

УДК 323.21; 323.23; 341.9

<https://doi.org/10.34142/23121661.2021.33.01>

orcid.org/0000.0002.8667.1723

© Горбань О.В., 2021

О.В. ГОРБАНЬ

**ФАКТОР ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
В ЕВОЛЮЦІЇ ПРИНЦИПУ СВОБОДИ
ВОЛІ В ПРАВІ**

O. GORBAN

**FACTOR OF PUBLIC POLICY
IN THE EVOLUTION OF THE PRINCIPLE
OF FREE WILL IN LAW**

Анотація. Авторка досліджує вплив фактора публічної політики на еволюцію принципу свободи волі в праві в міждисциплінарному дискурсі політології та права й у контексті нового наукового напрямку – правової політології. Досліджено об’єктивну обумовленість виникнення та розвитку публічної політики в демократичних країнах у кризових ситуаціях та на основі розвинутого громадянського суспільства, верховенства права, захисту прав людини. Охарактеризовано сутнісні ознаки публічної політики й множинність її національних моделей. Розкрито взаємозв’язок публічної політики з тенденцією до обмеження свободи волі в праві в контексті побудови соціальної держави. Констатується перебування України на початковому етапі осмислення та формування публічної політики.

У висновках визначена роль фактора публічної політики щодо права як інструмента, що поєднує в публічному управлінні державу, регіональні, місцеві, корпоративні управлінські апарати та неієрархічні інститути «третього сектору» громадянського суспільства з метою взаємоузгодження приватних інтересів із суспільними. Пропонуються для дослідження: правові способи взаємоузгодження принципів свободи волі й верховенства права на основі принципу справедливості, який у зобов’язальному праві передбачає забезпечення принципу еквівалентного договору.

Ключові слова: правова політологія, публічна політика, принцип свободи волі в праві.

Аннотация. Автор исследует влияние фактора публичной политики на эволюцию принципа свободы воли в праве в междисциплинарном дискурсе политологии и права и в контексте нового научного направления – юридической политологии. Исследована объективная обусловленность возникновения и развития публичной политики в демократических странах в кризисных ситуациях на основе развитого гражданского общества, гарантий прав человека, верховенства права. Дана характеристика сущностным чертам публичной политики и ее особенным национальным моделям. Раскрыта взаимосвязь публичной политики с тенденцией к ограничению свободы воли в праве в контексте строительства социального

государства. Констатируется нахождение Украины на начальном этапе осмысления и формирования публичной политики.

Выводы содержат авторское определение фактора публичной политики в отношении права как инструмента, объединяющего в публичном управлении государство, региональные, местные и корпоративные управленческие аппараты, неиерархические институты «третьего сектора» гражданского общества с целью согласования частных интересов с общественными. Предлагаются для исследования: юридические способы согласования принципов свободы воли и верховенства права в защите прав человека на основе принципа справедливости, предусматривающего обеспечение принципа эквивалентного договора.

Ключевые слова: юридическая политология, публичная политика, принцип свободы воли в праве.

Annotation. The author examines the influence of public policy on the evolution of the principle of free will in law in the interdisciplinary discourse of political science and law and in the context of a new scientific field – legal political science. The objective conditionality of the emergence and development of public policy in democratic countries in crisis situations and on the basis of a developed civil society, the rule of law, the protection of human rights has been studied. The essential features of public policy and the multiplicity of its national models are characterized. The relationship between public policy and the tendency to restrict freedom of will in law in the context of building a welfare state is revealed. It is stated that Ukraine is at the initial stage of understanding and formation of public policy.

The conclusions identify the role of public policy on law as a tool that combines the state, regional, local, corporate governance and non-hierarchical institutions of the «third sector» of civil society in public administration in order to reconcile private interests with public. The following are proposed for research: legal ways of reconciling the principles of freedom of will and the rule of law on the basis of the principle of justice, which in binding law provides for the principle of equivalent contract.

Key words: legal political science, public policy, principle of freedom of will in law.

Постановка проблеми. Актуалізація проблеми свободи волі в праві в контексті його розвитку (виділені курсивом місця в тексті – авторські) обґрунтована В. Процевським та В. Горбанем [1]. Автори критично проаналізували суперечності висвітлення проблеми в наукових працях, які не враховують розвиток суспільних відносин, у причинно-наслідковому зв'язку з якими розвиваються й принципи права. Однак їхнє дослідження, обмежене правознавчим предметом, оминуло увагою питання суспільно-політичної обумовленості тенденції до обмеження принципу свободи волі в праві, зникнення різниці між приватним і публічним правом. Перспективи відповіді на це запитання розкриває міждисциплінарне правознавчо-політологічне дослідження, адже взаємодія права й політики є двосторонньою.

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України подає приклад таких досліджень у збірнику наукових праць серії «Політичні науки». В одному з випусків збірника О. Стойко визначила міждисциплінарні дослідження однією з характерних властивостей сучасної науки, яка дає змогу вийти

на нові горизонти наукових розвідок і поглибити знання в межах традиційних напрямів [2, с. 34]. Зокрема вказала на *правову політологію* як перспективний науковий напрямок в Україні за зразком сучасних західних досліджень взаємозв'язку політики й права [2, с. 35].

Інша авторка О. Кукуруз вважає, що *взаємозалежність і взаємообумовленість політичної та правової систем* належать до предметного поля *правової політології* [3, с. 14–15]. За її висновками, дослідження політичної та правової реальності у їхній цілісності та взаємозумовленості є *методологічною основою розкриття механізмів розвитку суспільства*, дозволяє визначити *закономірності функціонування політико-правової системи*, передбачити ймовірні наслідки політичних рішень, правових актів [3, с. 21].

У контексті *нового наукового напрямку* тема цієї статті є актуальною та має теоретичне й практичне значення. По-перше, в аспекті осмислення сутності та ролі зароджуваного в політико-правовій системі України нового політичного фактора – *публічної політики*. По-друге, в аспекті наукового аналізу перших проявів впливу цього фактора на право, з одного боку, і, з іншого, – нормативно-правового врегулювання публічної політики.

Аналіз публікацій. Засновником української наукової школи правової політології вважається проф. І. Кресіна. Її послідовники А. Сотник, О. Стойко, О. Кукуруз досліджують проблеми інституціалізації правової політології. Проте поняття «*публічна політика*» в українській політології є недавньою новацією, хоча наука публічної політики виникла з початку 50-х рр. ХХ ст. в країнах розвинутих демократій і громадянських суспільств. Серед творців цієї науки відзначають Ю. Хабермаса, Х. Арендт, П. Бурдье, А. Хайденхаймера, Х. Хекло, Т. Парсонса та ін. Поступово з 70-х рр. ХХ ст. поняття «публічна політика» стало одним із ключових у сучасній політології. Але в Україні, як зауважує О. Рудакевич, поняття «публічна політика» донедавна не згадувалося і не визначалося як науковий термін у політологічних словниках і підручниках. Лише 2015 р. вперше була сформульована його дефініція в енциклопедичному словнику-довіднику «Новітня політична лексика (неологізми, okazіоналізми та інші новотвори)» [4, с. 256]. У правовій політології публічна політика як фактор впливу на право й об'єкт правового регулювання тільки починає осмислюватися. У контексті соціологічної школи права Л. Герасіна ще до політологічного визначення поняття публічної політики використала його в постановці проблеми дослідження новітніх категорій «політико-правові практики» та «соціополітична реальність» [5, с. 39, 41].

Мета статті полягає в розкритті одного з аспектів проблематики фактора публічної політики в праві – її впливу на еволюцію принципу свободи волі в праві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Філософським обґрунтуванням публічної політики, як зауважує її українська дослідниця О. Чальцева, стала книга американця Д. Дьюї «Приватне і публічне» (1927). У ній поняття «публічне» пояснювалося як *спосіб регулювання суспільством тих реально наявних інтересів, ефект яких виходить за межі прямої взаємодії приватних осіб та істотно позначається на житті багатьох членів суспільства* [6, с. 185].

Розвиток політики й права в ХХ ст. відбувався відповідно до закону єдності й боротьби протилежностей. З одного боку, глобального характеру набули поширення демократії, громадянського суспільства та принципу верховенства права на захисті прав і свобод людини від свавілля держав. З іншого боку, під впливом глобальних криз (І Світова війна і початок протистояння буржуазних країн із соціалістичними, депресія 1929–1933 рр., II Світова війна) «новий курс» президента Ф. Рузвельта в США започаткував *політику державного регулювання економіки із обмеженням свободи волі в приватному праві буржуазних країн суспільним інтересом* – подоланням кризи. У соціалістичних країнах приватне право, а з ним і свобода волі, були зведені нанівець під домінантою колективізму. У міжнародному приватному праві принцип свободи волі осіб суттєво обмежувався конкурентною політикою буржуазних держав поміж собою та щодо країн соціалізму чи соціалістичної орієнтації.

Нова політико-правова практика знайшла відтворення в політичній термінології. Г. Лассвелл увів поняття *policy* (політичний курс, стратегія), яке, на відміну від *polity* (політичні інститути та норми їхньої діяльності) і *politics* (політичний процес), мало нове розуміння «*громадських справ*» і розглядалося під кутом *процесу вироблення політичного рішення*. За ним, як зазначають політологи, пошук способів розв'язання суспільних проблем є *неповним без акторів, творців політики* [7, с. 47]. З розвитком демократії, прав і свобод людини, громадянського суспільства в розвинутих країнах сформувалася *стійка тенденція до розширення їхнього кола*.

В англійській мові, як наголошує О. Фурсін, відсутня різниця між словами «державний» і «суспільний», обидві лексеми виражені терміном – *public*. Поява поняття *public policy* позначило перехід від властивої політиці минулого конкурентної *боротьби* приватних інтересів до *узгодження* їх із суспільним інтересом. Це передбачає: сумісну роботу представників уряду, місцевих влад, суспільних організацій, незалежних дослідників, експертів тощо, а не протиставлення їх один одному; використання засобів врахування інтересів різних суспільних груп; процедури публічних консультацій із групами інтересів; посередництво прийнятих у міжнародній спільноті стандартів і форматів [8, с. 53–54].

Розкриваючи новизну публічної політики, на відміну від державної, О. Пухкал і О. Гомоляко наводять визначення її зарубіжних теоретиків. В. Парсонс, зокрема, зазначав, що публічна політика зосереджується на проблемах суспільства і пов'язана із тим, як ці проблеми визначаються й формулюються, яке місце вони посідають у порядку денному політичної діяльності й політичного управління, наскільки ефективно державна влада здійснює заходи чи утримується від них [9, с. 17]. Група європейських науковців визначила публічну політику як зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними й інколи приватними дійовими особами, ресурси, інституційна належність та інтереси яких є різними, з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна [9, с. 44].

Наведені приклади визначень публічної політики не вичерпують усю їхню палітру. Є й інші, що загалом властиво для методологічного плюралізму в науці серед окремих інтелектуалів, цивілізаційних та інших впливів на науку. Але за цією множинністю є й *різна політико-правова практика публічної політики* в різних країнах у різні часи. Узагальнюючи її, О. Ричко розкриває різні моделі таких практик:

- *модель плюралістичної традиції*: за основу політики взяла поняття *public government*, за яким держава є *агентом*, відповідальним лише на тиск *груп інтересів*. Публічна політика розуміється як *комплекс взаємодій між державою, некомерційними та комерційними організаціями, громадянським суспільством*;

- *модель державно-корпоративного консенсусу*: держава будує політичні відносини між групами інтересів; діє *ліцензована державою кількість неконкуруючих, ієрархічних, упорядкованих груп*, на які покладається виконання конкретних функцій. Політика полягає в *обміні взаємовигідними послугами* – держава підтримує групи інтересів за їхню участь у прийнятті політичних рішень;

- *модель державного менеджменту*: сучасна держава не спроможна забезпечити суспільні потреби; існує потреба в *зміні ієрархічного адміністрування на нову форму управління*; ринкова економіка визначає *комунікативні політичні процеси*;

- *модель політичних мереж*: має різновиди. Американська – полягає у *взаємодії держави та груп інтересів як рівноправних суб'єктів*. Німецька – репрезентує *мережу як нову форму державного управління*, що ґрунтується на *заміні ієрархічного адміністрування комунікаційними процесами*, на яких вибудовується *координація інтересів і ресурсів суб'єктів, задіяних у процесі прийняття політичних рішень* [10].

У контексті мети цієї статті можна виокремити спільну сутнісну ознаку публічної політики в різних її визначеннях і практиках, – це *узгодження приватних інтересів із суспільними*. Теоретична потреба й можливість такого узгодження була аргументована ще Арістотелем, Кантом, Гегелем та іншими видатними філософами минулого. Але для практичної реалізації теорії потрібно було досягнути необхідного рівня суспільного розвитку. У ХХ ст. в постіндустріальних країнах стало можливим не тільки формальне, а й фактичне гарантування *рівних прав і свобод людини*. Розвинута економіка дозволила поставити завдання створення *середнього класу*, що кількісно переважав у складі населення, як опори *розвинутої демократії та верховенства права*. Відповідна ідея була сформульована ще Арістотелем. Але тільки в другій половині ХХ ст. стала можливою реалізація висновків Д. Дьюї про публічність як діалектичну єдність реалізації *власного інтересу, що збігається з інтересами інших (загальний інтерес)*, з одного боку, та *відповідь урядових структур на індивідуальні інтереси, спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних із добробутом громадян* [6, с. 186].

Результатом публічної політики стало формування в розвинутих країнах Західної цивілізації *соціальної держави або держави загального добробуту (благоденства)*. Цей результат знайшов своє відтворення у відповідних наукових теоріях, конституційному праві розвинутих країн та практиці правового регулювання суспільних відносин відповідно до концепту соціальної держави. Конституція України також визначає державу як соціальну (11, ст. 1; ст. 3), але кризовий характер розвитку за 30 років незалежності перетворив ці норми на декларативні. Збідніння переважної більшості народу на тлі непомірного збагачення купки олігархів є свідченням невиконання державою вимог Конституції про забезпечення соціальної спрямованості економіки [11, ст. 13]. Підтвердженням тому, що приватні інтереси не узгоджуються із суспільним, є внесення до Верховної Ради України законопроект про подолання надмірного впливу олігархів [12].

У різноманітні підходів до розуміння публічної політики, з огляду на тему статті, варто виокремити *діяльнісний*, який знайшов своє втілення в понятті «*публічне управління*». За концептом публічної політики фахівці з публічного управління – це не тільки *державні службовці*, а й *управлінські кадри в інститутах громадянського суспільства*. Зокрема так званого «*третього сектору*»: недержавного, некомерційного та соціально спрямованого. Його представниками є громадські асоціації, громадянські ініціативи. Саме вони здійснюють *тиск на органи державної влади та органи місцевого самоврядування з метою узгодження приватних інтересів із суспільними на національному, регіональних і місцевих територіальних рівнях*.

В Україні, на відміну від розвинутих демократичних країн, тільки недавно розпочато підготовку фахівців із вищою освітою за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Але навчальні програми дисципліни «Публічна політика», як і підручники та навчальні посібники до неї, ще знаходяться в стані визначення структури змістових модулів. Це є показником перехідного стану українського суспільства, його політичної та правової систем, до визначення власної моделі публічної політики та її правового регулювання.

Висновки. Принцип свободи волі в праві *еволюціонує від автономії до обмеження суспільними інтересами залежно від рівня розвитку громадянського суспільства, демократії та прав людини, побудови соціальної держави (чи орієнтації політико-правової стратегії на її побудову)*. Фактор *публічної політики* в цьому процесі є *інструментом*, що поєднує в публічному управлінні державу, регіональні, місцеві, корпоративні управлінські апарати та неієрархічні інститути «третього сектору» громадянського суспільства. Метою такого управління є *взаємоузгодження приватних інтересів із суспільними в тих чи інших територіальних вимірах*. Рушійними силами процесу є *групи інтересів, інституціолізовані в динамічній і мінливій системі політичних мереж*, які трансформують політичну систему країн. Кінцевим результатом процесу стає вироблення відповідних меті *політичних рішень*, що формалізуються в *нормативно-правових актах*. Організаційна, контрольна й аналітична частини *стадії реалізації політичних рішень* дозволяють виявити їхню ефективність та оперативно вносити до них необхідні поправки.

Як фахівець із політології, авторка виконала дослідження теми з відповідної своєму фаху частини правової *політології*. Щодо наукової розробки іншої частини – *правового регулювання процесу публічної політики в Україні* – потрібні зусилля фахівців у галузі права. Це – *terra incognita* у правовій політології. Виходячи з множинності моделей публічної політики, серед яких виокремлюються два основні різновиди – континентально-європейський і американський (чи англо-саксонський) – в Україні не варто копіювати невідповідні її особливостям зразки. Необхідно розробляти власну модель, що відповідає перехідному стану політичної та правової систем за досягнутого рівня розвитку та перспектив побудови соціальної держави. Зокрема варто *взаємоузгоджувати принципи свободи волі й верховенства права на основі принципу справедливості*, який у зобов'язальному праві передбачає забезпечення *принципу еквівалентного договору*. У цьому зміст публічної політики поєднується з тенденцією до зникнення різниці між приватним і публічним правом, об'єктивний характер якої стверджується у висновках публікації В. Процевського та В. Горбаня [1, с. 22].

Література

1. Процевський В. О., Горбань В. І. Принцип свободи волі в праві: що не так у доктринальних тлумаченнях і які від них загрози для юридичної практики. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. Вип. 31. Харків, 2020. С. 7–23;
2. Стойко О. М. Сучасні західні напрямки дослідження взаємозв'язку права і політики. *Держава і право: збірник наукових праць. Серія «Політичні науки»*. Вип. 84 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Юридична думка, 2019. С. 34–42;
3. Кукуруз О. В. Взаємозумовленість політичної і правової систем: теоретико-методологічна основа. *Держава і право: збірник наукових праць. Серія «Політичні науки»*. Вип. 84 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Юридична думка, 2019. С. 14–24;
4. Рудакевич О. Публічна політика в контексті українських реалій. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса*. НАН України. Вип. 3–4 (83–84). С. 255–266. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/rudakevych_publichna.pdf (дата звернення: 25.06.2021);
5. Герасіна Л. М. Політико-правові практики сучасної соціополітичної реальності: теоретико-праксеологічний синтез. *Український соціум*. 2012. № 4 (43). С. 39–56. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/3567> (дата звернення: 25.06.2021);
6. Чальцева О. Концепт «публічна політика» у міждисциплінарному науковому дискурсі. С. 182–193. URL: <http://journals.uran.ua/spup/article/view/165602/165109> (дата звернення: 25.06.2021);
7. Публічна політика: навч. посіб. / авт. кол.: С. О. Телешун та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ: НАДУ, 2016. 340 с.;
8. Фурсін О. О. Поняття «публічної сфери» як єдності економічної, соціальної і політичної сфер. *Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія* / за заг. ред. С. Чернова та ін.; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с. URL: http://umo.edu.ua/images/content/depozitar/monografii/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F_%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_2017.pdf (дата звернення: 25.06.2021);
9. Пухкал О. Г., Гомоляко О. В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 106–112;
10. Ричко О. Деякі аспекти науково-методологічного дослідження феномену публічної політики. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/znpnadu_2011_1_7.pdf (дата звернення: 04.06.2021);
11. Конституція України. Документ 254к/96-ВР, чинний, поточна редакція – Редакція від 01.01.2020, підстава – 27-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.06.2021);
12. Проект Закону про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72105 (дата звернення: 26.06.2021).