

Андрій Яскевич,

головний спеціаліст відділу місцевого самоврядування
та регіонального розвитку

Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ

Специфічна роль соціального замовлення як інструменту розв'язання назрілих проблем суспільства

У статті розглядається сутність соціального замовлення як інструменту взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади. Виявлено його роль у розв'язанні соціальних проблем суспільства.

Ключові слова: громадянське суспільство, соціальне замовлення, соціальні послуги, соціальна сфера, механізми взаємодії.

The article deals with the essence of the social order as a tool for interaction of civil society and government. Revealed its role in solving social problems of society.

Key words: civil society, social order, social services, social sphere, interaction.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні активізуються процеси включення інститутів громадянського суспільства в поле законного соціально-економічного та політичного партнерства впливових і зацікавлених сил суспільства. Це сприяє їх трансформації в рівновправних суб'єктів взаємодії та вирішенню соціально-економічних, побутових, психологічних та інших проблем суспільства. Інституціонально в цій площині наявна сукупність громадських організацій, яка має розвиватись до стану ефективної підсистеми громадянського суспільства. Проте механізми залучення громадських організацій України до виконання суспільно необхідних функцій (з передачею їм відповідних повноважень і ресурсів) все ще мало розвинуті. Одна з причин цього - фактична неохопленість порушених проблем з боку української науки, зокрема її відносно молодій галузі - державного управління.

Аналіз останніх досліджень та виділення раніше не вирішених частин проблеми. Реформування соціальних функцій із переведенням продукування соціальних та інших послуг із державного в некомерційний сектор при збереженні урядом за собою контрольної функції досліджувалося рядом науковців, зокрема ці питання розглянуті в контексті проблем США в працях Т.Геблера, Д.Осборна, Е.Дрора, Ф.Ховарда, Е.С.Саваса.

С.Кені (Австралія), Т.Лівальда (Німеччина) та В.Якімца (Росія) детально розглядали окремі конкретні проблеми громадських організацій, задіяних у розв'язанні соціальних проблем.

Серед сучасних російських учених, дослідження яких присвячені розвитку некомерційного сектору в Росії, варто відзначити праці: О.В.Макаренка, Б.Л.Рудніка, П.В.Савченка, М.Н.Федорова, С.В.Шишкіна, Л.І.Якоб-

сона, В.Якимця, К.Б.Норкіна, П.П.Макогонова, В.І.Редюхіна, В.А.Міхеєва, А.І.Мітіна, Е.Башкірова, Л.А.Василенка, Е.С.Шоміна.

Проте в багатьох наукових працях інститути громадянського суспільства розглядаються здебільшого як інструмент розв'язання конкретних завдань. Фактично їх дослідження із синергетичної точки зору як елементів цілісної системи майже не здійснюється, за деяким зазначеним у статті винятком.

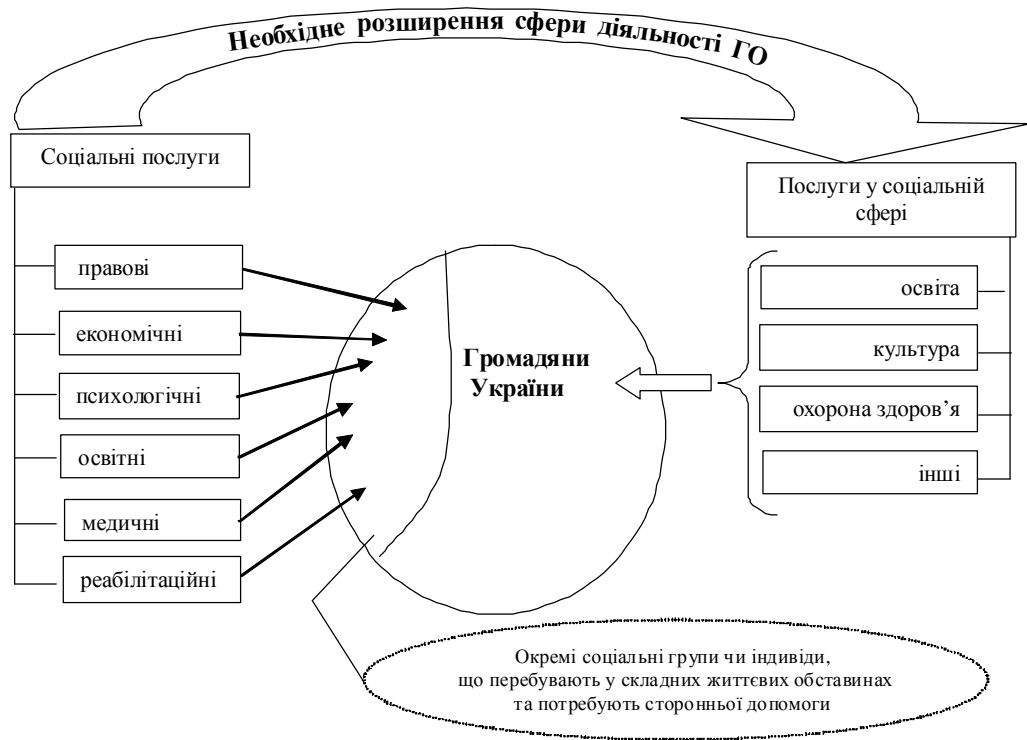
Метою статті є дослідження законодавчо-нормативного регулювання та специфіки формування соціального замовлення як механізму взаємодії громадських організацій та органів державної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно з українським законодавством громадські організації можуть брати участь у наданні соціальних послуг. Закон України "Про соціальні послуги" визначає це поняття як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги (далі - особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [1].

Залучення громадських організацій до виконання робіт та надання послуг з використанням бюджетного фінансування та закупівля послуг громадських організацій регламентується законами України "Про соціальні послуги", "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб", "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", "Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк", "Про місцеве самоврядування в Україні", постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 266 "Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням".

Базовими засадами розвитку громадянського суспільства та демократичних процесів у сфері соціального буття є соціальна активність особистості в поєднанні з індивідуальною відповідальністю [12, с. 19]. Значною мірою цьому сприятиме розширення діапазону діяльності громадських організацій від участі в наданні соціальних послуг, до послуг, які надаються в соціальній сфері, яка включає сукупність галузей (освіта, культура, охорона здоров'я, фізична культура та ін.), підприємств, організацій, які безпосередньо пов'язані та визначають спосіб і рівень життя людей, їх добробут, споживання [8, с. 545].

Напрями необхідного розширення сфери діяльності громадських організацій, де соціальне замовлення є необхідним елементом цілісного розвитку соціальної сфери, відображено на рисунку, складеному автором за даними джерел [1; 8, с. 545].



***Напрями розширення сфери діяльності громадських організацій
для повноцінного розвитку
та функціонування громадянського суспільства в Україні***

Розширення сфери діяльності громадських організацій у нашій країні істотно залежить від якості, глибини, надійності запровадження в українське законодавство і загальнодержавну практику соціального замовлення. При цьому прослідковується явне відставання сучасної української теорії державного управління стосовно саме випереджального осмислення соціального замовлення з метою докорінного вдосконалення практики, адже в окремих регіонах України соціальне замовлення вже стало елементом практичної діяльності громадських організацій, але в законодавстві України соціальне замовлення все ще не знайшло відповідного відображення.

Сьогодні в Україні нормативно-правову базу соціального замовлення складають окремі норми чинного законодавства і спеціальні нормативні акти, прийняті лише на локальному рівні (в Одесі, Харкові, Дніпропетровську, Києві, Чернівцях тощо) [3; 4; 9].

Вперше розробку та впровадження соціального замовлення в Україні проведено Одеською Асоціацією Милосердя в 1996 р. [7]. Положення про муніципальне соціальне замовлення було розроблено Асоціацією підтрим-

ки громадянських ініціатив "КОВЧЕГ" і внесено на розгляд міської ради на початку 1997 р., а згодом аналогічне Положення було розроблено в Черкасах [7]. На нашу думку, на той час органи міської ради ще не були готові сприйняти ідею соціального замовлення.

10 серпня 2000 р. вперше в Україні Одеською міською радою було розглянуто комплект аналітичних і методичних документів із соціального замовлення. Рішенням, що було прийняте, міськрада затвердила положення про механізм впровадження соціального замовлення і доручила міськвиконкомові підготувати необхідні пропозиції щодо конкретної реалізації цього механізму вже в поточному році, хоча й на сьогодні практичну реалізацію згаданого положення не забезпечено [7].

Отже, давно назріла необхідність законодавчого врегулювання застосування соціального замовлення в Україні, зокрема в проекті Закону України "Концепція соціальної держави України" зазначено, що для правового забезпечення реалізації даної Концепції є необхідним прийняття Закону України "Про соціальне замовлення" [5]. Проект Закону "Про соціальне замовлення" було зареєстровано у Верховній Раді України в травні 2001 р., але його було відкликано в грудні того ж самого року [6].

Про необхідність розроблення і впровадження механізму соціального замовлення на соціальні послуги обласними, міськими та районними органами самоврядування за рахунок місцевих бюджетів наголошувалося також у "Концепції реформування системи соціальних послуг" [2].

Авторська джерелознавча розвідка свідчить, що соціальне замовлення як категорія аналізу, як науково-практичне поняття має численні тлумачення. При цьому, на нашу думку, найбільш повно розкривають зміст, специфіку та наслідки теоретичного осмислення й практичного використання соціального замовлення такі визначення.

Соціальне замовлення - це економічний механізм, завдяки якому громадські та благодійні організації можуть отримати кошти із місцевого бюджету на здійснення діяльності, спрямованої на розв'язання соціальних проблем, які стоять перед місцевою громадою [11, с. 224].

Соціальне замовлення - комплекс заходів організаційно-правового характеру з розробки та реалізації загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі [6].

Нами віднайдено й визначення, за яким соціальне замовлення є економіко-правовою формою реалізації пріоритетних цільових соціальних програм, спрямованих на розв'язання проблем, що мають соціальне значення на міждержавному, загальнодержавному та місцевому рівнях. А розв'язання таких проблем забезпечується за рахунок бюджетних коштів, що перебувають у розпорядженні органів державної влади та місцевого само-

врядування, шляхом укладання контрактів (договорів) на конкурсній основі [10].

Сферою ж застосування соціального замовлення є пріоритетні соціальні проблеми, до розв'язання яких органи публічної влади залучають недержавних виконавців з числа об'єднань громадян та органів самоорганізації населення. У деяких випадках коло учасників може бути й розширене через залучення комерційних структур.

Правомірно стверджувати, що вірогідність та нормативно-правова надійність функціонування механізму соціального замовлення істотно залежать від ступеня зрілості демократичних традицій суспільства, якості обраної країною моделі соціально-економічного розвитку, дієвості наявного рівня соціально-економічного партнерства держави та інших впливових і зацікавлених сил.

За умов наявності положення про соціальне замовлення, програм розв'язання пріоритетних соціальних проблем відповідних територій; механізму конкурсного відбору соціальних проектів, комплексу організаційно-правових актів, які забезпечують укладання і виконання соціальних контрактів на реалізацію соціальних проектів - переможців конкурсу тощо соціальне замовлення матиме законний характер і сприятиме досягненню високого ступеня позитивного результату.

У всіх інших випадках, особливо в трансформаційних державно-управлінських системах, як в Україні, чіткий опис змісту, форм, методів реалізації соціального замовлення гальмуватиметься або ж нелегальними прагненнями окремих груп фахівців з урядових апаратів та інших органів державної влади, або ж штучно активізуватиметься напередодні виборів.

Зазначимо, що в Україні термін соціальне замовлення почав використовуватися з 90-х рр. ХХ ст. здебільшого як механізм залучення додаткових ресурсів у соціальну сферу і визначення на конкурсній основі найкращого виконавця цільових соціальних програм, або ж як спеціальний інструмент розв'язання тієї чи іншої соціальної проблеми. Таке звужене розуміння специфіки соціального замовлення є наслідком недостатнього знання певним колом українських науковців саме можливостей, меж і наслідків його впливу на формування інституцій і організацій громадянського суспільства, де державі належить системовизначаюча роль.

Позитивними очікуваними результатами запровадження соціального замовлення є: підвищення рівня соціальних знань населення, зменшення кількості невиправданих звернень населення до органів державного управління і місцевого самоврядування, розширення номенклатури видів та обсягів адресної соціальної допомоги населенню міста саме за рахунок ефективного і цілком законного використання потенціалу громадських організацій та фондів.

До негативних факторів, які не сприяють удосконаленню практики взаємодії органів державної влади, особливо місцевого самоврядування та громадських організацій, варто віднести:

- нерозвиненість технологій сучасної інформаційної підтримки (зокрема через муніципальну та місцеву пресу);
- явне відставання правового поля України з питань регулювання соціального замовлення (зокрема правил і процедур використання, санкцій та стимулів для всіх зацікавлених сил);
- відсутність необхідних і достатніх знань, навичок, умінь значної частини керівників громадських організацій щодо законної взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування (особливо на етапах подачі заявки, участі в тендерах, звітування про використані ресурси);
- непрозорість наявного механізму оренди майна комунальної власності;
- відсутність достатньої кількості кваліфікованих фахівців економічного та правового профілю в третьому секторі;
- певна апатія населення стосовно вирішення соціальних проблем;
- відсутність достатньої мотивації та досвіду утворення громадськими організаціями відповідних структур для реалізації іноземних грантів на користь розв'язання конкретних місцевих проблем;
- незацікавленість депутатів органів місцевого самоврядування в поширенні такої практики через їх безпосередню підзвітність партійній вертикалі, а не населенню певної території.

Висновки.

1. Впровадження соціального замовлення в нашій країні, особливо в регіонах, сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на адресні соціальні потреби населення, забезпеченню законного надходження в цю сферу додаткових фінансових, матеріальних та трудових ресурсів.

2. Розширення діапазону діяльності громадських організацій від участі в наданні соціальних послуг до надання послуг у соціальній сфері з використанням механізмів соціального замовлення сприятиме підвищенню соціальної активності громадян у поєднанні з індивідуальною відповідальністю та цілісному розвитку соціальної сфери.

3. Прийняття Закону України "Про соціальне замовлення" сприятиме розв'язанню нагальних проблем, активізує вітчизняного інвестора, обмежить деструктивний вплив міжнародних, іноземних донорів на діяльність громадських організацій України. А це, у свою чергу, сприятиме активізації розвитку національних цільових соціальних програм та окремих проектів.

До кола *напрямів подальших перспективних розвідок* варто віднести дослідження процесів самоорганізації та формування зворотних зв'язків у сучасному суспільстві і впровадження соціального замовлення в Україні.

Список використаних джерел

1. Закон України про соціальні послуги // Відом. Верховної Ради України. - 2003. - № 45. - Ст. 358.
2. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р // Офіц. вісн. України. - 2007. - № 28. - Ст. 1122.
3. Про затвердження Положення про міський конкурс соціальних проєктів неприбуткових організацій : Рішення 11 сесії Чернівецької міської ради від 28 груд. 2006 р. № 207. - Режим доступу : http://www.city.cv.ua/Ukrainian/CitizenParticipation/konkurs_mr.doc20c
4. Про оголошення конкурсу соціальних проєктів для реалізації у 2006 році із застосуванням механізму соціального замовлення : Розпорядження Одеського міського голови № 71-01р. від 8 груд. 2006 р. - Режим доступу : <http://www.misto.odessa.ua/index.php?u=vlast/document/mer/doc,2,2006,71-01>
5. Проект Закону України "Концепція соціальної держави України". - Режим доступу : http://www.fedmet.org/download/2312_ru.doc
6. Проект Закону України "Про соціальне замовлення". - Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=10411&pf35401=15815
7. Горбунова-Рубан С. Перспективи розвитку соціального замовлення в м. Харків / С. Горбунова-Рубан. - Режим доступу : <http://soczakaz.org.ua/statji/perspektivi-kharkov/>
8. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / [Р. С. Дяків, А. В. Бехан, В. М. Горбаль, О. М. Гуриченко, С. А. Давимука та ін.]. - К. : Міжнар. екон. фундація, 2002. - 704 с.
9. Звіт про реалізацію соціальних проєктів в рамках міського соціального проєкту "Єдина соціальна мережа" станом на 1 жовт. 2008 р. в м. Харкові. - Режим доступу : <http://soczakaz.org.ua/resultati-soczakaza/2009/04/14/>
10. Посібник для менеджерів молодіжних неурядових організацій по співробітництву з органами державної влади та місцевого самоврядування / [редкол. : В. Купрій, Л. Єльчева, А. Круп'як]. - К. : Дитячо-молодіж. об-ня "Клуб "Компас", 2000. - 60 с.
11. Проненко Л. Механізми залучення громадських організацій до розвитку освітньої сфери в Україні / Л. Проненко // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 4. - С. 221-226.
12. Скуратівський В. А. Соціальна політика. - 2-ге вид. допов. та переробл. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. - К. : Вид-во УАДУ, 2003. - 364 с.