

Правові та економічні чинники ефективності благодійної діяльності



12



Ярослава БУЗДУГАН,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного
та фінансового права
університету «Україна»

Питання походження благодійності, її значення за різних історичних епох та систем суспільних відносин, еволюція благодійної діяльності та її форм, співвідношення понять «благодійність», «благодійництво», «благодійна діяльність» і «меценатство» досі залишаються дискусійними. У наукових колах не дійшли єдиної або визнаної більшістю думки щодо цієї наукової і суспільної проблеми. Наприклад, учений-історик Ф. Ступак вважає, що благодійна діяльність є, з одного боку, формою суспільних відносин у межах громадянського суспільства, а з другого – соціокультурним феноменом свого часу [1]. Аналіз наукової літератури, аналітичних та експертних розробок свідчить, що єдиного системного підходу до тлумачення поняття оцінки ефективності, її суті та призначення не існує.

Термін «ефективний» тлумачиться як такий, що приводить до потрібних результатів, дає найбільший ефект або викликає ефект. Переважна більшість авторів ефективною вважає діяльність, яка найбільше наближує свої результати до бажаної мети.

Сьогодні в наукових колах не припиняються дискусії стосовно доцільності застосування в суспільному житті одного з двох принципів – «економічної ефективності» чи «соціальної справедливості». Тобто соціальна спрямованість політики нині ґрунтується на вирішенні двоєдиного завдання: з одного боку, стимулювання ефективної економічної діяльності працездатного населення, а з другого – підтримки тих громадян, котрі з певних об'єктивних причин не можуть забезпечити свого добробуту власними зусиллями.

Більшість людей, які впродовж життя мають таку можливість, теж з часом її втрачають. Тому проблема матеріального забезпечення людини в старості, у разі

хвороби чи інвалідності, через безробіття є однією з найактуальніших для цивілізованого суспільства, яке базується на принципах загальнолюдської моралі і дбає про своїх громадян. У більшості країн розв'язати цю проблему допомагають організації, котрі займаються благодійною діяльністю. Однак ефективність останньої залежить від обраного державою стратегічного курсу, її фінансової політики та, відповідно, її складових (соціальної, фінансової, бюджетної, грошово-кредитної, митної) і нормативно-правового забезпечення.

На наш погляд, можна виокремити три групи взаємообумовлених чинників ефективності благодійної організації:

1) загальносистемні чинники, що визначають передумови ефективного функціонування благодійної організації, до яких належить ступінь реалізації принципів благодійної діяльності, організаційна культура, обґрунтованість системи відбору й оцінки організаційних рішень;

2) чинники управління розвитком благодійної організації – наявність програми розвитку організації, забезпеченість ресурсами;

3) зовнішні чинники, зумовлені вимогами зовнішнього середовища (стан законодавства, фінансова політика та її складові тощо).

Отже, чинниками ефективності діяльності благодійних організацій є чинники внутрішнього та зовнішнього середовища. До чинників зовнішнього середовища можна віднести стан законодавства, що безпосередньо та опосередковано регулює цей вид діяльності, а також фінансову політику держави.

В юридичній та економічній літературі нема єдиних підходів до визначення сутності фінансової політики, її специфічних ознак, напрямів формування та реалізації.

Найґрунтовніше визначення фінансової політики дає авторський колектив підручника «Фінансове право» за редакцією Л. Воронової. Фінансова політика, за Л. Вороновою, – це система державних заходів, спрямованих на мобілізацію фінансових ресурсів, їх розподіл і використання державою її функцій. Головним завданням фінансової політики є забезпечення відповідними фінансовими ресурсами реалізації тієї чи іншої державної програми економічного і соціального розвитку, зовнішньополітичної діяльності. Фінансова політика – це значною мірою самостійна сфера фінансової діяльності та галузі фінансових відносин. Вона має самостійне значення й водночас є головною умовою реалізації держави в будь-якій сфері суспільного життя.

Для об'єктивної оцінки фінансової політики держави на певний момент її діяльності й вироблення рекомендацій із метою внесення корективів наперед необхідно мати чітку програму з урахуванням у ній інтересів усього суспільства, окремих прошарків та груп населення, характеристикою стратегічних і тактичних цілей, визначенням методів і термінів їх досягнення.

Ефективність фінансової політики держави тим вища, чим повніше вона враховує об'єктивні потреби суспільного розвитку, інтереси суспільства в цілому та його складових, конкретно-історичні умови місця дії та особливості поточного моменту. Величезною мірою успіх фінансової політики залежить від якості розробки механізму погодження і реалізації інтересів прошарків суспільства та наявності в держави можливостей задовольнити їх. Головним напрямом державної фінансової держави було в усі часи й залишається формування по можливості якнайбільшого обсягу фінансових ресурсів держави – єдиної матеріальної бази всіх державних перетворень. Фінансових ресурсів багато не буває, їх ніколи не вистачає [13, с. 26].

О. Семчик вважає, що фінансова політика відображає напрями фінансової діяльності, й отже, становить її основу, передумову та засоби [9, с. 109].

На думку С. Ніщимної, фінансова політика виявляється в досягненні фінансових цілей, які ставлять перед собою держава та місцеві органи влади, шляхом здійснення відповідних заходів. Основою її є нормативна діяльність держави в загальному вигляді, що призначена виробляти головні напрями функціонування, а реалізація їх здійснюється завдяки фінансовій діяльності на різних рівнях влади та у сферах суспільного життя [8, с. 97].

Більш узагальнене визначення фінансової політики дає О. Василик і трактує її як «сукупність

заходів держави з організації та використання фінансів для забезпечення економічного та соціального розвитку країни» [2, с. 113].

В. Опарін вказує на те, що «фінансова політика – це комплекс дій, що здійснює держава в межах наданих їй функцій і повноважень у сфері фінансової діяльності суб'єктів господарювання та фінансових інституцій, громадян і безпосередньо держави з метою вирішення певних завдань і досягнення поставлених цілей» [5, с. 47].

Автори навчального видання «Фінанси» за редакцією професора В. Оспіщева зазначають, що фінансова політика відображає «комплекс взаємопов'язаних і цілеспрямованих заходів держави щодо мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу та використання на основі чинного законодавства з метою реалізації тієї чи іншої державної програми соціально-економічного розвитку» [11, с. 49].

Неординарну позицію щодо трактування фінансової політики займає О. Данілов, який вважає, що «державна фінансова політика – частина соціально-економічної політики держави із забезпечення збалансованого зростання фінансових ресурсів у всіх ланках фінансової системи країни, що в кінцевому результаті веде до покращення соціального та матеріального добробуту суспільства» [12, с. 45].

Отже, автор вказує на кінцевий результат, що фактично виступає як мета фінансової політики будь-якої держави, адже її практична реалізація не завжди сприяє зростанню добробуту суспільства, а в окремих випадках – справляє дестабілізуючий вплив на соціально-економічні процеси в суспільстві.

На думку І. Сидор фінансова політика – це сукупність цілеспрямованих державних дій і заходів розподільчого і перерозподільного характеру, які реалізуються через фінансову систему, щодо організації і використання фінансових відносин відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства з метою забезпечення зростання ВВП країни і підвищення добробуту її громадян [7, с. 46].

У підручнику «Фінанси» за редакцією професорів С. Юрія та В. Федосова фінансова політика розглядається як сукупність розподільчих і перерозподільних заходів, які держава здійснює через фінансову систему, щодо організації та використання фінансових відносин із метою забезпечення зростання валового внутрішнього продукту країни і підвищення добробуту всіх членів суспільства [14, с. 80].

Власну принципову позицію щодо визначення змісту фінансової політики має В. Кириленко, який вказує на те, що фінансову політику держави можна сформулювати «як систему об'єктивно необхідних заходів щодо використання фінансових відносин для здійснення функції прямого і непрямого державного управління з метою розв'язання соціальних проблем, забезпечення справедливого, інноваційного, конкурентного й ефективного розвитку економіки, подолання різних перешкод, які не можна подолати через механізм саморегуляції» [4, с. 96].

У цьому визначенні автор наголошує на соціальній спрямованості фінансової політики держави, зокрема на розв'язанні проблем у соціальній сфері та забезпеченні розвитку економіки за допомогою адміністративних важелів.

Проаналізувавши найпоширеніші у вітчизняній літературі позиції стосовно визначення сутності

фінансової політики, зазначимо, що всі вони висвітлюють найвагоміші її чинники. Різноманітність позицій науковців свідчить про складність, унікальність та багатогранність її прояву.

Дослідження сутності фінансової політики та її впливу на ефективність благодійної діяльності не можливе без дослідження сутності її складової — соціальної політики.

Важливе значення для піднесення суспільного добробуту має діалектичний взаємозв'язок фінансової та соціальної політики. Він знаходить конкретний прояв у двох визначальних моментах: 1) фінансова політика має кінцевою метою фінансове забезпечення матеріальних та духовних благ, як важливої умови зростання добробуту населення; 2) соціальна політика пов'язана з впливом на відносини між людьми, що виникають у процесі використання ними матеріальних та духовних благ, тобто використання ними умов життя й усебічного вдосконалення членів суспільства, виходячи з принципу соціальної справедливості.

В умовах ринкової економіки соціальна політика має на меті створення необхідних підвалин для задоволення соціальних потреб населення та забезпечення соціального миру в суспільстві.

У світових процесах суспільного руху простежується тенденція зменшення впливу держави на різні сфери соціального буття, утвердження громадянського суспільства з властивими йому регулятивними механізмами. Однак роль держави як суб'єкта соціальної політики завжди залишається вагомим, бо процес саморегуляції не є цілком достатнім для розвитку суспільства. Роль держави в упорядкуванні соціальних процесів є головною. Саме вона має сформувати основні способи та форми ефективного соціального розвитку. Відмова держави від регулювання окремих суспільних відносин призводить до переважання стихійних чи навіть хаотичних механізмів саморегуляції, зростання соціальної напруженості. Ці процеси ще більше посилюються значним розшаруванням населення за рівнем доходів унаслідок недосконалої фінансової політики.

Окрім держави, будь-який інший суб'єкт господарювання (підприємство, установа, організація) також розробляє і здійснює свою фінансову політику, дотримуючись вимог чинного законодавства.

Виходячи з цього, можна визначити, що фінансова політика благодійних організацій — система заходів і методів, які використовуються для фінансового забезпечення благодійної діяльності та досягнення благодійної мети. Складові фінансової політики благодійних організацій:

- політика формування благодійних коштів;
- емісійна політика (випуск благодійних лотерей);
- політика у сфері управління благодійними ресурсами.

Принципи благодійної діяльності є основою практичної діяльності доброчинної організації. Шляхом дотримання принципів досягається адекватний стан внутрішнього і зовнішнього середовища організації. Ключові цінності, будучи об'єднаними в систему, утворюють філософію організації. Філософія відображає сприйняття організацією себе і свого призначення, головні напрями благодійної діяльності, створює основу вироблених підходів до управління й упорядковує свою

діяльність на основі загальних принципів благодійної діяльності, формує загальні та універсальні правила поведінки.

Організаційна культура є чинником, що дає можливість організації опосередковано впливати на ефективність управлінських рішень. Обґрунтованість системи відбору й оцінки організаційних рішень дає змогу здійснювати цілеспрямовану діяльність і швидше досягати відповідної мети.

Програма розвитку виконує функції планування, контролю і регулювання благодійної діяльності. Від того, наскільки досконалими є методи планування та управління процесами розвитку організації, обґрунтовані напрями благодійної діяльності та чітко сформульовані цілі, неабияк залежить ефективність цього виду діяльності.

Фінансові ресурси як чинник ефективності благодійної організації визначають можливість досягнення результату, адекватного поставленим цілям. Тоді, коли благодійні проекти не мають необхідної фінансової підтримки, ймовірність їхньої практичної реалізації та отримання ефекту незначна. Висока ефективність функціонування благодійної організації можлива за наявності необхідних ресурсів. Це також стосується й людського ресурсу, інформаційного та технічних засобів.

Ефективність благодійної діяльності може оцінюватися на рівні різних соціальних груп, і критерії її вимірювання для них різні. Не викликає сумніву також факт, що критерії ефективності завжди відображають цінності тих, хто оцінює, — будь то пересічні громадяни, журналісти, політики чи науковці. Кожна з цих груп висуває дещо різні критерії ефективності. Так, наприклад, науковці фокусують увагу на процесуальних індикаторах ефективності, а політики — на результатах діяльності.

На нашу думку, найкращою моделлю для вибору критеріїв ефективності є теорія Т. Парсонса, згідно з якою життєдіяльність соціальної системи залежить від успішності виконання нею чотирьох функцій, котрі можуть вважатися цілями її діяльності: адаптації, досягнення цілей, інтеграції та підтримання цінностей. Тому й критерії їхньої ефективності мають визначатися з огляду на це. До таких комплексних критеріїв доцільно віднести: ступінь узгодженості основних напрямів діяльності з іншими елементами соціального життя, внутрішню несуперечливість й позитивність наслідків цієї діяльності для всіх соціальних груп населення, якісний рівень надання відповідних послуг [6, с. 237].

Ефективність благодійної діяльності можна розуміти як ступінь задоволеності суспільства результатами цього виду діяльності та розглядати її крізь систему цінностей, що відповідають потребам суспільного життя.

У результаті еволюційного розвитку роль благодійних організацій підвищується, бо вони відповідають суспільним потребам. Український учений В. Косинський наголошував, що ті інститути суспільного життя, які не мають під собою фундаменту суспільних потреб та сил, змиваються історичною течією. Тривала історія існування благодійних організацій є свідченням ефективності їхньої діяльності для розвитку суспільства [3, с. 66].

Отже, ефективність діяльності благодійної організації — це її властивість, пов'язана зі здатністю організації формувати свої цілі з урахуванням зовнішніх і внутрішніх умов функціонування та до-

сягати необхідного результату шляхом використання соціально схвалених засобів.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що благодійність потрібно розглядати як складову фінансової політики та політики соціального зростання.

Саме тому першочерговим завданням фінансової політики нині є здійснення цілеспрямованих заходів із використанням різноманітних фінансових інструментів задля забезпечення суспільного добробуту її громадян:

- забезпечення умов для максимальної мобілізації фінансових ресурсів за рахунок різних джерел;

- сприяння розвитку благодійної діяльності з метою збільшення надходжень від цієї діяльності в державні цільові фонди;

- підвищення ефективності використання мобілізованих у державних цільових фондах благодійних коштів, дотримання суворой звітності про їх цільове використання;

- створення ефективної та дієвої системи використання матеріальних благодійних ресурсів закладами соціально-культурної (бюджетної) сфери;
- забезпечення зростання соціальних гарантій та підвищення рівня життя громадян.

Доцільно також виокремити ланки загальної структури надання благодійної допомоги в Україні: управлінська, організаційна, психологічна, матеріальна, грошова.

Результативність фінансової політики багато в чому залежить від того, якою мірою органи державного управління дотримуються основоположних адміністративних цінностей, притаманних демократичним устроєм, а також від якості аналізу проблеми й розроблених альтернатив. Можливості державного апарату в об'єктивному та ефективному аналізі суспільних проблем, що їх покликана розв'язувати державна політика, й розробці якісних альтернатив, як зауважують науковці, є доволі обмеженими політичною кон'юктурою, партійною належністю тих чи інших державних діячів, лобістським впливом тощо.

Тому цілком логічним і виправданим є залучення громадськості до процесу вироблення фінансової політики. Особливо це стосується такого потенціалу, як благодійні організації. Є. Тоффлер звертає увагу на потребу нового підходу до інституцій, що забезпечують самоорганізацію соціальної структури: «Розумне суспільство повинно забезпечити існування інституцій, які побудовані на добровільних засадах самоврядування, поряд із жорстко структурованими інституціями» [10, с. 291].

Добровільно сформовані громадські інститути, зокрема благодійні організації, діють на самоврядних засадах, служать інтересам усього суспільства, а їхня діяльність ґрунтується на вимогах закону, який визначає межі втручання держави.


На нашу думку, фінансова політика держави та благодійних організацій в основній своїй суті повинні збігатися, бо одна й друга мають спрямовуватися на досягнення суспільного благополуччя.

Сьогодні потрібно усвідомити, що для досягнення найбільшої соціально-економічної ефективності необхідно добиватися збігу інтересів держави та громадськості. Слід зазначити, що ринковий механізм, відкритий ще А. Смітом, знає закони поєднання всіх інтересів. Проте це механізм справжнього ринку, а не деформованого монстра (не зміг заплатити за електроенергію — від'єднають, не виплачують зарплату — ніхто не несе

відповідальності, не має грошей на лікування — помирай).

Тому, на наш погляд, гармонізувати ситуацію в суспільстві, відновити принципи солідарності між державою та членами суспільства можуть благодійні організації, які своїм прикладом мають спонукати до створення національного багатства, а в окремих випадках — до його добровільного повернення.

Водночас досвід фінансової діяльності благодійних об'єднань засвідчує необхідність проведення виваженої грошової політики сучасними благодійними організаціями, яка є важливим чинником їх подальшого існування.

В Україні необхідно сформувати міцну законодавчу базу для розвитку благодійних організацій, адже вони виконують вагомі соціальні функції і є важливим чинником розвитку суспільства. 

15



Джерела

1. Буздуган Я. Правова характеристика благодійності, благодійництва та благодійної діяльності // Віче. — 2011. — № 4. — С. 7; Електронний ресурс: режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2422/>
2. Василик О. Д. Теорія фінансів. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 480 с.
3. Горкіна Л. П. Нариси з історії політичної економії в Україні. — К.: Наукова думка, 1994. — 241 с.
4. Кириленко В. До питання про суть і функції фінансової політики держави // Світ фінансів. — 2007. — № 4(13). — С. 94–99.
5. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2001. — 240 с.
6. Парсонс Т. О. построении теории социальных систем: интеллектуальная автобиография / Система современных обществ. — М.: Аспект-Пресс, 1998. — С. 210–266.
7. Сидор І. Фінансова політика держави: теоретичні аспекти та практична реалізація в Україні // Світ фінансів. — 2009. — № 4 (21). — С. 44–53.
8. Система фінансового права: Матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (27–28 травня 2009 р., Одеська національна юридична академія). — Одеса: Фенікс, 2009. — 488 с.
9. Семчик О. О. Фінансова діяльність держави на сучасному етапі // Наше право. — 2008. — С. 106–110.
10. Тоффлер Є. Третя хвиля / Пер. з англ. — М.: ООО «Вид. АСТ», 1999.
11. Фінанси: Навч. посібник / За ред. В. І. Оспіщева. — К.: 2006. — 415 с.
12. Фінанси у запитаннях і відповідях / За заг. ред. О. Д. Данілова. — К.: Вид. дім «Комп'ютер-прес», 2006. — 444 с.
13. Фінансове право: Підручник / (Алісов Є. О., Воронова Л. К., Кадькаленко С. Т. та ін.); керізн. авт. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. — 2-ге вид., випр. й доп. — Х.: Консул, 1999.
14. Фінанси: Підручник / Юрія С. І. та ін.; за заг. ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. — К.: Знання, 2008. — 611 с.



Оксана ГАЄВСЬКА,
доктор філософських наук,
професор кафедри політології
і соціології
Київського національного
економічного
університету імені Вадима
Гетьмана

До проблеми реформування системи управління в Україні: забезпечити керівництво державою науковим знанням

Сучасне людство дедалі досконаліше організовується за допомогою власних управлінських можливостей, які постійно поглиблюються й розширюються завдяки досягненням цивілізації у сферах економіки, політики та культури. Відтак виникає своєрідний системний феномен, котрий має здатність органічно впливати на розвиток сучасного суспільства, покладаючись на нього як на один із вирішальних чинників організаційного процесу.

Сьогодні управлінські процеси мають загальнолюдський характер, адже існують такі соціальні системи, які на тому чи іншому рівні задовольняють потреби населення через розумнішу організацію суспільного життя. Демократичні форми обговорення питань соціальної самоорганізації та емоційне ставлення до них свідчать про те, що мільйони осіб долучилися до пошуку істини, яким у більш або менш трагічних формах тисячоліттями займалося людство.

Та в XX і XXI століттях відповіді на запитання, що нас хвилюють, ми шукаємо саме в науковому знанні з управління (насамперед про досконалішу соціальну, зокрема управлінську, організацію; про організаційне майбутнє людства), включаючи власні управлінські ідеали до своїх життєвих планів.

Отже, насамперед необхідне знання, яке створює найнадійніші гарантії пізнання. Таким надійним гарантом є знання науки управління та реальних механізмів функціонування останнього як певного соціального організму.

Наука управління має загальноцивілізаційний зміст, який не полягає в певній формі суспільного ладу, а лише констатує стан організації людського співжиття: її науково-договірне використання зв'язало науку управління з певним соціальним ладом. Звичайно, остання обставина не виключає загальноцивілізаційного підходу, однак він може передбачати лише певне конкретно-історичне бачення. Рівень соціального управління в нинішньому розвиненому світі — свідчення більших потенційних можливостей загальноцивілізаційного управлінського розвитку. Світ розвивається за власними законами самоорганізації. Її вищою відомою формою є суспільне самоврядування, найефективніший безпосередній вияв якого — суб'єктивна управлінська діяльність. Тому «на народному троні» має постійно перебувати управлінець, теоретик, філософ управління, соціальної організації.

Як відомо, у суспільстві поряд із матеріальним існує й духовне виробництво, до структури котрого також вхо-

дить наука управління. У її структурі міститься методологічна частина, що є основою управління різними видами виробництва, а також управління країною. І для того, щоб справді радикально змінити стан нашого суспільства, слід розвивати науку управління на державному рівні, однак не тільки в окремих галузях суспільної життєдіяльності, а й соціальне управління загалом як організаційну філософію українського будівництва.

І все ж існує проблема, яка полягає в тому, що багато управлінських акцій організаційного руху певних об'єктів стають (зовні з невідомих причин, а часто — і з відомих) каталізатором соціальної напруженості в академічному плані — через невідповідність реального соціального управління організаційному потенціалу суспільства, його економічним, культурним, особистісним і, в цілому, соціальним потребам та інтересам. Ця невідповідність супроводжує (здебільшого у трагічних формах) практично всю історію людства, а тому навіть нинішня демократія не розв'язала цієї проблеми.

Однією з причин існування такої невідповідності є відсутність так званого організаційного (системного) мислення, яке, хоча й було підкреслено соціумом та його свідомістю протягом історичного розвитку людства, сьогодні увійшло до демократичного простору, перетворившись, по суті, на визначальний чинник суспільного прогресу.

Це означає, що основною причиною цієї невідповідності в історичному та онтологічному сенсах є масове управлінське неумцтво. Навіть сьогодні, коли наука соціального управління вже практично створена, вона не стала об'єктом загального вивчення, хоча світова практика й підштовхнула українське суспільство до опанування одного з її найважливіших аспектів — менеджменту та певного виду її відтворення — соціального менеджменту. Тому завершення процесу загального організаційно-професійного опанування цієї науки передбачає системне бачення соціального управління як повної відповідності між