

2. Буздуган Я. М. Правова характеристика благодійності, благодійництва та благодійної діяльності // Віче. – 2011. – № 4. – С. 7–10.

3. Гегель Г. Философия права/ Пер. с нем.; ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц; авт. вступ. ст. и примеч. В. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – С. 279–289.

4. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року № 2460-XII. [Електронний ресурс]. – <http://rada.gov.ua>

5. Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 року

№ 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46.

6. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: Підруч. /Колодій А., Олійник А. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 350 с.

7. Літвіна О. Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2003. – 187 с.

8. Максимов Е. Д. Помощь бедным в Древней Руси // Трудовая помощь. – 1899. – № 2. – С. 114–135.

9. Нарядько А. В. Благодійність у розвитку освіти в Україні (друга по-

ловина XIX – початок XX ст.): Дис. ... канд. іст. наук. – Полтава, 2002. – 209 с.

10. Поляруш С. І. Становлення і діяльність органів державної опіки та громадської благодійності на Лівобережній Україні (1775–1918): Дис. ... канд. істор. наук. – К., 1996. – 209 с.

11. Стулак Ф. Я. Благодійні товариства Києва (друга половина XIX – початок XX ст.) – К.: Хрещатик, 1998. – 208 с.

12. Церковная и монастырская благотворительность // Трудовая помощь. – 1909. – № 10. – С. 510–514.

Конституційне забезпечення соціального управління



Борис ГАЄВСЬКИЙ,
доктор філософських наук,
професор



Оксана ГАЄВСЬКА,
доктор філософських наук,
доцент

Традиційно в політичній історії людства конституція є основним правовим документом з регулювання соціальних відносин. Таке її місце в самоорганізації суспільства визначається тим, що вона вбирає в себе вищі інтереси народу, причому навіть у тих суспільствах, які мають соціально конфліктні джерела розвитку. Навіть більше, саме в таких суспільствах роль конституції посилюється, позаяк вона покликана бути основним засобом правового розв'язання конфліктів. У відомих подіях політичної історії людства, так званих конституційних рухах, конституція використовувалася як інструмент подолання кризових явищ, попри те, що в усіх демократичних політичних системах нового часу державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову. Саме виконавчу владу наділяють функцією управління, організації влади, а стосовно конституції – забезпечення реалізації її статей.

Проте конституція сприймається не як управлінський інструмент, а як юридично-правовий документ, покладений в основу управлінської діяльності насамперед виконавчої влади. Видається, що інакше виконавча влада не матиме необхідного ефекту. Тож можна навіть простежити, як законодавча влада та продекларовані нею правові норми підпорядковуються виконавчій владі. Таку залежність спостерігаємо майже в усіх демократичних суспільствах.

Ця політична практика потребує визначення ролі й місця конституції в управлінському процесі, аналізу її власного управлінського потенціалу, тих її можливостей, котрі теоретично можна подати як самоврядний потенціал суспільства, що за допомогою вищої правової

норми організує власне соціальне життя. Для цього необхідно окреслити реальні можливості вищої правової норми, тобто визначити, стосовно яких об'єктів, яких суспільних відносин вона може відігравати безпосередню управлінську роль і стосовно яких – лише через механізм виконавчої влади. Це визначення може бути наразі експериментальним з огляду на те, що в науковому обігу практично відсутні переконливі спроби широкого використання світового досвіду тлумачення вищих законодавчих актів держави. Конституція України має таке тлумачення переважно в юридичній практиці, що розглядає закон, як правило, в конкретній юридичній ситуації. А загальнотеоретичного його осмислення як управлінського інструменту не здійснюється, оскільки вища

правова норма країни – Конституція – вважається таким правовим документом, зміна якого може відбутися лише за пильної потреби. Причому ця потреба, як правило, емпірична, реально життєва, така, що є реагуванням на конкретні потреби суспільства.

Відомо також: вищою вимогою до правових норм конституції є точне відображення в її статтях потенціалу й потреб об'єкта, що зумовлює керування ними в управлінській практиці. Однак віднесення певної конституційної статті до управлінської або не управлінської може залежати від авторської аналітичної інтерпретації. Тому, з загальнодемократичного погляду, всі статті Конституції України містять управлінський (регулюючий) потенціал, але здійснення управлінського аналізу зумовить ефективніший їх розподіл на ті, що мають безпосереднє або опосередковане відношення до управлінської діяльності. При цьому слід виходити з того, що конкретна управлінська діяльність має свою організаційну ієрархію, тому певні управлінські працівники мають безпосередній або опосередкований стосунок до статей Конституції.

Приміром, Президент або Прем'єр-міністр повинні безпосередньо керуватися статтями Конституції, а, скажімо, директор заводу у своїй професійній діяльності поспілкується нею у вигляді певних галузевих документів. Тому для визначення рівня управлінської ефективності вищого правового акта країни слід з'ясувати об'єкт, на який бажано безпосередньо спрямувати ту чи іншу статтю Конституції. У зв'язку з цим доцільно вважати досконалішими ті статті Конституції, котрі розраховані за своїм змістом на максимально можливу кількість та якість професійних і загальногромадських інтересів та потреб об'єкта, зокрема, ієрархії управлінських працівників України. У цьому контексті політична боротьба, яка точиться навколо Основного Закону країни, стає зрозумілою, оскільки функціонально цей правовий документ безпосередньо стосується саме вищих посадових осіб країни.

Візьмімо для прикладу таке значуще управлінське повноваження Верховної Ради України, як визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави. З огляду на культуру державного управління, визначення політики держави є розрахунком її політичних можливостей, тих процесів, явищ, передбачуваних подій, на які держава спрямовуватиме свій управлінський вплив. Отже, це – визначення реальних меж організації життєдіяльності суспільства за допомогою держави. Тому спрямування цієї організаційної функції за допомогою права, яким воно тільки й може бути в стінах законодавчого органу країни, є саме політичною акцією, і розробка засад внутрішньої та зовнішньої політики є, по суті, організаційно-правовою державною компетенцією, що має безпосередньо управлінський зміст. Рівень розвитку об'єкта (держави) в такому контексті має вирішальне значення, оскільки йдеться про необхідність з урахуванням цього рівня застосовувати саме політичні важелі для управління ним. Причому, саме щодо галузей суспільного життя, здатних сприймати політичне втручання держави. У цьому зв'язку зауважимо, що повноваження Верховної Ради України з визначення засад внутрішньої політики в державно-управлінському плані слід сприймати не як абсолютний стан політики та політичних відносин в Україні, а обов'язково в цілковитій відповідності з державним статусом вищого законодавчого органу країни, і в такий спосіб юридично грамотно розглядати зміст його відповідальності та управлінської функції.

А цей зміст у Конституції України поданий набором повноважень, в якому наявна певна неузгодженість між статусом Верховної Ради України як законодавчого органу, котрий створює закони країни, і повноваженнями, які виходять далеко за рамки власне законодавчої діяльності, що викликає запитання про відповідність функціонального призначення Верховної Ради в системі державних органів та її повноважень, частина котрих не може бути втілена в формі законів.

Саме таким повноваженням є, на нашу думку, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики. Вони не

можуть бути відтвореними в будь-якому іншому законі, крім Конституції України. Її розробка є компетенцією не лише Верховної Ради, а й представників різних партій, політичних рухів, не кажучи вже про політично активну частину населення тощо. Тому визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики (держави) як законодавча акція не є досить точним визначенням повноважень Верховної Ради України й потребує уточнень. Конституція повинна мати міцний правовий потенціал, бути джерелом правової енергії всіх державних, політичних, економічних, соціальних і культурних інституцій країни. І, насамперед, у засадах внутрішньої та зовнішньої політики. А в редакції статті 85, де зафіксовано, що визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики є повноваженням державного органу, Верховна Рада ніби стоїть над Конституцією.

Засади внутрішньої та зовнішньої політики, з огляду на культуру державного управління, повинні визначатися всенародно і не можуть обійматися навіть Конституцією України, котра має ґрунтуватися на такому визначенні, але бути його сфокусованим уособленням. Тож потрібна загальна концепція такої політики, а на її основі – всебічне її визначення як загальнополітичної доктрини руху українського народу, всього населення України до рівня сучасної цивілізації. І порядок прийняття згаданих засад повинен знайти відображення у чинному законодавстві нашої держави.

Але зазначене вище повноваження є наслідком недосконалості організаційного потенціалу Конституції. Наприклад, розділ IV «Верховна Рада України» створений на кшталт аналогічних розділів у конституціях держав розвиненої демократії. Україну не можна віднести до цих країн з огляду на її «молодий демократичний вік». І саме цей вік, який накладається ще й на «малий економічний (з погляду економічної цивілізації) вік», мав би стати об'єктом роздумів авторів Конституції і знайти теоретично-правове визначення у ній. Але цього, на жаль, не сталося.

Розділ «Верховна Рада України», природно, визначає місце та роль вищого законодавчого органу України в управлінській системі, що є загальноприйнятою нормою у міжнародній політичній практиці. Наслідком тривалої політичної еволюції демократичних країн стали норми функціонування їхніх законодавчих органів і демократичне (управлінське) мислення народу, яке сформувалося на цій основі.

Правові норми функціонування законодавчих органів розвинених демократичних країн можуть бути й незрозумілими широкому загалу в Україні через складність та важкість для сприйняття, зокрема тому, що вони мають статус статей прямої дії.

Візьмімо, приміром, статтю 77 Основного Закону нашої держави: «Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України».

Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом».

Перше запитання, яке виникає у пересічного громадянина: чому Президент має право приймати рішення «про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України»? (Очевидно, саме про його рішення йдеться в статті... А якщо не його, то чіє рішення мається на увазі?) Якщо йдеться про саморозпуск Верховної Ради, а за Президентом залишається право призначати лише дату виборів, то все зрозуміло... Але якщо йдеться про право Президента розпуску парламенту без зазначення можливих причин розпуску (крім ст. 90, п. 8 ст. 106), то чому тоді щодо глави держави статті 108–112 досить детально, з подробицями визначають причини, обставини усунення його від виконання службових обов'язків, тобто просто зняття з посади, яку він одержав всенародним голосуванням?

Прикметно, що Верховна Рада наділена повноваженнями, які змістовно визначають життя суспільства, при-



чому практично в усіх його сферах. А Президент здебільшого (якщо не повністю) є найвищим «менеджером», котрий займається політико-організаційними справами, не адекватними законодавчій змістовності (саме у функціональному контексті).

Законодавчій змістовності певною мірою адекватні власне не його повноваження, а повноваження інститутів, які відповідають за свою діяльність перед Президентом, передусім Кабінет Міністрів України. Цікаво також, що в жодному з повноважень глави держави не вказано, що він очолює виконавчу владу в Україні, оскільки ст. 102 не містить у політико-організаційному аспекті точного визначення місця Президента в політичній системі України. А визначення його місця як «глави держави» не є точним, позаяк до структури держави входять Верховна Рада, Кабінет Міністрів та інші державні інституції. Отже, потрібний чіткий змістовний супровід статусу Президента. А він, за логікою статті 102, є главою держави в системі держав світу, тобто має функцію основного зовнішнього представництва («виступає від її (держави) імені»).

Попри світовий досвід визначення президентського статусу, ця стаття має враховувати реальне становище України. Водночас саме вона в усенародному, переважно непрофесійному, сприйнятті (а йдеться про конституційний закон, який повинен бути зрозумілим для більшості населення) часто породжує чимало істотних запитань.

По-перше, визначення глави держави, що представляє Україну як всередині країни, так і в зовнішніх відносинах, неточне: слово «представляє» не має чіткого функціонального змісту. Будь-яке представництво має певний набір функцій, що його юридично обмежують. У такому разі відповідним формулюванням могло б бути таке: «Президент України на основі законів країни управляє державним життям України в межах наданих йому народом повноважень». Це тим паче необхідно, що положення згаданої норми зумовлює потребу уточнення через деталізацію, оскільки Президент не може бути єдиним гарантом суверенітету України, її територіальної цілісності, національної безпеки, додержання прав і свобод людини та громадянина, хоча це й міжнародна норма. Але вона ґрунтується на досить зрілих соціальних, політичних, економічних і духовних підвалинах, закладених самим рівнем розвитку суспільства. Сьогодні ж в Україні ці підвалини лише будуються, й тому у громадян може скластися враження про їхню політичну ненадійність, що, ясна річ, небажано. Образно кажучи, Президент не повинен бути єдиною надією народу під час кризи.

Тому, вважаємо, треба замінити юридичний термін «гарант», який у буденному сприйнятті асоціюється з терміном «гарантія» (тобто абсолютна надійність, неможливість змін на гірше), на термін «вища відповідальність» за стан управління країною. Зрозуміло, світова правова думка та й багато політичних діячів можуть не погодитися з таким визначенням, але потреба в ньому спричинена реальним становищем у нашій державі, яке нема чого приховувати від світової громадськості. Або, у крайньому разі, додати до терміна «гарант» загальноприйняті юридичні характеристики. І передусім передбачити ефективну організацію виконання законів. Ця організаційна управлінська функція і має належати виконавчій владі, яку й повинен очолювати Президент України.

Водночас відомо, що наш глава держави приймає рішення з усіх основних питань життя суспільства: економічних, соціальних, політичних, культурних. Тобто практично робить те, що в законодавчій формі робить Верховна Рада України. Чому ж тоді є така істотна відмінність у визначенні повноважень двох основних державних інституцій?

Окреслення повноважень Кабінету Міністрів України також потребує уточнень. Наприклад, у ст. 116, п. 1 зазна-

чено: Кабінет Міністрів «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України». Це твердження принаймні некоректне щодо інших державних інституцій, зокрема Верховної Ради та Президента України, позаяк вони також мають аналогічні повноваження...

Автори Конституції постійно супроводжують її статті виразами на кшталт: «...виконує інші функції, визначені Конституцією (!) та законами України». Таких посилань в Основному Законі – 84. Видається, вони мали знайти саме конституційне визначення за принципом: що справді може бути об'єктом позаконституційного правового акта, а що – ні. Інакше наведений на початку абзацу вираз просто незрозумілий: чому Конституція посилається на саму себе? Або на певні не вказані, точно не визначені закони, які в Конституції одразу ж набувають статусу конституційних, оскільки завжди можна сказати, що йдеться саме про той чи той закон... Тому точна градація всіх законів, про які йдеться в Конституції України, конче потрібна.

Для того, щоб демократична система в управлінні давала максимальний ефект, вона обов'язково повинна мати організаційні й правові інструменти для оперативної (прямої та зворотної) взаємодії різних соціальних верств і налагоджені канали цього зв'язку. Відсутність і першого, і другого виявляється, наприклад, у невідповідності компетенції та функцій різних управлінських ланок, їхніх прав і відповідальності. За великих прав і малої відповідальності уможливаються адміністративна сваволя, суб'єктивізм, непродуманість рішень. Аж ніяк не краща й велика відповідальність за малих прав. Тоді навіть найсумлінніший працівник часто потрапляє в скрутне становище і спитати з нього повною мірою за доручену справу важко.

Суворий розподіл повноважень, коли кожна управлінська ланка приймає управлінське рішення тільки в певних межах, є однією з важливих умов ефективного використання механізму ієрархічності в управлінні. Безмежна правотворчість, штучне розширення прав і обов'язків управлінських органів засмічують управлінський механізм, знижують ефективність управлінських рішень і врешті призводять не лише до недосконалого визначення так званих механізмів стримувань і противаг, а й загалом до хворобливих явищ у всій системі управління, що й спостерігаємо, особливо останніми роками, в політичній системі України.

І, нарешті, не менш важливим чинником послідовного управління є застосування наукової теорії суспільного розвитку в управлінській діяльності.

Ця теорія розкриває суб'єктивну можливість в умовах демократії точно розрахувати управлінські дії відповідно до об'єктивних законів функціонування й розвитку суспільства, в якому утверджується система відносин, що відкриває щонайширші можливості для саморегулювання на основі наукового знання. Проте ця властивість не є чимось незалежним від рівня організаторської діяльності всіх інститутів політичної системи. Саме їхня глибоко продумана організаційна діяльність є об'єктивною умовою високоєфективного використання науки в управлінській практиці.

І за демократії, коли участь народу в управлінні стає умовою нормального функціонування останнього, слід враховувати, що ступінь поширення наукових знань про управління, а також низка об'єктивних і суб'єктивних чинників, які обмежують управлінську діяльність, є певними формами безпосередньої й опосередкованої участі в управлінні, ведуть до того, що управлінська частина суспільства може виражати його інтереси ширше, повніше, ніж усе суспільство. У цьому й полягає специфіка управлінської праці.

