

### Анотація

*Панасюк В. Н.* Принципы и формы взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества из реализации государственной молодежной политики. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению принципов и форм взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества в ювенальной сфере.

*Ключевые слова:* молодежная политика, государственная молодежная политика, органы государственной власти, реализующие государственную молодежную политику, институты гражданского общества, принципы и формы взаимодействия.

### Summary

*Panasuk V.* Principles and forms of co-operation of organs of power and institutes of civil society from realization of public youth policy. — Article.

The article is devoted consideration of principles and forms of co-operation of public and institutes of civil society authorities in a juvenile sphere.

*Keywords:* youth policy, public youth policy, public authorities, realizing a public youth policy, institutes of civil society, principles and forms of co-operation.

УДК 342.553(477):364

*К. К. Кулі*

### ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИРОДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Прошло майже одинадцять років, як в Україні став використовуватися термін «соціальне замовлення». Взагалі-то перші розмови про соціальне замовлення з'явилися раніше, в 1996 році, коли А. С. Крупнік — директор Одеського суспільного інституту соціальних технологій у складі Одеської асоціації милосердя за підтримкою Асоціації підтримки громадянських ініціатив «Ковчег» почали розробляти проект Положення про соціальне замовлення, але реально застосовувати механізм соціального замовлення, як механізм залучення некомерційних організацій до вирішення соціальних проблем, почали з 2000 року, коли у серпні Одеська міська рада прийняла Положення про соціальне замовлення в м. Одесі [1] та пакет робочих документів для його впровадження.

Але насправді історія соціального замовлення в Одесі сягає ще на початок XIX століття. Так, одна з перших громадських організацій Росії — Одеське жіноче товариство, створене у 1829 році княгинею Є. К. Воронцовою, спираючись на фінансову підтримку своїх відомих попечителів, тісно співпрацювало з Одеським муніципальним управлінням соціального захисту (у той час воно інакше називалося). Вже у 1852 році в Одесі діяло близько 200 благодійних організацій — більше, ніж у будь-якому іншому місті України. Ці організації взяли на себе піклування про безпритульних дітей, інвалідів, жебраків, бідних студентів, одиноких матерів [2, 13].

Незважаючи на майже сторічну «російсько-українську» історію соціального замовлення, зараз не має законодавчого закріплення терміна «соціальне

замовлення», як і не має єдиного теоретико-практичного підходу до визначення природи і поняття соціального замовлення.

Так, визначення соціального замовлення регламентовано локальними актами правового регулювання в українських містах, а саме Положенням про соціальне замовлення в містах: Одесі, Києві, Боярці, Луцьку, Харкові, Сімферополі, Донецьку, Дніпропетровську, Миколаєві та ін. Наприклад, в Положенні про соціальне замовлення в м. Одесі соціальне замовлення розглядається як комплекс заходів організаційно-правового характеру з розробки та реалізації соціальних проектів за рахунок бюджетних коштів та інших джерел шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсних засадах.

Там же, окрім соціального замовлення як комплексу заходів організаційно-правового характеру з розробки та реалізації соціальних проектів, передбачається визначення соціального замовлення як організаційно-правової форми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з некомерційними організаціями (п. 1.3 Положення) та соціального замовлення як механізму вирішення соціальних проблем (п. 1.5 Положення). Тобто визначень надається багато, але сутність у всіх єдина — підвищення ініціативи серед населення та надання соціальних послуг адресату, тобто конкретній людині. Спробу довести ці судження ми зробимо пізніше, а зараз пропонуємо з'ясувати природу соціального замовлення.

Якщо говорити про природу соціального замовлення, то перше, що спаде на думку, буде соціальна природа соціального замовлення. Про це свідчать такі аргументи.

По-перше, це впливає з самої назви «соціальне замовлення» (від лат. *social* — суспільний; соціальний). По-друге, виходячи з визначення, наданого Положенням, соціальне замовлення спрямоване на вирішення соціальних проблем людей, які в силу певних обставин потребують допомоги. До того ж метою соціального замовлення є задоволення соціальних потреб цільової соціальної групи шляхом вирішення соціальної проблеми чи комплексу соціальних проблем (п. 1.2 Положення). Тобто у даному випадку нас турбує бажаний соціальний результат, тобто надання конкретних адресних соціальних послуг населенню. По-третє, знову ж таки з огляду на визначення соціального замовлення, воно здійснюється некомерційними організаціями, тобто громадськими та благодійними організаціями, які створюються та діють відповідно до законів України «Про об'єднання громадян» та «Про благодійництво та благодійні організації», а також для випадків міського соціального замовлення — органи самоорганізації населення, які створюються та діють відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», та не мають основною метою своєї діяльності отримання прибутку для його розподілу між засновниками та членами організації у вигляді їх доходів. Тобто виконавцями соціального замовлення не є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, ними є недержавні громадські організації, що являють собою об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інте-

ресів [3]. Виходячи з того, що соціальне замовлення здійснюється на основі соціального контракту — тобто договору, укладеному між замовниками — органами державної влади та виконавцями — некомерційними організаціями, в якому визначаються економічні та правові обов'язки сторін та регулюються взаємовідносини замовника та виконавця, цілком логічно, що з цього моменту сторони вступають в правові відносини, що обумовлено їх взаємними правами та обов'язками. Це є аргументом на користь правової природи соціального замовлення. До того ж, як було зазначено вище, механізм соціального замовлення регулюється локальними актами правового регулювання, тобто Положенням про соціальне замовлення.

Надалі маємо намір спробувати довести не просто правову природу соціального замовлення, а конституційно-правову природу соціального замовлення. Які для цього є підстави? По-перше, Положення про соціальне замовлення в перелічених містах були затверджені міською радою відповідно до ст. ст. 142–144 Конституції України, п. 1 ст. 18 та ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти» (який втратив чинність) задля збільшення інвестицій у соціальну сферу шляхом залучення на конкурсних засадах громадських та благодійних організацій.

Взагалі-то в Конституції України не має конкретно терміна «соціальне замовлення». Але використовуються такі поняття, як: загальнодержавні програми соціального розвитку України (п. 6 ст. 85, п. 4 ст. 116), державні і регіональні програми соціально-економічного розвитку (п. 3 ст. 119), програми соціально-економічного та культурного розвитку (ч. 1 ст. 143).

Соціальне замовлення, як механізм вирішення соціальних проблем, здійснюється, як правило, за допомогою цільових соціальних програм (соціальних проектів), що являють собою комплекси взаємопов'язаних за цілями, ресурсами, виконавцями та термінами виконання соціальних проектів і заходів, що забезпечують розв'язання соціальних проблем у масштабах міста чи його окремої території. До речі, кожного року місцева рада приймає цільову Програму вирішення пріоритетних соціальних проблем міста Одеси з використанням механізму соціального замовлення як складову частину комплексної програми соціально-економічного та культурного розвитку міста. Дослідження з з'ясування та оцінки пріоритетних соціальних проблем для вирішення з використанням механізму соціального замовлення організують постійні комісії місцевої ради з залученням, при необхідності, місцевих та районних управлінь та служб, сторонніх організацій. При цьому враховуються пропозиції депутатських фракцій, депутатів, виконавчих органів ради, органів самоорганізації населення, а також діючих на території міста підприємств, установ, об'єднань громадян та жителів міста (п. 2.1.3 та п. 2.3.1 Положення). Тобто пропозиції можуть надавати такі суб'єкти конституційно-правових відносин, як органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної виконавчої влади, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, жителі територіальної громади.

До того ж замовником соціального замовлення, відповідно до Положення, є орган державної виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, уповноважений суб'єктом, відповідальним за розв'язання соціальної проблеми, виступити замовником — стороною у соціальному контракті. А суб'єктами, відповідальними за розв'язання соціальної проблеми, є органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, наділені державою або територіальною громадою необхідною компетенцією. Правовий статус усіх перелічених вище суб'єктів конституційно-правових відносин (а саме: органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування) врегульовано Конституцією України та чинним законодавством, тому стверджуємо на можливій конституційно-правовій природі соціального замовлення.

Фінансове забезпечення соціального замовлення здійснюється за рахунок коштів міського бюджету, органів самоорганізації населення, цільових фондів (які знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування), небюджетних коштів органів місцевого самоврядування, власних та залучених коштів некомерційних організацій та благодійних внесків з інших не заборонених законом джерел (п. 1.7 Положення). Тобто для реалізації соціального замовлення передбачено, окрім бюджетного фінансування, ще й додаткове небюджетне фінансування з боку некомерційних організацій.

Ми знаємо, що відповідно до Конституції проект закону про Державний бюджет розробляє і забезпечує його виконання Кабінет Міністрів України, затверджує, вносить зміни та контролює виконання Державного бюджету Верховна Рада України. Також держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання. Обласні та районні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету, а місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів (п. 6 ст. 116 та п. 4 ст. 85, ч. 3 ст. 142, ч. 1 ст. 143, ч. 2 ст. 143, п. 4 ст. 119 Конституції України). Тобто знову ж таки питаннями державного та місцевого бюджетів (кошти з якого виділяються для фінансування соціальних замовлень) займаються органи державної влади: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради, які усі є суб'єктами конституційно-правових відносин. Тому наполягаємо на можливій конституційно-правовій природі соціального замовлення.

Повернемось тепер к існуючим визначенням соціального замовлення. Розглянемо соціальне замовлення як форму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з некомерційними організаціями. Взагалі-то взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування з некомерційними організаціями — це досить проблемне і актуальне питання, законодавчо не врегульоване. Форм такої взаємодії не так багато в Україні, а ці,

що є, не мають спеціального законодавчого закріплення, тільки фрагментарно розташовані в окремих загальних законах.

Як зазначалося вище, механізм соціального замовлення передбачає наявність замовників — органів державної влади та органів місцевого самоврядування та виконавців — некомерційні організації, які отримали перемогу у конкурсі виконавців. Таким чином, вони взаємодіють в межах Положення, яке регулює правові, організаційні і фінансові засади підготовки та проведення соціального замовлення та укладеного між замовником і виконавцем соціального контракту, який визначає конкретні економічні та правові обов'язки сторін. Так, замовник надає виконавцю необхідне матеріально-технічне забезпечення на період виконання соціального замовлення на пільгових умовах; проводить попереднє й остаточне фінансування виконавця за умови належного виконання їм умов соціального контракту; не втручаючись у поточну діяльність виконавця, здійснює контроль змісту, термінів, якості виконання робіт виконавцем відповідно до умов соціального контракту та ін. Виконавець, у свою чергу, повинен мати спроможність самостійно або за допомогою спонсора внести суму додаткового фінансування соціального замовлення; організовує за своїм розсудом здійснення соціального контракту у межах передбаченого обсягу фінансування і кошторису витрат при обов'язковому дотриманні термінів, кількісних і якісних параметрів наданих послуг; можуть звертатися до замовника чи в конкурсну комісію за роз'ясненням умов виконання окремих положень соціального контракту та ін. Обидві сторони мають право звертатися у відповідні інстанції з приводу порушення або невиконання чи неналежного виконання умов соціального контракту, включаючи звертання до суду та дострокове розірвання соціального контракту. Також вони обидві зобов'язані здійснювати постконтрактний моніторинг стану цільової соціальної групи протягом терміну відповідно до соціального контракту (розділ 5 Положення). Таким чином, ми бачимо начебто чітко розмежовані права і обов'язки сторін, неможливість втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування (якщо це не передбачено Положенням) в діяльність некомерційних організацій та і, взагалі, самостійність некомерційних організацій в їх діяльності.

На практиці, ситуація має зовсім інший вигляд і самостійність некомерційних організацій є відносною, оскільки передбачене бюджетне фінансування некомерційних організацій, як виконавців соціального замовлення, перетворює їх в об'єкти державного та місцевого фінансового контролю. До того ж органи державної влади та органи місцевого самоврядування поки ще з недовірою ставляться до некомерційних організацій, стверджуючи на їх недостатній професійності для розробки проектів цільових соціальних програм та виконання певних соціальних послуг. Їх ствердження обумовлені, на наш погляд тим фактом, що для некомерційних організацій не має реальних стимулюючих факторів для максимально ефективного вирішення ними соціальних проблем, оскільки кошти, які виділяються на реалізацію соціального замовлення, не спрямовані на утримання та підтримку некомерційних організацій, а витрачаються на надання адресних послуг населенню. Це, до речі, є однією з особливо-

стей механізму соціального замовлення. Ми вважаємо, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування самі винні у цій ситуації, тому що, по-перше, в українському законодавстві не має спеціального закону про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування з некомерційними організаціями, де б визначався конкретний перелік форм і принципів їх взаємодії (чільне місце серед яких належало б соціальному замовленню), регламентувалася державна підтримка некомерційних організацій та стимулювання діяльності некомерційних організацій; по-друге, не має і закону про некомерційні організації; і насамперед, по-третє, не має закону про соціальне замовлення.

Поки не прийняті ці закони, пропонуємо додати до п. 7.4 розділу 7 Положення про соціальне замовлення перелік пільгових умов для стимулювання участі некомерційних організацій у вирішенні соціальних проблем: сприяння органів державної влади та місцевого самоврядування у підготовці експертів та спеціалістів для проведення конкурсів соціальних програм, проектів та виконавців соціального замовлення та спеціальне навчання членів некомерційних організацій у розробці проектів цільових соціальних програм, заповненню та збору документів, необхідних для подання у конкурсну комісію та кваліфікованому наданні послуг (включаючи вміння співпрацювати як з дітьми, так і людьми похилого віку, задля чого потрібні певні психологічні навички).

Підсумовуючи все вище зазначене, можна зробити висновок, що не має єдиного підходу щодо визначення природи соціального замовлення. Уявляється, що соціальне замовлення є соціальним явищем за своєю сутністю, оскільки метою соціального замовлення є надання адресної соціальної допомоги людині, в результаті чого вирішуються соціальні проблеми населення, тобто досягнення бажаного соціального результату у суспільстві. Але, коли між замовниками — органами державної влади і органами місцевого самоврядування та виконавцями — некомерційними організаціями укладається соціальний контракт — тобто договір, у якому визначаються економічні та правові обов'язки сторін та регулюються взаємовідносини замовника та виконавця, цілком логічно, що з цього моменту сторони вступають в правові відносини, що обумовлено їх взаємними правами та обов'язками. Це є аргументом на користь правової природи соціального замовлення. Тому пропонується думка, що соціальне замовлення є соціальним явищем, огорнутим у правову оболонку.

### Література

1. О социальном заказе в городе Одессе : решение Одесского городского совета от 10 авг. 2000 г. № 1440-XXIII // Социальный заказ в Одессе : сб. актов местного самоуправления. — О., 2000.
2. Соціальне замовлення в Україні: обґрунтування та впровадження / авт. група: В. І. Брудний, І. С. Камінник, А. С. Крупник; Асоціація підтримки громадських ініціатив «КОВЧЕГ». — О., 2001. — (Серія: «Теорія та практика третього сектору»).
3. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 черв. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.
4. О внесении изменений и дополнений в Положение о социальном заказе в городе Одессе :

- утвердженню рішенням Одеського городского совета № 1440-XXIII от 10 авг. 2000 г. // Решение Одеського городского совета № 467-XXIV от 15 окт. 2002 г.
5. О внесении изменений в решение Одеського городского совета № 1440-XXIII от 10 августа 2000 года «О социальном заказе в городе Одессе» // Решение Одеського городского совета № 5271-IV от 6 марта 2006 года.
  6. О внесении изменений в решение Одеського городского совета № 1440-XXIII от 10 августа 2000 года «О социальном заказе в городе Одессе» // Решение Одеського городского совета № 4120-V от 9 апреля 2009 года.
  7. О социальном заказе в городе Одессе : решение Одеського городского совета от 31 янв. 2011 г. № 285-VI // Одесский вестник. — 2011. — 15 марта. — С. 2–7.

### Анотація

*Кулі К. К.* Проблеми визначення природи соціального замовлення в системі місцевого самоврядування в Україні. — Стаття.

Соціальне замовлення є соціальним явищем за своєю сутністю, оскільки метою соціального замовлення є надання адресної соціальної допомоги людині, в результаті чого вирішуються соціальні проблеми населення, тобто досягнення бажаного соціального результату у суспільстві. Але, коли між замовниками — органами державної влади і органами місцевого самоврядування та виконавцями — некомерційними організаціями укладається соціальний контракт — тобто договір, у якому визначаються економічні та правові обов'язки сторін та регулюються взаємовідносини замовника та виконавця, цілком логічно, що з цього моменту сторони вступають в правові відносини, що обумовлено їх взаємними правами та обов'язками. Це є аргументом на користь правової природи соціального замовлення. Тому пропонується думка, що соціальне замовлення є соціальним явищем, огорнутим у правову оболонку.

*Ключові слова:* соціальне замовлення, соціальні послуги, соціальні проблеми, соціальне партнерство, некомерційні організації.

### Аннотация

*Кули К. К.* Проблемы определения природы социального заказа в системе местного самоуправления в Украине. — Статья.

Социальный заказ представляет собой социальное явление по своей сущности, поскольку целью социального заказа является предоставление адресной социальной помощи человеку, в результате чего решаются социальные проблемы населения, то есть достижение желаемого социального результата в обществе. А когда между заказчиками — органами государственной власти или органами местного самоуправления и исполнителями — некоммерческими организациями заключается социальный контракт — договор, в котором определяются экономические и правовые обязанности сторон, то есть регулируются взаимоотношения заказчика и исполнителя, вполне логичным является то, что с этого момента стороны вступают в правоотношения, что обусловлено их взаимными правами и обязанностями. Это аргумент в пользу правовой природы социального заказа. Поэтому предлагается идея о том, что социальный заказ является социальным явлением, обернутым в правовую оболочку.

*Ключевые слова:* социальный заказ, социальные услуги, социальные проблемы, социальное партнерство, некоммерческие организации.

### Summary

*Kuli K. K.* The problems of definitions of the nature of social orders in the system of local government in Ukraine. — Article.

Social order is social phenomenon by its essence as the aim of social order is giving social help to the definite people. As the result of it social problems of population have been solved. But when customers — the bodies of state power and bailiffes — noncommercial organizations draw up a contract, where economical and law duties are defined and regulated, they enter into law relations, from that time this is an argument in favour of law nature of social order. Social order is social phenomenon contained in the law definition.

*Keywords:* social order, social service, noncommercial organizations, social problems, social partnership.