

*В. М. Черба,  
здобувач, Академія муніципального управління*

## ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ НА ЗАСАДАХ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ

*V. Cherba,  
Researcher Academy of Municipal Management*

**BASIC DIRECTIONS OF REALIZATION OF MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION  
BY SPHERE OF CULTURE ON PRINCIPLES OF SOCIAL ORDER**

---

*Визначено сутнісну основу поняття соціальне замовлення. Відзначено суб'єкти правовідносин щодо формування та використання соціального замовлення у сфері надання соціальних послуг. Обґрунтовано умови формування соціального замовлення у сфері надання соціальних послуг. Запропоновано схему формування і реалізації механізмів державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення. Визначено основні принципи механізму державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення.*

*Essence basis of concept is certain social order. The subjects of legal relationships are marked in relation to forming and use of social order in the field of grant of social services. The terms of forming of social order are reasonable in the field of grant of social services. The chart of forming and realization of mechanisms of state administration is offered by the sphere of culture on principles of social order. Basic principles of mechanism of state administration are certain by the sphere of culture on principles of social order.*

---

*Ключові слова: Державне управління, сфера культури, державна політика, механізм, соціальне замовлення.*

*Key words: State administration, sphere of culture, public policy, mechanism, social order.*

### **ВСТУП**

У процесі формування і розвитку сучасних соціально-економічних відносин державі відводиться особлива роль, яка продиктована специфічними особливостями сучасної ринкової економіки, що полягає в необхідності її соціальної орієнтації. У основі моделі соціальної ринкової економіки лежить принцип дотримання соціальної справедливості при неухильному підвищенні економічної ефективності. Тому досягнення мети економічного зростання в сучасних умовах неможливо представити у відриві від державного управління.

З урахуванням того, що організації культури знаходяться в жорстких рамках заданих параметрів нормативного фінансування, необхідно вибрати найбільш адекватні для культури нові форми бюджетного фінансування. На сучасному етапі таким є державне соціальне замовлення.

Технологія соціального замовлення є однією з перших соціальних технологій міжсекторної взаємодії. Це поняття в його сучасному економіко-правовому і соціально-технологічному розумінні сформувалося в середині 90-х рр. XX століття і було пов'язане з потребою у виробленні деяких загальних форм взаємодії держав-

них і муніципальних структур з неурядовими організаціями.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Сутнісною основою соціального замовлення, як і інших форм взаємодії інститутів громадянського суспільства та публічно-владних органів, виступає принцип субсидіарності, тобто впровадження соціального замовлення означатиме зміцнення зацікавленості (і відповідальності) влади в створенні і розвитку інститутів громадянського суспільства, оскільки тільки за рахунок цього можливе досягнення громадської участі. Розвиваючи систему соціального замовлення на послуги сфери культури, держава може перейти від безвідповідального і хаотичного (що мав місце в пост-перебудовну епоху) фінансування некомерційного сектора сфери культури до системного адресного інвестування.

На жаль, на сьогодні держава на ринку соціальних послуг займає практично монопольне положення. У зв'язку з цим одним з насущних завдань в цій сфері є інтенсифікація процесу демонополізації і роздержавлення. Важливість цього процесу багато в чому обумовлена тим фактом, що при збереженні існуючого стану речей рішення задачі підвищення ефективності соціальних послуг, що надаються населенню, неможливе або, вкрай ускладнене. В той же час, це положення зовсім не припускає тотальної комерціалізації соціальних послуг. Існує величезне число соціальних послуг, надання яких, по суті, можливо лише на некомерційній основі. Саме для таких випадків зокрема передбачається застосування технології соціального замовлення.

В роботі ставиться завдання визначити зміст напрямів реалізації механізмів державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення. Виділити основні складові механізму державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Згідно з сучасним трактуванням соціальне замовлення — один із способів рішення державою проблем соціальної сфери. Договірною-правовою формою соціального замовлення є некомерційна відшкодувальна послуга, що надається соціально незахищеним групам населення. Послуга реалізується у рамках соціальних програм або проектів. Виконавець замовлення визначається на конкурсній основі.

Виконавцем соціального замовлення виступає некомерційна організація, що перемогла в конкурсі претендентів і уклала із замовником (державою або його представником в особі регіональних і муніципальних органів влади) соціальний договір про співпрацю при виконанні соціального проекту. Соціальне замовлення виступає як форма взаємодії держави і некомерційних організацій [1, с. 251].

У проекті Закону України "Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг" від 16.10.2009 № 5236 визначено правові, економічні та організаційні засади соціального замовлення, спрямованого на забезпечення та покращення умов життєдіяльності окремих соціальних груп та осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, а також порядок формування, конкурсного розміщення та виконання на контрактній основі загальнодержавних та місцевих соціальних замовлень юридичними та фізичними особами. В проекті Закону також зазначено, що соціальне замовлення — комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямований на закупівлю за бюджетні кошти соціальних послуг для осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах, та здійснюється на конкурсній основі [2].

Предметом соціального замовлення є соціальні послуги, спрямовані на вирішення соціальних проблем цільових соціальних груп чи індивідів, що опинилися в складних життєвих обставинах.

Об'єктами правовідносин щодо формування та використання соціального замовлення у сфері надання соціальних послуг є цільові соціальні групи, особи, що опинилися в складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, або мають соціальні проблеми.

Суб'єктами правовідносин щодо формування та використання соціального замовлення у сфері надання соціальних послуг є:

- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- юридичні та фізичні особи.

Соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг застосовується з метою сприяння діяльності органам виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють соціальну роботу з цільовими соціальними групами чи особами, шляхом надання соціальних послуг, яка спрямована на їх соціальну підтримку, забезпечення їхніх прав і свобод, поліпшення якості життєдіяльності, задоволення інтересів та потреб.

Соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг формується за сукупності таких умов:

- наявність потреб певних цільових соціальних груп та осіб, що можуть бути задоволені шляхом надання соціальних послуг;
- наявність бюджетних коштів на задоволення цих потреб;
- наявність юридичних осіб будь-якої форми власності та організаційно-правової форми та фізичних осіб, які надають чи мають відповідні умови для надання цих послуг відповідно до наявних стандартів соціальних послуг.

Згідно із структурою законодавчих та виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та бюджетним устроєм України встановлюються наступні види соціального замовлення у сфері надання соціальних послуг згідно з рівнями їх формування:

- соціальне замовлення на загальнодержавному рівні, яке спрямовано на розв'язання пріоритетних загальнодержавних соціальних проблем;
- соціальне замовлення на регіональному та місцевому рівні (Автономна Республіка Крим, обласний, районний, міський, сільський, селищний, районів у містах), яке спрямовано на розв'язання пріоритетних соціальних проблем відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх об'єднань.

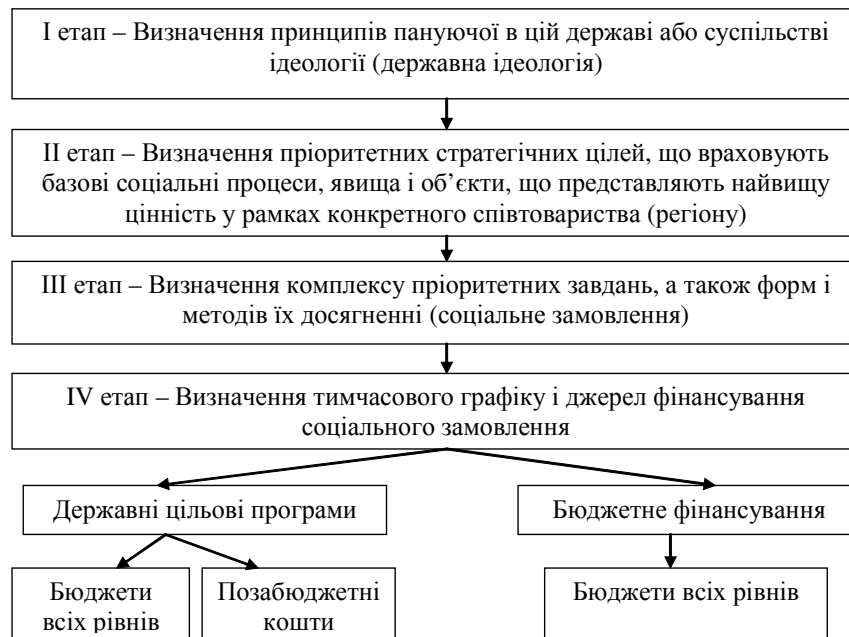
Формування соціального замовлення на загальнодержавному рівні покладається на центральні органи виконавчої влади до компетенції яких входить здійснення соціальної політики держави й здійснюється у визначеному чинним законодавством порядку.

Формування соціального замовлення на регіональному рівні покладається на орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування та здійснюється відповідно до затвердженого ним положення про соціальне замовлення на відповідній території.

Типове положення про формування соціального замовлення затверджується Кабінетом Міністрів України. Підготовка соціального замовлення розпочинається з формування завдання на розв'язання певної соціальної проблеми, визначення необхідного виду соціальних послуг для певної цільової соціальної групи та осіб, визначення замовника.

Завдання для соціального замовлення розробляються з урахуванням умов, термінів та порядку формування Державного бюджету України, бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і містять:

- характеристику соціальної проблеми, обґрунтування пріоритетності та необхідності її розв'язання;



**Рис. 1. Етапи формування і реалізації механізмів державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення**

- аналіз потреб цільових груп;
- основні цілі та завдання, терміни реалізації соціального проекту;
- терміни реалізації соціального проекту;
- перелік видів соціальних послуг, які мають надаватися за соціальним замовленням;
- обсяги коштів, необхідних для надання соціальної послуги;
- джерела фінансування заходів та послуг;
- заходи з боку виконавця щодо нормативного, матеріально-технічного, інформаційного та іншого забезпечення виконання проекту, які повинні включати також ресурси на проведення моніторингу та оцінки ефективності та якості виконання проекту;
- очікуваний результат щодо реалізації кожного із завдань та цілей [2].

Фінансування соціального замовлення може здійснюватися за рахунок:

- коштів державного та місцевих бюджетів;
- коштів цільових фондів, що знаходяться у розпорядженні держави та місцевого самоврядування;
- коштів з позабюджетних джерел загальнодержавного та місцевого рівнів;
- коштів органів самоорганізації населення;
- коштів, залучених виконавцями соціального замовлення;
- благодійних внесків та пожертвувань, в тому числі валютних, та коштів з інших джерел, не заборонених чинним законодавством.

Обсяги коштів, що мають додатково залучатися виконавцем соціального замовлення, визначаються в соціальних контрактах. На основі визначеного порядку, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування розробляють відповідні положення, де також визначають вимоги до учасників та джерела фінансування конкурсу [2].

Найбільш загальна схема формування і реалізації механізмів державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення представлена на рисунку 1.

Формування соціального замовлення розпочинається з визначення принципів пануючої в цій державі або суспільстві ідеології (I етап). Тут, як правило, особливих проблем не виникає. Зокрема для нашої країни та-

кою пануючою ідеологією на сьогоднішній момент є побудова держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою. А ось з другим етапом труднощі дуже істотні.

Національна ідея покликана апелювати до найбільш загальних соціальних процесів, явищ і об'єктів, що представляють найвищу цінність для цього співтовариства у рамках конкретної суверенної держави з одного боку і конкретного історичного періоду, — з іншої. Крім того, необхідно зважати на специфіку геополітичної обстановки і того місця, яке займає у світі ця держава як на сьогоднішній момент часу, так і в перспективі [3].

Особливі труднощі, як правило, виникають у багатонаціональних державах, що мають значну територію, до яких відноситься і Україна. Сама по собі ця проблема досить цікава і лежить у площині швидше політичної, ніж економічної. Для нас важливим є те, що саме національна ідея визначає основні положення і напрями формування соціального замовлення.

Сформулювавши "національну ідею", тобто стратегічну мету розвитку суспільства і держави, можна приступати до визначення комплексу пріоритетних завдань або структури соціального замовлення (III етап).

Тут слід зазначити, що, з одного боку, інституціональна інфраструктура для реалізації цього етапу в Україні в цілому сформована; а, з іншої — накопичений значний досвід в реалізації різних державних програм соціальної спрямованості (державні програми з розвитку системи охорони здоров'я, спорту, освіти і деякі інші). Це дозволяє нам зробити висновок про необхідність і можливість прийняття комплексної державної програми з розвитку сфери культури.

Структура соціального замовлення, на нашу думку, повинна охоплювати усі основні напрями сфери культури (кінематографія, поліграфія, музейна справа, музичне виховання і так далі).

Визначившись з базовими елементами соціального замовлення у сфері культури, можна приступати до його економічної реалізації (IV етап). Ця реалізація повинна здійснюватися за трьома основними напрями:

- територіальна локалізація;
- складання тимчасових графіків реалізації;

— визначення джерел фінансування (бюджетних і позабюджетних).

За допомогою технології соціального замовлення на конкурсній основі через реалізацію цільових соціально-культурних програм і бюджетного фінансування можливе вирішення соціально-культурних проблем різного рівня (державних та регіональних).

Пріоритетом цієї стратегії при цьому повинне являтися спонукання цільових груп до формування об'єктивних і суб'єктивних умов для розвитку їх здатності до самозабезпечення, а не обслуговування усіх, хто може вважатися таким, що потребує послуг сфери культури, оскільки список останніх може бути продовжений практично до безкінечності.

Таким чином, в основі соціального замовлення лежить ідея формування ефективної соціальної політики, побудованої на підтримці і стимулюванні цивільних ініціатив. При цьому виконання початкових механізмів, що містяться в цій соціальній технології, можливо при строгому наслідуванні принципів програмно-цільового підходу, конкурсної основи, прозорості і договірності партнерства.

До принципів функціонування технології соціального замовлення можна віднести принцип відсутності прибутковості (в усякому разі, в її грошовому розумінні). Соціально значимі послуги, що надаються державними установами, мають бути неприбутковими саме виходячи з того, що вони надаються у рамках реалізації рівня соціального захисту і культурного розвитку соціуму, гарантованого Конституцією України.

Окремо слід зазначити, що у зв'язку з недосвідченістю в питаннях впровадження нової, для української соціальної практики, економіко-правової соціальної технології існує небезпека можливої дискредитації самої ідеї. Саме тому тут дуже важлива етапність впровадження: від поступово ускладнюваних взаємовідносин видачі грантів до розміщення комплексного соціального замовлення. Формування реальної конкурентної основи сприятиме поетапному перекладу номінаційних позицій грантових конкурсів у пакети соціальних замовлень, що розміщуються на конкурсній основі.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, вивчивши теорію питання, законодавчу базу розвитку реалізації механізмів державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення, нами запропоновано авторське визначення категорії "механізм державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення" та його основні принципи. Державне управління сферою культури на засадах соціального замовлення є одним з механізмів розміщення бюджетних коштів (на додаток до кошторисного фінансування бюджетних установ сфери культури) у рамках реалізації

цільових програм, в умовах відсутності або недостатнього рівня фінансування мережі культурного комплексу.

Механізм державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення — це створені на конкурсній основі державні контракти на надання послуг сфери культури будь-якими фізичними або юридичними особами за рахунок бюджетних і притягнених коштів.

Основними принципами механізму державного управління сферою культури на засадах соціального замовлення є: надання конкретних послуг підприємствами сфери культури населенню відповідно до розробленого замовника (державою) завданням; вибір виконавців на конкурсній основі; визначення вартості послуг за результатами проведення конкурсу; укладення контракту на виконання завдання з переможцями конкурсу; фінансування не утримання постачальника послуг з кошторису, а виконання завдання замовника; контроль не за витрачанням коштів, а за виконанням умов технічного завдання; моніторинг і оцінка органом державної влади якості реалізації соціального замовлення цією організацією сфери культури.

## Література:

1. Кулі К.К. Проблеми визначення природи соціального замовлення в системі місцевого самоврядування в Україні / К.К. Кулі // Актуальні проблеми держави і права. — 2011. — Вип. 61. — С. 250—256.

2. Закон України "Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг" (проект) від 16.10.2009 № 5236 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF41G00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF41G00A.html)

3. Дубич К.В. Соціальне замовлення — ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні [Електронний ресурс] / К.В. Дубич // Державне управління: теорія та практика. — 2013. — № 1. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp\\_2013\\_1\\_14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_14.pdf)

## References:

1. Kuli, K.K. (2013), "Problems of determination of nature of social order in the system of local self-government in Ukraine", *Aktual'ni problemy derzhavy i prava*, vol. 61, pp. 250—256.

2. Informatively-legal systems league law in Ukraine (2009), "Law of Ukraine "About a social order in the sphere of grant of social services" (project), available at: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF41G00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF41G00A.html) (Accessed 17 February 2014).

3. Dubych, K.V. (2013), "A social order is an effective mechanism of grant of social services in Ukraine", *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, [Online], vol. 1, available at: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp\\_2013\\_1\\_14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_14.pdf) (Accessed 17 February 2014).

*Стаття надійшла до редакції 00.00.2013 р.*

## ПЕРЕДПЛАТА

**ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!**

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"  
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА: "САММІТ", "ІДЕЯ", "БЛІЦ ІНФОРМ", "KSS", "МЕРКУРІЙ", "ПРЕСЦЕНТР", "ВСЕУКРАЇНСЬКА ПЕРЕДПЛАТНА АГЕНЦІЯ", "ФЛОРА", "ПЕРІОДИКА", "КОБЗАР", "ДІАДА", "ДОНБАС ДЕ-ЮРЕ", "ДІЛОВА ПРЕСА", "ФАКТОР"