

УДК 330.8.

Кутузов Р.В.
здобувач*Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАУКИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО (АДМІНІСТРАТИВНОГО) ПРАВА У ВИСВІТЛЕННІ УКРАЇНСЬКИХ ВЧЕНИХ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XIX – ПОЧАТКУ XX СТ.

TEORETICAL-METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF SCIENCE OF POLICE (ADMINISTRATIVE) LAW IN EXPLAINING OF UKRAINIAN SCIENTISTS SECOND HALF OF XIX – BEGINNING OF XX OF CENTURY

АНОТАЦІЯ

У статті розкриті трактування теоретико-методологічних основ науки поліцейського (адміністративного) права українськими вченими другої половини XIX – початку XX ст. Проаналізовані погляди на питання методології науки (предмет, об'єкт, методи дослідження, функції, структура, періодизація історії, взаємозв'язки з іншими науками) учених-поліцейстів Харківського, Київського та Новоросійського університетів.

Ключові слова: поліцейське (адміністративне) право, управління, методологія, предмет, метод, задача поліцейського права, історія управлінської думки.

АННОТАЦИЯ

В статье раскрыты трактовки теоретико-методологических основ науки полицейского (административного) права украинскими учеными второй половины XIX – начала XX в. Проанализированы взгляды на вопросы методологии науки (предмет, объект, методы исследования, функции, структура, периодизация истории, взаимосвязи с другими науками) ученых-полицистов Харьковского, Киевского и Новороссийского университетов.

Ключевые слова: полицейское (административное) право, управление, методология, предмет, метод, задача полицейского права, история управленческой мысли.

ANNOTATION

The article reveals the interpretation of the theoretical and methodological foundations of the science of the police (administrative) law by the Ukrainian scientists of the second half of XIX – early XX century. The distinguished views on the questions of the methodology of science (subject, object, research methods, functions, structure, periods of history, the relationship with other sciences) police scientists of Kharkiv, Kyiv and Novorossiysk Universities.

Keywords: constabulary (administrative) law, management, methodology, object, method, task of police law, history of administrative idea.

Постановка проблеми. У працях українських поліцейстів XIX – початку XX ст. безумовно важливе місце займає висвітлення різноманітних питань методології дослідження наукової та навчальної дисципліни «поліцейське право». Ці питання знаходили своє віддзеркалення і в численних тогочасних оглядах розвитку літератури в Україні, Росії та інших країнах Європи. Таке ж достойне місце питання розроблення методології, дослідження їх трактування в минулому і нині у вітчизняній та зарубіжній літературі повинні зайняти в історії української управлінської думки. Насамперед йдеться про історію особливого напрямку науки

поліцейського права, який отримав назву економічного, або вчення про економічну політику. У німецькій літературі цей напрям називали «Volkswirtschaftspflege» (В. Рошер, К. Рау, Г. Вірт та ін.) і він становив собою прикладне вчення до політичної економії.

Доречно нагадати про важливу сторінку в початковій період історії Імператорського Харківського університету. Йдеться про наукову-викладацьку діяльність професора університету Л. фон Якоба (1759-1827), який у 1809 р. видав німецькою мовою ґрунтовну працю «Grundsätze der Polizeigesetzgebung» («Основи поліцейського законодавства і поліцейських установ»). Автор включав поліцейське право до економічних наук і вважав, що предметом його є економічне законодавство [1, с. 12]. В українській літературі цей напрям активно розвивали провідні вчені-поліцейсти трьох університетів – Харківського (К. Гаттенбергер, В. Левитський), Київського (М. Бунге, А. Антонович, Д. Піхно, М. Цитович), Новоросійського (М. Шпилевський, П. Шеймін та ін.).

Проте ми підкреслюємо – історія розвитку науки поліцейського права і його методології, як управлінської науки, закономірно повинна зайняти достойне місце в сучасних наукових дослідженнях і викладанні. Нині це лише побажання, яке ще необхідно реалізувати, а реальність полягає, по суті, у загальному ігноруванні здійснення цієї нагальної потреби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітлення розвитку наук поліцейського та адміністративного права в Україні здійснене в статті відомих українських науковців Ю.І. Римаренка, В.Б. Авер'янова та І.Б. Усенка [1, с. 7-30]. Окремі питання методології наук політичної економії та поліцейського права в трактуваннях вітчизняних поліцейстів досліджені в публікаціях В.Д. Базилевича [2], Л.П. Горкіної [3], С.М. Злупка [4], П.М. Леоненка [5] та ін. Проте праця, в яких би ці питання були предметом окремого спеціального розгляду, ще немає.

Мета статті – проаналізувати погляди провідних українських учених-поліцейстів другої

половини XIX – початку XX ст. на ключові питання методології науки поліцейського права (внутрішнього управління) у контексті розвитку цієї наукової та навчальної дисципліни у вітчизняній та західноєвропейській літературі; дослідити також історію тієї частини вітчизняної науки поліцейського права, яка в працях наших видатних учених розвивалась переважно з економічних позицій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед привернемо увагу до вихідного пункту статті – з’ясування понять «методологія науки», «методи поліцейської науки», «система наукових методів дослідження» та ін. Таке з’ясування становить, по суті, необхідну і важливу вступну частину статті, після якої розгортається критичний розгляд трактувань методології поліцейської науки в літературі XIX – початку XX ст. та здійснюється їх нормативна оцінка з позицій сьогодення.

Як правило, стандартно методологію визначають двоюко: 1) вчення про основні методи будь-якої науки; 2) сама сукупність методів, що їх має у своєму розпорядженні дана наука. При цьому відзначається, що перше трактування методології – більш глибоке за своїм розумінням, ніж друге. Методологію науки визначають також як вчення про принципи побудови, форми і способи наукового пізнання.

У сучасній літературі з питань економічної, фінансової, управлінської думки стверджується не лише про значну і постійну увагу науковців до питань методології, але й про значне зростання наукових розроблень у цій сфері науки.

Водночас у філософській літературі поняття методології трактується і більш широко: це система принципів, підходів, прийомів, методів і методик, що організують і регулюють наукові дослідження.

Сучасні методологи, у тому числі в сфері методології економічної науки, вважають базовим поділ наукової методології на методологію природничих і гуманітарних наук. У цих двох галузях знання існує загальне і особливе в методах, принципах і парадигмах. Як зазначають представники даної точки зору, це обумовлює подібність і відмінність у методах отримання нових знань у науках про природу і суспільство.

У залежності від галузі знання (сфери науки) сучасні методологи виокремлюють різні методології за предметними ділянками самої науки, а саме – історичну методологію, методологію політичних наук, методологію економічних наук і т.д.

Наш аналіз методології зарубіжних і вітчизняних вчених-поліцейстів XIX – початку XX ст. показує, що зазначені вище положення в сфері наукової методології були властивим їм у тій чи іншій мірі. Вони також мали свою специфіку як такі, що застосовувалися якраз у науці поліцейського права в трактуваннях питань управління. На наш погляд, це свідчить насамперед про внутрішню єдність (тяглість) у розвитку науки, певну відносність поняття наукових

революцій як переходу від домінування певної наукової парадигми до іншої. Такий підхід у галузі методології слугує додатковим аргументом на користь концепції співіснування і конкуренції науково-дослідних програм.

Сучасні українські вчені Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер’янов, І.Б. Устенко відзначають, що чимало авторів, у тому числі і тих, що працювали в Україні, вслід за професором Київського університету М.Х. Бунге (1823-1895) розглядали поліцейське (адміністративне) право з економічних позицій. У такому дусі були написані послідовно видана праця професора Харківського університету К.К. Гаттенберге-ра «Введение в курс полицейского права» (Х., 1905), а також праці професорів Університету св. Володимира А.Я. Антоновича «Полицейское право и политическая экономия» (К., 1883) і «Курс государственного благоустройства (полицейское право)» в 2-х частинах (К., 1889-1890) та М.М. Цитовича «Лекции по полицейскому праву» (К., 1884) [1, с. 14]. Сучасні дослідники згадують також професора Харківського університету В.Ф. Левитського, якого вважають більше економістом, ніж юристом. Йому належить методологічна праця «Предмет, задача и метод науки полицейского права» (Х., 1894) та курс лекцій з поліцейського права (Х., 1896) [1, с. 15].

Складники, що входять до методології науки поліцейського права (предмет і методи науки, належність її до певної галузі знань, задачі, особливості методологічних підходів до вивчення питань тощо), відзначалися плюралізмом трактувань у працях зарубіжних і вітчизняних вчених другої половини XIX-початку XX ст.

Наведемо кілька визначень змісту предмету науки провідними українськими вченими одного наукового напрямку – представниками економічної поліцейстики (вчення про управління). На думку М.Х. Бунге, «поліцейське право викладає юридичні норми, яким підпорядковуються суспільні відносини в розрахунок на загальне благо, тобто добробут і безпеку. Ці норми встановлюються і підтримуються поліцейською владою, встановлюються в спілках, що виникають між людьми (політичних, місцевих і особистих)» [1, с. 382-383]. Відповідно до цього визначення встановлювалися особливості методологічного підходу до змісту науки: «Поліцейське право в широкому розумінні має подвійний зміст: воно вміщує в собі постанови, що відносяться і до добробуту (закони добробуту), і до безпеки (закони благочиння; останні становлять предмет поліцейського права у вузькому розумінні (Штейн)» [1, с. 77].

Професор Харківського університету В.Ф. Левитський (1854-1939) вважав основним предметом поліцейського права вивчення відносин держави до сфери приватних інтересів громадян, і до спілок, товариств та суспільства, існування яких викликається різного роду культурними потребами [6 с. 4]. Це ви-

значення відобразило нове розуміння предмету поліцейського права (внутрішнього управління) у зв'язку з переходом на початку ХХ ст. від концепції «поліцейської держави» до концепції «культурної держави».

На відміну від ряду українських та зарубіжних політеїстів, що включали до державного управління зовнішнє і внутрішнє управління, професор Київського університету М.М. Цитович (1861-1919) розрізняв ці види управління, а тому і враховував це розрізнення при визначенні предмета поліцейського права. Внутрішнє управління, писав учений, «має своїм предметом, з одного боку, захист осіб, майна і громадського порядку від різноманітних загроз (крім іноземного вторгнення), а з другого – безпосереднє сприяння населенню в досягненні ним різних культурних цілей (господарських, наукових, моральних і т.д.)» [1, с. 390]. На його думку, вказати межу і способи втручання держави у видах забезпечення безпеки і добробуту – становить загальну задачу науки поліцейського права у всіх його відділах [1, с. 393].

До найбільш поширених методів дослідження в поліцейському праві належали: позитивний; порівняльно-історичного вивчення; статистичні методи; єдність дедуктивного та індуктивного методів тощо. Наприклад, практично всі українські представники науки поліцейського права дотримувались правила, яке професор Харківського університету К. Гаттенбергер сформулював таким чином: «У викладенні поліцейського права взагалі і економічної політики зокрема, неможливо обійтись без статистики» [1, с. 137]. На думку вченого, у кожному даному випадку доводиться аналізувати законодавчу норму, яка вказує лише на тенденцію. Між тим для позитивних досліджень важлива не тенденція даної законодавчої норми, а її дійсний вплив, який знаходить вираження в статистичних даних [1, с. 138]. У свою чергу на підтвердження цієї констатації професор Новоросійського університету (м. Одеса) М. Шпилевський (1837-1883) навів різні точки зору найавторитетніших на той час учених-політеїстів Західної Європи, України та Росії з усіх цих корінних питань методології науки.

У трактуванні співвідношення національного і міжнародного в соціально-економічному розвитку професор Київського університету М.Х. Бунге робив наголос на необхідності взяття до уваги в законодавстві впливу місцевих та історичних умов, що вимагало, на його думку, «вивчення подробиць». Водночас учений вважав, що «економічний порядок у новоєвропейських народів показує багато подібних рис, і успіх його не завжди залежить від характеру тієї чи іншої народності та побутового розвитку останньої» [1, с. 75]. На думку М. Бунге, питання про наділення селян землею при ліквідації кріпосного права, про привілейовані цехи, митне покровительство, начала вексельного права, порядок ведення банківської справи, поштове

влаштування та інші «містять у собі набагато більше загальнолюдського, а іноді і технічного, ніж національного» [1, с. 75].

Однією із спільних рис двох відділів поліцейського права – благоустрою і благочиння – М. Бунге вважав спроби їх представників віднайти межі між діяльністю держави або суспільної влади і приватних осіб. «При цьому послідовники різних напрямів у політичній економії та у праві, – писав учений, – вважають умовою благополуччя і безпеки або визначення певних меж як для суспільної влади, так і для вільної особи, або ж – можливо більше переважання тієї чи іншої стихії» [1, с. 78].

Разом з тим учений, як і інші українські представники економічного напрямку в поліцейському праві, з посиленням на досвід не вважав завданням науки відшукання тих меж, у яких суспільна влада і вільна особа можуть діяти благотворно. Він також не вбачав завдання науки в наданні переваги одній з цих сторін суспільного процесу («природних стихій суспільства», за термінологією вченого). Корінь питання М. Бунге шукав у досягненні можливо нової між ними взаємодії, виходячи з того, що «розширення кола діяльності суспільної влади (у державі, області та в общині) ніскільки не особистої свободи людини» [1, с. 78]. Отже, питання про межі втручання держави в економічне життя по суті знімалося з розгляду і обговорення на підставі прихильності вченого до конкурентних засад, свободи особи, свободи договорів, непорушності приватної влади тощо. Водночас це не виключало можливості здійснення державного протекціонізму в галузі торгової політики, заходів фабричного законодавства та ін.

Звичайно, вітчизняні та зарубіжні вчені-політеїсти не могли оминати питання про розбіжності в трактуваннях змісту складників методології науки поліцейського права і різного віднесення її до певної галузі знання (наука державна, юридична чи економічна). Проте пояснення українськими ученими-політеїстами причин множинності трактувань питань методології науки, як правило, співпадали, різноманітність думок і поглядів на основні елементи поліцейської науки, писав М. Шпилевський, обумовлюються, з одного боку, станом юридичних наук взагалі, а з іншого – сутністю самого предмету науки поліцейського права, характером життєвих явищ, що підлягають її вивченню» [1, с. 85]. Як впливало із подальших роз'яснень, учений мав на увазі юність правничої науки і мінливість, рухливість явищ та процесів суспільно-економічного життя.

Однак із наведених вище положень помилково було б зробити висновок про повну єдність поглядів учених у галузі методології та відсутність у ній наукових спорів. Показова відносно цього заочна полеміка відомих учених-політеїстів, професорів А.Я. Антоновича і І.Т. Тара-

сова щодо визначення предмету поліцейського права. У своїх визначеннях А.Я. Антонович наголошував на питаннях забезпечення свободи особи і досягнених максимально можливого добробуту народу. Врешті-решт вчений прийшов до висновку про те, що не стільки має значення точне визначення меж для безпосередньої поліцейської діяльності держави, скільки така взаємодія між різними органами поліції, яка б вела до досягнення якомога більшого ступеня народного добробуту, що немислимий без свободи особи. Вчений вважав, що саме цей принцип прийнятий у російському законодавстві: «У всіх міністерствах, особливо ж у тих, яких предмет є державне господарство і загальна промисловість, повинно спостерігати, щоб заходами зайвого нагляду і багатоскладністю правил не утискати приватної підприємливості. Істинні способи цього управління повинні полягати більше у відверненні перепон, ніж у точному і примусовому приписі шляхів, якими повинна простувати промисловість. Тут швидше знайти і вказати їх може приватна користь, ніж закон» [Цит. по: 1, с. 303].

У гостро критичній формі І.Т. Тарасов поставив ряд принципових питань, на які, на його думку у працях опонента відсутня відповідь. Висновок І. Тарасова був безкомпромісним: «Безсумнівно, що більшість приведених із курсу [поліцейського права Антоновича – Авт.] визначень становлять собою ніщо інше, як вельми невдало, за формою і змістом, гру словом «добробут», що довільно звужується і розширюється в залежності від ходу викладу» [1, с. 212].

Особливим розділом розгляду науки поліцейського права вважаємо дослідження методології та інших питань цієї наукової і навчальної дисципліни з позицій історико-порівняльного підходу. Професор М. Шпилевський неодноразово заявляв про своє небажання обмежитися розглядом лише предмета поліцейського права і вважав необхідним вивчення всієї сукупності складників науки – предмета, методів, системи. Він заявляв також про різку відмінність свого дослідження від інших подібних праць і за методом дослідження: майже всі вони мають характер критико-догматичний; тоді як в основу нашого дослідження покладено історико-порівняльне викладення учень про науку поліцейського права [1, с. 89].

Вчений чітко і широко визначив задачу свого дослідження: представити сучасний стан науки поліцейського права і визначити той шлях, по якому вона повинна рухатись, щоб стати позитивною наукою в справжньому розумінні цього слова [1, с. 89]. У зв'язку з цим М. Шпилевський наголошував на необхідності розкрити минуле науки для з'ясування її теперішнього та розуміння її задач в майбутньому. Вчений наполегливо виступав проти нігілістичного ставлення до історії розвитку поліцейської науки, розкривав значення глибокого вивчення історії науки для розуміння її методології.

Історичний підхід до з'ясування процесу розвитку науки поліцейського права дав можливість українським ученим другої половини ХІХ- початку ХХ ст. виявити і всебічно розкрити:

– характерні риси та механізми цього розвитку;

– якісні «переломи» у ньому (за сучасною термінологією, зміну парадигм у науковому пізнанні) у тісному зв'язку з новими етапами в соціально-економічному розвитку суспільства;

– загальне становище наукової дисципліни на кожному з етапів її розвитку;

– становище науки поліцейського права в галузі методології та його оцінки;

– причини множинності підходів та поглядів на ключові питання розвитку науки.

М.М. Шпилевський у найбільш загальних рисах вдало сформулював поняття стану зрілості науки, значення в ньому методу дослідження та застосував його до оцінки становища науки поліцейського права в останній третині ХІХ ст. «Процес виникнення і розвитку кожної науки, – писав учений, – важкий і повільний; але лише та наука має певне право на самостійність, право громадянства в галузі знань, яка цілком і остаточно виокремилась із кола споріднених їй наук, розробила свій власний метод, привела свій матеріал у систематичний порядок і нарешті відшукала для себе достойну назву – одним словом набула собі певної, якщо можна так виразитися, наукової фізіології» [1, с. 83]. Розглядаючи під цим кутом зору науку про поліцію (поліцейське право), М. Шпилевський відверто визнавав, що в ній все ще багато неустановленого, невизначеного, неясного. «До цих пір, – констатував учений, – все ще існує велика суперечність щодо самого *предмету* науки поліцейського права, ... продовжується суперечка і про *назву* науки, ... нарешті поліцейська наука не виробила до цих пір ні точного *методу*, ні певної *системи*» [1, с. 83-84].

Під цим же кутом зору згодом розглядав розвиток кожної суспільної науки професор В.Ф. Левитський. Він сформулював таке важливе теоретико-методологічне правило: «Історія наук, що мають предметом своїм людське суспільство зі сторони державних, економічних, правових і етичних відносин, показує, що основні питання науки про задачі та методи – стають предметом наукового дослідження після того, як дана наука вже пройшла цілий довгий процес розвитку» [1, с. 334].

У цьому історичному процесі вчений виокремив і розглянув три «моменти», тобто етапи (фази) розвитку. Перший етап – існування науки у вигляді *практичної дисципліни*, тобто як зібрання порад, рецептів, настанов тощо в тій чи іншій галузі практичної діяльності. Тому таку практичну дисципліну, вважав В. Левитський, можна назвати наукою лише в певному відносному сенсі слова.

Другий етап в історії науки – перетворення її із практичної дисципліни в *систему знань*, розрахованих на пояснення даної галузі суспільних явищ зі сторони їх взаємного зв'язку і причинності (курсів В. Левитського – Авт.).

Третій етап в історії розвитку науки вчений назвав методологічною фазою і дав таке її визначення: «Це момент, коли в науці, що вже достатньо переробила свій матеріал і склалась у систему знань, починають ставитись і розглядатись питання про межі даної галузі знання, його задачі та методи» [1, с. 334]. Якраз з моменту методологічного обґрунтування тією чи іншою галуззю суспільствознавства своїх висновків і положень вона стає вже наукою в строгому розумінні слова. Принципове значення цього моменту вчений вбачав у подоланні наукою ряду важких методологічних питань, а не в остаточному вирішенні всіх її теоретико-методологічних проблем. Правильно ставлячи розвиток науки в пряму залежність від соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, В. Левитський підкреслював: наука «розвивається безперервно за законами всього живого, так як її об'єкт – суспільне життя в процесі історичного розвитку, безперервно змінюється, створюючи все нові і нові форми суспільної організації та нові комбінації суспільних явищ» [1, с. 334]. У цьому безперервному розвитку вже на методологічній фазі історії науки український учений особливо наголошував на значенні методології науки та необхідності її подальшого розроблення.

Висновки.

1. Теоретико-методологічні засади науки поліцейського (адміністративного) права вчених другої половини XIX – початку XX ст. із трьох університетів України – Київського, Харківського та Новоросійського (нині – Одеського)

служать підставою для об'єднання цих учених в один науковий напрям як представників української економічної поліцейстики (вчення про внутрішнє управління).

2. Державне управління розглядалося як діяльність органів держави, що спрямована на досягнення її цілей. За поділом такої діяльності по предметах, на які вона спрямована, їх включають до всього державного управління або лише до внутрішнього управління.

3. Представники української економічної поліцейстики наголошували на необхідності та важливості дослідження всіх етапів розвитку науки поліцейського права. В основу своєї аргументації на користь саме такого порядку дослідження вчені поклали три принципові положення: 1. Практика передує теорії; 2. Практика викликає теорію; 3. Теорія розвивається під впливом нових ідей і нових подій.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право. – К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. – 600 с.
2. Бунге М. Сучасний дискурс / ред. В.Д. Базилевич. – К.: Знання, 2005. – 697 с.
3. Ретроспектива ринкових перетворень в Україні: сучасний дискурс / Л.П. Горкіна, С.О. Біла, В.В. Небрат, Т.І. Дерев'янкін, Н.А. Супрун; ред.: Л.П. Горкіна; Інститутт економіки та прогнозування НАН України. – К., 2010. – 759 с.
4. Злупко С.М. Основи історії економічної теорії / С.М. Злупко. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 628 с.
5. Леоненко П.М. Методологічні аспекти історії української економічної думки (XIX-XX ст.): Монографія. – К.: ІАЕ УААН, 2003. – 414 с.
6. Левитский В.Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права. – Х.: Типография Адольфа Дерре, 1894. – 25 с.