

## ІДЕОЛОГІЯ Й ПРАКТИКА ЛІБЕРАЛІЗМУ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ СТОЛІТТЯ

*Автор рассматривает отдельные аспекты развития прав человека, государственных органов и либерально-правовых концепций государства во второй половине XX века как необходимых условий преобразования полицейского права в административное.*

**Ключевые слова:** либерально-правовые концепции, права человека, полицейское право, административное право.

*In this publication the author consider certain aspects of developing human rights, public bodies and liberal-legal conceptions of the state in the second half of the XX century as necessary conditions of transformation the police law in the administrative law.*

**Key words:** liberal-legal conceptions, human rights, police law, administrative law.

Із закінченням холодної війни багато людей сподівалися на встановлення міцного миру, порядку й процвітання, розповсюдження й консолідацію громадянських і політичних прав та свобод. Уважалося, що всі можливі альтернативи ліберальному капіталізму й демократії вичерпані, і війна, як засіб вирішення конфліктів, також зжила себе. Виникали навіть розмови про «кінець історії» і нового світового порядку. У політичних і міждержавних відносинах світ прагнув стати розумнішим<sup>1</sup>.

Ситуація у світі кінця 90-х років підтверджувала подібні оптимістичні прогнози. Деякі ліберальні теоретики заперечували готовність США прислухатися до думки інших держав і узгоджувати свої дії з діяльністю інститутів міжнародної безпеки й економічного співробітництва. Крім того, виникали сумніви щодо можливості загальної згоди стосовно «громадянських цінностей», що лежать в основі «структурного лібералізму»<sup>2</sup>. Багато дослідників думали, що швидке збільшення числа міжнародних організацій та співробітництво між ними будуть сприяти новому баченню влади як відцентрового джерела, з якого всі зможуть скористатися. Інші очікували успіху тільки в тому разі, якщо буде створений тісний союз держав, зацікавлених у взаємному добробуті. Сподівалися, що, крім держав, на міжнародній арені більш активну роль стануть відігравати громадянські суспільства, завдяки чому виникне «космополітична демократія». Деякі навіть стверджували, що можливе «управління без уряду»<sup>3</sup>.

---

© СТАРИК Анатолій Михайлович – слухач Національної академії державного управління при Президентів України

Низка ліберальних філософів (Ю.Хабермас, М.Вальцер та ін.) підводили теоретичну базу для подібних сподівань. Вони, за словами Дж.Хавторна, не змогли побачити парадоксу, що проявився наприкінці 90-х років. Прихильники «нового інтервенціонізму» заявляли, що, нарешті, буде вирішений конфлікт між природним порядком і правосуддям. Прогнозувалося, що в міжнародній економіці збережеться гарантоване процвітання. Парадокс же полягає в тому, що ці дві тенденції можуть призвести до руйнування вже створеного<sup>4</sup>.

Період «холодної війни» ненадовго призупинив суперечки між прихильниками доручити суспільству турботи про суверенність держави й тими, хто прагнув побудувати таке суспільство, в якому суверенітет міг бути обмежений в інтересах того, що слід називати «правами людини». ООН і міжнародні неурядові організації зіткнулися з необхідністю знайти баланс між збереженням і зміцненням міжнародного миру, суверенітетом держав і спробами низки країн знайти свій власний шлях розвитку, не завжди дотримуючи при цьому прав людини. Виникло питання про можливість і межі втручання міжнародних організацій у внутрішні справи держав<sup>5</sup>.

Хавторн зупиняється на прикладі сучасної Югославії, розглядаючи наслідки втручання НАТО й ООН у події на Балканах. За його словами, протекторат ООН над Косово лише на перший погляд видається торжеством лібералізму. Однак незабаром стало ясно, що економічні санкції проти Югославії виявилися гуманітарною жорстокістю. На думку Хавторна, конфлікт між верхівкою НАТО й урядом Югославії був політичним. НАТО насильно використав проти Югославії фальсифіковану концепцію права всупереч наявному міжнародному законодавству<sup>6</sup>. Основну увагу Хавторн надає втручанням США в область міжнародної економіки, а також діяльності МВФ і Світового банку, що здійснюють економічну допомогу низькорозвиненим країнам доти, поки ті дотримуються чи додержуються нав'язаних їм умов. За їхнім прикладом чинять й інші організації. Так, наприклад, СОТ прийняла спеціальні правила, що регулюють міжнародну торгівлю. Як вважає Хавторн, реальне політичне життя спростовує конструкції теоретиків лібералізму. Найбільш оптимістичні з них сподівалися, що після закінчення «холодної війни» ворожнеча між державами зміниться пошуками справедливості під егідою ліберальної влади, дотриманням прав людини, демократією, що визнає переваги ліберальної міжнародної економіки. Майже у всіх випадках ці твердження виявились помилковими. Військова міць США переважає у світі, викликаючи невдоволення інших держав.

Ігнорування норм міжнародного права збільшувало можливість того, що було названо Генеральним секретарем ООН у травні 1999 р. «анархією у світі». У результаті в 90-і роки ліберали так і не змогли прийти до загальноприйнятого вирішення основних світових проблем<sup>7</sup>.

В основі ідеології лібералізму щодо оцінки держави лежить соціально-філософська доктрина про те, що влада повинна здійснюватися тільки в ім'я загального блага. Щоб пізнати зміст цієї ідеї, варто врахувати, що державознавці Нового часу виділяли три основні галузі державної влади: (1) законодавство, (2) суд і (3) управління. Під законодавством розумілася діяльність державної влади, спрямована на встановлення юридичних норм. Суд трактувався як діяльність державної влади по захисту й відновленню права в конфліктних випадках. А ось з розумінням суті державного управління, як підкреслюють дослідники, було багато суперечок. Деякі вчені навіть відмовлялися давати позитивне визначення держав-

ному управлінню й воліли говорити про нього за допомогою негативних характеристик, вказуючи, наприклад, що даний тип управління є діяльністю, що залишається поза законодавчою й судовою<sup>8</sup>.

До середини XIX сторіччя державне управління називали державним улаштуванням або поліцією (від гр. *politeia* – державний устрій). Управління в «поліцейській державі» у принципі заперечувало будь-яке самовизначення особистості й соціальних груп, тому що цілком дотримувалось розуміння загальної й всепоглинаючої опіки держави над особистістю й суспільством.

На зміну концепції й практики «поліцейської держави» прийшла ідеологія «ліберальної держави», що відображала інтереси третього стану або класу заможних городян, тобто буржуазії, у руках якої зосередився значний грошовий капітал і в середовищі якої процвітала самостійна духовна культура, незалежна від церкви й держави<sup>9</sup>. Під тиском буржуазії управління як поліцейство впало й у державному управлінні запанувала система буржуазно-ринкового лібералізму. В Англії ліберальна система державного невтручання в господарські справи встановилася в XVIII ст., на європейському материка – після Французької революції<sup>10</sup>.

Ліберальна доктрина, писав Ф.В.Тарановський, пішла незрівнянно далі ліберальної практики державного невтручання в соціально-економічну життєдіяльність. Ця доктрина проголосила абсолютне невтручання державної влади в економічне й духовне життя окремої людини (І.Кант, В.Гумбольдт та ін.). Завдання держави ліберальна теорія вбачала не в управлінні, а винятково в правотворчості й захисті прав у суді. Метою ж права вважалось забезпечення особистої свободи, тобто усунення всяких зазіхань на свободу буржуазного індивідуума. У цьому саме сенсі ліберальна доктрина змінила «поліцейську державу» державою правовою<sup>11</sup>.

З наростанням конфліктів у буржуазному громадянському суспільстві та зростанням свідомості громадян з неможливих класів невтручання держави в соціально-економічні відносини загрожувало постійним порушенням соціальної рівноваги. У зв'язку з цим державна влада виявилася змушеною все частіше втручатися в соціально-економічне життя, ослаблюючи дух вільної конкуренції й допомагаючи соціально слабким групам, класам. У такий спосіб відбувалося становлення нової функції державної влади – функції соціальної політики. Нова ідеологія втручання держави в економічне й духовне життя суспільства істотно різнилася від старої ідеології поліцейської держави. Згідно цьому й відбувається відмова від колишнього терміну «поліція», що набув досить негативного змісту стосовно до системи державного управління складними соціальними процесами, і державознавці починають говорити про управління як адміністрування. Одночасно відбувається відмова й від поняття правової держави в його колишньому лібералістичному трактуванні. Ідеологи нової генерації все більш воліють говорити про цілі державного будівництва, використовуючи терміни «культурне будівництво», «культурна діяльність держави», підкреслюючи гуманістичний, а не поліцейський, характер сучасної їм буржуазної держави. Відтепер правова держава характеризується такою не з погляду її цілей, а з погляду форм і способів її соціально-політичної діяльності. По-іншому, істотним для правової держави періоду державно-монополітичного капіталізму є питання не про те, на що спрямовується діяльність держави, а про те, як вона здійснюється, тобто питання про те, як держава править<sup>12</sup>.

Історичний досвід свідчить, що держава часто буває лише знаряддям інтересів найбільш могутніх класів або соціальних груп усередині якого-небудь кла-

су. Така держава орієнтується винятково на інтереси пануючих меншостей. Щоб обмежити сваволю можновладців і потрібна правова, ліберальна держава, що реалізує принцип поділу держави й суспільства в ім'я інтересів суспільства, для якого держава є важливим інструментом і нічим більше<sup>13</sup>. У цьому розумінні політико-правовий аспект діяльності практиків і теоретиків лібералізму становить значний інтерес з юридичної й соціологічної точок зору. Якщо звернутися до історії науки державного управління Нового часу, то слід зазначити, що цей науковий напрямок виник в Англії й Німеччині в XVII ст., де в університетах читали спеціальний курс «камеральних» або «камералістичних» наук. «Kameralien» у перекладі з німецької означає «наука державного управління», а саме слово походить від латинського слова «camera» (скарбниця)<sup>14</sup>.

Перші паростки камеральних наук ми знаходимо в «Трактаті про поліцію» французького Ніколаса де ля Марі, королівського комісара в Шатле. Його чотиритомна праця була видана в 1707 – 1738 рр. Марі можна вважати засновником «поліцейських наук», що вивчають структуру бюрократичних служб, а також шляхи й засоби аналізу їхньої роботи<sup>15</sup>. У Німеччині одним з перших учених-камералістів був Жан Анрі Дьедонне фон Юсті, учень Хр. Вольфа. У період з 1758 по 1764 р. він опублікував праці про грошову систему, промислові підприємства, церковне майно й державні фінанси. Разом з Жаном Етьєном Пюттером він заклав теоретичні основи камеральних наук у Німеччині<sup>16</sup>. Що стосується Вольфа, слід відмітити наступне. У XVIII ст. під впливом ідей просвітительської філософії Вольфа почала розвиватися теорія «поліцейської держави» (нім. Polizeisstaat), відповідно до якої метою держави є турбота про добробут громадян. Держава повинна з метою блага своїх громадян керувати всіма їхніми діями, втручаючись у найінтимніші деталі побуту. Пруський король Фрідріх, вірний послідовник і активний пропагандист цієї теорії, стверджував: народу, як малій дитині, треба вказувати, що він повинен робити. Цей погляд на державу проводився в XVIII ст. дуже енергійно в життя урядами різних держав. У Росії виразником його був Петро I. У російських університетах викладання поліцейського права було запроваджено в 1835 р. У зв'язку з цим були створені самостійні кафедри законів благоустрою й благоустрою, які в 1863 р. були перейменовані в кафедри поліцейського права<sup>17</sup>. Відмінною рисою поліцейського державного порядку є всепоглинаюче бюрократичне правління. Всі починання державної влади проводяться в життя численними представниками бюрократії, основним полем діяльності яких є різні канцелярії. У Німеччині, де прихильники поліцейського порядку займали особливо визначне місце в XVIII ст., виникла навіть спеціальна галузь прикладного державознавства, присвячена державній канцелярській практиці. Батьком цієї досить своєрідної політичної дисципліни був І.Я.Мозер, відомий представник догматичної розробки німецького державного права<sup>18</sup>. У першій половині XIX ст. німецькі правознавці розрізняли поліцію (управління) безпеки й поліцію (управління) добробуту. Тоді поліцією безпеки розуміли державне управління, спрямоване на забезпечення особистої й майнової безпеки населення, а поліцією добробуту – діяльність, спрямовану на забезпечення матеріального й духовного добробуту населення. До поліції безпеки відносили насамперед організацію зовнішньої оборони (армію), потім слідувала організація забезпечення безпеки усередині країни (поліція у вузькому розумінні слова). До поліції добробуту відносили турботи держави про народну охорону здоров'я, продовольство, видобувну й обробну промисловість, народну освіту й т.п.

Як відзначав Тарановський, розподіл внутрішнього управління складним державним життям на поліцію безпеки й поліцію добробуту зник з наукового побуту разом із зникненням терміну «поліція» для означення державного управління. Якщо в Середні віки політична влада виступала як юрисдикція, як судочинство, то в державі Нового часу вона виявилася переважно управлінням, або, як тоді говорили, поліцією, з-за батьківського характеру якої отримала назву «поліцейської держави». На певному етапі державна опіка сприяла подоланню замкнутого господарства й установленню народного господарства. Однак з утворенням капіталістичного ладу останній зажадав для свого розвитку свободи підприємницької діяльності й конкуренції. Життя висунуло вимогу лібералізму. Носієм ліберальної політичної ідеології з'явився третій стан, тобто клас заможних городян (буржуазія), в руках яких зосередився значний грошовий капітал.

Завдання держави, як зазначалося вище, ліберали бачили не в тотальному управлінні суспільними процесами, а винятково в правотворчості й захисті прав у суді. Метою ж права визначалося забезпечення особистої свободи. Це означало, що «поліцейська держава» повинна бути замінена «правовою державою». Слабкість доктрини «правової держави» виявилася вже в другій половині XIX ст., коли на перший план висунулося соціальне питання. На практиці виявилось, що люди не рівні навіть за мірками ліберальної доктрини, що соціально незахищені групи (молодь, старі люди, жінки, інваліди й ін.) вимагають для свого більш-менш нормального існування не невтручання, а навпроти, втручання держави у вирішення низки соціальних питань, що стосуються цих груп. До цього варто додати активізацію класової боротьби при участі профспілок і ліворадикальних партій в умовах утворення державно-монополістичного капіталізму. Остання також позначилася на переоцінці ролі держави в соціально-економічному розвитку суспільства. Поява на історичній сцені потужних капіталістичних монополій супроводжувалося з боку капіталістів вимогами надання ефективної державної допомоги з упорядкування економічних відносин на внутрішньому й зовнішньому ринках. На порядок денний тоді було поставлене і питання про нове тлумачення внутрішньодержавного суверенітету й міжнародного права<sup>19</sup>.

Нове вчення про втручання держави в економічне й духовне життя суспільства істотно різнилося від теорії поліцейської держави. Автори цього вчення, відмовляючись від терміну «поліція», воліли говорити про адміністрування як форму специфічного державного управління. У зв'язку з цим теоретики адміністративного права відмовляються від поняття правової держави в його ліберально-демократичному розумінні й визнають сучасну державу правовою з погляду не цілей державного будівництва, а способів, прийомів, методів і форм його діяльності<sup>20</sup>.

Незадоволеність аморфним станом поліцейсько-правової теорії, що невігдно відрізняли її від кримінально-правової й цивільно-правової доктрин, була настільки великою, що деякі вчені висловлювалися навіть за повне її скасування. Але до цього не дійшло і поліцейське право зберігалось в номенклатурі предметів викладання на юридичних факультетах російських університетів аж до 1917 р. У працях радянських учених воно все частіше стало перейменовуватися в «адміністративне право». Подібний крок, якщо врахувати специфіку регульованих державою суспільних відносин, був цілком виправданий. При цьому, деякі вчені доводили існування принципових, докорінних відмінностей «поліцейського права, що відмирає» й поступового становлення адміністративного права. Відзна-

чалось, зокрема, що адміністративне право, на відміну від поліцейського, визнає суб'єктом управлінської діяльності не тільки уряд і його установи, але й органи самоврядування, громадські спілки й навіть окремих громадян<sup>21</sup>. Відзначалось також, що адміністративному праву, крім того, відповідає вужча, ніж поліцейському праву, сфера поліцейської діяльності держави<sup>22</sup>.

З кінця XIX ст. камеральні науки в країнах, де вони зародилися, вступили в період занепаду, оскільки виявилися почасти поглиненими політичною наукою, соціологією і юриспруденцією. У Росії ж вони тільки почали набирати значимості. У XX ст. за вирішення проблем державного управління взялися соціологи, юристи й політологи, які прагнули пояснити структуру й діяльність органів, що складають апарат держави й громадських організацій. Тоді ж заговорили про адміністративну соціологію або соціологію державного апарату, що покликана вивчати думки, установки (англ. attitude) і поведінку як окремих осіб, так і груп, що входять до складу державної машини або пов'язаних з нею<sup>23</sup>.

Як підкреслював один з найбільш відомих російських адміністративістів О.І.Слістратов, поліцейське й адміністративне право «докорінно різнить неоднакове становище особистості в поліцейській і правовій державі»<sup>24</sup>. Перетворення поліцейського права в адміністративне, з погляду Слістратова, здійснюється «у формах переходу від системи владовідносин до системи правовідносин»<sup>25</sup>. Предметом адміністративного права, писав він, стає не сама адміністративна діяльність, а система правовідносин, що складаються на її ґрунті. Наука адміністративного права не цікавиться, подібно науці поліцейського права, інструкціями, що встановлюють внутрішній розпорядок адміністративної діяльності. Вона займається й нормами, які виходять за межі адміністративного механізму, – зачіпають правове становище громадян.

Перетворення російської правової системи, розпочаті після жовтня 1917р., виявили неспроможність поглядів про повне відмирання поліцейського права. Домінуючою в ранній науці радянського адміністративного права стала ідея про обмеження його рамок сукупністю тільки тих правових норм, які визначають діяльність органів Радянської влади, спрямовану на охорону існуючого суспільного ладу за допомогою запобіжних і почасти репресивних заходів, застосовуваних у судовому (адміністративному) порядку. Історики права справедливо побачили в цій ідеї прагнення звести поняття адміністративного права до системи примусових повноважень влади, тобто до сукупності норм, відомих на Заході (і, звичайно ж, у дореволюційній Росії) за назвою «права поліцейського».

Розглядаючи питання про взаємозв'язок суспільства й держави, ми зіштовхуємось з поняттями «державний орган» і «функція державного органу», які мають явний юридичний зміст. Це означає, що наука про соціально-державне управління тісно пов'язана з адміністративним правом, що є науково-юридичною дисципліною нормативного характеру, що вивчає переважно норми, що регулюють або, принаймні, покликані регулювати дії адміністративного персоналу (конституційні положення, закони, регламенти, юрисдикційні акти й т.п.). Зближення науки управління з наукою адміністративного права призвело до того, що в XX ст. в Європі поборниками науки управління стали юристи-адміністративисти. І дотепер наука про соціально-державне управління скрізь перебуває під їхнім впливом. У теперішній час управління в масштабах демократичної держави здійснюється державно-правовими методами<sup>26</sup>.

Таким чином, можна констатувати, що адміністративне право як галузь сучасного права з'явилася тоді, коли в правовій системі достатнє місце зайняли норми,

що закріплюють права особистості, гарантії від адміністративної сваволі. Реалізація в законодавстві ідей природних і невід'ємних прав громадянина, розподілу влади, контролю за державною адміністрацією – необхідні умови перетворення поліцейського права в адміністративне й ліберально-правове.

1. *Hawthorn G.* Liberalism since the Gold War; an enemy to itself? // Review of international studies. – Cambridge, 1999. – Vol. 25. – P. 145–161. 2. *Вухальтер А. Л., Шелгунов В.И.* Логика общественно-экономического процесса. – К., 2001. – 77 с. 3. *Vaumol W.L., Blinder A.S.* Economics principles and policy: Macroeconomics. – San Diego: Jovanovich, 1988. – XXIV, 482 p. 4. *Hawthorn G.* Liberalism since the Gold War. – P. 146–147. 5. *Clark C.* The conditions of economic progress. – London, 1986. – P. 174. 6. *Hawthorn G.* Liberalism since the Gold War. – P. 150. 7. *Ibid.* – P. 158. 8. *Шумпетер Й.А.* Капитализм, социализм и демократия: Пер. с англ. – М., 1995. – 540 с. 9. *Hall J.A.* Liberalism: Politics, ideology and the market. – Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 1988. – 254 p.; *Narveson J.* Libertarian idea. – Philadelphia: Temple, 1988. – XIV, 367 p. 10. *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв.: Пер. с фр. – Т. 3: Время мира. – М., 1992. – 679 с. 11. *Тарановский Ф.В.* Государственная практика и канцелярская наука в XVIII веке в Германии. – Варшава, 1902. – 37 с.; *Тарановский Ф.В.* Юридический метод в государственной науке. Очерк развития его в Германии. – Варшава, 1904. – VIII, 331 с. 12. *Тарановский Ф. В.* Юридический метод в государственной науке. – С. 29. 13. *Хомелева Р. А.* Природа политической власти. – СПб., 1996. – 173 с. 14. *Старосвяк Е.* Элементы науки управления: Пер. с польск. – М., 1965. – 424 с. 15. *Жоль К.К.* Философия и социология права. – К.: Юринком Интер, 2000. – 479 с. 16. *Тарановский Ф.В.* Государственная практика и канцелярская наука в XVIII в. в Германии. – Варшава, 1902. – С. 4. 17. *Евтихнев А.Ф.* Основы советского административного права. – Харьков, 1925. – С. 26. 18. История немецкой литературы: Пер. с нем. – В 3 т. – Т. 2: 1789–1895. – М., 1986. – 344 с. 19. *Анцилотти Д.* Курс международного права: Пер. с итал. – Т. 1: Введение – Общая теория. – М., 1961. – 447 с. 20. *Гурней Б.* Введение в науку управления: Пер. с фр. – М., 1969. – 430 с. 21. *Елистратов А.И.* Учебник русского административного права. – М., 1911. – С. 50. 22. *Тарасов И.Т.* Краткий очерк науки административного права. – Т. 1. – Ярославль, 1888. – С. 83. 23. *Брэнбан Г.* Французское административное право: Пер. с фр. – М., 1988. – 487 с.; *Ведель Ж.* Административное право Франции: Пер. с фр. – М., 1973. – 512 с.; *Гарнер Д.* Великобритания: Центральное и местное управление: Пер. с англ. – М., 1984. – 367 с. 24. *Елистратов А. И.* Административное право. – М., 1911. – С. 38. 25. *Елистратов А.И.* Очерк административного права. – М., 1922. – С. 27. 26. *Бельсон Я.М., Ливанцев К.Е.* История государства и права США. – Ленинград, 1982. – 167 с.