

Дмитренко Олена Анатоліївна

## Перспективи фінансової незалежності неурядового сектору України

УДК 323.2

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-3.7>

Дмитренко Олена Анатоліївна  
аспірантка відділу теоретичних і прикладних проблем політології Інституту політичних та етнопольтичних досліджень імені І.Ф. Кураса Національної академії наук України  
вул. Генерала Алмазова, 8, Київ, Україна

*Проблема фінансової незалежності неурядового сектору залишається доволі дискусійним питанням, оскільки фінансова спроможність з одного боку та неупереджена діяльність організації з іншого вимагають від сектору гнучкості, а від дослідників – об'єктивності. У будь-якому разі балансування між двома важливими аспектами діяльності третього сектору потребує особливої уваги, оскільки ефективність роботи та перспективи розвитку неурядових організацій прямо залежні від пошуку справедливих і дієвих рішень питання. З метою оцінки тенденцій і перспектив розвитку фінансової незалежності НУО в дослідженні аналізується один із найбільш неупереджених способів самозабезпечення функціонування НУО – вихід їх у площину публічних закупівель. Враховуючи великий набір емпіричних даних, зібраних для статті, можливо визначити, що зміцнення позицій НУО на ринку торгівлі з державою має позитивні тенденції та сприятиме вже найближчими роками перебудові сектору та його посиленню. Зокрема, до таких висновків спонукає щорічне збільшення кількості НУО, які беруть участь у закупівлях, а також підвищення відсотка успішних торгів, що в сукупності свідчить не лише про нарощування кількісних показників, але також про професіоналізацію НУО, зокрема, в сфері фінансового менеджменту та відповідальності перед державою. У процесі дослідження встановили, що перспективи розширення пропозиції послуг для населення від неурядових організацій виходять за межі сфери соціального обслуговування, фіксуючи факти організації третім сектором послуг у сфері культури, консультування, освіти, аналітики тощо. Ця тенденція є порівняно новою для українських реалій, яка досить швидко розвивається.*

*У межах дослідження основою емпіричної бази стали відкриті бази даних, а також електронні інструменти, які агрегують і зберігають інформацію про всі закупівлі, проведені в державі за бюджетні кошти. Тож усі числові дані, використані в тексті статті та для формування діаграм і таблиць, зібрані та зведені за допомогою електронного інструменту бігрозого. Нині такі інструменти дають змогу безперешкодно проводити періодичний моніторинг стану фінансових відносин третього сектору з державою, що сприяє вчасному виявленню проблемних аспектів і коригуванню відповідної політики.*

**Ключові слова:** неурядовий сектор, громадська організація, благодійна організація, фінансова спроможність, сервісні НУО.

**Вступ.** Питання фінансування неурядових організацій в Україні сьогодні залишається досить дискусійним, є низка факторів, які під час розгляду під різними кутами зору виступають доволі неоднозначними. З одного боку, одна з базових характеристик сектору – його неприбутковість, а отже, відсутність підприємницького мотиву в діяльності. З іншого боку, неурядові організації сьогодні доволі часто виступають провайдером послуг для населення і держави, організація яких має свою вартість, а відповідно, повинна оплачуватись, щоб НУО могли їх провадити. Протягом останніх п'яти років на законодавчому рівні було ухвалено низку нормативних актів, які, зокрема, полегшили доступ неурядових організацій до українського ринку. Одним із основних таких документів став Закон України «Про публічні закупівлі» 2015 року. Це сприяло поступовому виходу НУО на ринок, насамперед послуг, утім, практика показує, що нині участь неурядових організацій у публічних закупівлях не обмежується звичними для сектору послугами із правової допомоги, соціальної роботи, а є набагато ширшою. Перспективу зміцнення позицій третього сектору як учасника публічних закупівель досліджено не досить, тож нині складно

спрогнозувати, наскільки це є позитивним феноменом для третього сектору.

**Мета та завдання.** Дослідити практику та тенденції участі неурядових організацій у публічних закупівлях, а також ставлення замовників (передусім органів влади) до НУО як фінансових партнерів. Це дасть змогу сформуванню досить детальний портрет фінансово-господарської спроможності сектору, а також оцінити перспективи його зміцнення у найближчі роки.

**Методи дослідження.** Для дослідження використали метод нормативного аналізу задля вивчення законодавчих можливостей та обмежень участі НУО у публічних закупівлях. Метод порівняльного та ретроспективного аналізу використали під час вивчення відкритих даних із метою визначення особливостей і тенденцій публічних закупівель за участі організацій третього сектору.

**Результати.** У дослідженнях неурядового сектору в контексті реформування сфери публічних закупівель академічне середовище більшою мірою зосереджується на питаннях виконання ним контролювальної функції. Перш за все цікавість до цього аспекту викликає створена невдовзі після запуску самої системи електронних закупівель спільнота громадського моніторингу Dozorro.

За своєю природою спільнота є коаліцією громадських організацій, які спеціалізуються на виявленні порушень під час проведення закупівель за бюджетні кошти та допомозі контролювальним органам у ліквідації цих порушень. Нині можна говорити про те, що ця спільнота є однією з найбільш дієвих коаліцій НУО, результативність якої можливо виміряти, оскільки організації працюють із закупівлями за допомогою спеціально створеного електронного інструменту. Тобто можливо безперешкодно переглянути інформацію про те, які конкретно дії організація зробила та до яких результатів це призвело. У цьому аспекті прецедент діяльності спільноти дослідники розглядають як успішний кейс у сфері реалізації громадськістю контролювальної функції, як один із найбільш дієвих інструментів залучення громадськості до антикорупційної діяльності, а також із погляду інституціоналізації як одну з успішних практик мережування НУО. Дослідження всіх згаданих напрямів є досить новими, втім, популярними на теренах багатьох наук, зокрема економіки, політології, юриспруденції тощо. Серед вітчизняних учених феномен спільноти громадського моніторингу в різних контекстах досліджують І. Ткачук, О. Костенко, Л. Поліщук, А. Білецький, Г. Доценко, Л. Чолій тощо. Менш популярним аспектом досліджень є вивчення НУО в системі публічних закупівель не як допоміжного механізму контролю, а як повноцінного учасника ринку публічних закупівель, який на ряду з бізнесом може бути партнером держави в її забезпеченні потреб населення. З одного боку, неурядовий сектор за своєю природою є неприбутковим, що також закріплено українським законодавством. Зокрема, згідно із Законом України «Про громадські об'єднання» вони є непідприємницькими товариствами, які працюють без мети отримання прибутку [2]. Тож, відповідно, і податковий кодекс визначає, що громадські організації можуть бути віднесені до неприбуткових організацій та не бути платником податку на прибуток [3]. Водночас статусу неприбутковості організація має набути самостійно та при цьому повинна відповідати низці вимог законодавства, щоб його отримати та зберігати. Насамперед у своїй роботі НУО не має керуватися метою отримання прибутку. Це не означає, що неурядова організація не має права отримувати кошти як плату за сервіси чи роботи, які виконує на замовлення (зокрема, держави). Утім, усі ресурси, які НУО отримує таким шляхом, мають спрямовуватися на статутну діяльність організації та не можуть бути розподілені між членами або засновниками. Ця умова також зображена у ст. 133 Податкового кодексу України. У такому разі вимоги законодавства повною мірою відповідають характеру діяльності та мотивам створення неурядової організації. В ідеальній моделі функці-

онування третього сектору діяльність кожної без винятку організації спрямована на благо суспільства, а отже, усі ресурси, які залучаються, використовуються задля створення сервісів, послуг, рішень, продуктів тільки для громад. У такому аспекті розглядає неурядовий сектор лєвова частина науковців – як вітчизняних, так і зарубіжних. Аналогічної думки притримуються й самі НУО та організації, які вкладають ресурси у їх розвиток. Для прикладу, Світовий банк у своїх публікаціях використовує визначення НУО, яке, зокрема, акцентує на їхньому альтруїстичному характері існування. В одному зі своїх видань наприкінці 90-х років фахівці Банку визначали НУО як «приватні організації, які полегшують страждання, адвокатують інтереси бідних, займаються захистом навколишнього середовища, наданням соціальних послуг і сприяють розвитку громад» [5]. Схожих поглядів притримуються й сучасні зарубіжні дослідники. Для прикладу, Д. Льюїс, Н. Каздзи та С. Темудо у своїй недавній книзі зазначають, що Світовий банк досить плідно співпрацює з організаціями третього сектору, їхню участь зазначили у 82 % програм, які фінансуються банком у всьому світі [4].

Однозначно на практиці такої ідеальної моделі немає. Час від часу в країні з'являються недобросовісні організації, які, прикриваючись своєю громадською діяльністю, отримують статус неприбутковості та використовують його з метою ухилення від сплати податків і власного збагачення. Такі прецеденти не залишаються непоміченими та впливають на громадську думку та погіршення ставлення населення до неурядового сектору, що, як наслідок, змушує й академічну спільноту ставити під сумнів роль і необхідність розвитку третього сектору. Одним із прикладів цього є робота вітчизняного науковця В. Дементова, який у своїй статті «Громадські організації в Україні: вплив на прийняття соціально-відповідальних рішень», пропонуючи класифікацію організацій із 5 видів, у жодному випадку не розглядає організації третього сектору як спільноту, яка продукує сервіси для населення або виступає посередником між державою та суспільством в інтересах останнього. Отже, сутність і природа діяльності НУО зводиться до 5 сенсів:

- ГО-сателіти (підтримують партійні інтереси);
- іміджеві ГО (для формування іміджу конкретного політичного або бізнес-діяча);
- ГО «грантоїди» (для збагачення вузького кола людей);
- «диванні» ГО (для реалізації політичної або комерційної мети);
- професійні ГО (захист прав вузького кола людей, де-факто профспілки) [1].

Тобто випадки появи недобросовісних НУО розглядаються не як виняток, а як правило, за яким діє сектор загалом. Утім, сьогодні ми маємо доволі

велику кількість прикладів організацій, союзів і цілих коаліцій НУО, які демонструють свою позитивну роль і результати діяльності яких можливо перевірити та виміряти. Одним із прикладів є безпосередньо описана вище спільнота Dozorro, утім, окрім неї, уваги заслуговують також сервісні НУО, діяльність яких полягає в наданні населенню юридичних, психологічних, соціальних, освітніх і навіть медичних послуг. Часто робота таких організацій зосереджується на окремих групах людей, які мають складнощі з доступом до послуг, що забезпечуються державою, або їхньою якістю. На третьому десятиріччі незалежності нашої країни вже можливо спостерігати не поодинокі випадки існування таких НУО, а базову інституційну структуру сервісного обслуговування громадян третім сектором. Водночас характерною особливістю становлення цього феномену виступає сприяння з боку держави, що відбивається в розширенні прав і можливостей НУО реалізувати себе як провайдера послуг через організацію відповідного нормативного підґрунтя. Насамперед досліджень варті закони України «Про публічні закупівлі» та «Про соціальні послуги», у сукупності саме вони закладають нормативну базу оформлення системи неурядового обслуговування громадян.

Перший нормативний акт визначає можливість участі в публічних закупівлях організацій незалежно від їхньої організаційно-правової форми, а отже й неурядових організацій на умовах, рівних з іншими учасниками ринку. Теоретично неурядові організації можуть бути постачальниками товарів, робіт і послуг, проте, вдаючись до мети діяльності більшості з них, характерно, що основним сегментом ринку для них став ринок послуг. Другий згаданий нормативний акт регулює систему організації надання соціальних послуг, в основі якої також закладено перехід до конкурентного середовища надавачів. Практичне використання обох нормативних актів у результаті має збільшити конкуренцію навколо організації соціального забезпечення загалом і серед НУО зокрема. Як результат, це має

відкрити нові перспективи шляхом стимуляції підвищення якості послуг, розширення їхнього спектра, а також виникнення необхідності у зміцненні організаційної структури організацій та професіоналізації кадрів. Підтвердженням гіпотези про поступове збільшення пропозиції послуг різного характеру, насамперед соціальних із боку НУО в останні роки, є відкриті дані системи електронних закупівель. Аналіз даних про проведені через електронну систему закупівлі показав, що станом на сьогодні співвідношення участі НУО у закупівлях товарів і послуг становлять 20 % на 80 %, де лівова частка випадає на останні. За результатами їх аналізу ми встановили, що попри те, що неурядові організації досі становлять невелику частину серед усіх учасників ринку, щорічно кількість їх контрактів із державою на надання послуг зростає.

З даних таблиць бачимо, що протягом останніх трьох років у системі збільшувалася кількість НУО, які реєструються та беруть участь у закупівлях. Дещо поменшала кількість закупівель, у яких узяли участь ГО у 2019 році, порівняно з попереднім, проте збільшення вартості договорів та учасників може свідчити про перехід замовників до використання багатолотових закупівель або оптимізації потреб у послугах. У 2020 році можемо спостерігати суттєве зростання й кількості закупівель, де НУО взяли участь і обсяг укладених договорів. Наприклад, у 2020 році третій сектор шляхом участі в публічних закупівлях уклав договорів із державою та місцевими структурами загальною вартістю у 252,3 млн грн. Окрім того, показник кількості учасників щодо кількості закупівель свідчить про системність участі НУО у закупівлях. Отже, у середньому підрахунку у 2020 році одна організація брала участь у трьох закупівлях, що свідчить про нарощування потенціалу НУО як повноправного партнера держави в цій сфері.

Серед предметів закупівель популярними залишаються послуги у сфері культури та спорту; охорони здоров'я; соціальні послуги; послуги із професійної

Таблиця 1

**Участь неурядового сектору в публічних закупівлях (громадські організації, об'єднання, спілки)**

Рік	Кількість учасників – НУО (од.)	Кількість закупівель за участі НУО (од.)	Сума договорів (млн грн)
2018	201	843	94,4
2019	246	761	100,9
2020	367	1065	134,5

Таблиця 2

**Участь неурядового сектору в публічних закупівлях (благодійні організації, товариства, фонди)**

Рік	Кількість учасників – НУО	Кількість закупівель за участі НУО	Сума договорів (млн грн)
2018	49	87	32,3
2019	88	167	78,5
2020	82	225	117,8

## Участь НУО у закупівлях

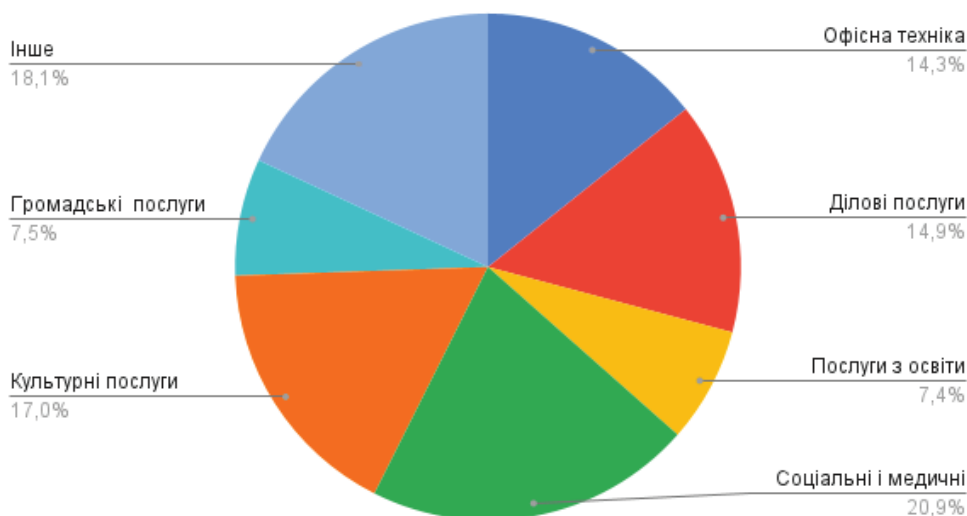


Рис. 1. Розподіл участі НУО в закупівлях за їхнім предметом

\*Інше – 32 категорії предметів закупівель, кількість лотів за участю НУО в яких становить менш як 3% для кожної

перепідготовки та інше навчання; робота з безпритульними тваринами; консультаційні послуги в різних галузях, а також дизайн і маркетинг тощо.

З діаграми бачимо, що найпопулярнішими послугами, організацію яких пропонують на ринку організації третього сектору, є послуги у сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення, культури та спорту, а також ділові послуги. До останньої категорії належать юридичні, консультаційні, маркетингові послуги, а також послуги у сфері аналітики й досліджень. Загалом же ми бачимо, що неурядові організації нині беруть участь не лише в тих закупівлях, які передбачають розв'язання питань громади на тій чи іншій території, але долучаються також і до роботи окремих комунальних/державних структур в організації тих чи інших сервісів безпосередньо для них. У цьому аспекті ми можемо припустити фактор збільшення довіри державних/комунальних структур до НУО, яка знаходить відбиток у замовленнях фахових послуг, пропозиція на які на ринку й без того досить широка саме серед неурядових організацій.

Висновки. В останні п'ять років становище неурядового сектору в Україні в аспекті здобуття фінансової незалежності суттєво поліпшилось. У створенні сприятливого середовища не останню роль відіграла й держава. Створення законодавчого підґрунтя, а насамперед ухвалення законів «Про публічні закупівлі» та «Про соціальні послуги» дали змогу третьому сектору зайняти на ринку власну нішу. Залишається дискусійним питання про балансування НУО між статусом неприбутковості й участю у фінансово-господарській діяльності, проте розв'язання цього питання більшою мірою залежне від обсягів і характеру такої діяль-

ності. Однак спроможність НУО будувати партнерські відносини з державою та брати на себе відповідальність за якість життя населення виступає позитивним фактором інституціоналізації сектору. Нині частішають прецеденти участі НУО у публічних закупівлях та, як результат, організації третім сектором тих чи інших сервісів для громад, що в перспективі вже найближчим часом дасть змогу оцінити оптимальність побудови такої моделі взаємовідносин «держава – НУО – населення».

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Дементов В. Громадські організації в Україні: вплив на прийняття соціально-відповідальних рішень. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 4. С. 452–457.
2. Про громадські об'єднання : Закон України в ред. від 22 червня 2012 р. № 4572-VII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
3. Податковий кодекс України в ред. від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
4. Lewis D., Kanji N., Themudo N. Non-governmental organization and development. London : Routledge, 2020. 272 p.
5. Malena C. Working with NGO. Practical guide operational collaboration between the World Bank and NGO, Washington DC, 1995. 136 p.

### REFERENCES:

1. Dementov V. (2010) Hromadski orhanizatsii v Ukraini: vplyv na pryiniattia sotsialno-vidpovidalnykh rishen [Public organizations in Ukraine: influence on socially responsible decisions]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 4, pp. 452-457 [in Ukrainian].

2. Pro hromadski obiednannia vid 2012 [On the public associations from 2012]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> [in Ukrainian].

3. Podatkovyi kodeks Ukraine vid 2010 [Tax code of Ukraine from 2010]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> [in Ukrainian].

4. Lewis D., Kanji N., Themudo N. (2020) Non-governmental organization and development. London: Routledge, 272 p. [in English].

5. Malena C. (1995) Working with NGO. Practical guide operational collaboration between the World Bank and NGO, Washington DC, 136. [in English].

## Prospects of financial independence of the non-governmental sector of Ukraine

Dmytrenko Olena Anatoliivna

Postgraduate Student at the Department of Theoretical and Applied Problems of Political Science

Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine

Almazova str., 8, Kyiv, Ukraine

*The issue of the financial independence of the non-governmental sector remains quite debatable, as the financial capacity of the organization and the impartiality of the organization, on the other, require flexibility from the sector and objectivity from researchers. In any case, balancing between two essential aspects of the third sector requires special attention, as the effectiveness and prospects of non-governmental organizations are directly dependent on finding reasonable and practical solutions. In order to assess the trends and prospects for the development of financial independence of non-governmental organizations, this study analyzes one of the most unbiased ways of self-sufficiency of non-governmental organizations—their entry into the plane of public procurement. Given the large set of empirical data collected for this article, it is possible to determine that strengthening the position of non-governmental organizations in the trade market with the state has positive trends and will contribute to the restructuring of the sector in the coming years and its strengthening. In particular, such conclusions are prompted by the annual increase in the number of non-governmental organizations involved in procurement and an increase in the percentage of successful bidding, which indicates increasing quantitative indicators and the professionalization of non-governmental organizations, at least in financial management and accountability. This trend is relatively new for Ukraine realities, which has been developing quite rapidly for last five years. In the framework of this study, the basis of the empirical database was open databases and electronic tools that aggregate and store information about all purchases made in the state for budget funds. Therefore, all data used in the text, tables and diagrams were collected and summarized using the electronic tool biprozorro. At present, such tools will allow for periodic monitoring of the state of financial relations of the third sector with the state, which will allow identifying problematic aspects on time and adjusting the relevant policies.*

**Key words:** non-governmental sector, public organization charitable organization, financial capacity, service NGOs.