепту того или другаго мыслителя. Цѣль моя была бы достигнута, если бы читатель вынесъ изъ настоящаго курса убѣжденіе, что предметъ научныхъ изысканій въ области полицейскаго права опредѣляется совокупностію формъ и содержанія, влившіяся въ эти формы общественной жизни, еслибы предметъ изученія представился ему самъ по себѣ способнымъ къ непрерывному совершенствованію, а слѣдовательно способнымъ и двигать науку, предлагая ей новыя вопросы, и развиваться не только подъ ея вліяніемъ, но и въ силу практическихъ потребностей.

Во второмъ изданіи настоящихъ лекцій измѣненъ мною планъ изложенія и въ 1 и 2 выпускахъ прежняго изданія сдѣланы какъ дополненія, такъ и сокращенія—послѣднія состоятъ въ опущеніи статистическаго очерка горной и лѣсной промышленности. Третій выпускъ остался безъ измѣненія. Для того, чтобы согласить нумераціи страницъ первыхъ двухъ выпусковъ 2-го изданія съ третьихъ, въ нумераціи лишнихъ страницъ первыхъ двухъ выпусковъ поставлены 0. Такимъ образомъ страницы начиная съ 135 занумерованы сначала 0135, 0136 и т. д. до 0146, а потомъ слѣдуютъ стр. 135, 136 и т. д.

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО.

ВВЕДЕНИЕ.

Источники:

- 1) Mohl. R. Die Polizeiwissenschaft Dritte Auflage. 1866. Bd I—III. Tübingen. Обнимаетъ всё части полицейскаго права.
- 2) Rau, Lehrbuch der Politischen Oekonomie. Bd. II подъ особымъ заглавиемъ: Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik. 5-te Ausgabe. 1872—1863. Leipzig. Содержитъ науку благоустройства.
- 3) Stein L. Die Verwaltungslehre. 1865—1868 Bd. I—VII. Последнія пять книжекъ носятъ названіе: Die innere Verwaltungslehre. Штейнъ излагаетъ внутреннее управленіе, въ томъ числѣ и полицейское право, проводя параллель между положительнымъ законодательствомъ Англіи, Германіи, Франціи и Австріи.
- 4) Васильчиковъ А. И. О Самоуправленіи. Т. I—III. 1869—1871. Сиб Новое изданіе въ двухъ томахъ 1872 г.

Въ означенныхъ сочиненіяхъ можно найти подробный перечень литературы предмета. (См. Mohl. Bd. I p. 83 и слѣд.).

Глава 1-я. Общія понятія.

Изъ греческаго слова *политеія* образовалось римское *politia*, изъ *politia*—французское *police*, а изъ послѣдняго нѣмецкое *Polizei* и русское полиція. Первоначально полиція обнимала все, что относится до государства, даже *ius sacrum* составляло часть *ius publici*. Позднѣе, изъ области полиціи выдѣлились сначала юстиція, а потомъ разныя отрасли управленія—военнаго, финансоваго и пр. Наконецъ, въ обязанности полиціи, понимаемой въ обширномъ смыслѣ, отнесли дѣятельность,

виѣющую задачу и благосостояніе, и безопасность, а за полицією, понимаемою въ тѣсномъ смыслѣ слова, оставлена дѣятельность, которая ставитъ себѣ задачею охраненіе безопасности.

Такимъ образомъ понятіе о полицейскомъ правѣ измѣнялось, смотря по кругу дѣятельности управленія и по степени власти, предоставленной послѣднему. Полицейское право имѣло обширный объемъ, начиная съ эпохи образованія новоевропейскихъ монархій до конца XVIII вѣка. Нравственная задача государства, опредѣленная по началамъ древней философіи и по государственнымъ воззрѣніямъ христіанства, дѣлала полицію хранительницею добрыхъ нравовъ; преобладаніе государственныхъ интересовъ надъ частными возлагало на полицію заботу не только объ умноженіи народнаго богатства и благосостоянія, но и непосредственныя заботы различными отраслями промышленности и общественнаго хозяйства. Юсти (1730) относилъ къ полиціи науку о торговлѣ, городское и сельское хозяйство, управленіе горными и лѣсными промыслами. Наконецъ, охраненіе внутренняго и внѣшняго порядка, возлагало на полицію обязанность, въ извѣстныхъ случаяхъ, чинить судъ и расправу. Зонненфельсъ (1765), поставляя задачею полиціи внутреннюю безопасность государства, ввелъ въ кругъ ея дѣятельности заботу о благосостояніи и о юстиціи.

Съ начала настоящаго столѣтія большая часть ученыхъ, занимавшихся полицейскимъ правомъ, отдѣляя юстицію (судъ) отъ полиціи; по взгляды ихъ далеко не сходятся между собою. Р. Мольтъ включаетъ въ область полиціи всю дѣятельность государства за исключеніемъ финансовой и военной; Циммерманъ (1849) поставляетъ задачею полиціи поддержаніе общественнаго порядка мѣрами надзора, предупрежденія, открытія и пресѣченія преступленій; Блаунчли—заботу государственной власти объ общемъ благѣ (Allg. Staatsrecht, Buch VII, Cap. VIII); по Штейну (IV)—полиція есть исполнительная власть; предметъ ея—общественная безопасность, а задача—охрана послѣдней. Въ науку о полиціи Штейнъ отличаетъ общую часть, обнимающую однородное въ полицейской дѣятельности, и особенную, состоящую изъ трехъ отдѣловъ—полиціи финансовой, судебной и внутренней или административной. По этому послѣднему опредѣленію, забота о благосостояніи вовсе не относится къ полицейской дѣятельности.

Изъ предъидущаго явствуетъ, что полицейское право въ обширномъ смыслѣ заключаетъ въ себѣ постановленія, относящіеся и къ благосостоянію (законы благоустройства), и къ безопасности (законы

благочинія); послѣднія составляютъ предметъ полицейскаго права въ тѣсномъ смыслѣ (Штейнъ). Хотя основныя начала благоустройства и благочинія—представляютъ существенныя отличія; но оба отдѣла имѣютъ много общаго между собою. *Во-первыхъ*, оба имѣютъ и одну задачу—общее благо, и одинъ общій источникъ, изъ котораго они истекаютъ свои основныя положенія,—именно общественныя отношенія, сложившіяся въ союзахъ, образуемыхъ людьми. Къ такимъ союзамъ относятся: 1) союзъ политической—государство; 2) союзы имѣнные—земство и община и въ 3) союзы личные—общества, товарищества, ассоціаціи.—Все эти союзы находятся во взаимномъ отношеніи между собою и достиженіе общественнаго блага условливается тѣмъ, что имѣя въ виду общую цѣль, каждый союзъ преслѣдуетъ свою особую задачу, въ предѣлахъ, назначенныхъ для его дѣятельности, и при помощи установленныхъ для того органовъ. *Во-вторыхъ*, постановленія, которыми опредѣляются эти отношенія, устанавливаются и ради благосостоянія, и ради безопасности. Такъ, устройство промышленности, рассчитанное на усиленіе производства и на справедливое вознагражденіе производителей, немислимо, безъ охраненія жизни, имущества и здоровья трудящихся; равнымъ образомъ, мѣры чисто полицейскія имѣютъ нерѣдко хозяйственное значеніе, обезпечивая или стѣсняя свободное распоряженіе трудомъ и капиталомъ—примѣромъ могутъ служить законы о работѣ на фабрикахъ, законы о паспортахъ, и пр. Наконецъ въ-третьихъ, оба отдѣла полицейскаго права пытаются установить отношеніе между дѣятельностію союзовъ и частныхъ лицъ, способствующее достиженію возможно полнаго между ними взаимодѣйствія, т. е. такое, при которомъ разширеніе круга дѣятельности общественной власти (въ государствахъ, въ области и общинахъ) не стѣсняло бы личной свободы человѣка.

Двойное содержаніе полицейскаго права отразилось и въ нашемъ законодательствѣ. Законы благоустройства и благочинія входятъ въ составъ XI—XIV томовъ Свода законовъ.

XI томъ содержитъ въ себѣ: часть 1—уставы духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій; часть 2—уставы кредитный, торговый, о промышленности фабричной и заводской и уставъ ремесленный.

XII томъ—часть 1—уставы путей сообщенія, почтовый, телеграфическій, строительный и пожарный; часть 2—о городскомъ и сель-

скомъ хозяйствѣ, о благоустройствѣ въ казенныхъ и казачьихъ селеніяхъ и о колоніяхъ иностранцевъ въ Россіи.

XIII томъ—уставы о народномъ продовольствіи, объ общественномъ призрѣніи и врачебные.

XIV томъ—уставы о паспортахъ, о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, о цензурѣ, о содержащихся подъ стражею и о ссыльныхъ.

Томы XI и XII относились въ прежнихъ изданіяхъ Свода къ законамъ государственнаго благоустройства; XIII и XIV—къ законамъ государственнаго благочинія. Названія эти не сохранились въ изданіи 1857, но приложѣ, въ которомъ изложены уставы, оставленъ прежній.

Нельзя однакоже сказать, чтобы XI—XIV томы обнимали все полицейское право, и чтобы система Свода отличалась строгою послѣдовательностію. Законы благоустройства, кромѣ XI и XII томовъ, разсѣяны въ разныхъ частяхъ Свода: ихъ можно найти въ уставахъ государственныхъ имуществъ, лѣсномъ, горномъ, монетномъ, въ сводѣ гражданскихъ законовъ (постановленія объ акціонныхъ товариществахъ) и пр. При всемъ томъ, нѣкоторые отдѣлы законовъ благоустройства, напр. о народномъ образованіи, вовсе не вошли въ составъ Свода. За оны благочинія, кромѣ XIII и XIV томовъ, встрѣчаются въ остальныхъ томахъ. Въ этомъ нѣтъ ничего особеннаго: полиція, какъ сила охраняющая безопасность и порядокъ, соприкасается съ правоотношеніями въ различныхъ отрасляхъ общественнаго бытія, и если есть собранія полицейскаго права (напр. *Polizeirecht* v. Hinkeldey для Пруссіи), то нѣтъ ни одного систематическаго полицейскаго кодекса. Впрочемъ, такой кодексъ едва ли возможенъ, а если возможенъ, то конечно несравненно удобнѣе связать изложеніе полицейскаго права съ государственнымъ, за исключеніемъ того отдѣла, который у Штейна носитъ названіе общаго полицейскаго права и нѣкоторыхъ частей особеннаго, вошедшихъ въ Сводъ законовъ, по преимуществу въ составъ XIII и XIV томовъ.

Принимая во вниманіе двойное содержаніе полицейскаго права, нельзя не признать болѣе удобнымъ отдѣльнаго изложенія законовъ благоустройства и законовъ благочинія.

Глава 2-я. Общественные союзы,—государство, мѣстные союзы—земство и община, союзы личные.

Въ предыдущей главѣ было замѣчено, что полицейское право излагаетъ юридическія нормы, которыми подчиняются общественныя