

О ПОНЯТИИ ПОЛИЦЕЙСКАГО ПРАВА.

Рѣчь, составленная профессоромъ **А. С. Окольскимъ** къ торжественному акту въ Императорскомъ Варшавскомъ Университетѣ
30 августа 1894 г.

Мм. Гг.

Изъ наукъ, преподаваемыхъ на юридическомъ факультетѣ, почти всѣ находятся въ положеніи, которое я считалъ бы въ нѣкоторомъ отношеніи завиднымъ, въ сравненіи съ полицейскимъ правомъ. Это завидное и вмѣстѣ съ тѣмъ выгодное положеніе возникло влѣдствіе того, что почти всѣ эти науки имѣютъ вполне соответственное названіе, такъ что наименованіе ихъ точно отвѣчаетъ ихъ содержанію. Изъ этого вытекаетъ одно довольно важное преимущество, которымъ пользуются эти науки въ сравненіи съ полицейскимъ правомъ, состоящее въ томъ, что публика, общество изъ самаго названія известной науки можетъ себѣ составить, вообще говоря, довольно правильное о ней понятіе, не нуждаясь уже въ болѣе точныхъ, научныхъ опредѣленіяхъ. Такъ нпр. каждый изъ названія уголовного права сейчасъ можетъ сдѣлать выводъ и составить себѣ опредѣленіе этой науки, каждый можетъ придти къ заключенію, что уголовное право занимается опредѣленіемъ преступленій и назначаемыхъ за оныя наказаній. Равнымъ образомъ изъ названія гражданского права, уголовного или гражданского судопроизводства, финансового права и т. п. каждый можетъ сейчасъ сдѣлать правильный выводъ относительно содержанія самихъ наукъ.

Въ другомъ положеніи находится по моему мнѣнію полицейское право, такъ какъ изъ этого названія нельзя сдѣлать правильнаго вывода относительно самой науки, подъ нимъ понимаемой. Для постороннихъ лицъ, не получившихъ юридическаго, университетскаго образованія, названіе это представляется неточнымъ, неяснымъ, а во всякомъ случаѣ не отвѣчающимъ содержанию. Съ этимъ названіемъ сейчасъ въ умѣ ихъ возникаетъ понятіе, что полицейское право составляетъ часть юридическихъ наукъ, занимающуюся обязанностями должностныхъ лицъ, понимаемыхъ обыкновенно подъ названіемъ полиціи, какъ напр.: частныхъ приставовъ, полицейскихъ и др. т. п. чиновъ исполнительной полиціи. Такое понятіе однакожъ было бы вполне неправильно, такъ какъ хотя и вышеуказанные вопросы заключаются въ полицейскомъ правѣ, тѣмъ не менѣе они составляютъ только извѣстную часть цѣлой науки, имѣющей несравненно болѣе обширный объемъ, занимающейся сверхъ того еще множествомъ другихъ вопросовъ, или вообще не состоящихъ въ связи съ исполнительною полиціею въ точномъ смыслѣ этого слова, или находящихся съ нею въ едва замѣтномъ отношеніи.

Какъ представитель этой науки въ Варшавскомъ Университетѣ я считалъ не бесполезнымъ выяснитъ это недоразумѣніе и поэтому рѣшился въ сегодняшній торжественный день занять Васъ Мм. Гг. этимъ вопросомъ, опредѣлить, что наука въ настоящее время понимаетъ подъ полицейскимъ правомъ, и что въ сущности читается въ университетахъ подъ этимъ названіемъ.

Для достиженія этой цѣли мнѣ кажется не лишнимъ бросить бѣглый взглядъ на историческое развитіе этой науки, такъ какъ уже это можетъ въ значительной степени облегчить намъ нашу задачу, указывая причины, вслѣдствіе которыхъ возникъ разладъ, несогласіе между названіемъ науки и ея содержаніемъ.

Такъ какъ полицейское право относится къ разряду государственныхъ наукъ въ обширномъ смыслѣ этого слова, то очевидно начала этой науки слѣдуетъ искать въ сочиненіяхъ, занимающихся государствомъ¹⁾. Первымъ такимъ сочиненіемъ была извѣстная *πολυτεία*

¹⁾ Впрочемъ слѣдуетъ замѣтить, что въ первый разъ во фран-

Аристотеля, въ которой онъ подъ этимъ названіемъ понималъ науку, занимающуюся всѣми проявленіями государственной жизни. Поэтому въ ней заключались въ эмбріологическомъ, такъ сказать, состояніи всѣ науки, относящіяся къ государству, и государственное право въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, и управленіе государствомъ или администрація, и политика и др. т. п. Когда однакожъ въ исходѣ среднихъ вѣковъ государство вообще достигло извѣстной зрѣлости и наука стала заниматься различными проявленіями государственной жизни съ теоретической точки зрѣнія, тогда, по причинѣ бѣдности тогдашней литературы, она была принуждена обращаться къ древности за сочиненіями, въ которыхъ могла бы найти или практическія указанія, или теоретическія объясненія различныхъ явленій государственной жизни, или оправданіе существующихъ фактовъ. Римляне завѣщали тогдашнему обществу свое *Corpus juris*, гражданское право, которое сдѣлалось руководителемъ всѣхъ государственныхъ дѣятелей, греки свою *Политею*, обучающую искусству управлять государствомъ. Сочиненіе это произвело значительное вліяніе на развитіе государственныхъ наукъ вообще, вслѣдствіе чего и искусство управлять государствомъ во внутреннихъ и внѣшнихъ отношеніяхъ стали называть безразлично *политикою* или *полиціею*. Впослѣдствіи однакожъ, когда образовалась система европейскихъ государствъ, вошедшихъ въ различныя между собою сношенія, политика или полиція раздѣлились на двѣ самостоятельныя науки. Искусство управлять внѣшними отношеніями однихъ государствъ къ другимъ стали называть *политикою*, искусство же управлять внутренними отношеніями государства *полиціею*.

Тогда, въ XVIII ст. выдѣлилась изъ науки вообще о государствѣ наука полиціи и полицейскаго права, какъ предмета самостоятельнаго, научнаго изслѣдованія. Тогда появились во Франціи сочиненія De la

пузскихъ запискахъ 1399, 1410, 1415 г. встрѣчаемъ употребительныя слова *police*, *policité*, *policia*, подъ которыми вообще понимался порядокъ и благосостояніе, проведенное посредствомъ государственной дѣятельности. Въ такомъ смыслѣ слова эти стали употребляться въ Германіи въ концѣ XV ст. Loening. Lehrbuch des deutschen verwaltungsrechts. 1884, стр. 5.

Маре^а ¹⁾, въ Германіи сочиненія Юсти²⁾ и Зонненфельса³⁾, въ которыхъ въ первый разъ полиція разсматривалась какъ самостоятельная наука. Поэтому справедливо этихъ писателей считаютъ основателями науки полиціи и полицейскаго права. Тогда подъ полиціею понимали всю дѣятельность государственныхъ властей, относящуюся до внутренней жизни государства.

Это названіе оставалось во всеобщемъ употребленіи и въ наукѣ и въ практической жизни еще въ XIX ст. Еще въ 1832 г. Robert v. Mohl издалъ свое, всѣмъ извѣстное сочиненіе *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, которое долго составляло основаніе для дальнѣйшей обработки полицейскаго права въ Германіи. Впослѣдствіи однакожь стало входить въ употребленіе, по примѣру Франціи, другое названіе этой науки въ западно-европейскомъ законодательствѣ и западно-европейской наукѣ, именно во Франціи *administration* и *droit administratif*, въ Германіи *Verwaltungslehre* и *Verwaltungsrecht*. Подъ этимъ названіемъ наука эта стала извѣстною въ университетскомъ преподаваніи на Западѣ Европы. Между тѣмъ въ русскихъ университетахъ осталось „по несчастію“, если употребить выраженіе Лоренца Штейна⁴⁾, прежнее названіе полиція и полицейское право, не отвѣчающее однакожь ни содержанію, ни развитію, принятому этою наукою въ послѣднее время. Изъ этого уже можемъ придти къ заключенію, что если въ университетскомъ преподаваніи говорится еще въ настоящее время о полиціи и полицейскомъ правѣ, то

¹⁾ De la Mare. Traité de la police, ou l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats. Paris, 4 vol. 1722—1738.

²⁾ Justi. Grundsätze der Polizeiwissenschaft. Goettingen. 1756. Die Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Darstellung der gesamten Polizeiwissenschaft. Königsberg. 1760.

³⁾ Sonnenfels. Grundsätze der Polizei, Handlung and Finanzwissenschaft. Wien. 1765.

⁴⁾ Lorenz v. Stein. Die Verwaltungslehre. II Theil. Die Lehre von der inneren Verwaltung. 1866, стр. 29. Natürlich nun konnte man trotzdem des Inhaltes der Verwaltungslehre, oder wie man sie unglücklicher Weise noch immer nannte, der Polizeiwissenschaft, doch nicht ganz entbehren.

названіемъ этимъ обозначается не что иное, какъ администрація и административное право, въ такомъ значеніи, которое придаетъ имъ западно-европейская наука¹⁾.

Изъ этого видимъ, что само названіе полицейскаго права въ историческомъ своемъ развитіи подверглось различнымъ преобразованіямъ, и что наука, понимаемая первоначально подъ этимъ названіемъ, получила окончательно совершенно другое наименованіе. Обратимъ теперь вниманіе на то, какъ съ теченіемъ времени само содержаніе науки полиціи и полицейскаго права подвергалось различнымъ измѣненіямъ прежде чѣмъ достигло настоящаго своего развитія.

Извѣстно, что во все продолженіе среднихъ вѣковъ государственная власть была очень слаба. Дѣятельность ея заключалась вообще въ защитѣ отъ внѣшнихъ враговъ и въ обезпеченіи кое-какого правосудія внутри страны. Когда однакожъ государственная власть усилилась, она стала распространять свою дѣятельность и расширять свои задачи. Тогда тоже возникла ея полицейская дѣятельность. Съ начала однакожъ она имѣла одну только извѣстную цѣль, вызванную состояніемъ тогдашняго общества и государства. Тогдашнее государство, опирающееся на сословномъ началѣ, ограниченное въ своей дѣятельности правами феодальныхъ владѣльцевъ, отдѣльных провинцій, городовъ, корпорацій, прежде всего нуждалось въ дѣятельности, посредствомъ которой можно было-бы обезпечить общественное спокойствіе и безопасность отъ нарушеній и произвола частныхъ лицъ. Оно нуждалось преимущественно въ уничтоженіи кулачнаго права, въ прекращеніи насилій, которымъ подвергались менѣе сильные отъ болѣе сильныхъ. Это составляло первую, самую важную задачу государственной власти въ ея дѣятельности въ сферѣ внутреннихъ отношеній. Это составляетъ еще и теперь одну изъ главнѣйшихъ задачъ государства, осуществленіе которой требуетъ отъ него общество. Общество нуждается прежде всего въ безопасности, зная о томъ, что прочія его цѣли не могутъ быть достигнуты, пока эта первая, необходимая цѣль не бу-

¹⁾ Впрочемъ слѣдуетъ замѣтить, что и въ русской наукѣ хотя прежде употреблялось названіе, *полицейское право* (ср. сочиненія Андреевскаго, Бунге и др.), тѣмъ не менѣе въ послѣднее время стало входить въ употребленіе названіе, *административное право* (ср. сочиненія Тарасова и др.).

деть осуществлена. Поэтому внутренняя дѣятельность государства сдѣлалась тогда исключительно *полиціею безопасности*. Вслѣдствіе того появились въ это время въ западно-европейскихъ законодательствахъ различныя полицейскія постановленія, *Policeiordnungen*, которыя имѣли въ виду преимущественно достиженіе этой цѣли.

Понятіе о полицейской дѣятельности государства приняло болѣе обширные размѣры, когда въ философіи права возникла теорія т. н. евдемоническаго государства (*Wohlfahrtsstaat*). Оно основывалось на той мысли, что главная обязанность государства должна состоять въ доставленіи благоденствія и благосостоянія всѣмъ гражданамъ (*Glückseligkeit*) всѣми, находящимися въ его распоряженіи средствами, всѣмъ его могуществомъ и силою.

Не подлежитъ сомнѣнію, что мысль эта до извѣстной степени заслуживала признанія, не смотря на различныя возраженія, которыя она вызвала впослѣдствіи. Она именно въ первый разъ придавала идеальный характеръ всей государственной дѣятельности, не смотря на различныя ошибки и заблужденія, которымъ эта дѣятельность подверглась впослѣдствіи, въ осуществленіи столь возвышенной задачи. По этой мысли государство должно было взять на себя роль отца, заботившагося о благѣ своихъ дѣтей; сдѣлаться учрежденіемъ, сущность котораго состояла въ дѣятельности, полезной и хорошей для его гражданъ; котораго достоинство было тѣмъ значительнѣе, тѣмъ выше, чѣмъ болѣе оно приносило пользы общественному благу. Въ силу этой мысли цѣль государства, его назначеніе и нравственная обязанность состояла въ пониманіи общаго блага и въ заботѣ объ его осуществленіи.

Создателями этого, столь возвышеннаго, идеальнаго понятія о государствѣ и его дѣятельности были Гуго Гроцій, Пуфендорфъ и Вольфъ, къ которыхъ послѣдователямъ въ наукѣ полиціи и полицейскаго права принадлежали Юсти, Зонненфельсъ, Бергъ и др.¹⁾ На этомъ понятіи основалась полиція благосостоянія, какъ вторая, главная часть полицейскаго права. Изъ этого возникло дѣленіе вообще полиціи на полицію безопасности и полицію благосостоянія, долго сохранившееся въ наукѣ.

¹⁾ G. Marchet. Studien über die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland. 1885, стр. 185 и слѣд.

Нельзя однакожь забывать, что хотя это понятіе о государствѣ, его цѣли и дѣятельности, было теоретически прекрасно, тѣмъ не менѣе оно въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи достигло такихъ результатовъ, вслѣдствіе которыхъ оно вызвало порицаніе и осужденіе со стороны науки, а затѣмъ всеобщее неудовольствіе со стороны общества. Къ этому привели евдемоническое государство различныя его злоупотребленія, бывшія послѣдствіемъ различныхъ историческихъ причинъ. Государство XVIII-го столѣтія, не смотря на свою возвышенную, оживляющую его идею, встрѣчало въ осуществленіи ея препятствія въ цѣломъ строѣ тогдашняго, средневѣковаго, сословнаго общества. Оно, преслѣдуя идею осуществленія благосостоянія всѣхъ, встрѣчало въ практической жизни вездѣ привилегіи, благопріобрѣтенныя права, дѣлавшія ему невозможнымъ достиженіе этой цѣли. Въ стремленіи своемъ къ осуществленіи ея вопреки всѣмъ препятствіямъ и затрудненіямъ оно не разъ было принуждено нарушать эти права. Оно, имѣя въ виду столь возвышенную цѣль, считало себя въ правѣ это дѣлать, не обращая вниманія на убѣжденія или требованія народа, если только считало оныя неблагоразумными или препятствующими достиженію этой цѣли. Оно желало навязать свои убѣжденія народу, хотя бы они были ему противны; хотя бы нарушили его интересъ, привычки, обычаи, убѣжденія, мѣстныя условія жизни. Такъ какъ оно стремилось къ достиженію того, что признавало благимъ и полезнымъ для народа, то вслѣдствіе того считало излишнимъ требовать на это его согласія. Оно считало себя въ правѣ требовать безусловнаго повиновенія. На дѣлѣ оно заботилось о пользѣ и счастіи народа, но не такомъ, какого онъ требовалъ, но такомъ, которое признавалось счастіемъ народа государствомъ, или лучше говоря, правящими лицами. Поэтому оно считало себя въ правѣ употреблять противъ народа даже мѣры принужденія, чтобы только осчастливить его ¹⁾. Вслѣдствіе этого все евдемоническое воззрѣніе на государство и его дѣятельность значительно видоизмѣнилось. Философія начала о благѣ народа воплотилась во всѣ административныя законы, во все управленіе государствомъ. Государство сдѣлалось полицейскимъ, *Policeistaat*, принудительнымъ учрежденіемъ, которое

¹⁾ Sie (die Polizei) wollte die Völker im ganzen wie im Einzelnen zwingen glücklich zu werden. Stein. I. c. стр. 19.

должно было посредствомъ полицейскихъ органовъ защищать народъ отъ всего, признаваемаго для него вреднымъ едемоніею, или требовать отъ него того, что оно считало для него полезнымъ.

Въ этомъ состояла сущность такъ называемаго полицейскаго государства. Въ теоріи оно могло казаться прекраснымъ, но вслѣдствіе этого принудительнаго характера оно возбудило всеобщее неудовольствіе, порицаніе, отвращеніе къ себѣ народа. Это отвращеніе народа было тѣмъ болѣе основательнымъ, что полицейское государство вопреки своей возвышенной идеѣ, вопреки тому, что для осуществленія ея оно не отказывалось отъ мѣръ принужденія, не понимало великихъ задачъ, стоящихъ предъ тогдашнимъ обществомъ, не имѣло ни рѣшимости, ни силы для разрѣшенія ихъ на пользу народа. Оно не осмѣлилось затронуть сословныхъ привилегій, провозгласить равенство гражданъ или свободу промышленности, отмѣнить крѣпостную зависимость сельскаго населенія, возстановить условія для дальнѣйшаго развитія и прогресса общества. Оно было даже къ тому неспособно. Оно занималось только мелочами т. е. обыденной жизни, причиняя тѣмъ безпокойство и неудобства, и оставляя всѣ великіе вопросы времени неразрѣшенными.

Неудивительно, что такое понятіе о государствѣ и его дѣятельности должно было вызвать въ наукѣ реакцію, вслѣдствіе которой возникло понятіе о такъ назыв. правовомъ государствѣ, *Rechtsstaat*.

Понятіе это требовало, чтобы все въ государствѣ, его устройство о управленіе было опредѣлено точно правомъ, закономъ. Оно основывалось на томъ соображеніи, что такъ какъ прежняя полицейская дѣятельность государства опиралась на произволъ, и повела къ злоупотребленіямъ, къ чрезмѣрному вмѣшательству государства даже въ частныя отношенія отдѣльныхъ лицъ, такъ какъ вслѣдствіе того личная свобода была уничтожена, то въ виду устраненія этого слѣдовало отношеніе между государствомъ и отдѣльною личностью опредѣлить точно закономъ, слѣдовало установить извѣстную границу для дѣятельности государства, которой оно не могло бы нарушать, которая защищала бы отдѣльныя лица отъ чрезмѣрныхъ притязаній съ его стороны. Эта граница должна быть опредѣлена закономъ, подъ которымъ вообще понималась юридическая норма, установленная законодательнымъ органомъ въ собственномъ смыслѣ этого слова. Вслѣдствіе того можно сказать, что основою правоваго государства было признаніе неприкос-

новенности и свободы отдѣльной личности. Понятіе это въ сущности не указало новыхъ задачъ, цѣлей государственной дѣятельности, оно вообще говоря ограничивало эту дѣятельность, уменьшало ее, но вмѣстѣ съ тѣмъ содѣйствовало къ лучшему опредѣленію ея въ практикѣ. Ограниченіе это вытекало, во первыхъ, изъ того, что государство, вмѣшиваясь въ сферу дѣятельности отдѣльныхъ лицъ, должно было руководиться не произволомъ или мнѣніемъ, что дѣятельность его можетъ быть для нихъ полезна, но закономъ, обеспечивающимъ свободу гражданъ отъ нарушенийъ и притѣсненій. Съ другой стороны ограниченіе это вытекало изъ того понятія, что каждой отдѣльной личности должна быть оставлена извѣстная сфера дѣятельности, въ предѣлахъ которой она могла бы вращаться и дѣйствовать свободно. Эта свободная дѣятельность отдѣльныхъ лицъ составляетъ и въ настоящее время основу т. н. самоуправненія. На ней основывалось извѣстное начало *Laissez faire*, игравшее столь важную роль, преимущественно въ экономической жизни народовъ.

Такимъ образомъ развивалась дѣятельность государства, понимаемая прежде подъ названіемъ полицейской, и опредѣляемая полицейскимъ правомъ, которая въ послѣднее время, какъ мы видѣли выше, приняла названіе администраціи, опредѣленной административнымъ правомъ. Только послѣ того мы считаемъ возможнымъ выяснитъ настоящее значеніе этихъ названій и указать, что слѣдуетъ понимать подъ *административнымъ правомъ*. Къ этому результату мы можемъ придти примѣняя, такъ сказать, идею права къ различнымъ проявленіямъ государственной жизни.

Не вдаваясь здѣсь въ изслѣдованіе идеи права намъ довольно сказать, что право съ формальной точки зрѣнія опредѣляетъ различныя человѣческія отношенія. Безъ этого опредѣленія само существованіе общества было бы не мыслимо, въ виду различныхъ, противурѣчающихъ, а иногда состоящихъ въ открытой борьбѣ интересовъ отдѣльныхъ лицъ, стремящихся къ достиженію различныхъ своихъ цѣлей. Изъ этого возникаетъ частное или гражданское право. Такимъ образомъ право должно опредѣлить различныя отношенія, возникающія вслѣдствіе существованія государства, отношенія существующія или въ немъ самомъ или отношенія государства къ отдѣльнымъ индивидамъ, въ составъ его входящимъ. Право, опредѣляющее всѣ эти отношенія, составляетъ пу-

бличное или государственное право въ обширномъ смыслѣ этого слова. Это однакожъ право, столь обширное, обнимающее всё государственныя отношенія, можетъ быть раздѣлено на извѣстныя части. Для того однакожъ, чтобы дѣленіе это было органическимъ, правильнымъ, оно должно отвѣчать извѣстнымъ фактамъ, или проявленіямъ государственной жизни до такой степени важнымъ, или настолько отличающимся отъ другихъ, чтобы они могли составлять прочную основу такого дѣленія. Поэтому намъ слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что можетъ быть принято въ основу этого дѣленія.

Въ этомъ отношеніи можемъ придти къ убѣжденію, что различныя отношенія, существующія въ государствѣ, могутъ быть раздѣлены на двѣ главныя группы. Первую группу составляютъ отношенія, изъ которыхъ можно узнать само государство, начала, на которыхъ оно основывается, органы, части, изъ которыхъ оно состоитъ, отношенія, между ними существующія, однимъ словомъ все, изъ чего можно узнать устройство самого государства. Часть публичнаго права, опредѣляющая всё эти отношенія, составляетъ государственное право въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Оно опредѣляетъ отношенія, существующія въ государствѣ, находящемся въ состояніи т. сказать покоя, бездѣйствія. Поэтому, можно сказать, *Laferriere* правильно опредѣляетъ государственное право, говоря: „Le droit public est la science des principes généraux et des formes de gouvernement, appliquée à l'organisation, aux attributions et aux rapports des pouvoirs, qui forment la constitution de l'Etat“ ¹⁾.

Государство однакожъ не находится только въ состояніи спокойствія, неподвижности, бездѣйствія. Оно, хотя не составляетъ организма въ точномъ смыслѣ этого слова, какъ смотрѣла на него одна изъ школъ государственнаго права, тѣмъ не менѣе составляетъ въ нѣкоторомъ отношеніи организмъ, живущій свойственною ему жизнью. Оно вслѣдствіе того имѣетъ свои извѣстныя цѣли, задачи, къ достиженію которыхъ стремится посредствомъ дѣятельности своихъ органовъ, оно управляетъ различными дѣлами, находится въ постоянномъ движеніи. Дѣятельность государства, проявляющаяся въ различныхъ формахъ и стремящаяся къ достиженію различныхъ цѣлей, составляетъ его адми-

¹⁾ Laferriere. Cours de droit pub. et administratif. 1860. I. IX.

нистрацію; наука, занимающаяся этою дѣятельностью, составляетъ науку администраціи (*Verwaltungslehre*); законы же, опредѣляющіе различныя административныя отношенія, составляютъ административное право въ обширномъ смыслѣ этого слова. Изъ этого можно придти къ заключенію, что административное право вообще составляетъ *систему юридическихъ нормъ, правилъ, опредѣляющихъ вообще дѣятельность государства и всѣ возникающія изъ нея отношенія*.

Изъ этого однакожь слѣдуетъ, что вышеуказанное понятіе административнаго права вообще слишкомъ обширно и неопредѣленно, что изъ него нельзя сдѣлать себѣ въ умѣ яснаго, точнаго понятія о томъ, что наука понимаетъ подъ этимъ названіемъ, и вслѣдствіе того, что преподается подъ этимъ названіемъ на юридическихъ факультетахъ университетовъ. Изъ этого тоже можно сдѣлать выводъ, что административное право, преподаваемое въ университетахъ, очевидно должно быть болѣе ограничено, что оно составляетъ только извѣстную часть административнаго права вообще, и что мы будемъ въ состояніи составить себѣ о немъ болѣе точное и ясное понятіе, если успѣемъ выдѣлить изъ администраціи вообще ту ея часть, которая должна составлять предметъ административнаго права въ тѣсномъ смыслѣ этого слова.

Разсматривая ближе государственное управленіе, администрацію вообще, видимъ, что она можетъ быть раздѣлена на нѣсколько частей, согласно различнымъ задачамъ, цѣлямъ, къ достиженію которыхъ она можетъ стремиться. Очевидно, что для осуществленія этихъ различныхъ задачъ, государство должно создать особые органы, издать особые законы, правила, которыя со временемъ, по мѣрѣ развитія могутъ составить особые отрасли, части административнаго права. Вслѣдствіе того для выдѣленія изъ административнаго права вообще той его части, которая составляетъ предметъ изложенія на юридическихъ факультетахъ подъ этимъ названіемъ, намъ слѣдуетъ изслѣдовать, къ какимъ главнымъ цѣлямъ государство можетъ стремиться въ своей дѣятельности, причемъ цѣли эти должны быть столь важны и столь обширны, чтобы они могли быть приняты въ основу дѣленія административнаго права.

Въ этомъ отношеніи можно сказать, что разсматривая цѣли государства, мы должны придти къ заключенію, что не смотря на самое большее разнообразіе въ государственной жизни, каждое государство

имѣеть двѣ главныя цѣли, занимающія господствующее положеніе по отношенію къ другимъ, производящія преобладающее вліяніе на всѣ остальные, къ которымъ всѣ прочія могутъ быть сведены. Одну цѣль можно бы назвать непосредственною, другую—посредственною цѣлью государства; каждая же изъ нихъ заключаетъ въ себѣ нѣсколько другихъ, второстепенныхъ цѣлей.

Затѣмъ представляется вопросъ, что слѣдуетъ считать непосредственною и что посредственною цѣлью государства?

Непосредственная цѣль государства вытекаетъ изъ его сущности, какъ существа, до извѣстной степени органическаго. Каждое существо въ органическомъ мірѣ, человѣкъ, даже животное, стоящее на самой низкой степени развитія, находитъ свою главную, непосредственную цѣль въ поддержкѣ своего существованія, въ развитіи своихъ силъ и способностей и обезпеченіи себѣ условій своего будущаго развитія. Такимъ же образомъ и государство должно прежде всего заботиться о томъ, чтобы существовало, чтобы обезпечило себѣ условія дальнѣйшаго существованія и развитія. Объ этомъ оно должно заботиться подъ страхомъ потери самого существованія. Это и составляетъ его главную, непосредственную цѣль. Только тогда, когда оно обезпечило себѣ достиженіе этой первой, непосредственной цѣли, оно можетъ стремиться къ достиженію другой, посредственной.

Въ чемъ состоитъ эта вторая цѣль, можно узнать изъ разсмотрѣнія отношеній человѣческаго общества къ государству. Разсмотрѣніе это должно повести насъ къ заключенію, что цѣль эта не можетъ состоять ни въ чемъ другомъ, кромѣ только въ поощреніи и содѣйствіи обществу въ его развитіи. Къ этому заключенію можно придти на томъ основаніи, что общество, проходя различныя ступени своего развитія, образуя постепенно семью, родъ, племя, народъ, государство, не для того окончательно образуетъ государство, чтобы оно мѣшало ему въ развитіи, и затрудняло его ходъ на пути прогресса, но напротивъ для того, чтобы найти въ немъ подспорье и поддержку для дальнѣйшаго развитія.

На этомъ основаніи можно сказать, что содѣйствіе цѣлямъ общества, поощреніе ихъ, составляетъ вторую, главную цѣль государства. Изъ того однакожъ, что мы одну цѣль назвали непосредственною, другую же посредственною, нельзя сдѣлать неправильнаго вывода, что пер-

вая цѣль болѣе важна, чѣмъ вторая, или что государство въ своей дѣятельности должно строго придерживаться правила, что только послѣ достиженія первой цѣли, оно можетъ заботиться о достиженіи второй. Въ этомъ отношеніи можно сказать, что дѣятельность государства къ осуществленію обѣихъ цѣлей равнымъ образомъ важна, и поэтому должна быть одновременна. Въ самомъ дѣлѣ обѣ эти цѣли состоятъ въ столь тѣсной между собою связи, что государство, стремясь къ достиженію одной, заботится и объ осуществленіи другой. Здѣсь ясно, что еслибы государство не было въ состояніи обезпечить своего существованія, оно не было бы тоже въ состояніи доставить своимъ гражданамъ надлежащей безопасности, безъ которой они не могли бы думать о достиженіи своихъ цѣлей, своего развитія. Съ другой стороны очевидно, что государство, заботясь объ условіяхъ благосостоянія и развитія отдѣльныхъ лицъ и общества, вмѣстѣ съ тѣмъ заботится объ увеличеніи своей собственной силы, своего могущества, своего собственного существованія, ибо у него нѣтъ другаго источника силы и могущества какъ только общество. Чѣмъ умнѣе, богаче, сильнѣе будетъ общество, тѣмъ сильнѣе будетъ и само государство, тѣмъ менѣе оно будетъ опасаться внутреннихъ и вѣншихъ враговъ.

Для достиженія двухъ, вышеуказанныхъ цѣлей государство развиваетъ самую разнообразную дѣятельность, которая можетъ сгруппироваться въ извѣстныя группы, отрасли. Посмотримъ въ настоящее время, какимъ образомъ можно раздѣлить дѣятельность государства, стремящуюся къ достиженію его первой, непосредственной цѣли.

Въ этомъ отношеніи не подлежитъ сомнѣнію, что государство, имѣющее въ виду обезпеченіе своего существованія, должно прежде всего позаботиться объ устройствѣ соотвѣтственной вооруженной силы, посредствомъ которой оно могло бы отразить нападенія вѣншихъ враговъ, обезпечить неприкосновенность своей территоріи, и сохранить внутреннее спокойствіе. Для достиженія этого государство образуетъ особый органъ, военное министерство, учреждаетъ низшіе органы, издаетъ правила относительно воинской повинности, опредѣляетъ все управленіе вооруженною силою, количество ея, родъ, способъ вооруженія и т. п., однимъ словомъ оно создаетъ *военную администрацію*.

Та же дѣятельность будетъ имѣть дальше въ виду устройство экономическихъ средствъ государства, какъ самостоятельнаго существа.

Очевидно, что какъ отдѣльное лицо должно имѣть извѣстные экономическія средства, безъ которыхъ оно не можетъ обойтись, такъ и государство для достиженія различныхъ своихъ цѣлей должно обладать извѣстными экономическими средствами. Эти средства оно добываетъ различнымъ образомъ, посредствомъ податей, налоговъ, таможенныхъ пошлинъ, доходовъ съ государственныхъ имуществъ и т. п. Для собранія этихъ средствъ оно тоже назначаетъ совѣтственные органы, власти, издаетъ законы и распоряженія, однимъ словомъ устанавливаетъ свою *администрацію финансовъ*.

Наконецъ третья дѣятельность государства, имѣющая въ виду достиженіе его непосредственной цѣли, состоитъ въ устройствѣ его отношеній къ другимъ государствамъ. Въ устройствѣ ихъ государство дѣйствуетъ какъ самостоятельное существо, равноправное съ другими подобными ему существами. На сколько эта дѣятельность существенна для всякаго государства, на сколько отъ ней зависитъ само его существованіе, каждый согласится, если вспомнить, что нерѣдко договоры, заключенные съ другими государствами, имѣютъ непосредственнымъ своимъ предметомъ взаимную гарантію неприкосновенности территорій или другія не менѣ важныя обязательства. Въ осуществленіи этой дѣятельности государство заключаетъ съ другими международныя соглашенія, договоры, имѣющіе въ виду безопасность или выгоду государства, назначаетъ посланниковъ, содержитъ консуловъ и т. п. Все это составляетъ предметъ *иностранной политики*.

Такимъ образомъ возникаютъ три главныя отрасли администраціи, преимущественно вслѣдствіе того, что государство прежде всего принуждено заботиться объ обезпеченіи своего собственнаго существованія. Еслибы мы обратились къ дѣятельности государства, имѣющей въ виду достиженіе его второй цѣли, тогда мы пришли бы къ убѣжденію, что она сама собою распадается на двѣ отрасли.

Прежде всего государство, имѣя въ виду доставить обществу условія его развитія, должно заботиться о сохраненіи законнаго порядка и спокойствія. Это составляетъ первое, необходимое условіе не только развитія общества въ духовномъ и матеріальномъ отношеніи, но и самаго его существованія. Безъ обезпеченія этого условія само существованіе общества не мыслимо. Безъ него въ обществѣ господствовала бы полная анархія, вслѣдствіе которой всѣ усилія частныхъ лицъ

для достиженія своихъ цѣлей были бы бесполезны. Дѣятельность, имѣющая въ виду достиженіе этого условія, составляетъ *гражданское и уголовное правосудіе*. Государство устанавливаетъ законы, учреждаетъ суды и другіе органы, заведующіе правосудіемъ.

Наконецъ остается послѣдняя отрасль администраціи т. н. внутренняя администрація. Посредствомъ ней государство не заботится, какъ выражается Штейнъ¹⁾, ни объ устройствѣ своей вооруженной силы, ни объ опредѣленіи своихъ отношеній къ другимъ государствамъ, ни объ обезпеченіи себѣ финансовыхъ средствъ, ни, наконецъ объ обезпеченіи законнаго порядка въ государствѣ гражданскимъ и уголовнымъ правосудіемъ, но о возстановленіи условій, необходимыхъ для обезпеченія культурнаго развитія отдѣльныхъ лицъ и вслѣдствіе того всего общества. Сфера государственной дѣятельности не ограничивается здѣсь извѣстною только, опредѣленною задачею государства, но обнимаетъ всю общественную жизнь. Администраціи предстоитъ здѣсь громадная задача, создать такія условія, при существованіи которыхъ развитіе отдѣльныхъ лицъ, а слѣдовательно всего общества, сдѣлалось бы возможнымъ.

Изъ этого видимъ, что цѣль этой отрасли государственной администраціи указана ей идеею евдемоническаго государства (*Wohlfahrtsstaat*), которая состояла, какъ мы видѣли выше, въ обезпеченіи счастья всѣхъ. Здѣсь однакожь можно возбудить вопросъ, зачѣмъ эта дѣятельность должна ограничиться только возстановленіемъ условій развитія отдѣльныхъ лицъ? зачѣмъ она не должна идти дальше въ этомъ отношеніи и согласно началамъ полицейскаго государства (*Policeistaat*), имѣть въ виду непосредственно созданіе счастья всѣхъ, обезпеченіе благосостоянія всѣхъ посредствомъ государственной дѣятельности? Вѣдь государство въ сравненіи съ отдѣльною личностью столь сильно, богато, могущественно, что такая цѣль казалась бы не превышающею его силы, что оно могло бы болѣе дѣятельнымъ и болѣе энергическимъ образомъ разширить свою дѣятельность и позаботиться непосредственно само о достиженіи цѣлей отдѣльныхъ лицъ. Такая дѣятельность могла бы казаться для государства даже болѣе полезною, такъ какъ его сила и богатство зависятъ отъ силы и богатства отдѣльныхъ лицъ, вслѣд-

¹⁾ L. v. Stein. Handbuch der Verwaltungslehre. 1876, стр. 60.

ствіе чего государство, дѣйствуя на пользу отдѣльныхъ лицъ, дѣйствовало бы тоже и въ свою собственную пользу. Государство и отдѣльныя лица находятся въ непрерывномъ взаимодѣйствіи и въ постоянной другъ отъ друга зависимости. Слѣдовательно если государство ограничиваетъ въ этомъ отношеніи свою дѣятельность и довольствуется только созданіемъ условий для успѣшной дѣятельности отдѣльныхъ лицъ, оно должно имѣть къ тому основательныя причины.

Главную причину этой воздержанности т. сказать государства слѣдуетъ видѣть въ существѣ самомъ, въ природѣ отдѣльныхъ лицъ, на пользу которыхъ оно должно дѣйствовать. По существу отдѣльныхъ лицъ то только составляетъ ихъ дѣйствительное развитіе, успѣхъ, возвышеніе, пользу, чего они достигли собственными своими усиліями. Все пріобрѣтенное ими не своею собственною дѣятельностью является для нихъ, такъ сказать, случайнымъ, внѣшнимъ. Собственная забота, собственные усилія о своемъ счастьи и благосостояніи составляютъ даже самую высшую обязанность каждой личности. Поэтому, какъ справедливо говоритъ Штейнъ ¹⁾, „дѣйствительная помощь и разумная любовь состоитъ не въ даровомъ доставленіи другому того, въ чемъ онъ нуждается, но въ доставленіи ему возможности пріобрѣтенія того собственными усиліями. Не въ томъ спасеніе, чтобы мы жертвовали собою для того, чтобы сдѣлать другому жизнь болѣе плодотворную, но въ томъ, чтобы мы содѣйствовали ему достигнуть самому духовнаго и матеріальнаго благосостоянія и развитія. Міръ полный благодѣній, не былъ бы благодѣніемъ, но началомъ празднаго, а слѣдовательно „несвободнаго міра“. Поэтому высшимъ принципомъ, управляющимъ дѣятельность отдѣльныхъ лицъ, должно быть то, чтобы онѣ собственнымъ своимъ трудомъ, собственными усиліями достигали своихъ цѣлей. Только тогда они могутъ осуществить въ полномъ смыслѣ этого слова свою личность, свое нравственное я; только тогда они могутъ истинно благородно развиваться. Вслѣдствіе того въ отношеніяхъ между отдѣльными лицами слѣдуетъ примѣнять принципъ содѣйствія, способствованія, но не непосредственнаго доставленія тѣхъ благъ, въ которыхъ они нуждаются.

Тотъ же принципъ долженъ господствовать и въ отношеніяхъ го-

¹⁾ L. v. Stein. Der Verwaltungslehre. II Theil., стр. 57.

сударства къ отдѣльнымъ лицамъ. Государство, дѣйствуя другимъ образомъ, доставляя непосредственно нужны имъ блага, содѣйствовало бы къ созданію празднаго міра, и вмѣстѣ съ тѣмъ разрушало бы самыя основы своего существованія. Поэтому, оно должно только содѣйствовать развитію отдѣльныхъ лицъ, уважая въ своей административной дѣятельности личную свободу, какъ этого требуетъ понятіе о правовомъ государствѣ (*Rechtsstaat*).

Въ одномъ однакожъ отношеніи понятіе это отличается отъ понятія, вытекающаго изъ идеи правоваго государства, именно въ томъ, что по этой идеѣ государство должно ограничиться только, такъ сказать, отрицательною дѣятельностью, оно должно только устранять препятствія для всесторонняго развитія человѣка и общества. Между тѣмъ по вышеуказанному понятію объ администраціи, государство не можетъ ограничиться такою только отрицательною ролью, а должно дѣйствовать положительнымъ образомъ, создавая условія развитія общества.

Если однакожъ государство должно дѣйствовать положительно, самымъ важнымъ является вопросъ, гдѣ должна дѣятельность его прекратиться, гдѣ должны быть начертаны ея предѣлы? Предѣлы эти можно вывести изъ законовъ развитія отдѣльной личности. Именно, если принять за начало, что отдѣльное лицо нуждается въ содѣйствіи другихъ, какъ въ настоящемъ случаѣ государства, и тѣмъ не менѣе должно сохранить на столько свою собственную самостоятельность, чтобы со временемъ въ немъ не нуждаться, то изъ этого можно вывести общее правило, что содѣйствіе это должно обнаружиться тамъ, гдѣ самостоятельная дѣятельность отдѣльнаго лица оказывается недостаточною, въ такихъ случаяхъ, въ которыхъ отдѣльное лицо не въ состояніи посредствомъ только своей дѣятельности достигать своихъ цѣлей безъ помощи и содѣйствія другихъ. Тогда наступаетъ случай, въ которомъ содѣйствіе другихъ, слѣдовательно и государства, является не только полезнымъ, но даже необходимымъ. Вслѣдствіе того однакожъ, что содѣйствіе общества или государства не должно замѣнять самостоятельности отдѣльныхъ лицъ, которая даже должна быть поощряема, то изъ этого вытекаетъ, что содѣйствіе государства должно быть такое, чтобы сдѣлать возможною самостоятельность отдѣльныхъ лицъ. Возможною же она будетъ тогда, когда будутъ существовать условія развитія, которыхъ не въ состояніи создать себѣ отдѣльное лицо. Этими условіями оно можетъ

пользоваться или не пользоваться, смотря по своему усмотрѣнію. Въ случаѣ пользованія оно само опредѣляетъ себѣ размѣры его, вслѣдствіе чего пользуется личною свободою. Въ случаѣ существованія этихъ условій, отдѣльное лицо само назначаетъ себѣ цѣль своего развитія, но если его достигаетъ, то достигаетъ его не, такъ сказать, извнѣ, посредствомъ дѣятельности другихъ лицъ или государства, но посредствомъ своей дѣятельности, своихъ усилій, пользуясь только условіями, созданными государствомъ. Изъ этого можно придти къ заключенію, что внутренняя администрація государства, имѣя въ виду вообще поощреніе развитія общества, должна заботиться о возстановленіи условій развитія личнаго, экономического и общественнаго, которыхъ не въ состояніи создать себѣ отдѣльное лицо, оставляя впрочемъ отдѣльнымъ лицамъ свободу пользоваться ими, на сколько они считаютъ это полезнымъ для достиженія своего развитія, своихъ цѣлей.

Такимъ образомъ представляется въ настоящее время государственная администрація и ея главные виды. Очевидно, что административная дѣятельность государства можетъ въ практической жизни принять различную форму и достигнуть различной степени развитія, такъ какъ это зависитъ, вообще говоря, отъ различныхъ условій, степени развитія извѣстнаго народа, чувствуемыхъ имъ нуждъ и потребностей и т. д. Очевидно тоже, что государственная администрація для удовлетворенія своей задачъ должна самымъ тщательнымъ образомъ изучать потребности народа и понимать оныя. Безъ этого она не будетъ въ состояніи достигнуть своей цѣли. Необходимость изученія и пониманія нуждъ и потребностей народа дѣлаетъ административную дѣятельность государства самою трудною и требующею самага большаго знанія и опытности. Но за то наука администраціи составляетъ самую высшую часть государственныхъ наукъ, *den höchsten Theil der Staatswissenschaft*, какъ выражается Штейнъ¹⁾.

Каждой изъ вышеуказанныхъ пяти главныхъ отраслей администраціи отвѣчаетъ извѣстная часть административнаго права вообще, которая ее опредѣляетъ. И управленіе вооруженною силою государства, и финансовыя отношенія, и международныя отношенія опредѣлены извѣстными административными законами, всѣ они имѣютъ свое адми-

¹⁾ L. v. Stein. Die Verwaltungslehre. II Theil., стр. 61.

нистративное право. Последнія даже достигли такой степени развитія, что составили особыя науки, преподаваемыя на юридических факультетахъ университетовъ подъ названіемъ науки финансовъ и международного права. Такимъ же образомъ и администрація правосудія гражданскаго и уголовного имѣтъ свое административное право. Наконецъ и внутренняя администрація должна быть тоже опредѣлена извѣстными юридическими нормами. Всѣ законы, постановленія, распоряженія, относящіяся къ внутренней администраціи, составляютъ административное право въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, какъ часть административнаго права вообще. Вслѣдствіе этого въ настоящее время подъ названіемъ административнаго права, вытѣснившемъ прежде употребляемое названіе полицейское право, понимается *система законовъ, опредѣляющая внутреннюю администрацію государства, посредствомъ которой оно заботится о возстановленіи условій всесторонняго развитія общества.*

Такимъ образомъ изъ понятія политики и полиціи, подъ которой понималось первоначально искусство управлять государствомъ, выработалось настоящее понятіе администраціи и административнаго права. Развитіе это, какъ мы видѣли выше, произошло исторически. Изъ понятія объ евдемоническомъ государствѣ возникла идея, что государство должно вообще заботиться объ обезпеченіи благосостоянія и развитія общества; изъ понятія полицейскаго государства вытекло то, что дѣятельность эта должна быть положительная, не только отрицательная; изъ понятія о правовомъ государствѣ выведено было заключеніе, что дѣятельность эта должна имѣть извѣстные предѣлы, предѣлы же эти найдены были въ личной свободѣ гражданъ, которой государство не можетъ отрицать, но которую напротивъ, въ виду собственного своего успѣха, оно должно уважать и поощрять.

Что однакожъ сдѣлалось съ полиціей и полицейскимъ правомъ въ этомъ историческомъ развитіи, плодомъ котораго было понятіе объ администраціи и административномъ правѣ? Развѣ эти названія исчезли безслѣдно? Развѣ они сохранили только историческое значеніе, такъ какъ подъ ними и наука и практика понимали когда то все административное право?

Не подлежитъ однакожъ сомнѣнію, что хотя въ настоящее время прежнее понятіе полиціи преобразовалось въ понятіе администраціи,

тѣмъ не менѣ полиція не исчезла безслѣдно, что слово это и въ настоящее время имѣетъ свой смыслъ и значеніе. Вопросъ состоитъ только въ томъ, какое значеніе слѣдуетъ ему придавать и что нужно подъ нимъ понимать. Для выясненія этого вопроса, мы принуждены обратить вниманіе еще на нѣкоторыя стороны административной дѣятельности государства.

Задача внутренней администраціи, какъ мы видѣли изъ предъидущаго изложенія, состоитъ въ возстановленіи условій развитія отдѣльных лицъ и всего общества, которыхъ они сами не въ состояніи доставить себѣ собственными силами. Въ этой дѣятельности однакожъ администрація можетъ встрѣчать различныя препятствія, затрудненія, происходящія или отъ бездѣйствія, или даже прямо противудѣйствія отдѣльных лицъ, отъ того, что они не исполняютъ постановленій или распоряженій администраціи, или что они непосредственно нарушаютъ ихъ своими дѣйствіями. Очевидно однакожъ, что противудѣйствіе это должно быть въ виду обезпеченія общей пользы устранено, хотя бы для достиженія того нужно было употребить принудительныя мѣры. Принудительное употребленіе этихъ мѣръ составляетъ полицейскую дѣятельность, полицію, въ одномъ значеніи этого слова ¹⁾. „Полиція, какъ говоритъ Ленингъ, это дѣятельность государственной власти въ отрасли внутренней администраціи, на сколько она соединена съ принужденіемъ. Полиція это не особая отрасль внутренней администраціи, но средство, которое можетъ быть примѣняемо въ сферѣ всякой административной дѣятельности. Полиція это извѣстная функція администраціи“ ²⁾. Полицію въ такомъ смыслѣ мы встрѣчаемъ не только во внутренней, но во всякой администраціи вообще. И военная администрація и управленіе финансами имѣютъ свою полицію, тотъ моментъ, когда слѣдуетъ употребить принудительныя мѣры для приведенія распоряженій администраціи въ исполненіе. Такимъ же образомъ и во всякой отрасли внутренней администраціи, мы можемъ замѣтить полицейскую дѣятельность въ вышеуказанномъ значеніи. Поэтому каждое министерство, управляющее извѣстною отраслью администраціи, можетъ имѣть свою полицію.

¹⁾ Loening. Lehrbuch des deut. Verwaltungsrecht, стр. 259.
Polizei ist die staatliche Zwangsgewalt.

²⁾ Loening. I. c., стр. 8.

Сверхъ того подъ полицейскою дѣятельностью понимается еще и дѣятельность государственныхъ органовъ, имѣющая въ виду устраненіе или предупрежденіе различнаго рода опасностей, угрожающихъ обществу или государству, или такъ называемая *полиція безопасности*. И полиція безопасности однакожь имѣетъ въ виду устраненіе не всѣхъ опасностей, но только нѣкоторыхъ, вслѣдствіе чего понятіе ея подлежитъ извѣстному ограниченію. Опасности могутъ встрѣчаться во всякой административной дѣятельности. Такъ нпр.: если государство заботится о призрѣніи бѣдныхъ, оно должно принимать мѣры для предупрежденія опасностей, угрожающихъ обѣдненіемъ, или обстоятельствъ, вслѣдствіе которыхъ возникаетъ бѣдность. Если оно дѣйствуетъ для доставленія условій духовнаго или нравственнаго развитія, оно тоже можетъ встрѣчать опасности, которыя тоже должны быть устранены и т. п. Такого рода предупредительная дѣятельность совпадаетъ съ административною дѣятельностью государства вообще. Есть однакожь такія опасности, которыхъ государство не встрѣчало бы ни въ одной отрасли администраціи, которыя вслѣдствіе того требуютъ особой его дѣятельности. Эта дѣятельность составляетъ полицію безопасности въ собственномъ смыслѣ этого слова. Она имѣетъ въ виду, вообще говоря, устраненіе или предупрежденіе опасностей, угрожающихъ нарушеніемъ общественнаго спокойствія и порядка¹⁾.

Разумѣется, что для устраненія всѣхъ такихъ опасностей должны быть учреждены соотвѣтственные полицейскіе органы, съ опредѣленными правами и обязанностями. Юридическія нормы, опредѣляющія эти права и обязанности, составляютъ полицейское право въ тѣсномъ смыслѣ этого слова.

Изъ всего этого мы можемъ придти къ заключенію, что въ настоящее время слова полиція, полицейское право употребляются въ наукѣ въ различномъ смыслѣ. Во всякомъ случаѣ они не обозначаютъ уже,

1) Die Sicherheitspolizei hat zu thun mit der Abwehr solcher Gefahren, welche der öffentlichen und privaten Rechtsordnung aus strafbaren Handlungen und Unterlassungen drohen. Stengel. Lehrbuch des deuts. Verwaltungsrechts. 1886, стр. 259. Loening. 1. c., стр. 259. Meyer въ Stengel's Wörterbuch des deuts. Verwaltungsrechts. 1891. B. II, стр. 263. L. v. Stein. Handbuch des Verwaltungsrechts. 1876, стр. 188.

какъ прежде, всей администраціи и всего административнаго права, но только извѣстную ихъ часть. Вслѣдствіе того тоже слѣдовало бы придти къ заключенію, что само названіе полицейскаго права, употребляемое въ русскихъ университетахъ, для обозначенія административнаго права, какъ устарѣвшее, не отвѣчаетъ уже болѣе своему содержанію, и должно быть замѣнено новымъ: *административное право*. Такимъ образомъ можетъ быть устранено недоразумѣніе, о которомъ я упомянулъ въ началѣ моей рѣчи.

