



УДК 342.553:(347.440:364.4)(477)

**К. Кулі-Іванченко,**асистент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДОГОВОРУ НА СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Однією із цілей соціальної держави, якою є Україна відповідно до Конституції, є поступове роздержавлення соціальної сфери. Важливу роль у цьому відіграє соціальне замовлення, яке полягає в тому, що за підсумками проведеного органами місцевого самоврядування конкурсу для інститутів громадянського суспільства з переможцем укладається договір, предметом якого є надання ним послуг чи виконання робіт на користь осіб, які опинилися в складних життєвих умовах.

Дослідження цієї проблеми видається також актуальним з огляду на те, що соціальне замовлення фінансується за рахунок як коштів органів місцевого самоврядування, так і коштів інститутів громадянського суспільства. Це важливо тому, що в умовах економічної кризи (що породжує появу таких верств населення, які потребують особливого піклування з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування) недостатність коштів бюджетів місцевого самоврядування спричиняє певні труднощі із реалізацією соціальних програм.

Огляд наукових праць підтверджує наявність інтересу до явища соціального замовлення таких учених у сфері соціології, політології, економіки, державного управління та юриспруденції, як Л.К. Абрамов, В.І. Брудний, К.В. Дубич, В.П. Звонар, А.С. Крупник, Т.М. Лазарева, К. Ньюмен, Є.В. Соломонов, Р. Тофтісова-Матерон, Н.Л. Хананашвілі, В.М. Якимець та ін. Утім характеристики договору на соціальне замовлення в Україні у вітчизняній науці конституційного права ще не проводилося.

**Метою статті** є конституційно-правова характеристика договору на соціальне замовлення в Україні із визначенням його природи, ознак, принципів тощо.

Розглядаючи договори на соціальне замовлення, варто зазначити, що їхня назва в літературі й законодавстві поки що не має термінологічної єдності. Так, за підсумками аналізу нормативних актів загальнодержавного рівня про соціальне замовлення можна зробити висновок, що термін «соціальний контракт» у них не використовується, натомість ідеться про «договір». В актах місцевих рад мають місце вказівки й на «договір», і на «соціальний контракт», а органи судової влади оперують терміном «договір на виконання соціального замовлення» або «договір на соціальне замовлення». Видається, останній термін є найбільш точним, а також таким, що уніфікований із цивільним і господарським законодавством України, на відміну від терміна «соціальний контракт».

Прикладом вищезазначеного може бути описова частина рішення Господарського суду м. Києва, де використано відповідну термінологію та наголошено на приватноправовій природі договору на соціальне замовлення. Так, у рішенні від 29 березня 2010 р. суд, проаналізувавши посилання боржників за договором на виконання соціального замовлення на те, що договір має публічно-правовий характер, зазначив: «Судом встановлено, що 19 січня 2006 р. між позивачем і відповідачем 1 укладено договір № 003 на соціальне замовлення щодо організації будівництва, ремонту, реконструкції та утримання

об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства м. Київ на необхідному сучасному технічному рівні, 22 січня 2008 р. між тими ж сторонами – договір № 12/30/14-08/1 на соціальне замовлення щодо організації проектування, будівництва, реконструкції об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства м. Київ на необхідному сучасному технічному рівні... Доводи відповідачів щодо характеру спірних правовідносин є безпідставними, оскільки спір, що виник у справі, пов'язаний із захистом цивільного права позивача на оплату виконаних робіт, які виникли з господарсько-правових договорів та рішень органу місцевого самоврядування, тому не є публічно-правовим» [1].

І справді, договір на соціальне замовлення відповідає розумінню договору у правовій науці: це угода сторін щодо встановлення, зміни та припинення їх прав і обов'язків. Договір характеризується такими ознаками: вільне волевиявлення сторін, згода сторін щодо всіх суттєвих аспектів договору, юридична рівність сторін, юридичні гарантії виконання договорів, відплатний характер дій сторін у вирішенні передбачених завдань, взаємна відповідальність сторін за невиконання прийнятих зобов'язань [2, с. 27].

Стосовно договору на соціальне замовлення А.П. Альохін і Ю.М. Козлов зазначають, що «муніципальні контракти як правові форми реалізації [соціальних] замовлень мають ту особливість, що поєднують у собі елементи адміністративно-правового та цивільно-правового договорів» [3, с. 68]. При цьому варто окремо вказати, що, укладаючи договір на соціальне замовлення, його сторони вступають у муніципально-правові (конституційно-правові) відносини. Тож актуалізується питання участі юридичних осіб приватного права в конституційних правовідносинах, яке потребує свого додаткового осмислення й нормативного врегулювання [4, с. 120–123].

Звісно, оскільки поняття юридичної особи приватного права визначається

цивільним правом, а юридичної особи публічного права (органу місцевого самоврядування) – конституційним (муніципальним) правом, потрібно враховувати відмінність методів цивільно-правового та конституційно-правового регулювання. Однак, як правильно зазначає А.В. Головізнін, «необхідною умовою вступу ... муніципального утворення в цивільний обіг є «відмова» цього суб'єкта від деяких лише йому притаманних характеристик (влада), які входять у суперечність із загальними принципами цивільного права» [5, с. 63].

Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування», відносини органів місцевого самоврядування із підприємствами, установами й організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній основі [6]. Однак, на жаль, законодавець не розкрив сутності цього договору ані в конституційному, ані в цивільному законодавстві. Водночас органи місцевого самоврядування та виконавці соціального замовлення є рівноправними учасниками цивільно-правових відносин, між якими можуть виникати різноманітні види зобов'язань, передбачені Цивільним кодексом України (далі – ЦК України) (ст. ст. 1, 169 ЦК України) [7].

Ст. 7 Закону України «Про соціальні послуги» встановлюється також, що «суб'єкти, що надають соціальні послуги, здійснюють свою діяльність відповідно до статутних документів, цивільно-правових договорів (для фізичних осіб-підприємців), в яких визначено перелік соціальних послуг, категорії осіб, яким вони надаються, за наявності відповідної підготовки їх працівників, з дотриманням державних стандартів соціальних послуг, етичних, правових норм і принципів надання соціальних послуг... Суб'єкти, що надають соціальні послуги, на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема



волонтерів» [8], тобто Законом чітко встановлено договірні засади взаємодії, але самих виду та форми договору чітко не визначено.

Отже, деякі аспекти й потенційні умови договору на соціальне замовлення висвітлено законодавством про соціальні послуги та місцеве самоврядування, тобто регулюються нормами й принципами не тільки цивільного права (такими як свобода договору, юридична рівність сторін, економічна незалежність суб'єктів договору, дотримання договірної дисципліни, відповідальність за невиконання вимог договору тощо).

Варто зазначити, що договори на соціальне замовлення, з огляду на такі ознаки соціального замовлення, як його організаційно-правовий і соціальний характер, також ґрунтуються на низці принципів та норм публічного, передусім конституційного, права. Видається, що це принципи саме договорів на соціальне замовлення, а не принципи соціального замовлення. Крім цих ознак соціального замовлення, використання норм і принципів публічного права зумовлено, по-перше, особливістю суб'єктного складу договорів на соціальне замовлення (однією зі сторін обов'язково є такий різновид органів публічної влади, як органи місцевого самоврядування), по-друге, особливістю фінансування виконання цих договорів (за рахунок коштів замовників, виконавців, а інколи ще й третіх сторін-спонсорів), по-третє, самим характером предмета договорів на соціальне замовлення, які передбачають надання суспільно корисних послуг або виконання суспільно корисних робіт.

На сьогодні принципи соціального замовлення не закріплено в актах органів державної влади, хоча такі спроби були – у проекті Закону України «Про соціальне замовлення» від 24 травня 2001 р. № 7332 [9] і проекті Закону України «Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг» від 16 жовтня 2009 р. № 5236 [10]. Унаслідок узагальнення відповідних статей законопроектів було резюмовано, що

до принципів соціального замовлення обома законопроектами було зараховано такі: пріоритетність соціальних проблем; комплексність у підходах до вирішення соціальних проблем; поєднання бюджетного й небюджетного фінансування; конкурсність (в одному випадку – у визначенні розробників і виконавців соціальних проектів, в іншому – у виборі соціальних проектів); гласність і відкритість усіх процедур; поєднання ініціативи виконавців із їхньою відповідальністю за дотримання умов соціального контракту.

Принцип пріоритетності соціальних проблем, видається, полягає в тому, що вони пов'язані з проголошенням України соціальною державою, а людини – найвищою соціальною цінністю.

Принцип комплексності в підходах до вирішення соціальних проблем як принцип договорів на соціальне замовлення полягає в тому, що соціальне замовлення є лише одним із механізмів вирішення соціальних проблем, тобто органи публічної влади намагаються вирішити проблему в різні способи, у т. ч. уклавши договір на соціальне замовлення.

Принцип поєднання бюджетного та позабюджетного фінансування у проекті Закону України «Про соціальне замовлення» сформульовано як принцип широкої опори на громадські ресурси, у зв'язку з чим не дуже зрозуміло, що таке «громадські» ресурси – ресурси територіальної громади, ресурси громадян чи ресурси громадських організацій?

Що ж до поєднання бюджетного й позабюджетного фінансування, то цей принцип є важливим з огляду на кожен зі складових оплати виконуваних за договором на соціальне замовлення робіт чи надаваних послуг. Адже до укладення договору на соціальне замовлення необхідності в значних матеріальних ресурсах у зв'язку з плануванням, організацією конкурсу на соціальне замовлення не виникає.

Оплата за договором на соціальне замовлення здійснюється завжди част-



ково із бюджетних коштів, тому є важливим їхнє цільове використання.

Н.Л. Хананішвілі навіть виокремлює як один із принципів соціального замовлення програмно-цільове використання бюджетних коштів. Він зазначає, що, на відміну від кошторисно-відомчих механізмів фінансування, програмно-цільовий підхід значною мірою оснований на всебічному аналізові проблеми, плануванні послідовності й сукупності необхідних дій, конкурсному виборі виконавця програми (проєкту), укладенні з виконавцем договору (контракту), контролі за реалізацією програми, цільовою й ефективною витратою коштів, фіксації отриманого результату й ефектів [11, с. 108]. Видається, виокремлювати запропонований Н.Л. Хананішвілі принцип немає потреби, адже стосовно всіх бюджетних коштів встановлено вимогу про їхнє цільове використання.

Принцип конкурсності в соціальному замовленні, на нашу думку, має передбачати не конкурсність у виборі соціальних проєктів, а конкурсність у визначенні виконавця за договором на соціальне замовлення.

Порядок проведення конкурсу на укладення договору на соціальне замовлення в Україні регламентується нормами Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. [12]. Винятки становлять випадки, коли вартість закупівлі соціальних послуг дорівнює або перевищує розмір, установлений ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (тобто за умови, що вартість предмета закупівлі (без урахування податку на додану вартість), товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, а робіт – 1 млн гривень) [13]. У такому разі соціальне замовлення здійснюється відповідно до зазначеного Закону.

Принцип гласності й відкритості всіх процедур соціального замовлення передбачає активне висвітлення всі-

ма засобами масової інформації стадій життєвого циклу соціального замовлення, від формування пріоритетної соціальної проблеми до оцінювання стану цільової соціальної групи після виконання договору на соціальне замовлення, і доступ громадськості до будь-якої інформації щодо реалізації соціального замовлення. Крім того, предмет і зміст цього договору не можуть бути комерційною таємницею.

Що стосується принципу поєднання ініціативи виконавців з їхньою відповідальністю за додержання умов договору на соціальне замовлення, то за невиконання чи неналежне виконання договору на соціальне замовлення сторони несуть відповідальність, передбачену й цим договором, і чинним законодавством. Видається, виокремлення цього принципу не є необхідним.

Отже, характеризуючи договори на соціальне замовлення в Україні, можна констатувати, що вони мають комплексний характер, тобто при їх укладенні сторони керуються не тільки нормами та принципами приватного права (цивільного й господарського), а й публічного (переважно конституційного).

**Ключові слова:** соціальне замовлення, договір на соціальне замовлення, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, інститути громадянського суспільства.

*Стаття присвячена конституційно-правовій характеристиці договорів на соціальне замовлення в Україні, у результаті чого можна зробити висновки, що ці договори мають комплексний характер, оскільки при їх укладенні сторони керуються нормами та принципами не тільки приватного права (щодо свободи договору, юридичної рівності сторін тощо), а й публічного (переважно конституційного) права, якими є такі: пріоритетність соціальних проблем, конкурсне визначення виконавця договору, гласність і відкритість тощо. Крім цих ознак, договори на соціальне замовлення характеризуються, по-пер-*





ше, особливістю суб'єктного складу (однією зі сторін обов'язково є такий різновид органів публічної влади, як органи місцевого самоврядування), по-друге, особливістю фінансування виконання цих договорів (за рахунок коштів замовників, виконавців, а інколи ще й третіх сторін-спонсорів), по-третє, самим характером предмета договорів, які передбачають надання суспільно корисних послуг або виконання суспільно корисних робіт.

Стаття посвячена проведенню конституційно-правової характеристики договорів на соціальний заказ в Україні, в результаті чого можна зробити висновок, що дані договори мають комплексний характер, поскільки при їх заключенні сторони руководяться нормами і принципами не тільки частного права (о свободі договору, юридического рівності сторін і т. д.), но і публічного (преимущественно конституційного) права, которіи являються наступуючі: пріоритетність соціальних проблем, конкурсное определение исполнителя договора, гласность и открытость и др. Кроме данных признаков, договоры на соціальний заказ характеризуются, во-первых, особенностью субъектного состава (одной из сторон обязательно является такой вид органов публичной власти, как органы местного самоуправления), во-вторых, особенностью финансирования выполнения данных договоров (за счет средств заказчиков, исполнителей, а иногда ещё и третьих сторон-спонсоров), в-третьих, самим характером предмета договоров, предусматривающих предоставление общественно полезных услуг или выполнение общественно полезных работ.

*The article is devoted to constitutional and legal description of agreements for social order in Ukraine, and as a result we may draw a conclusion that these agreements possess a com-*

*plex character as at the time of their conclusion the parties thereof rely not only on regulations and principles of private law (with regard to freedom of agreements, legal equality of parties etc.) but also on regulations and principles of public law (primarily of constitutional law) which include the following: priority of social problems, competitive appointment of contractors, publicity and openness etc. Except the aforesaid features agreements for social order are characterized first of all with peculiarities of subject composition (one of the parties should be represented by such public authorities as local government bodies), secondly – with peculiarities of financing of such agreements (using funds of customers, contractors and sometimes funds of sponsoring third parties) and thirdly – with a character that is inherent in the scope of such agreements stipulating delivery of socially useful services or performance of socially useful works.*

#### Література

1. У справі № 42/6430.03.10 про зобов'язання вчинити дії, стягнення боргу, неустойки, сум за прострочення виконання боржником грошового зобов'язання : Рішення Господарського суду м. Києва від 29 березня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-rishennya-42-64-palamar-p-i-30-03-2010-inshi-rozrahunki-za-produkciyu-s>.
2. Тихомиров Ю.А. Договор как регулятор общественных отношений / Ю.А. Тихомиров // Правоведение. – 1990. – № 5. – С. 27–35.
3. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. – М., 1994. – 280 с.
4. Олькіна О.В. Юридичні особи як суб'єкти конституційних правовідносин / О.В. Олькіна // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право». – Вип. 12. – 2012. – № 1028. – С. 120–123.
5. Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) / А. Головизнин // Хозяйство и право. – 1999. – № 6. – С. 62–70.



