

РОЗДІЛ 4 ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.66.19>
УДК 349.7

СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Бук М.О.,
*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка
orcid.org/0000-0001-8410-9377
buk.myroslava@gmail.com*

Бук М.О. Соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг.

Стаття присвячена аналізу істотних ознак соціального замовлення на соціальні послуги. Насамперед акцентується увага на відсутності єдності думок науковців щодо визначення терміну «соціальне замовлення». Встановлено, що в іноземній науковій літературі вчені для позначення терміну «соціальне замовлення» використовують поняття «social contracting», «social order» та «social commissioning» та вкладають у їхній зміст дещо різні значення. Відтак поняття «соціальне замовлення» визначають як: 1) діяльність держави; 2) форма державної підтримки; 3) комплекс заходів; 4) правовий механізм. Обґрунтовано доцільність визначення соціального замовлення у правовідносинах соціального забезпечення як спеціального правового засобу за допомогою якого можливе здійснення впливу на поведінку учасників правовідносин соціального забезпечення.

У публікації обстоюється думка, що соціальне замовлення є однією із умов виникнення державно – приватного партнерства. Запропоновано державно – приватне партнерство у правовідносинах із надання соціальних послуг визначати як співробітництво між державою Україна, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування (уповноваженими органами у сфері надання соціальних послуг) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організаціями (надавачами соціальних послуг), з питань надання соціальних послуг, що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про соціальні послуги» та іншими нормативно – правовими актами, які регулюють правовідносини соціального забезпечення.

Обґрунтовується теза, що предметом соціального замовлення є соціальні послуги і вирішення соціальних проблем державного/регіонального/місцевого значення в частині забезпечення потреб осіб/сім'ей у соціальних послугах (державні/регіональні/місцеві програми соціальних послуг).

Встановлено, що основними формами реалізації соціального замовлення у правовідносинах соціального забезпечення є публічні закупівлі соціальних послуг та фінансування державних/регіональних/місцевих програм соціальних послуг. Публічні закупівлі соціальних послуг здійснюються в порядку, визначеному Законом України «Про публічні закупівлі», з урахуванням особливостей визначених Законом України «Про соціальні послуги». Соціальне замовлення у формі фінансування державних/регіональних/місцевих програм соціальних послуг формуються за результатами конкурсу, який оголошується замовником відповідно до плану реалізації відповідної цільової програми.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне замовлення, соціальні послуги, державно – приватне партнерство, надавачі соціальних послуг.

Buk M.O. Social commissioning in the sphere of social services provision.

This article is dedicated to the analysis of the essential hallmarks of social services procurement. The attention is focused on the absence of the unity of the scientists' thoughts as for the definition of the term "social procurement". It has been determined that in the foreign scientific literature the scientists to denote the term "social procurement" use the notions "social contracting", "social order" and "social commissioning", and they use these notions with

slightly different meanings. Therefore, the notion “social procurement” is defined as: 1) activity of a country; 2) form of the state support; 3) complex of measures; 4) legal mechanism. The article has grounded the expediency of the definition of social procurement in the legal relations of social care as a special legal way to influence the behavior of the parties of the social care legal relations.

The publication advocates the idea that social procurement is one of the conditions for the rise of the state and private sectors partnership. The state-private partnership in the legal relations regarding the provision of social services is proposed to be defined as cooperation between Ukraine, AR of Crimea, territorial communities represented by the competent state bodies, self-government bodies (authorized bodies in the sphere of social services provision) and legal entities, but for the state and municipal enterprises and establishments, and organizations (providers of social services) regarding the provision of social services, which is carried out on the basis of an agreement and under the procedure set by the Law of Ukraine “On Social Services” and other legal acts that regulate the social care legal relations.

The article substantiates the thesis that the subject of the social procurement is social services and resolution of social issues of the state/regional/local levels in the aspect of the satisfaction of the needs of people/families for social services (state/regional/local programs of social services).

It has been determined that the main forms of realization of the social procurement in the social care legal relations are public procurements of social services and financing of the state/regional/local programs of social services. The public procurement of social services is carried out under the procedure set by the Law of Ukraine “On Public Procurement” taking into account the special features determined by the Law of Ukraine “On Social Services”. The social procurement in the form of financing of the state/regional/local programs of social services is decided upon the results of the tender announced by a client according to the plan for realization of the corresponding target program.

Key words: social protection, social commissioning, social services, public – private partnership, social service providers.

Постановка проблеми. Надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення є одним із сучасних засобів регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг попит на які постійно зростає. Активне впровадження такого засобу регулювання діяльності передбачає поступове делегування частини повноважень та ресурсів спрямованих на надання соціальних послуг від органів державної влади та органів місцевого самоврядування до надавачів соціальних послуг недержавного сектору, і відтак забезпечує надання адресних та якісних соціальних послуг за належною ціною.

Однак, незважаючи на розроблені нормативно – правові акти, які регулюють питання реалізації соціального замовлення, на практиці цей засіб застосовують зрідка. Позитивний досвід впровадження соціального замовлення є лише в окремих адміністративно – територіальних одиницях України. Однією із причин непопулярності соціального замовлення у правовідносинах соціального забезпечення є відсутність розуміння механізму його дії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Можливість надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення передбачена у національному законодавстві ще з 2012 року, однак широкої наукової дискусії це не породило. Тим не менш, питання надання соціальних послуг на договірній основі висвітлювалося у наукових працях Н. Б. Болотіної, В. Я. Бурака, П. Д. Пилипенка, С. М. Синчук, Н. І. Чудик – Білоусової, О. М. Ярошенка.

Метою статті є аналіз істотних ознак соціального замовлення у системі надання соціальних послуг, окреслення його предмету та характеристика форм реалізації соціального замовлення.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі відсутня єдність думок щодо визначення терміну «соціальне замовлення». Вчені розрізняють поняття «social contracting», «social order», «social commissioning» та вкладають у їхній зміст дещо різні значення. Міжнародні експерти Європейського центру некомерційного права «social contracting» визначають як взаємодію між державою і приватними постачальниками в процесі надання соціальних послуг населенню. У цій взаємодії держава визначає, фінансує та контролює надання соціальних послуг недержавними суб'єктами, включаючи організації громадянського суспільства, бізнес структури й окремих індивідів. До організації громадянського суспільства, за визначенням експертів, належать усі типи неурядових і некомерційних організацій, які в різних країнах існують у формі громадських організацій, асоціацій, фондаций, інституцій та неприбуткових компаній [1]. Натомість «social order» або «socialnyj zakaz» експерти пропонують розуміти як форму державної підтримки, поширеної в країнах СНД, різних видів діяльності організацій громадянського суспільства, включаючи соціальні послуги, а також інших видів діяльності, як-от: охорона навколишнього середовища, культурна активність, або фінансування організацій громадянського суспільства [1].

Поняття «social commissioning» передбачає необхідність взаємодії з отримувачами послуг, суб'єктами надання соціальних послуг в процесі оцінки потреб, визначення їх пріоритетності, планування послуг для задоволення потреб, забезпечення їх схвалення місцевою владою, замовлення найбільш якісних послуг за найменшою ціною, моніторингу й оцінювання результатів надання послуг, надання зворотного зв'язку суб'єктам надання соціальних послуг. Окрім цього, «social commissioning» передбачає перехід від інституційного фінансування установ та закладів надання соціальних послуг до фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем соціальних послуг» [2].

Українські науковці визначають термін «соціальне замовлення» як комплекс заходів організаційно – правового характеру з вирішення пріоритетних соціальних проблем силами некомерційних організацій у співпраці з органами влади шляхом розробки і реалізації соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів через укладення соціальних контрактів на конкурсній основі [3, с. 5]. Англійські та французькі філософи поняття «соціальне замовлення» пропонують розуміти як механізм для впровадження державних соціальних програм, спільне вирішення проблем у соціальній сфері за рахунок бюджетних коштів, які надають недержавним організаціям на відкритій конкурентній основі з подальшим укладенням договорів (контрактів). Отримуючи ресурси, повноваження, суб'єкти реалізації соціальних програм беруть на себе зобов'язання і несуть відповідальність [4, с. 145].

Отже, у науковій літературі поняття «соціальне замовлення» визначають як: 1) діяльність держави; 2) форма державної підтримки; 3) комплекс заходів; 4) правовий механізм.

Вважаємо, що «діяльність держави», «форма державної підтримки» будуть актуальними у контексті аналізу та дослідження основних видів функцій держави. Розуміння соціального замовлення як правового механізму у правовідносинах соціального забезпечення теж видається не надто вдалим. Адже, механізм правового впливу – це система загальних та спеціальних правових засобів, за допомогою яких правові вимоги переводяться у соціальну поведінку суб'єктів, здійснюється нормативно – правова організація суспільних відносин [7, с. 373]. Загальні правові засоби – це правові явища, основною функцією яких є здійснення морально – психологічного, інформаційного, ідеологічно – виховного впливу. Спеціальні правові засоби – це правові явища, основною функцією яких є регулювання (впорядкування) суспільних відносин [7, с. 376]. Тобто, поняття правового механізму є ширшим за значення поняття «соціального замовлення». Тому у системі правовідносин соціального забезпечення соціальне замовлення пропонуємо розглядати як спеціальний правовий засіб. За допомогою соціального замовлення як правового засобу можливе здійснення впливу на поведінку учасників правовідносин соціального забезпечення. Зокрема, органи державної влади чи органи місцевого самоврядування на договірних засадах, після проведення конкурсного відбору, залучають надавачів соціальних послуг для задоволення потреб осіб у відповідних соціальних послугах. Такий засіб регулювання діяльності уповноважених і зобов'язаних суб'єктів у системі надання соціальних послуг, зумовлює державно – приватне партнерство. Державно – приватне партнерство у правовідносинах соціального обслуговування визначаємо як співробітництво між державою Україна, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування (уповноваженими органами у сфері надання соціальних послуг) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організаціями (надавачами соціальних послуг), з питань надання соціальних послуг, що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про соціальні послуги» та іншими нормативно – правовими актами, які регулюють правовідносини соціального обслуговування.

Отже, соціальне замовлення на надання соціальних послуг – це засіб регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг, який передбачає проведення конкурсного відбору серед потенційних надавачів соціальних послуг, укладення договору про надання соціальних послуг із переможцем конкурсу, виникнення державно – приватного партнерства основною метою якого є надання адресних, якісних соціальних послуг за належною ціною.

Схоже визначення поняття «соціальне замовлення» закріплено у Законі «Про соціальні послуги» від 2019 року [5], де останнє визначено як засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі надавачів соціальних послуг для задоволення потреб осіб/сімей у соціальних послугах відповідно до результатів визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах. Доповнення у визначенні поняття, зокрема у частині «задоволення потреб осіб/сімей у соціальних послугах відповідно до результатів визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах» зумовлені новим Порядком надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг, затвердженим Постановою КМУ від 01 червня 2020 року № 450 [6], який відповідає вимогам реформи місцевого самоврядування з метою децентралізації влади. У визначенні відсутня

вказівка щодо необхідності конкурсного відбору потенційних надавачів соціальних послуг, але відповідна вимога визначена у Постанові КМУ від 01 червня 2020 року № 450.

Щодо предмету соціального замовлення. У наукових джерелах предмет соціального замовлення визначають як: 1) соціальні послуги [1; 2]; 2) вирішення соціальних проблем загальнодержавного чи місцевого значення [3; 4].

Відповідно до ст. 1, 26 Закону України «Про соціальні послуги» [5], абз.3 п. 5 Порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг [6], предметом соціального замовлення є соціальні послуги. Але згідно з п. 5 ст. 11 Закону «Про соціальні послуги» до повноважень районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад належить затвердження, забезпечення фінансування та виконання регіональних програм в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах, розроблених за результатами визначення потреб адміністративно – територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно – територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [8]. Одним із видів державних цільових програм є соціальні програми – передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти [8]. Тому, враховуючи міжнародний досвід, вважаємо, що соціальне замовлення може здійснюватися не лише на конкретні соціальні послуги, але й на вирішення соціальних проблем, в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах. Тому предметом соціального замовлення є соціальні послуги і вирішення соціальних проблем державного/регіонального/місцевого значення в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах (далі – програми соціальних послуг).

Щодо фінансування надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про соціальні послуги» фінансування надання соціальних послуг здійснюється за рахунок державного чи місцевого бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, плати за соціальні послуги, коштів благодійної допомоги (пожертвувань) та інших джерел, не заборонених законом [5].

Щодо форм реалізації соціального замовлення. Форма реалізації соціального замовлення залежить від способу його фінансування та здійснення. Спосіб фінансування та здійснення соціального замовлення залежить від його предмету. Якщо мова йде лише про соціальні послуги, то формою реалізації соціального замовлення є публічні закупівлі соціальних послуг. Коли ж предметом соціального замовлення є соціальні проблеми державного/регіонального/місцевого значення в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах, то формою його реалізації є фінансування державних/регіональних/місцевих програм соціальних послуг.

Публічні закупівлі соціальних послуг здійснюються в порядку, визначеному Законом України «Про публічні закупівлі» [9], з урахуванням особливостей визначених Законом України «Про соціальні послуги». Виконавцями соціального замовлення у формі публічних закупівель соціальних послуг можуть бути надавачі соціальних послуг, які визначені у ст. 13 Закону «Про соціальні послуги». Потенційні надавачі соціальних послуг повинні відповідати вимогам, які ставляться до надавачів соціальних послуг. Тобто, повинні відповідати Критеріям діяльності надавачів соціальних послуг, затверджених Постановою КМУ від 03.03.2020 р. № 185 [10], вимогам Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922 [9] та вимогам Порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг, затверджених Постановою КМУ від 01.06.2020 р. № 450 [6]. Відтак, виконавцями соціального замовлення у формі публічних закупівель соціальних послуг не можуть бути фізичні особи, які не здійснюють підприємницької діяльності.

Соціальне замовлення у формі фінансування державних/регіональних/місцевих програм соціальних послуг формуються за результатами конкурсу, який оголошується замовником відповідно до плану реалізації відповідної цільової програми. Таким замовником може бути державний орган чи орган місцевого самоврядування, який приймав відповідну програму. Замовник же й оголошує конкурс для реалізації соціального замовлення у формі фінансування відповідної цільової програми, а також забезпечує його проведення. Виконавцями соціального замовлення, після перемоги у конкурсі, можуть бути некомерційні підприємства, фізичні особи, які надають соціальні послуги без здійснення підприємницької діяльності.

Висновки. Соціальне замовлення на надання соціальних послуг – це засіб регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг, який передбачає проведення конкурсного відбору серед потенційних

надавачів соціальних послуг, укладення договору про надання соціальних послуг із переможцем конкурсу, виникнення державно – приватного партнерства основною метою якого є надання адресних, якісних соціальних послуг за належною ціною.

Предметом соціального замовлення є соціальні послуги і соціальні проблеми державного/регіонального/місцевого значення в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах (державні/регіональні/місцеві програми соціальних послуг).

Формами реалізації соціального замовлення у правовідносинах соціального забезпечення є публічні закупівлі соціальних послуг та фінансування державних/регіональних/місцевих програм соціальних послуг.

Список використаних джерел:

1. Bullain N. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models: a guide for policy makers and practitioners in the CIS region / N .Bullain, L. Panov // UNDP. Bratislava, 2012. 124 p.
2. Social Services Commissioning Framework. 2011. URL: <http://www.valeofglamorgan.gov.uk/Documents/Living/Social%20Care/Adult%20Services/Commissioning-Framework-Final-Nov-11.pdf>.
3. Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження / за ред. В.І. Брудного, А.С. Крупника // Збірник аналітичних та нормативно-методичних матеріалів. Одеса: Євродрук, 2011. 156 с.
4. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах / Тофтисова – Матерон Р., Дімітрова М., Ньюмен К. Київ: Проект TACIS «Посилення регіон. соц. послуг в Україні». 2006. 225 с.
5. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
6. Деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 450. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/450-2020-п#Text>.
7. Луць Л. А. Загальна теорія держави і права: навчально – методичний посібник (за кредитно – модульною системою). Київ: Атіка, 2007. 412 с.
8. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2003 р. № 1621. URL: https://kodeksy.com.ua/pro_derzhavni_tsil_ovi_programi.htm.
9. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
10. Критерії діяльності надавачів соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 р. № 185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2020-п#Text>.