

Ф.В. Титов

**Административные и
полицейские учреждения
Франции, Австрии и Пруссии**

Часть 1 Франция

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 34
ББК 67
Ф11

Ф11 **Ф.В. Титов**
Административные и полицейские учреждения Франции, Австрии и Пруссии:
Часть 1 Франция / Ф.В. Титов – М.: Книга по Требованию, 2021. – 169 с.

ISBN 978-5-518-04538-5

ISBN 978-5-518-04538-5

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2021

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2021

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

ВВЕДЕНИЕ.

Отчетъ по поѣздкѣ Члена Совѣта Министра
Внутреннихъ Дѣлъ В. Э. Фриша въ Германію,
Францію и Австрію для ознакомленія съ адми-
нистративными и полицейскими учрежденіями
означенныхъ государствъ.

Предсѣдатель Высочайше учрежденнаго Особого Совѣщанія по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній Генераль-Адъютантъ Графъ А. П. Игнатьевъ поручилъ мнѣ принять на себя трудъ изученія на мѣстахъ по приложенной особой программѣ нѣкоторыхъ вопросовъ, касающихся охраны государственнаго и общественнаго порядка въ Германіи, Франціи и Австріи, преимущественно съ практической стороны, и результатъ этихъ изслѣдованій представить Высочайше учрежденному Особому Совѣщанію.

Предметы, изложенные въ программѣ этой, сводятся къ выясненію, какимъ образомъ по законодательствамъ западно-европейскихъ государствъ разрѣшаются слѣдующіе, возникающіе по поводу пересмотра узаконеній объ охранѣ, вопросы:

1) о предоставленіи административной власти, въ частности органамъ полиціи, налагать взысканія за нарушеніе извѣстнаго рода обязательныхъ постановленій или полицейскихъ предписаній.

При этомъ, между прочимъ, надлежало бы обратить вниманіе на то, какимъ способомъ достигается правильное разграниченіе компетенцій административной и судебной властей по разсмотрѣнію дѣлъ указаннаго рода;

2) о предоставленіи администраціи въ нѣкоторыхъ случаяхъ, въ огражденіе общественной безопасности, прекращать собственною властью пользованіе извѣстными предметами, напр., закрыть театръ, изъять изъ обращенія общественный экипажъ и т. п. впредь до исправленія усмотрѣнной неисправности.

Къ той-же категоріи полномочій относится отобраніе, временно, въ извѣстныхъ случаяхъ, свидѣтельствъ на право торговли, патентовъ, жестянокъ и т. п.;

3) объ исполненіи административною властью, въ нетерпящихъ отлагательства случаяхъ, нѣкоторыхъ дѣйствій за счетъ лицъ, не подчиняющихся требованіямъ администраціи или постановленіямъ суда, напр., относительно сломки ветхаго зданія, починки провала на мостовой, вывозки нечистотъ и т. п.;

4) о предоставленіи административной власти права, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, въ качествѣ мѣры предупредительной, напр., при ожиданіи народныхъ волненій, временно заключать подъ стражу лицъ, оставленіе копъ на свободѣ можетъ представляться опаснымъ;

5) о предварительномъ задержаніи, во время производства розысковъ, лицъ, подозрѣваемыхъ въ прикосновенности какъ къ общеуголовнымъ, такъ и къ политическимъ преступленіямъ;

6) объ административной высылкѣ, въ формѣ: какъ принужденія жить въ опредѣленномъ мѣстѣ, такъ и воспрещенія жить въ опредѣленномъ мѣстѣ.

При этомъ надлежало-бы остановиться въ частности на томъ, можетъ-ли такая высылка примѣняться только къ лицамъ, приговореннымъ по судебному рѣшенію къ извѣстнаго рода наказаніямъ, или-же и къ лицамъ, неопороченнымъ по суду;

7) о полицейскомъ надзорѣ, въ качествѣ дополненія къ нѣкоторымъ, налагаемымъ судомъ, наказаніямъ или самостоятельной мѣры воздѣйствія.

При этомъ надлежало-бы выяснить, можетъ-ли гласный надзоръ быть назначенъ только судомъ или-же и административною властью;

8) о порядкѣ закрытія союзовъ и обществъ, дѣятельность коихъ представляется опасною для порядка и спокойствія, а равно собраній, сборищъ и сходокъ, нарушающихъ порядокъ и спокойствіе;

9) о контролѣ административной власти надъ замѣщеніемъ должностей по государственной и общественной службѣ и, въ частности, о правѣ требовать увольненія лицъ, состояніе коихъ на службѣ признается вреднымъ;

10) о надзорѣ за передвиженіемъ населенія, удостовѣренія личности, видахъ на жительство, заявленіяхъ о прибывающихъ, и выходящихъ, надзорѣ за меблированными комнатами и гостиницами;

11) о надзорѣ за классами населенія, опасными для порядка и спокойствія: нищими, бродягами, хулиганами, лицами, бывшими подъ судомъ или пользующимися дурною славою;

12) о надзорѣ за разнаго рода агентствами, конторами, разносчиками, рабочими, прислугою, а также за расклейкою объявленій;

13) о надзорѣ за храненіемъ и ношеніемъ оружія;

14) о содѣйствіи, оказываемомъ полиціи со стороны обывателей: дворники;

15) о призывѣ войскъ для содѣйствія полиціи и возстановленія порядка.

По всѣмъ указаннымъ вопросамъ было-бы желательно, помимо законодательныхъ данныхъ, получить главнымъ образомъ свѣдѣнія о способахъ практическаго ихъ разрѣшенія, какъ при нормальномъ теченіи жизни, такъ и при дѣйствіи исключительныхъ законоположеній, а равно о результатахъ, которые при этомъ достигаются.

Было-бы также необходимо установить, какого рода нарушенія порядка и спокойствія почитаются достаточными основаніями для введенія въ дѣйствіе исключительныхъ положеній, часто-ли такіа положенія вводятся въ дѣйствіе и въ теченіе какого срока они обыкновенно дѣйствуютъ.

Въ заключеніе было-бы желательно выяснить, принимаютъ-ли и въ какой формѣ правительства западныхъ государствъ мѣры административнаго характера для борьбы съ отдѣльными лицами или группами лицъ, проявляющими опасныя для общественнаго спокойствія противогосударственныя или противоправительственныя стремленія, которыя не могутъ однако дать основанія для привлеченія ихъ къ судебной отвѣтственности.

Во исполненіе порученія этого я посѣтилъ Берлинъ, Парижъ и Вѣну и долженъ былъ познакомиться какъ съ организаціей административныхъ, полицейскихъ и общественныхъ органовъ, такъ и съ законами, распоряженіями, циркулярами, на основаніи коихъ правительства западно-европейскихъ государствъ поддерживаютъ у себя государственный и общественный порядокъ.

Въ виду этого въ отчетѣ, для большей ясности, я буду сперва излагать организацію всѣхъ административныхъ учреждений государствъ, предметы ихъ вѣдомства, кругъ дѣятельности, штаты и составъ служащихъ, засимъ уже буду, краткимъ изложеніемъ подлежащихъ законоположеній и правительственныхъ распоряженій, давать отвѣты на поставленные мнѣ вышеозначенной программой вопросы.

Первый отдѣлъ—Франція, второй отдѣлъ—Австрія и третій—Германія (т. е. собственно Пруссія).

Первый отдѣлъ *).

Ф Р А Н Ц І Я **).

I. Административное дѣленіе.

Въ административномъ отношеніи Франція дѣлится на 86 департаментовъ съ среднимъ населеніемъ въ 440.000 человекъ въ каждомъ. Въ этого дѣленія—Алжиръ (3 департамента) и колоніальныя владѣнія.

Департаменты дѣлятся на 362 уѣзда (arrondissements), а уѣзды на общины (communes), числомъ 36.170. По своимъ размѣрамъ общины очень различны; 18.000 общинъ имѣютъ населеніе менѣе 500 душъ. Между уѣздомъ и общинами стоятъ кантоны, имѣющіе, главнымъ образомъ, значеніе избирательныхъ участковъ.

I. Департаментское управленіе.

Управленіе департаментомъ ввѣрено префекту, который, будучи въ полномъ смыслѣ слова начальникомъ департамента, является высшимъ представителемъ исполнительной власти.

*) Составленъ мною на основаніи: 1) Recueil annoté de lois et décrets sur l'administration; 1904. 2) Les lois françaises par L. Tripiez et H. Monnier 1905. 3) Разныхъ записокъ, замѣтокъ, циркуляровъ, которые мнѣ были даны въ Sûreté Générale Мин. Вн. Дѣл. и Префектуры Полиціи Парижа.

**) Франція занимаетъ 204.000 кв. миль, въ окружности до 3.000 м. Населеніи около 32.000.000.—

Префекты назначаются главою государства по представлению Министра Внутренних Дѣлъ, внѣ стажа, кромѣ принадлежности къ французскому гражданству. Содержаніе префектовъ дѣлится на три разряда: съ окладами: въ 35.000, 24.000 и 18.000 франковъ.

Префектъ исполняетъ распоряженія главы государства и министровъ; имѣетъ надзоръ за мѣстными установленіями департамента и должностными лицами разныхъ вѣдомствъ; руководитъ дѣятельностью супрефектовъ и меровъ; является представителемъ полицейской власти, осуществляя ее съ одной стороны издавіемъ обязательныхъ постановленій, а съ другой—выдачею нѣкоторыхъ разрѣшеній въ указанныхъ закономъ случаяхъ, охраняетъ государственную собственность, всѣ пути сообщенія, участвуетъ въ взиманіи прямыхъ налоговъ, сообщая своимъ утвержденіемъ исполнительную силу окладнымъ листамъ, и въ судахъ является представителемъ государственной власти. Распоряженія префектовъ, затрагивающія общегосударственные интересы, утверждаются подлежащими министрами; а по остальнымъ дѣламъ и въ полицейскомъ отношеніи они самостоятельны, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ постановленію рѣшенія должно предшествовать заключеніе префектурнаго совѣта или подлежащаго вѣдомства. Распоряженія префектовъ могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы министрами: по жалобамъ участвующихъ въ дѣлѣ лицъ и въ порядкѣ надзора (d'office)—въ случаѣ нарушенія закона. Помимо министровъ, жалобы на префектовъ могутъ быть приносимы въ порядкѣ административной юстиціи. Распоряженія префектовъ облакаются въ форму опредѣленія (arrêté), но они могутъ быть излагаемы и въ обыкновенныхъ отзывкахъ (lettre). Ближайшимъ сотрудникомъ префекта является генеральный секретарь префектуры (secrétaire général de préfecture), назначаемый также президентомъ республики, внѣ какого-либо стажа. Главная обязанность генеральнаго секретаря заключается въ исполненіи по порученію префекта лежащихъ на немъ функцій и въ завѣдываніи кан-

целяріями префектуры. Непосредственно на генеральнаго секретаря закономъ возложено исполненіе обязанностей правительственнаго комиссара въ совѣтъ префектуры, когда послѣдній разбираетъ дѣла въ порядкѣ административной юстиціи. Для подготовленія дѣлъ и исполненія распоряженій префекта закономъ учрежденъ кабинетъ префекта (cabinet) и канцелярія (bureau); организація и устройство ихъ зависятъ отъ префекта, получающаго на содержаніе ихъ опредѣленную сумму.

Кромѣ того въ каждомъ департаментѣ имѣется совѣтъ префектуры, въ составѣ: 3 или 4 совѣтниковъ, назначаемыхъ президентомъ республики изъ лицъ, достигшихъ 25 лѣтъ и прошедшихъ образовательный или служебный стажъ. Функция совѣта префектуры—преимущественно судебно-административныя, но онъ является и совѣщательнымъ присутствіемъ—при префектѣ, предсѣдательствующемъ въ немъ. Департаменты представляютъ собою самоуправляющіеся организмы, съ правами юридическаго лица. Въ 1811 г. государство передало имъ право собственности на зданія, занятые судебными и правительственными мѣстами, возложивъ на департаменты обязанность заботиться о содержаніи этихъ зданій. Префектъ является въ то-же время однимъ изъ органовъ департаментскаго самоуправления. По каждому дѣлу, разрѣшаемому генеральнымъ совѣтомъ или департаментскою комиссіею, должно быть заключеніе (avis) префекта. Несоблюденіе этого правила влечетъ за собою безусловную отмѣну рѣшенія. Одинъ префектъ уполномоченъ приводить въ исполненіе рѣшенія генеральнаго совѣта и департаментской комиссіи. Къ исполнительнымъ его функциямъ относится назначеніе на должности, учрежденныя генеральнымъ совѣтомъ; заключеніе контрактовъ по подрядамъ отъ имени департамента, согласно заключенію департаментской комиссіи, и распоряженіе вотируемыми кредитами. Въ своей дѣятельности, какъ органъ самоуправления, префектъ подлежит надзору генеральнаго совѣта и департаментской комиссіи.

Генераль- Главнымъ органомъ департаментскаго самоуправленія является ный совѣтъ, генеральный совѣтъ (*conseil général*), состоящій изъ совѣтниковъ, избираемыхъ населеніемъ всеобщю подачею голосовъ по одному на каждый кантонъ департамента. Полномочія совѣтниковъ шестилѣтнія и въ совѣтники можетъ быть избранъ каждый, записанный въ избирательные списки гражданъ, если онъ проживаетъ въ департаментѣ или платитъ въ немъ одинъ изъ прямыхъ налоговъ.

Генеральные совѣты собираются ежегодно на двѣ ординарныя сессіи; чрезвычайныя сессіи могутъ быть созываемы президентомъ республики, а также префектомъ по письменному заявленію двухъ третей членовъ совѣта. Совѣтъ избираетъ председателя изъ своей среды. Распущеніе совѣта можетъ послѣдовать не иначе, какъ по распоряженію главы государства. Рѣшенія генеральныхъ совѣтовъ дѣлятся на три категоріи. По нѣкоторымъ дѣламъ рѣшенія ихъ не подлежатъ контролю правительства, по другимъ—рѣшенія вступаютъ въ силу только послѣ ихъ утвержденія главою государства (росписи департамента, утвержденіе отчетности, нѣкоторые займы). Среднее мѣсто занимаютъ дѣла, по коимъ рѣшенія сообщаются префекту и исполняются, если въ опредѣленный закономъ срокъ рѣшеніе не будетъ отмѣнено или пріостановлено главою республики. По однимъ дѣламъ распоряженіе президента республики можетъ быть основано только на нарушеніяхъ генеральнымъ совѣтомъ закона (въ этомъ случаѣ требуется разсмотрѣніе дѣла въ государственномъ совѣтѣ *Conseil d'Etat*), по другимъ оно можетъ быть обусловлено соображеніями цѣлесообразности. Главнѣйшіе предметы вѣдѣнія генеральнаго совѣта: раскладка между уѣздами (*arrondissements*) падающей на департаментъ доли прямыхъ государственныхъ налоговъ и разсмотрѣніе жалобъ на это общинъ; учрежденіе и устройство разнаго рода уставовъ для удовлетворенія департаментскихъ нуждъ, опредѣленіе порядка замѣщенія должностей, содержаніе дорогъ; распоряженіе общественными работами департамента, имуществомъ его; пред-

ставленіе заключеній по требованію властей и ходатайство о мѣстныхъ нуждахъ. Роспись департамента составляется префектомъ, разсматривается генеральнымъ совѣтомъ и утверждается президентомъ республики. Разсмотрѣніе правительствомъ принятой совѣтомъ росписи имѣетъ задачею только разъясненіе вопросовъ о томъ, внесены-ли въ роспись обязательные для департамента въ силу закона кредиты. Въ случаѣ отказа генеральнаго совѣта внести въ роспись ассигнованіе на обязательный расходъ, роспись дополняется соотвѣтствующимъ кредитомъ въ силу декрета президента республики.

Единственнымъ постояннымъ доходомъ департамента являются дополнительные къ государственнымъ прямымъ налогамъ сборы (*centimes additionnels*), максимальный размѣръ которыхъ опредѣленъ закономъ. Рѣшенія генеральнаго совѣта, постановленныя внѣ законнаго засѣданія, а также распоряженія по дѣламъ, не относящимся къ кругу вѣдомства совѣта, могутъ быть отмѣнены (*annulés*), первыя—префектомъ, а вторыя—президентомъ республики, по разсмотрѣніи дѣла въ государственномъ совѣтѣ. Для рѣшенія текущихъ дѣлъ въ промежуткахъ между сессіями генеральнаго совѣта, послѣдній избираетъ изъ своей среды комиссію въ составѣ отъ 4 до 7 членовъ. Она избираетъ себѣ председателя и секретаря и собирается одинъ разъ въ мѣсяцъ. Есть нѣкоторыя категоріи дѣлъ, возложенныхъ на комиссію непосредственно закономъ; вообще-же она вѣдаетъ дѣла по уполномочію генеральнаго совѣта. Въ случаѣ разногласія между префектомъ и комиссіею дѣло разсматривается генеральнымъ совѣтомъ.

2. Уѣздное управленіе.

Во главѣ уѣзднаго управленія находится супрефектъ съ Уѣздное подчиненною ему канцеляріею. Супрефекты назначаются главою управленіе. государства изъ числа французскихъ гражданъ. Уѣздъ не пользуется правами административнаго лица, хотя и имѣетъ представительное собраніе—уѣздный совѣтъ (*conseil d'arrondissement*).

Обязанности супрефекта сводятся главнымъ образомъ къ тому, чтобы служить передаточною инстанціею между префектомъ и общинными управлениями. Кромѣ того онъ слѣдитъ за исполненіемъ распоряженій префекта.

Распорядительная власть супрефекта невелика. Жалобы на его дѣйствія приносятся или префекту, могущему отмѣнять его распоряженія, или въ порядкѣ административной юстиціи.

Уѣздные совѣты (conseils d'arrondissement) состояются изъ совѣтниковъ, выбранныхъ всѣми полноправными гражданами, по одному совѣтнику отъ каждого кантона. Совѣтники избираются на 6 лѣтъ, и совѣтъ имѣетъ ежегодно одну сессію, которая дѣлится на 2 періода.

Главная обязанность уѣзднаго совѣта заключается въ раскладкѣ между общинами назначеннаго на уѣздъ оклада податей. Въ этой обязанности совѣтъ пользуется правомъ давать заключенія (avis) по требованію правительственныхъ учреждений и ходатайствовать о нуждахъ уѣзда.

3. Общинное управление.

Общинное управление. Община—не только административное дѣленіе департамента, но и самоуправляющаяся единица съ правами юридического лица. Община можетъ учреждать для пользы своихъ обывателей всякаго рода общественныя установленія съ извѣстными ограниченіями. Исполнительными органами общиннаго управленія являются меры, ихъ помощники и подчиненные имъ агенты. Въ большихъ общинахъ, гдѣ имѣется нѣсколько помощниковъ мера, рѣшенія по важнѣйшимъ дѣламъ принимаются меромъ совмѣстно съ помощниками, которые образуютъ, такимъ образомъ, особое «муниципальное бюро» (bureau municipal). Меръ и его помощники избираются муниципальнымъ совѣтомъ изъ числа муниципальных совѣтниковъ; служатъ безмездно, но имѣютъ право на возмѣщеніе служебныхъ издержекъ. Выборы