



## Правові та економічні засади організації діяльності благодійних об'єднань

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

9



Історичне минуле та сучасний розвиток людського суспільства свідчать, що майже кожен суспільний лад приділяв і приділяє увагу благодійній діяльності, обґрунтуванню та ефективній реалізації благодійних програм, організації благодійного руху.

Організація благодійної діяльності – це форми, методи, засоби формування та використання благодійних ресурсів, контроль за їхнім рухом із метою досягнення соціального ефекту. В основу організації благодійної діяльності покладено публічний інтерес.

Під публічним інтересом розуміють концентрований вираз загальносоціальних потреб і спрямувань, усвідомлені інтереси всього суспільства (що адекватно відображають його реальні потреби) як системної єдності, цілісності [9, с. 12]. З юридичного погляду, публічний інтерес характеризується певними нормативними ознаками, закріпленням його пріоритету, встановленням порядку і гарантій забезпечення, закріпленням способів охорони і заходів відповідальності [10, с. 6]. Суб'єктом (носієм) публічного інтересу виступає суспільство як органічне ціле. Державний апарат є не носієм, а представником (агентом) публічного інтересу. Будь-який інтерес має предметний характер. Публічність виражається не тільки в суб'єктах, а й у предметах публічного інтересу. Його предметом слугує те благо, яке необхідне для функціонування та розвитку соціальних груп [12, с. 24].

Публічний інтерес є законним (правовим інтересом), бо відображається в законодавстві, відповідає йому, охороняється й захищається на підставі закону уповноваженими суб'єктами. У юридичній доктрині під законним інтересом зазвичай розуміють дозволеність певної поведінки й пов'язують її із суб'єктивним правом. У такому значенні законні та публічні інтереси споріднені те, що і ті, і ці – це юридично значущі інтереси, задоволення яких ґрунтується на законі. Однак їхній зміст, реалізація та способи захисту різні. Законний інтерес захищається шляхом запобігання протиправним діям. Якщо законний інтерес є дозволеним (незабороненим) [7, с. 121], то публічний – вказує на обов'язок держави здійснювати відповідну цьому інтересу діяльність [12, с. 25]. Публічний інтерес переважає в діях владного суб'єкта, спрямованих, зокрема, й на залучення публічних доходів.

Як зазначає Н. Пришва, публічні доходи поділяються на: 1) податки; 2) інші платежі, що входять до складу податкової системи; 3) неподаткові обов'язкові платежі до бюджету (платежі, що не є складовими податкової системи); 4) обов'язкові платежі до позабюджетних централізованих фондів; 5) платежі, сплата яких ґрунтується на договорі; 6) добровільні надходження; 7) бюджетні кошти бюджетної установи [8, с. 196].

Як бачимо, добровільні надходження знайшли своє місце у складі публічних доходів, які формуються для задоволення публічного інтересу.

У фінансово-правовій літературі висловлюється думка, що не держава створює чи перетворює ті чи інші економічні відносини у фінансові, а публічний інтерес змушує державу регулювати частину грошового обігу імперативними методами, а не цивільно-правовими [5]. Пріоритет публічного інтересу в правовому регулюванні відносин щодо залучення публічних доходів зумовлює використання фінансово-правових інститутів із метою державного регулювання в цій сфері відносин [13, с. 21].

Оскільки формування бюджету, позабюджетного цільового фонду підпадає під сферу публічного інтересу, його забезпечення передбачає можливість застосування примусу з боку владного суб'єкта.

Ефективність усіх засобів вираження публічного інтересу забезпечується саме наявністю владних повноважень. До елементів, що визначають владні повноваження, Ю. Тихомиров відносить: 1) наявність уповноваженого суб'єкта. Представляючи державну владу й виконуючи покладені на них завдання та функції, ці суб'єкти наділені правами й іншими засобами вираження та втілення в життя державних інтересів; 2) власне повноваження – це «повеління», звернене до іншої сторони публічно-владних відносин; 3) забезпечення владного повноваження законом. Владні повноваження регулюються передовсім у конституціях та законах. Вимоги владного суб'єкта набувають правової форми. Надання їм нормативного характеру пов'язане з прийняттям суб'єктом владних повноважень правових актів, які обов'язкові до виконання [11, с. 138].

Суб'єктом, наділений компетенцією, є владний суб'єкт, який у межах, визначених законодавством, реалізує свої владні повноваження, спрямовані на забезпечення надходження коштів до публічних фондів.

Ми солідарні з думкою Р. Філоненка, котрий визнає, що досвід розвинених країн підтверджує необхідність поєднання діяльності державних структур, влади і всіх структур громадянського суспільства. Суспільний розвиток на сучасному етапі засвідчує тенденцію до розширення участі громадянських структур в управлінні різними сферами суспільного життя, а також їхній вирішальний вплив на процеси державотворення [14, с. 12].

Благодійна діяльність, як і інші види дозволеної діяльності, здійснюється через посередництво органів державного управління. Правове регулювання благодійної діяльності дістає розвиток і деталізацію в загальному та спеціальному законодавстві, правові норми якого регулюють якісно однорідні правовідносини.

Згідно зі ст. 36 Конституції громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [1].

Відповідно до ст. 131 Господарського кодексу України благодійною визнається недержавна організація, яка є юридичною особою та здійснює благодійну діяльність в інтересах суспільства або окремих категорій осіб без мети одержання прибутків від цієї діяльності [2].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» благодійною організацією визнається недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб. Відповідно до ст. 8 цього закону благодійна організація є юридичною особою та набуває права останньої з моменту її державної реєстрації [3].

На думку дослідниці О. Літвіної, діяльність благодійних організацій проявляється в конкретних правах та обов'язках, які надаються законом і відрізняють її від усіх інших об'єднань громадян. Учена зводить ці права до двох великих груп:

- 1) права координаційного характеру, а саме:
  - право самостійно вирішувати питання про надання благодійної допомоги дестинаторам;
  - право використовувати цільові пожертвування, надані благодійниками, на реалізацію благодійної програми відповідно до умов такого пожертвування;
  - право обмінюватися інформацією з фахівцями й відповідними організаціями інших країн;
  - право організувати збирання благодійних пожертвувань і внесків від юридичних та фізичних осіб, інших держав і міжнародних організацій;
  - право визначати форми, об'єкти, суб'єктів і обсяги благодійної допомоги;
  - право на створення відділень, філій, представництв;
  - право об'єднуватися в союзи, асоціації, що сприяють виконанню статутних завдань, створювані на добровільних засадах;
- 2) права універсальні, а саме:
  - право на здійснення господарської діяльності;
  - право на заняття фінансовою діяльністю;
  - право мати майно у власності [6, с. 112].

На нашу думку, важливий вплив на організацію благодійної діяльності мають:

- 1) державна політика та її складові: правова, фінансова, соціальна, тощо;
- 2) стан законодавства;
- 3) економічні особливості держави та соціальні умови;
- 4) організаційно-правова форма благодійної діяльності;
- 5) активна діяльність суспільної людини;
- 6) управління діяльністю;
- 7) суспільна думка (громадянська позиція).

Реалізація благодійними організаціями поставлених завдань полягає в належній організації ефективного управління її фінансово-господарською діяльністю. Зважаючи на це, управління слід розглядати як процес, пов'язаний із досягненням певних завдань, котрий за своєю природою є серією безперервних взаємопов'язаних дій – управлінських функцій, кожна з яких також є процесом і важливим елементом для досягнення ефекту [4, с. 65].

Відповідно до ст. 17 Закону «Про благодійництво та благодійні організації» управління благодійною організацією здійснюється на колегіальній основі, оскільки вищий орган управління може бути тільки колегіальним – загальні збори, з'їзд, конференція [3]. Отже, у сфері управлінської діяльності в межах благодійної організації виключається можливість одноособовості, за якої вирішальне значення має суб'єктивна воля посадової особи, котра одноособово керує відповідною організацією. Як досить слушно зауважує В. Чепурнов, встановлений законом принцип колегіальності управління благодійною організацією певною мірою обме-

жує свавілля осіб, які керують нею, оскільки основу адміністративно-розпорядчої діяльності в даному випадку становить не суб'єктивна воля окремої особи, а загальна воля тих, хто утворює вищий керівний орган організації та бере участь у його роботі [15, с. 74].

Згідно з ч. 2 ст. 17 Закону «Про благодійництво та благодійні організації» до компетенції вищого органу управління благодійної організації належать такі питання: затвердження статуту (положення) благодійної організації, внесення до нього змін та доповнень, обрання виконавчого та контрольного органів благодійної організації, затвердження благодійних програм, визначення основних напрямів діяльності благодійної організації, прийняття рішення про реорганізацію та ліквідацію благодійної організації та вирішення інших питань, що передбачені статутом (положеннями) про благодійну організацію [3].

Необхідно зауважити, що управлінська діяльність – це не просто сукупність послідовних дій, а циклічний процес, який повторюється. Управлінську діяльність як циклічний процес можна розглядати з трьох позицій: структури, змісту (функцій) і процесу.

З позиції структурного підходу управлінський цикл містить такі стадії: 1) прийняття управлінського рішення; 2) реалізація управлінського рішення; 3) контроль за реалізацією прийнятого рішення.

З позиції процесу управлінський цикл складається з таких фаз: 1) цілеутворення; 2) визначення ситуації; 3) виявлення проблеми; 4) вибір і прийняття рішення; 5) організація виконання рішень; 6) реалізація рішень; 7) аналіз результатів виконання рішень; 8) контроль за виконанням рішень; 9) контроль за реалізацією рішень.

З позиції функціонального підходу управлінський цикл містить такі функції: 1) планування; 2) організація; 3) регулювання; 4) мотивація; 5) контроль; 6) облік; 7) аналіз [4, с. 67].

Функція планування передбачає прийняття рішення про те, якою повинна бути мета благодійної діяльності й що необхідно зробити для її досягнення.

Інакше кажучи, планування – це один із засобів, за допомогою якого апарат управління забезпечує єдність зусиль усіх членів організації для досягнення поставленої мети.

Регулювання – це процес усунення відхилень. Реально в процесі благодійної діяльності неможливо уникнути появи відхилень від планів, що призводить до певних структурних зрушень. Регулювання благодійної діяльності має на меті усунення можливих відхилень. На практиці застосовуються добре налагоджені методи управління в разі відхилень.

Завданням функції мотивації є забезпечення виконання благодійними організаціями обов'язків відповідно до поставленої мети.

Контроль забезпечує реальне досягнення благодійною організацією своєї мети та завдань. Нині виокремлюють три аспекти управлінського контролю:

- 1) визначення конкретної мети, досягнення якої пов'язується зі строковістю;
- 2) оцінка досягнутого за певний період та його порівняння із запланованими результатами;
- 3) виявлення причин розбіжностей, що виникають у процесі діяльності.

Можна виокремити три види контролю: попередній, поточний та наступний. Попередній контроль, головним засобом якого є фінансове забезпечення благодійної діяльності, здійснюється на стадії планування. Поточний – тісно взаємопов'язаний із процесом регулювання в момент реального втілення запланованих рішень. Наступний – здійснюється з метою зіставлення результатів благодійної діяльності з раніше прийнятими планами, що за потреби дає змогу вносити зміни в планування та організацію благодійної діяльності.

Функція обліку (оперативного, бухгалтерського та статистичного) відображає результати діяльності й забезпечує отримання даних про фактичний стан об'єкта управління за відповідний період.

Якщо облік забезпечує інформацією, то економічний аналіз за своїм призначенням має надавати їй форму,



необхідну для прийняття рішень. Економічний аналіз як функція управління передбачає оцінку внутрішніх і зовнішніх чинників ситуації, що склалася, загальних тенденцій розвитку економічних процесів, можливих резервів підвищення ефективності діяльності. Аналіз за своїм змістом передбачає оцінку ступеня виконання плану за всіма показниками, оцінку здійснення оперативного виконання плану, впливу негативних чинників та шляхів їх усунення.

П'ять основних функцій управління мають загальну рису: їхнє виконання потребує прийняття рішень. Завданням доповнювальних функцій (таких, як облік та аналіз) є забезпечення обліковою та аналітичною інформацією процесу прийняття управлінських рішень у розрізі всіх п'яти управлінських функцій [4, с. 69].

В основі прийняття управлінських рішень лежать знання, осмислення й досвід минулого. Обирається варіант рішення, який був найуспішнішим у попередній період. Але цей спосіб неможливо використати, приймаючи нові управлінські рішення для забезпечення високого рівня ефективності діяльності благодійної організації.

Варто виокремити етапи прийняття управлінських рішень благодійною організацією:

- визначення управлінського завдання;
- попереднє формулювання мети;
- збирання необхідної інформації;
- аналіз інформації;
- визначення першочергових характеристик проблеми з урахуванням обмежень;
- уточнення мети й критеріїв управління, остаточне їх формування;
- обґрунтування й побудова моделі проблемної ситуації;
- вироблення альтернативних варіантів розв'язання проблеми;
- економічне обґрунтування вибраного рішення;
- узгодження рішення з органами управління та виконавцями;
- оформлення й затвердження рішень згідно з нормативно-правовими актами;
- організація виконання рішень;
- контроль за виконанням рішень;
- стимулювання підвищення ефективності використання ресурсів.

Системний підхід під час прийняття благодійною організацією управлінських рішень дає змогу визначити структуру проблеми, систему її розв'язання, взаємозв'язки компонентів системи й черговість їх здійснення. Управлінські рішення мають бути ефективними, тобто задовольняти інтереси не лише окремих осіб, а й суспільства загалом (публічний інтерес), і реальними для реалізації.

Контроль як функція управління — це система спостереження й перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою встановлення відхилення його від заданих параметрів.

Відповідно до ч. 4 ст. 17 Закону «Про благодійництво та благодійні організації» наглядова рада здійснює розпорядчі та контрольні функції в благодійній організації.

На нашу думку, ст. 17 потребує вдосконалення, бо призводить до труднощів і непорозумінь під час визначення та розмежування функцій і компетенцій органів управління, що негативно позначається на діяльності благодійної організації, а також залишаються до кінця не вирішеними питання, які стосуються порядку створення та компетенції наглядової ради як контрольного органу.


Як функція управління, контроль об'єктивно необхідний. Він спрямовує процес управління згідно зі встановленими ідеальними моделями, контролюючи поведінку підконтрольного об'єкта.

Контроль і перевірка виконання починаються з вивчення управлінського рішення, яке супроводжує процес складання конкретної програми дій. А результат найповніше виявляється на стадії фактичного виконання рішення. Завершуючи певний процес управління, контрольна діяльність створює сприятливу перспективу для

нового управлінського циклу. У процесі контролю виявляють: якість самого управлінського рішення; ефективність організаційних заходів, яких було вжито до його виконання; відповідність організації щодо заняття таким видом діяльності, як благодійність.

У контролі як функції управління яскраво проявляється його інформаційна та корекційна суть. Контроль є універсальним засобом одержання інформації каналами зворотного зв'язку. Без механізму зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом процес управління втрачає чіткість і цілеспрямованість. Аби успішно управляти, той, хто керує, повинен знати результати свого управлінського впливу на об'єкти управління. Контроль дає змогу добувати оперативну інформацію, яка об'єктивно відтворює стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їхньої діяльності прийнятій програмі; виявити недоліки рішень, які приймають організації.

Отже, під час затвердження благодійних програм, розробки статутів необхідно чітко сформулювати цілі благодійної організації та очікуваний результат, який має бути оцінений з точки зору правового, економічного та соціального ефекту.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що ефективність організації благодійної діяльності залежить від вираженої державної політики, якісної нормативно-правової основи, національної стратегії соціально-економічного розвитку країни. 

## Джерела

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254/96-ВР (зі змінами та доповненнями) // ВВР. — 1996. — № 30. — С. 142.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV (зі змінами та доповненнями) // ВВР. — 2003. — № 18,19—20, 21—22. — С. 144.
3. Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16. 09. 1997 р. № 531/97-ВР // ВВР. — 1997. — № 46. — С. 292.
4. *Безгубенко Л. М.* Професійна етика фінансиста: Навчально-методичний комплекс / Я. М. Буздуган, В. Г. Дем'янишин, П. М. Рендович. — Тернопіль, 2007. — 174 с.
5. *Запольский С. В.* О предмете финансового права // Изв. высш. уч. заведений. Правоведение. — 2002. — № 5. — С. 9—11.
6. *Літвіна О. Ю.* Правове положення благодійних організацій в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. — Харків, 2003. — 187 с.
7. *Матузов Н. И.* Правовая система и личность. — Саратов, 1987. — С. 120—123.
8. *Пришва Н. Ю.* Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: Монографія. — К.: КНТ, 2008. — 200 с.
9. *Рабинович П. М.* Приватне й публічне в природно-му праві та українському законодавстві // Юридична Україна. — 2004. — № 6. — С. 11—15.
10. *Тихомиров Ю. А.* Публічно-правове регулювання: динаміка сфер і методів // Журнал російського права. — 2001. — № 5. — С. 6—7.
11. *Тихомиров Ю. А.* Публічне право. — М., 1995. — С. 138—139.
12. *Тотьєв К. Ю.* Публічний інтерес в правовій доктрині й законодавстві // Государство и право. — 2002. — № 9. — С. 24—25.
13. *Химичева Н. И.* Финансовое право: федеральные и региональные аспекты развития // Изв. высш. уч. заведений. Правоведение. — 2002. — № 5. — С. 21—24.
14. *Філоненко Р.* Демократизація українського суспільства — засаднича складова входження України до простору Європи // Віче. — 2011. — № 2. — С. 9—12.
15. Правовий статус благодійних установ та товариств за законодавством України: Дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2004. — 175 с.

