



## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Надія Іванівна ЧУДИК-БІЛОУСОВА,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри трудового, земельного та господарського права  
Хмельницького університету управління та права,  
[chudyk-bilousova@gmail.com](mailto:chudyk-bilousova@gmail.com)

УДК 349.3

### СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ В СИСТЕМІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

*На основі проведеного дослідження визначено, що поширеною формою реалізації соціальної політики та взаємодії держави і суб'єктів, які надають соціальні послуги, є цільове фінансування заходів з їх надання задля постійного, усталеного їх надання уповноваженими суб'єктами. Досліджується проблема впровадження соціального замовлення у регулювання відносин з надання соціальних послуг. Проаналізовано чинне законодавство, досліджено підстави та порядок укладення договору на виконання соціального замовлення у сфері надання соціальних послуг. Встановлено, що порядок укладення договорів у сфері соціального забезпечення врегульовано нормами законодавства з соціального забезпечення, господарським, цивільним законодавством. Доведено, що впровадження механізму соціального замовлення повинно стати однією з найефективніших форм державного приватного партнерства. Встановлено, що договір на виконання соціального замовлення укладається лише на тих умовах, які відповідають умовам конкурсу та конкурсній пропозиції, наданої його виконавцем. На основі проведеного дослідження визначено, що умовою ефективного функціонування механізму соціального замовлення є делегування державою повноважень і ресурсів недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги, в обсягах, достатніх для реалізації визначених договором завдань, покладання на останніх обов'язків і відповідаль-*



*ності, а також здійснення моніторингу і контролю за якістю наданих послуг. Виявлено та обґрунтовано доцільність затвердження примірної форми договору на виконання соціального замовлення задля сприяння належному оформленню договірних відносин, покращення діяльності територіальних громад з подолання чи пом'якшення наслідків складної життєвої ситуації особи та забезпечення ефективності надання соціальних послуг. Договором соціального замовлення слід вважати договірні відносини між державою (замовником) і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги (виконавцем) щодо надання їх особі, яка перебуває у складній життєвій ситуації за рахунок коштів (з державного або місцевого бюджетів) на основі проведення відкритого конкурсного відбору.*

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, соціальне замовлення, соціальні послуги, договір, договірні відносини.

Соціальні послуги як самостійний вид соціального забезпечення виконують свою функцію, зокрема сприяють соціальній адаптації населення країни та підвищують якість життя кожної особи, яка потрапила в несприятливу життєву ситуацію [1, с. 115]. Система надання послуг є складною, відкритою соціально-економічною системою, яка складається з сукупності державних органів і недержавних організацій, діяльність яких спрямована на надання соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самостійно їх подолати та потребують сторонньої допомоги [2]. Тому розвиток цієї системи повинно відбуватися відповідно до стратегічних напрямків державної соціальної політики [3, с. 303]. Специфіка надання соціальних послуг зумовлена їх спрямованістю на реалізацію соціальної політики (програм соціального розвитку) та адресністю їх отримання [4, с. 41].

Тому необхідність перерозподілу коштів на користь забезпечення соціального благополуччя населення за часів незалежності спричинила перехід від системи, в якій соціальним обслуговуванням займалися державні установи, до системи надання соціальних послуг комерційними і некомерційними організаціями. За сучасних умов метою реформування сфери соціальних послуг повинен стати перехід від максимального одержавлення їх надання.

Відповідно в сучасних умовах поширеною формою реалізації соціальної політики та взаємодії держави і суб'єктів, які надають соціальні послуги, є цільове фінансування заходів з їх надання задля постійного, усталеного їх надання уповноваженими суб'єктами.

Відносини, пов'язаними із наданням /отриманням об'єктами цивільних прав у формі соціальних послуг, правове регулювання яких пов'язане з мобілізацією внутрішнього потенціалу особистості в подоланні важкої життєвої ситуації, врегульовуються на договірних диспозитивних засад [4, с. 40].



Правове регулювання відносин у сфері соціального забезпечення на умовах договору викликає численні дискусійні питання, яким присвячені праці таких вчених, як: А. В. Баркова, Н. Б. Болотіної, А. А. Бурцевої, Я. С. Грішиної, Л. М. Зілковської, А. М. Лушнікова, М. В. Лушнікової, І. В. Оклей, С. М. Прилипка, П. Д. Пилипенка, С. М. Сивак, І. М. Сироти, Б. І. Сташківа, Г. В. Тагаренко, Н. М. Тарусіної, О. Г. Чутчевої, Є. Г. Шаблової, Л. П. Шумної, І. С. Ярошенко, О. М. Ярошенка та ін. Питання регулювання відносин у сфері надання соціальних послуг шляхом укладення договорів на виконання соціального замовлення фактично залишилися поза увагою вчених правників. Окремі питання його укладення проаналізовані в напрацюваннях О. В. Голіної, К. В. Дубич, Я. В. Котляревського, К. К. Кулі-Іванченко, В. М. Литвиненко, К. В. Павлюк, О. В. Степанової та ін.

Правова природа надання послуг у сфері соціального забезпечення залишається предметом наукових дискусій. Зокрема вчені обстоюють підхід, у межах якого соціальні послуги як об'єкт правового регулювання, є сукупністю ринкових відносин у сфері соціального обслуговування. Деякі вважають, що соціальна послуга надається на імперативних засадах і тому не може бути визнана об'єктом ринкового товарообміну (прихильники цього погляду заперечують саму можливість створення ринку соціальних послуг).

Відповідно до ст. 177 ЦК України послугу традиційно визначають об'єктом цивільних прав. У господарському законодавстві поняття «об'єкти господарських права» не закріплено, хоча про визнання послуги як самостійного об'єкта, з приводу якого учасники господарського обороту вступають у господарські взаємозв'язки, свідчить законодавче закріплення (ст. 6 ГК України) у переліку основних принципів господарювання *принципу вільного руху послуг* на території України, що повністю відповідає світовим та європейським підходам правового регулювання надання послуг [4, с. 42–43].

Також у господарсько-правовій літературі доведено, що об'єктами, які залучаються до господарського обороту чи створюються в його межах та здатні задовольняти потреби суб'єктів господарського права, є такі, що здатні забезпечувати реалізацію їхніх законних інтересів, які виникають у сфері господарювання [5, с. 280]. Послуга як об'єкт господарсько-правового регулювання одночасно є господарською операцією (сукупністю послідовних господарських дій, що, як правило, становлять зміст відповідного виду господарської діяльності) та об'єктом господарських прав (об'єктом господарських зобов'язань), з приводу якого учасники господарських відносин взаємодіють як продавці (виконавці послуг) і покупці (замовники послуг) відповідно до загальних засад (принципів) господарювання. Відповідно таким критеріям не відповідають соціальні послуги, які перебувають поза межами господарсько-правового впливу (одночасно нормативного та договірного характеру) [4, с. 76], так як базовими ознаками їх надання є такі: надання послуг забезпечують державні й комунальні спеціалізовані установи та заклади, підпорядковані централь-



ним, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (реабілітаційні установи, інші юридичні особи, які не мають на меті отримання прибутку, фізичні особи); послуги надають особам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, яка об'єктивно порушує їх життєдіяльність (інвалідність, нездатність до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, сирітство, бездоглядність, малозабезпеченість, безробіття, відсутність певного місця проживання, конфлікти в родині, самотність та ін.) і яку вони не в змозі подолати за допомогою наявних засобів та можливостей; як у договірній, так і позадоговірній формі; переважно на безкоштовній основі (за рахунок публічних коштів); їх корисним ефектом є сприяння соціально незахищеним верствам населення в подоланні складних життєвих обставин (соціальна адаптація та реабілітація), попередження виникнення цих обставин та створення умов для самостійного розв'язання життєвих проблем, що виникають [4, с. 77].

Послуга як об'єкт господарсько-правового регулювання є не тільки господарською операцією (сукупністю послідовних господарських дій, які, здебільшого, становлять зміст відповідного виду господарської діяльності), а й об'єктом, з приводу якого учасники господарських відносин взаємодіють як продавці (виконавці послуг) та покупці (замовники послуг) відповідно до загальних засад (принципів) господарювання. Тому не є об'єктом господарських прав (господарської взаємодії) послуги, що надаються в межах соціального обслуговування громадянам, які перебувають у важкій життєвій ситуації [4, с. 40].

Серед договорів з надання соціальних послуг О. В. Барков виокремив «договори соціального сприяння», кваліфікаційними ознаками (особливостями) яких визначив суб'єктний склад, предмет договорів (надання соціальних послуг і їх специфічна соціальна спрямованість, пов'язану з мобілізацією внутрішнього ресурсу особистості в подоланні важкої життєвої ситуації), фидуціарну природу та можливий безоплатний (нееквівалентний) характер [6]. Однак ми вважаємо, що з таким твердженням погодитися не можна, та підтримуємо позицію С. М. Сивак, яка слушно зауважує, що «послуга — це завжди дія або сукупність дій, які здійснюються з певною періодичністю, рідше — у формі одиначної дії. Форма зовнішнього вияву послуги є одним із критеріїв відмежування соціальних послуг від інших видів соціально-забезпечувального надання, адже нездатність особи до самообслуговування, пересування, орієнтації, контролю своєї поведінки, спілкування, навчання, виконання трудової діяльності нарівні з іншими громадянами (обмеження життєдіяльності) не може бути усунена за допомогою виплати їй пенсії чи допомоги» [7, с. 253].

Суб'єктами, що надають саме соціальні послуги, є державні та комунальні спеціалізовані установи та заклади соціального обслуговування, підпорядковані центральним, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (реабілітаційні установи, інші юридичні особи, створені відповідно до законодавства, які не мають на меті отримання прибутку, фізичні особи). На відміну від за-



гальних принципів господарювання, що формують головні засади надання послуг у сфері господарювання, основними засадами надання соціальних послуг, відповідно до ст. 2 Закону України «Про соціальні послуги», є сприяння особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних засобів і можливостей; попередження виникнення складних життєвих обставин; створення умов для самостійного розв'язання життєвих проблем, що виникають [4, с. 42; 8].

Відповідно, недержавний сектор надання соціальних послуг поступово не лише стає рівноцінним партнером держави у впровадженні ефективної державної соціальної політики, але й дозволяє організувати на місцевому рівні постійну співпрацю, покращення взаємодії між отримувачами та постачальниками соціальних послуг і механізмом підвищення їх якості.

Однією з форм соціального забезпечення надання соціальних послуг стало соціальне замовлення, тобто комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на вирішення соціальної проблеми в державі чи в окремії адміністративно-територіальній одиниці, що здійснюються некомерційними організаціями за рахунок коштів бюджету та інших джерел на основі соціального контракту з органами державної влади або органами місцевого самоврядування. Завдяки такому замовленню вирішення соціальних проблем здійснюється, як правило, за допомогою цільових соціальних програм (соціальних проєктів), а його виконавець визначається на конкурсній основі [9, с. 6]. Замовлення ґрунтується виключно на договірних відносинах між замовником [10, с. 3] та виконавцем, шляхом формулювання вузьких соціальних пріоритетів, пропозицій для вирішення конкретних соціальних проблем, на основі комплексного аналізу за участю громадськості та пошуку раціональних способів виконання таких пропозицій [11, с. 9].

Тривалий час за відсутності спеціального законодавства механізм соціального замовлення визначали Конституція України [12], Бюджетний кодекс України [13], Цивільний кодекс України [14], закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15], «Про соціальні послуги» [8], «Про громадські об'єднання» [16], «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [17], «Про органи самоорганізації населення» [18]. Лише у 2012 році в Закон України «Про соціальні послуги» [8] внесено низку доповнень та змін, визначено термін «соціальне замовлення» як 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 (ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги») [8]. Його законодавче закріплення мало на меті не лише посилення ефективності використання бюджетних та небюджетних коштів для вирішення соціальних проблем певної території, залучення додаткових ресурсів у соціальну сферу, але й підвищення адресності та масовості надан-



ня соціальних послуг особам, що в силу певних обставин опинилися в складній життєвій ситуації.

Згодом законодавством врегульовано процедуру організації та проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, та моніторингу їх виконання (реалізації) [19]. Ці акти діяли паралельно, вони не були пов'язані між собою, але були дотичні процедурі залучення бюджетних коштів для підтримки недержавного сектору), можуть сприяти непрозорому процесу надання коштів неурядовим організаціям, так як містять дещо різний перелік суб'єктів — учасників конкурсу, перелік документів, що має бути поданий учасником, кількість етапів конкурсу, склад конкурсної комісії тощо.

Предметом договору соціального замовлення є надання послуг або виконання робіт на користь визначених органами публічної влади бенефіціарів [20, с. 60]. **На об'єднані територіальні громади покладено обов'язок щодо укладення договорів з соціального замовлення соціальних послуг у недержавних організаціях [21] з урахуванням потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у таких послугах [22] шляхом виявлення та аналіз потреби осіб, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, або соціальної групи у соціальних послугах; визначення пріоритетів щодо організації надання соціальних послуг; розробка програм розвитку системи надання соціальних послуг на адміністративно-територіальній одиниці. Надавачі соціальних послуг повинні відповідати визначеним законодавством критеріям [23]. Тому впровадження механізму застосування соціального замовлення як засобу забезпечення надання соціальних послуг свідчить про «вирішення пріоритетних соціальних проблем територіальної громади органами місцевої влади з залученням комерційних та некомерційних організацій» [9, с. 2].**

Соціальні реформи, які послідовно реалізуються в Україні на всіх рівнях, спрямовані на залучення громадських та благодійних організацій до вирішення проблем соціального забезпечення за рахунок недержавних коштів. Тому недержавний сектор у сфері надання соціальних послуг поступово стає рівноцінним партнером держави у впровадженні ефективної державної політики з соціального обслуговування населення.

Незважаючи на відсутність належного нормативно-правового регулювання, соціальне замовлення як механізм фінансування діяльності недержавних організацій у вирішенні соціальних проблем місцевих громад в Україні вперше почали використовувати в Одесі в 1996 році у складі Одеської асоціації милосердя. Перше Положення про муніципальне соціальне замовлення було розроблене Асоціацією підтримки громадянських ініціатив «КОВЧЕГ» і внесене на розгляд міської влади на початку 1997 року. Впровадження механізму соціального замовлення стало пріоритетним напрямом реформування со-



ціальної сфери та підвищення ролі некомерційних організацій, зокрема в Черкасах, Дніпропетровську, Харкові [11, с. 10], Одесі [24], Алчевську [25], Боярці, Донецьку, Луцьку, Сімферополі, Синельниковому, Бердянську [26, с. 14], Хмельницькому [27]. У 2011 році в рамках реалізації Обласної комплексної програми соціального захисту населення на 2011–2015 рр. Головним управління праці та соціального захисту населення Хмельницької обласної державної адміністрації було затверджене Положення про конкурс соціальних проектів [28]. У розвиток цієї тенденції рішенням Хмельницької обласної ради від 17 липня 2012 р. № 26-12/2012 внесено доповнення до обласної комплексної програми соціального захисту населення на 2011–2015 рр. [29; 30], які дозволили залучити до надання соціальних послуг недержавні організації із використанням механізму соціального замовлення. Зокрема в 2012 році на виконання соціального замовлення з обласного бюджету було виділено 65 тис. грн. Участь у конкурсі на той час взяли Хмельницький обласний благодійний фонд «Сіон» та Хмельницький благодійний фонд «Хесед Бешт». За період виконання соціального замовлення, Хмельницьким благодійним фондом «Хесед-Бешт» надано соціальні послуги 22 клієнтам у м. Хмельницькому [31].

Вищезазначений аналіз дозволяє стверджувати, що до внесення відповідних доповнень в законодавство, механізм надання соціальних послуг на місцевому рівні через соціальне замовлення в регіоні врегульовували рішенням рад, розпорядження керівників органів виконавчої влади, програми, затверджені відповідно обласною, районними, міськими, сільськими та селищними радами, організаційно-розпорядчі документи органів і підрозділів, на які покладено функції замовників та які є відповідальними за його впровадження. Такі акти мали локальний характер дії, а їх прийняття було зумовлене необхідністю формування механізму соціального замовлення в рамках конкретного адміністративно-територіального утворення. Фактично залучення бюджетних коштів на надання соціальних послуг недержавним сектором відбувалося на умовах проведення відповідного конкурсу [32].

Новелою у правовому регулюванні механізму соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів став Порядок здійснення соціального замовлення [33], який визначив механізм формування, виконання і фінансування соціального замовлення, що надається недержавними суб'єктами, за рахунок бюджетних коштів та порядок організації і проведення конкурсів із залучення таких коштів. Тому замовлення здійснюється у три етапи: формування замовлення (визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах); виконання замовлення (розробка завдання на виконання замовлення; організація та проведення конкурсу; укладення договору та його виконання; здійснення контролю за виконанням соціального замовлення, що включає, оцінювання якості наданих соціальних послуг, подання звітності). Першочергове значення на першому етапі полягає у визначенні найбільш пріоритетних напрямків, у яких до-



цільно використовувати механізм соціального замовлення, задля підвищення якості планування бюджетних видатків у сфері соціального захисту населення, а також підвищення якості та ефективності надання соціальних послуг. Для вирішення конкретних соціальних проблем та надання послуг на місцевому рівні необхідно використовувати програмно-цільовий підхід, тобто опрацювання та реалізацію планових управлінських рішень, що базуються на комплексному аналізі проблеми та побудові сукупності заходів (програми, план, проект), спрямованих на досягнення поставленої мети.

Ініціаторами вирішення проблем з наданням соціальних послуг за допомогою соціального замовлення є територіальні громади, юридичні чи фізичні особи [26, с. 18]. **Замовник зобов'язаний визначити** потребу та можливі джерела забезпечення потреб. Пропозиції виконавця повинні містити можливі напрямки її вирішення, передбачуваний перелік заходів, можливі терміни їх реалізації. Ініціатор також зобов'язаний дати попередню оцінку соціально-економічної ефективності та наслідків реалізації програми. Для формулювання переліку найбільш актуальних проблем, які можна вирішити за допомогою технології соціального замовлення, доцільно залучати різні структурні елементи місцевої громади, окремих громадян, органи самоорганізації населення, депутатів, депутатські групи, некомерційні організації, ініціативні групи громадян місцевої громади, так як постійне залучення громадськості до процесу визначення пріоритетних завдань соціального замовлення є необхідною умовою [26]. На підставі виявлених пріоритетних соціальних проблем, одночасно з формулюванням конкретних завдань, розробляються і цільові соціальні програми, рішення про підготовку яких приймає орган державного управління або місцевого самоврядування [26, с. 99]. Прийняття замовником соціальних послуг, яким є орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцева держадміністрація (її структурний підрозділ), виконавчий орган міської ради, що є розпорядниками бюджетних коштів та на яких покладається обов'язок з організації надання соціальних послуг чи виконання соціальних програм [34], рішення про проведення конкурсу є початком другого етапу реалізації механізму соціального замовлення.

Виключний перелік вимог до змісту рішення про проведення конкурсу передбачено п. 7 Порядку [34]. Замовник послуг протягом встановленого строку забезпечує оприлюднення оголошення про проведення конкурсу. Розгляд конкурсних пропозицій та визначення виконавця соціального замовлення здійснюється на конкурсній основі створеною при органі місцевого самоврядування постійно діючою конкурсною комісією. Конкурсна комісія оцінює конкурсні пропозиції за критеріями, визначеними п. 19 Порядку [34], зокрема переможець конкурсу соціальних проектів отримує статус виконавця соціального замовлення, заключає із замовником соціальний контракт (договір), який підписується обома сторонами, з наступним узгодженням (візуванням) договору головою конкурсної комісії. Такий договір є формою доручення, що дає замовник (орган виконавчої влади чи місцевого са-





моврядкування) виконавцю (некомерційній організації). Предметом замовлення фактично є соціальні послуги, що сформовані замовником соціальних послуг у вигляді певного технічного завдання, яке включає конкретні параметри, очікувані результати та максимальну вартість соціальних послуг, яка розраховується відповідно до законодавства [2, с. 4].

Договір на виконання соціального замовлення недержавними суб'єктами господарювання, що укладається між замовником та виконавцем [26, с. 18], є базовою формою надання соціальних послуг. Цивільний кодекс України [14] **серед окремих видів зобов'язань не передбачає договору на виконання саме соціального замовлення**. Водночас принцип свободи договору дозволяє сторонам вступати в договірні відносини як передбачені, так і не передбачені законом або іншим правовим актом, що йому не суперечать [26, с. 26]. **Тому залежно від характеру завдання договір на виконання соціального замовлення найбільш близький за своєю правовою суттю або до одного з видів договорів підряду, зокрема договору побутового замовлення (якщо предметом є робота, яка створює матеріальний результат) (ст. 348 ЦК України) [14], або до договорів оплатного надання послуг (виконавець зобов'язується за завданням замовника надати послуги (здійснити певні дії), а замовник зобов'язується оплатити ці послуги)**. Замовник виконання договору соціального замовлення, виступаючи стороною в цивільному обороті, користується свободою договору, тобто має право вибору юридичних осіб, з якими згодом укладе договір, і має право вільно узгоджувати його умови в межах власних повноважень.

Не варто ототожнювати договір соціального замовлення з договором на виконання державного замовлення, так як істотною відмінністю такого договору від договору на виконання державного замовлення та договору підряду є те, що споживачами цих послуг будуть особи, які не пов'язані з виконавцем жодними зобов'язаннями, що зумовлює необхідність включення в договір соціального замовлення особливих засобів контролю з боку замовника за якістю наданих послуг і механізмів захисту прав споживачів таких послуг [26, с. 28].

Отже, договір соціального замовлення укладається лише на тих умовах, які відповідають умовам конкурсу та конкурсній пропозиції його виконавця. У цьому договорі обов'язково повинні бути вказані перелік соціальних послуг, їх обсяг, зміст, вимоги до якості, строк надання; соціальні групи та/або окремі категорії осіб, які мають право на їх отримання відповідно до умов договору, та їх чисельність (гранична чисельність); зміст і строк передачі виконавцю замовлення інформації про отримувачів, тобто осіб-потенційних отримувачів послуг, із обов'язковим зазначенням місця їх проживання, складної життєвої обставини; прав, обов'язків та відповідальності сторін договору; вартість надання кожної із соціальних послуг (обрахунок, виходячи з вартості надання соціальної послуги одному отримувачу протягом одного дня (однієї людино-години) та обсягу послуг у межах обсягів, установлених державними стандартами їх надання або пріоритетами соціаль-



ного замовлення; строк подання звітності про надані послуги; порядок подання інформації з питань виконання договору та внесення змін до договору соціального замовлення та припинення його дії [34].

Соціальні послуги, які надаються через систему соціального замовлення, фінансуються, як правило, з бюджетів різних рівнів [10, с. 4]. Замовник виділяє виконавцю попереднє фінансування, надає йому в користування майно та об'єкти нерухомості, потрібні для його виконання. Виконавець за рахунок власних можливостей чи за допомогою спонсорів забезпечує при виконанні проекту залучення обумовленого обсягу додаткових ресурсів [26, с. 30]. **Тому важливим завданням замовника на третьому етапі реалізації механізму соціального замовлення є забезпечення контролю за виконанням соціального замовлення виконавцем [2, с. 6]. Моніторинг може проводитися регулярно, періодично або вибірково (опитування отримувачів, відвідування місць реалізації замовлення, аналіз проміжних звітів).** Замовник соціальних послуг здійснює контроль без втручання в діяльність виконавця соціального замовлення, має право надсилати йому письмові запити про подання інформації та/або документів, пов'язаних з виконанням соціального замовлення. Для підсумкової оцінки якості виконаних робіт та стану цільової соціальної групи, на вирішення проблем якої спрямоване соціальне замовлення, замовником можуть запрошуватися експерти або створюватися спеціальні експертні групи [26, с. 111].

За умови, якщо результати виконаних робіт за кількісними та якісними характеристиками відповідають умовам договору, замовником і виконавцем оформляються підсумковий звіт про виконання соціального замовлення та Акт здачі-приймання виконаних робіт, який підписується представниками суб'єктів соціального замовлення. У підсумковому звіті про виконання соціального замовлення виконавцю доцільно деталізувати перелік виконаних робіт та наданих послуг, суму коштів, яка була використана виконавцем з метою соціального замовлення, економічного та соціального ефекту від реалізації соціального замовлення, а також соціальні проблеми, які залишилися невирішеними або були виявлені в ході виконання соціального проекту. Підсумковий звіт також містить висновки замовника та конкурсної комісії щодо виконання завдань соціального контракту і вирішення соціальної проблеми за підсумками виконання соціального замовлення. За ініціативою хоча б однієї зі сторін підсумки виконання соціальних контрактів можуть бути публічно презентовані виконавцем замовлення громадськості, представникам органів влади. Дані цих досліджень у поєднанні з матеріалами моніторингового контролю можуть стати підставою для підготовки нового завдання на вирішення соціальної проблеми із застосуванням механізму соціального замовлення [26, с. 111]. Порядок проведення моніторингу та оцінки якості надання соціальних послуг зокрема і за договором соціального замовлення передбачає не лише систематичний збір, але й обробку статистичних, адміністративних, оперативних даних з метою визначення відповіднос-



ті як державним стандартам, наданих за договором соціального замовлення послуг, так і потребам їх отримувача, забезпечення надання якісних соціальних послуг, планування подальшої роботи розвитку системи надання соціальних послуг, формування державної політики у сфері надання соціальних послуг [35].

Слід зауважити, що деякі держави до впровадження соціального замовлення [36, с. 145–201] були змушені вдатися у зв'язку з фінансовою скрутою та вступом до Європейського Союзу задля дотриманням відповідних норм і стандартів у соціальній сфері. Така форма взаємодії державного й недержавного секторів протягом тривалого часу широко поширена в демократичних країнах з соціально орієнтованою економікою. У ФРН немає єдиного закону, який би регулював соціальне замовлення, хоча існує дванадцять соціальних законів, які регулюють соціальне замовлення для кожної конкретної сфери (для інвалідів, молоді, освіти), хоча частка коштів, які надійшли в некомерційний сектор від держави через систему соціальних контрактів, становить 70 %. Тому більше 50 % усіх соціальних установ фінансово є незалежними організаціями з надання послуг, адже їх система побудована на принципі субсидіарності, тобто відповідальності держави за соціальне обслуговування. Бюджетне фінансування некомерційних постачальників послуг не оподатковується [37]. У Великобританії функціонує змішана система соціального обслуговування населення, яка базується на державному, приватному та суспільному секторах. Тому поширена практика переходу функцій з надання соціальних послуг від національного та регіонального рівнів до підрядників недержавного сектору. Функції з організації конкурсних закупівель послуг виконує спеціально створений орган з соціального обслуговування населення [37]. У США держава залишила за собою виконання тих соціальних функцій, які з об'єктивних причин не можуть бути передоручені громадським організаціям і приватним підприємствам. Зважаючи на те, що соціальні послуги є такою сферою, в якій держава може делегувати ресурси і повноваження щодо їх надання прибутковим і неприбутковим організаціям, відповідно вона визначає, які конкретно послуги будуть надавати недержавні організації, на яких умовах та залишає за собою тільки функцію їх фінансування та здійснення контролю за використанням виділених коштів. Тому майже третина коштів некомерційного сектору складають кошти від соціальних контрактів [37, с. 32].

Тривалий час основною формою державної організації соціальних послуг для населення у країнах пострадянського простору залишилося пряме бюджетне фінансування надавачів послуг, тобто державних установ. Так, у Республіці Білорусь з 2002 року реалізовувалася програма підтримки Білорусі Федеральним урядом Німеччини для впровадження соціального замовлення у сферах освіти, соціальної сфери, енергетики й екології, економіки, регіонального розвитку. У квітні 2012 року визнано можливість розвитку в державі механізму державного соціального замовлення. Наразі продовжується поступо-



ве впровадження його механізму соціального замовлення у сферу соціального обслуговування.

Вважають, що для соціального замовлення як форми надання соціальних послуг характерні певні ризики, пов'язаних із механізмом реалізації соціального замовлення: викривлення конкурентних умов на ринку соціальних послуг з боку представників органів державної влади; виникнення «маніпуляцій» під час проведення конкурсного відбору суб'єктів надання соціальних послуг та в механізмах конкурсних закупівель; неналежне державне регулювання може призвести до зростання цін на ринку та ускладнити доступ отримувачів до соціальних послуг; недостатньо чіткі розроблені критерії конкурсного відбору можуть призвести до неадекватного вибору суб'єктів надання соціальних послуг; виникнення труднощів у визначенні оптимального співвідношення ціни та якості, а також здійснення контролю за якістю послуг та їх відповідністю встановленим соціальним стандартам тощо [10, с. 6]. Тому доцільною є розробка і реалізація методики оцінювання бюджетних потреб територіальної громади в умовах децентралізації та перерозподілу функцій і повноважень, яка б давала можливість враховувати фактичну вартість соціальної послуги [38, с. 53]. Для усунення непорозумінь та неточностей при укладенні та оформленні договору Міністерству соціальної політики України доцільно затвердити форму примірною договору на виконання соціального замовлення, що сприятиме водночас не лише належному оформленню договірних відносин, але й покращуватиме роботу територіальних громад з укладення договорів соціального замовлення заради подолання чи пом'якшення наслідків складної життєвої ситуації особи та забезпечення ефективності надання соціальних послуг.

Отже, під соціальним замовленням слід розуміти договірні відносини (укладання договору) між державою (замовником) і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги (виконавцем) щодо надання їх особі, яка перебуває у складній життєвій ситуації за рахунок коштів (з державного або місцевого бюджетів) на основі проведення відкритого конкурсного відбору. Важливою умовою ефективного функціонування механізму соціального замовлення є делегування державою недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги, повноважень і ресурсів в обсягах, достатніх для реалізації визначених договором завдань, покладання на останніх відповідних обов'язків і відповідальності, а також здійснення моніторингу і контролю за якістю цих послуг.

Для майнових відносин, що виникають з договору як правової основи соціального замовлення, характерні рівність сторін, автономія волі, економічна відособленість і свобода договору. Виконання договору соціального замовлення здійснюється відповідно до змісту його проекту з дотриманням календарного плану основних видів діяльності та з урахуванням затвердженого кошторису витрат в обсягах, визначених державними стандартами соціальних послуг та/або договором.



Впровадження механізму соціального замовлення повинно стати однією з найефективніших форм державного приватного партнерства, так як некомерційні організації, як виконавці замовлення на сьогодні виступають рівноправними партнерами влади у вирішенні соціальних проблем територіальних громад. Його запровадження може мати переваги (підвищення адресності, якості, доступності соціальних послуг та охоплення ними отримувачів, що перебувають у складній життєвій ситуації; оптимізацію бюджетних соціальних витрат, заощадження і залучення в соціальну сферу додаткових ресурсів; забезпечення відкритості процедур розроблення та прозорості реалізації цільових соціальних програм), так і недоліки (труднощі у визначенні оптимального співвідношення ціни та якості соціальних послуг, а також у здійсненні контролю за їх якістю).

#### Список використаних джерел

1. Литвиненко В. М. Значення соціальних послуг як одного із видів соціального захисту // Молодий вчений. 2014. № 7 (1). С. 153–156. URL : <https://goo.gl/Ni76Dj>.
2. Дубич К. В. Сучасна система надання соціальних послуг України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 3. URL : <https://goo.gl/i7Bftc>.
3. Шумна Л. П. Соціальні послуги: спроба визначити правову природу // Держава і право. Вип. 54. К., 2011. С. 300–304.
4. Голина О. В. Господарсько-правова інституціалізація договорів про надання послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2016. 209 арк.
5. Мілаш В. С. Комерційний договір у контексті сучасних ринкових умов. Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. 440 с.
6. Барков А. В. Рынок социальных услуг: проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Моск. акад. экономики и права. М., 2008. 625 л.
7. Синчук С. М. Щодо розмежування законодавчих понять соціальна послуга та соціальне обслуговування // Сучасні проблеми трудового та пенсійного законодавства : матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 листопада 2015 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х. : ХНУВС, 2015. С. 252–254.
8. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.
9. Социальный заказ в Одессе: нормативно-методическое обеспечение. Сборник актов местного самоуправления по социальному заказу / Ассоциация поддержки гражданских инициатив «Ковчег». Одесса, 2003. 65 с.
10. Дубич К. В. Соціальне замовлення — ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні // Державне управління: теорія та практика. 2013. № 1 / Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. URL : <https://goo.gl/pDQ3n9>.
11. Колісниченко А. І., Славко Т. О. Теоретичні та практичні аспекти соціального замовлення як одного зі способів реалізації муніципальної соціальної політики // Наукові праці. 2013. Т. 69, № 56. С. 8–12.



12. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/8lmc8>.
13. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/j5aUtT>.
14. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/4A2FxQ>.
16. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/idgkJL>.
17. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/QmZQ72>.
18. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/QN9H2U>.
19. Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1049 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/Nsnb87>.
20. *Кулі-Іванченко К. К.* Конституційно-правова характеристика предмета договору на соціального замовлення органів місцевого самоврядування за колом осіб // Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 3. С. 57-60.
21. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення : наказ Міністерства соціальної політики України від 19.01.2016 р. № 26 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/hoiyyJ>.
22. Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах : наказ Міністерства соціальної політики України від 20.01.2014 р. № 28, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 07.02.2014 р. за № 253/25030 // Офіційний вісник України. 2014. № 16. Стор. 173. Ст. 499.
23. Критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 р. № 1039 // Урядовий кур'єр. 2012. № 242. 29 грудня.
24. О социальном заказе в городе Одессе : решение Одесского городского совета от 10.08.2000 г. № 1440-XXIII // Социальный заказ в Одессе. Сборник актов местного самоуправления. Одесса, 2000. С. 3.
25. Положення про міський конкурс соціальних проектів : рішення Алчевської міської ради від 29.11.2007 р. № 24/4 / Алчевська міська рада. URL : <https://goo.gl/ys4X3P>.
26. Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження / за ред. В. І. Брудного, А. С. Крупника. Одеса : Євродрук, 2011. 156 с.
27. Положення про міський конкурс соціальних проектів та програм неприбуткових організацій : затв. рішенням Хмельницької місь-



- кої ради від 21.05.2003 р. № 90 / Правовой Портал України. URL : <https://goo.gl/mgRpYq>.
28. Положення про конкурс соціальних проєктів у рамках реалізації Обласної комплексної програми соціального захисту населення на 2011–2015 роки : затв. наказом Головного управління праці та соціального захисту населення Хмельницької обласної державної адміністрації від 01.04.2011 р. № 33 / Хмельницька обласна державна адміністрація. URL : <https://goo.gl/4dwrqR>.
29. Про внесення змін до Обласної комплексної програми соціального захисту населення на 2011–2015 роки : рішення Хмельницької обласної ради від 17.07.2012 р. № 26–12/2012 / Хмельницька обласна рада. URL : <https://goo.gl/T4GuL6>.
30. Розвиток партнерських відносин з недержавними (не комунальними) підприємствами, установами, організаціями соціальної спрямованості : додаток до рішення Хмельницької обласної ради від 17.07.2012 р. № 26–12/2012 / Хмельницька обласна рада. URL : <https://goo.gl/ai4t3B>.
31. Про хід виконання обласної комплексної програми соціального захисту населення на 2011–2015 роки : рішення Хмельницької обласної ради від 19.06.2013 р. № 12–16/2013 / Хмельницька обласна рада. URL : <https://goo.gl/4oHYQx>.
32. Правила організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів на надання соціальних послуг : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. № 559 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/q3qVgj>.
33. Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 р. № 324 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/oRpKX8>.
34. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.
35. Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг : наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2013 р. № 904 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/UyB7jN>.
36. Дімітрова М., Ньюмен К., Тофтисова-Матерон Р. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах / Проєкт ТАСІС «Посилення регіон. соц. послуг в Україні». К., 2006. 225 с.
37. Синельникова Р. В. Что такое социальный заказ? // Социальная работа. 2008. № 3. С. 32–34.
38. Котляревський Я. В., Павлюк К. В., Степанова О. В. Розвиток механізмів надання соціальних послуг в умовах децентралізації в Україні // Наукові праці НДФІ. 2015. № 4 (73). С. 42–55.

Надійшла до редакції 10.06.2017



### **Чудык-Белоусова Н. И. Социальный заказ в системе предоставления социальных услуг**

На основе проведенного исследования определено, что распространенной формой реализации социальной политики, взаимодействия государства и субъектов, предоставляющих социальные услуги, являются целевое финансирование мероприятий по их предоставлению для постоянного, устойчивого их предоставления уполномоченными субъектами. Исследуется проблема внедрения социального заказа как формы предоставления социальных услуг лицам, пребывающим в трудной жизненной ситуации. Проанализировано действующее законодательство, исследованы основания и порядок заключения договора на выполнение социального заказа в сфере предоставления социальных услуг. Установлено, что порядок заключения договоров в сфере социального обеспечения урегулирован нормами законодательства о социальном обеспечении, хозяйственным, гражданским законодательством. Доказано, что внедрение механизма социального заказа является одной из самых эффективных форм государственного частного партнерства. Установлено, что договор на выполнение социального заказа заключается только на тех условиях, которые соответствуют условиям конкурса и конкурсной предложения его исполнителя. На основе проведенного исследования определено, что условием эффективного функционирования механизма социального заказа является делегирование государством полномочий и ресурсов негосударственным субъектам, предоставляющим социальные услуги, в объемах, достаточных для реализации определенных договором заданий, возложение на субъектов, предоставляющих социальные услуги определенных обязанностей и ответственности, а также осуществление мониторинга и контроля качества предоставляемых социальных услуг. Выявлена и обоснована целесообразность утверждения примерной формы договора на выполнение социального заказа для содействия надлежащему оформлению договорных отношений, улучшения деятельности территориальных общин по преодолению или смягчению последствий сложной жизненной ситуации нуждающихся лиц, обеспечения эффективности предоставления социальных услуг. Договором социального заказа следует считать договорные отношения между государством (заказчиком) и негосударственным субъектом, который предоставляет социальные услуги (исполнителем) о предоставлении их лицу, находящемуся в трудной жизненной ситуации за счет средств (из государственного или местного бюджетов) на основании проведения открытого конкурсного отбора.

**Ключевые слова:** социальное обеспечение, социальный заказ, социальные услуги, договор, договорные отношения.





### **Chudyk-Bilousova, N. I. Social Procurement in the System of Providing Social Services**

*On the basis of the research, it was determined that the widespread form of realization of social policy and interaction between the state and entities providing social services is the targeted financing of measures for their provision for the constant, constant provision of their provision by authorized actors. The problem of introducing a social order in the regulation of relations with the provision of social services is explored. The current legislation is analyzed, the grounds and the procedure for concluding a contract for fulfilling a social procurement in the field of provision of social services are explored. It was established that the procedure for concluding contracts in the field of social welfare is regulated by the norms of the legislation on social welfare, economic, and civil law. It has been proved that the introduction of the social order mechanism should become one of the most effective forms of public private partnership. It has been established that a contract for fulfilling a social order is concluded only on conditions that are in accordance with the terms and conditions of the competition and the tender submitted by its performer. On the basis of the conducted research it was determined that the condition for the effective functioning of the social order mechanism is the delegation of powers and resources by the state to non-state actors providing social services in amounts sufficient for the implementation of the tasks specified in the agreement, reliance on the latter's duties and responsibilities, as well as implementation of monitoring and control over the quality of services rendered. The expediency of approving an exemplary form of a contract for fulfilling a social order was found and substantiated in order to facilitate the proper registration of contractual relations, to improve the activity of territorial communities in overcoming or mitigating the consequences of a complex life situation of a person and ensuring the effectiveness of the provision of social services. The contract of social order should be considered a contractual relationship between the state (the customer) and the non-state entity that provides social services (the executor) to provide them to a person who is in a difficult life situation at the expense of funds (from the state or local budgets) on the basis of an open competitive selection.*

**Keywords:** social welfare, social procurement, social services, contract, contractual relations.

