



Відповідно до Положення про соціальне замовлення в м. Харків (2008 р.) [5] соціальне замовлення — це система взаємодії органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян соціальної спрямованості у сфері соціального захисту населення, коли органи місцевого самоврядування формують потреби територіальної громади у вигляді соціальних послуг і пропонують їх до виконання всім недержавним провайдером (виконавцям), що працюють на ринку соціальних послуг.

Виходячи з наданих визначень, Одеса, Одеська область та Миколаїв є прихильниками єдиної концепції щодо сутності соціального замовлення, як «комплексу заходів організаційно-правового характеру з розробки та реалізації соціальних програм і проектів», тоді як у Харкові воно визначається як «система взаємодії органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян соціальної спрямованості...»

Дійсно, з одного боку, соціальне замовлення є комплексом організаційно-правових заходів, починаючи з формування пріоритетної соціальної проблеми і закінчуючи наданням соціальних послуг відповідно до змісту соціальної угоди; з іншого боку, воно є певною системою окремих, але взаємопов'язаних та взаємоузгоджених між замовниками та виконавцями дій щодо надання соціальних послуг, оскільки впродовж всього життєвого циклу реалізації соціального замовлення замовники та виконавці співпрацюють задля отримання спільного результату — надання соціальних послуг уразливим верствам населення з метою покращення їх життя. Невдалим у цьому визначенні є те, що органи місцевого самоврядування формують потреби територіальної громади у вигляді соціальних послуг і пропонують їх до виконання всім недержавним провайдером (виконавцям), тобто виходить, що формування пріоритетних соціальних проблем здійснюється виключно органами місцевого самоврядування і не може формуватися громадськими організаціями. Це є не вірно, оскільки громадські організації повинні брати активну участь

у формуванні пріоритетних соціальних проблем, тому що знаходяться ближче до цільової соціальної групи і в процесі надання їм соціальних послуг можуть виявити нові соціальні проблеми.

Також у визначенні не йде мова про укладення договору, соціальної угоди або соціального контракту на конкурсній основі. Це є принципово важливим, оскільки, по-перше, взаємодія між замовником і виконавцем здійснюється шляхом вступу сторін в договірні відносини задля чіткого розмежування їх прав і обов'язків. До того ж виконавці (провайдери) соціального замовлення обов'язково визначаються шляхом проведення конкурсу задля вибору найкращого виконавця.

Що стосується визначень у Положеннях Одеси, Одеської області та Миколаєва, то в них є незрозумілими суб'єкти укладення соціального контракту. Це є недоліком, оскільки визначення, закріплені актами правового регулювання, повинні стисло втілювати у своєму змісті ознаки, властиві досліджуваному явищу, а саме соціальному замовленню.

Важливе значення для впровадження соціального замовлення в Україні має Закон України «Про соціальні послуги» [6], особливо із появою в ньому у 2012 році терміна соціального замовлення — першого законодавчо закріпленого визначення соціального замовлення. Відповідно до цього, соціальне замовлення — засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Уявляється, що це визначення за змістом не дуже відрізняється від визначень, врегульованих Положеннями про соціальне замовлення в містах та областях України, але воно звужує застосування механізму соціального замовлення тільки місцевим та обласним рівнями. Доцільно буде додати це визначення словами «...визначених державними органами виконавчої вла-

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ди...», тоді механізм соціального замовлення можна буде застосовувати і на державному рівні.

Далі пропонується виділити характерні ознаки соціального замовлення, які відрізняють його від інших технологій.

По-перше, соціальне замовлення носить комплексний характер, оскільки воно реалізується завдяки здійсненню декількох конкретних заходів (здійснюється конкурс виконавців соціальних проектів, укладення соціальної угоди та ін.), які в комплексі приведуть до очікуваного результату, тобто вирішення соціальної проблеми. До того ж соціальне замовлення покликано вирішувати одну пріоритетну соціальну проблему або комплекс проблем.

По-друге, воно носить організаційний характер, оскільки організаційною основою соціального замовлення є цільова соціальна програма. Також життєвий цикл соціального замовлення складається з організації певних стадій, починаючи із формування пріоритетної соціальної проблеми і закінчуючи пост-контрактним моніторингом стану цільової соціальної групи.

По-третє, воно носить програмний характер, оскільки реалізується зазвичай на основі цільової соціальної програми.

По-четверте, воно носить недержавний, а скоріше, суспільний характер, оскільки реалізується не органами публічної влади, а громадськими або благодійними організаціями, органами самоорганізації населення та ін.

По-п'яте, носить неприбутковий характер, оскільки діяльність цих організацій направлена на надання соціальних послуг відповідно до соціальної угоди, а не на розподіл прибутку між членами організації.

По-шосте, воно носить адресний характер, тому що громадські організації надають послуги конкретній людині в цільовій соціальній групі, до кожної з яких застосовується індивідуальний підхід.

По-сьоме, воно носить конкурсний характер, оскільки, виконавці соціального замовлення — громадські та благо-

дійні організації — визначаються шляхом проведення конкурсу виконавців.

По-восьме, механізм соціального замовлення поєднує у собі бюджетне та позабюджетне фінансування, оскільки, окрім наданих бюджетних коштів, громадська організація повинна залучити додаткові ресурси задля реалізації соціального замовлення.

По-дев'яте, воно носить соціальний характер, оскільки метою соціального замовлення є задоволення соціальних потреб населення шляхом надання соціальних послуг людям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

По-десяте, соціальне замовлення носить також правовий характер, оскільки, застосовується тільки відповідно до укладеного між замовником і виконавцем договору (соціального контракту), тобто в межах правового поля.

Продовжуючи теоретико-правову характеристику соціального замовлення, уявляється, що деякі із перелічених його ознак можуть набувати змісту та значення принципів соціального замовлення, як основних засад для його впровадження в системі місцевого самоврядування.

Так, комплексний та конкурсний характер соціального замовлення, поєднання бюджетного та позабюджетного фінансування, адресності, окрім інших, визначаються в Положеннях про соціальне замовлення в м. Одесі, Одеській області та Миколаєві як основні принципи, на яких базується соціальне замовлення.

Серед інших принципів в Одесі та Миколаєві також виділяють: принцип пріоритетності соціальних проблем; гласності і відкритості усіх процедур; широкої опори на громадські ресурси; поєднання ініціативи виконавців з їх відповідальністю за додержання умов соціального контракту.

Поряд із цими принципами в Одеській області виділяються також інші: принципи законності; гуманності; використання програмно-цільового методу при формуванні бюджету; адресності та індивідуального підходу; максимальної ефективності використання бюджетних

та позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги.

Підсумовуючи вищезазначене, уявляється можливим виділити загальні (властиві не тільки соціальному замовленню) та спеціальні (властиві виключно соціальному замовленню) принципи.

Так, до загальних принципів відносяться: законність; гуманність; гласність та відкритість.

Принцип законності проявляється в тому, що, по-перше, Положення про соціальне замовлення розроблялося на підставі Конституції України та чинного законодавства та не може йому суперечити; по-друге, суб'єкти соціального замовлення — замовники та виконавці — діють відповідно до закону і підкоряються лише закону.

Гуманність передбачає у собі поєднання доброзичливості, чуйності, милосердя, співчуття, небайдужості у вирішенні соціальних проблем інших людей.

Гласність та відкритість передбачає активне висвітлення всіма засобами масової інформації стадій життєвого циклу соціального замовлення від формування пріоритетної соціальної проблеми до оцінки стану цільової соціальної групи після надання соціальних послуг та доступ громадськості до будь-якої інформації щодо реалізації соціального замовлення.

До спеціальних принципів соціального замовлення належать: пріоритетність соціальних проблем; комплексність та конкурсність соціального замовлення, поєднання бюджетного та позабюджетного фінансування, адресність та індивідуальний підхід; широка опора на громадські ресурси; використання програмно-цільового методу при формуванні бюджету; максимальна ефективність використання бюджетних та позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги; поєднання ініціативи виконавців з їх відповідальністю за додержання умов соціального контракту.

Принцип пріоритетності соціальних проблем обумовлюється відповідністю соціальних проблем певним критеріям [2–4], а саме, якщо вони: віднесені Кон-

ституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами до відання міської ради, її органів, органів самоорганізації населення; визначені як пріоритетні в нормативних актах та актах органів місцевого самоврядування; на даний час не вирішені у місті або вирішуються недостатньо ефективно; потенційно можуть бути вирішені або вже вирішуються за участю некомерційних організацій.

Принципи комплексності та конкурсності соціального замовлення, поєднання бюджетного та позабюджетного фінансування, адресності та індивідуального підходу, які водночас є характерними ознаками соціального замовлення, були охарактеризовані вище.

Що стосується широкої опори на громадські ресурси, то, дійсно, соціальне замовлення є механізмом залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення задля якості надання соціальних послуг населенню, оскільки, як відомо, у чиновників не має часу для цього.

Програмно-цільовий метод використання бюджетних коштів, покладений в основу соціального замовлення, відрізняється від кошторисно-бюджетного фінансування тим, що при ньому бюджетні кошти виділяються у першу чергу на утримання установи (організації), а залишок направляється вже на здійснення певного комплексу заходів. На відміну від цього, при програмно-цільовому методі всі бюджетні кошти направляються на реалізацію соціальних програм та проектів з наданням конкретних соціальних послуг. До того ж розрахунки є більш точними, оскільки вони здійснюються на підставі цільової соціальної програми. При цьому також є можливість досягти максимальної ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги, оскільки, як вже зазначалось, при використанні програмно-цільового методу усі передбачені бюджетні та позабюджетні кошти направляються на надання соціальних послуг і не можуть бути використані

на щось інше відповідно до соціальної угоди, адже виконавці соціального замовлення звітують перед замовниками — розпорядниками бюджетних коштів за цільове їх використання. Також вирішення соціальних проблем за допомогою соціального замовлення направлене на зниження вартості соціальної послуги і, відповідно, оплата праці персоналу громадських організацій коштуватиме дешевше, ніж у працівників комунальних та державних установ.

Що стосується принципу поєднання ініціативи виконавців з їх відповідальністю за додержання умов соціального контракту, то увесь механізм соціального замовлення побудований на ініціативі виконавців, починаючи від того, як громадські та благодійні організації розробляють або беруть участь разом із органами державної влади та органами місцевого самоврядування у розробці соціальних програм та проектів, потім вони беруть участь у конкурсі виконавців, знову ж таки, де перемагають найбільш ініціативні та активні громадські організації і закінчуючи реалізацією соціальної програми або проекту відповідно до соціальної угоди та проведенням моніторингу стану цільової соціальної групи. Задля того, щоб скласти конкуренцію державним та комунальним установам у сфері надання соціальних послуг та заробити авторитет в очах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадські організації повинні продемонструвати свою ініціативність та високий рівень відповідальності за додержання вимог соціальної угоди та надання послуг. Тим більш що за невиконання чи неналежне виконання однією із сторін соціальної угоди своїх зобов'язань, вона буде нести відповідальність, передбачену соціальним контрактом і чинним законодавством. До того ж, підводячи підсумки, за умови, якщо результати виконаних робіт за кількісними та якісними характеристиками відповідають умовам соціального контракту, замовником оформляється акт здачі-приймання виконаних робіт, який підписується сторонами [2–5]. Це є підставою для перерахування за-

мовником залишку бюджетних коштів виконавцю, передбаченому соціальним контрактом [2]. Тобто усі перелічені аргументи є мотивацією для виконавців строго додержуватися умов контракту.

Пропонується також додати перелік спеціальних принципів соціального замовлення такими засадами, як: добровільність; об'єктивність членів конкурсної комісії у процесі проведення конкурсу виконавців; взаємодія учасників соціального замовлення; взаємна відповідальність сторін соціальної угоди та стимулювання виконавців соціального замовлення. Цей перелік принципів соціального замовлення не є вичерпним.

Добровільність є одним із принципів створення громадських організацій [7], тому є логічним віднести його також до однієї з засад соціального замовлення, оскільки громадські організації реалізують соціальне замовлення добровільно, на громадських засадах. Ніщо не спонукає їх до цього, окрім їх добровільної ініціативи. Вони не зв'язані жодними зобов'язаннями з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, так як вони не мають обов'язків і перед споживачами соціальних послуг, доки вони не укладуть угоду.

Об'єктивність конкурсної комісії, (членами якої є частково орган державної влади та органи місцевого самоврядування) у процесі проведення конкурсу виконавців також є важливим принципом соціального замовлення. Його значимість полягає у тому, що конкурсна комісія повинна обрати найкращий соціальний проект вирішення соціальної проблеми та найбільш кваліфікованого виконавця соціального замовлення. Принципово важливим атрибутом у конкурсі повинна бути об'єктивність вибору комісії, щоб запобігти випадкам обирання одних і тих самих громадських організацій — фаворитів міської влади, як часто це буває. Це повинна бути дійсно ініціативна та досвідчена громадська організація, оскільки від неї залежить ефективність надання соціальних послуг уразливим верствам населення.

Одним із визначень соціального замовлення є представлення його як ор-

ганізаційно-правової форми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями [2], тому логічно було б виділити принцип взаємодії учасників соціального замовлення як одного з основних, оскільки весь життєвий цикл механізму соціального замовлення передбачає партнерські відносини між місцевою владою та громадськістю на всіх стадіях. Наприклад, громадські організації можуть брати участь у формуванні пріоритетних соціальних проблем, у розробці соціальних програм та проектів на рівні з органами місцевої влади. В Положеннях про соціальне замовлення навіть закріплено пункт щодо взаємодії суб'єктів, які беруть участь у здійсненні соціального замовлення [2–5]. І, звичайно, що взаємодія суб'єктів передбачає і взаємну відповідальність сторін соціальної угоди. В Положеннях про соціальне замовлення в Одесі, Одеській області, Миколаєві передбачається принцип відповідальності виконавців за додержання умов соціального контракту, про який мова йшла вище. Уявляється, що це є невірним, оскільки, коли мова йде про взаємовигідні партнерські відносини, то і відповідальність повинна бути взаємною, оскільки порушити умови соціальної угоди можуть усі сторони — і виконавці, і замовники. Тому вони усі повинні суворо по закону відповідати за свої дії, будь то чиновники, будь то представники громадськості, інакше ні про яке соціальне партнерство та досягнення єдиної мети — вирішення соціальних проблем і речі бути не може.

Але, окрім засобів впливу на громадські організації у вигляді юридичної відповідальності, повинні бути і позитивні засоби заохочування кандидатів у виконавці соціального замовлення для більш ефективної та відповідальної їх діяльності. Тому треба розширяти перелік врегульованих Положеннями про соціальне замовлення в Одесі, Одеській області, Миколаєві, Харкові засобів заохочення і закріпити на законодавчому рівні засоби стимулювання виконавців соціального замовлення у вигляді наго-

роди або премії членів громадських організацій за найбільш вдалий соціальний проект та новаторський підхід у його реалізації.

**Ключові слова:** соціальне замовлення, соціальні послуги, соціальний контракт, громадські організації.

*У статті зроблена спроба проаналізувати та порівняти деякі нормативно-правові акти та акти органів місцевого самоврядування України, що містять у собі визначення соціального замовлення, виділити його характерні ознаки та принципи.*

*В статье сделана попытка проанализировать и сравнить некоторые нормативно-правовые акты и акты органов местного самоуправления, которые содержат определения социального заказа, выделить его характерные признаки и принципы.*

*In article there is an attempt to analyze and compare some regulatory legal acts and acts of local government containing definitions of social order; also an attempt to distinguish its characteristic features and principles.*

#### Література

1. Крупнік А. С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики за умов трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 25.00.04 / А. С. Крупнік ; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2002. — 17 с. ; Соціальне замовлення в Україні : обґрунтування та впровадження / В. І. Брудний, І. С. Камінник, А. С. Крупнік ; Асоц. підтримки громад. ініціатив «КОВЧЕГ». — О., 2001. — 112 с. — (Серія «Теорія та практика третього сектора»).
2. О социальном заказе в городе Одессе : решение Одес. гор. совета от 10 авг. 2000 г. № 1440-XXIII // Социальный заказ в Одессе : сб. актов местного самоуправления. — О., 2000 ; О социальном заказе в городе Одессе : решение Одес. гор. совета от 31 янв. 2011 г. № 285-VI // Одесский вестник. — 2011. — 15 марта. — С. 2–7.
3. Про затвердження положення про соціальне замовлення в Одеській області :

затв. рішенням Одеської обласної ради № 137-VI від 20 трав. 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://region.odessa.gov.ua/Webpage.aspx?sect=Page&IDPage=35603&id=4624>.

4. Про затвердження Програми соціального інвестування міста Миколаєва на 2006 р. та Положення про соціальне замовлення в м. Миколаєві: затв. рішенням Миколаївської міської ради № 43/7 від 16.02.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [ngik.gorsoviet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=4972](http://ngik.gorsoviet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=4972)

5. Про соціальне замовлення та проведення конкурсу соціальних проектів: затв. Наказом Харківського міського голови № 95 від 17.11.2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://esm.kharkov.ua/zakonodavstvo/zakonodavstvo-mestnoe/soczatomvleniya/>

6. Про соціальні послуги: Закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради. — 2003. — № 45. — Ст. 358.

7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.

УДК 352.075

**В. Форманюк,**

аспірант кафедри теорії держави та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ЛОКАЛЬНІ АКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА

Чинна Конституція України вперше в українській конституційній практиці визнала місцеве самоврядування і проголосила його гарантії, визначила ряд законів, які необхідно прийняти з метою забезпечення його належної правової бази. Це сприяло активізації законодавчого процесу в галузі місцевого самоврядування. Зокрема, було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), який визначив принципи місцевого самоврядування, його систему, повноваження, як самоврядні, так і делеговані, порядок формування органів місцевого самоврядування, дав нормативні тлумачення найважливіших категорій цього інституту. Поряд з цим були прийняті такі закони: «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (1998 р.), «Про органи самоорганізації населення» (2001 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.).

Однак аналіз показує, що стабільної правової бази в галузі місцевого самоврядування створити поки що не вдалося. Виникли окремі теоретичні проблеми визначення окремих правових інститутів, їх усунення потребує подальшого удосконалення законодавства, що обґрунтовує актуальність теми дослідження.

Ступінь дослідження проблеми обмежується творчими роботами авторів вузькопрофільного, галузевого характеру. Великий внесок у розробку даного напрямку зробили О. В. Батанов, Н. Н. Волпенко, В. В. Кравченко, С. Н. Лопатіна, Ю. М. Оборотов, О. Ф. Скакун, Н. О. Чудик та ін.

Місцеве самоврядування можна вважати природним правом територіальної громади вирішувати питання місцевого значення; конституційним принципом організації публічної влади на місцях. Особливості цієї публічної влади на місцях такі: