

УДК 316.42:35

О. П. Дяченко,
к. е. н., доцент кафедри обліку і оподаткування, Одеський державний аграрний університет
Г. Г. Казарян,
к. е. н., доцент кафедри менеджменту освіти,
ДНЗ "Інституту менеджменту освіти" Національної академії педагогічних наук України

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.20.89

СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ

O. Diachenko,
Ph. D. in Economics, associate professor of department of accounting and taxation, Odessa State Agrarian University
G. Kazarian,
Ph. D. in Economics, associate professor of department of education management,
DNZ "Institute of Management of Education" National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine

SOCIAL ORDER AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SYSTEM
OF SOCIO-ECONOMIC PROVISION OF PERSONS WITH DISABILITIES IN UKRAINE

У статті проаналізовано один з основних інструментів державно-приватного партнерства в системі соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю — соціального замовлення. Визначено сутність цієї економічної категорії, нормативно-правову базу, що регулює дану систему договірних відносин між органами державної влади (органи місцевого самоврядування) та приватним сектором щодо реалізації послуг соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю за рахунок повного або часткового фінансування з державного чи місцевого бюджетів, а також базові складові системи соціального замовлення соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю: мета, суб'єкти, принципи, види, передумови та етапи впровадження, оцінка результатів та моніторинг. Відображено основні переваги такого інструменту моделі державно-приватного партнерства як соціальне замовлення, серед яких: підвищення адресності послуг, конкуренція на ринку, відкритість та прозорість процедур, зростання соціальної захищеності інвалідів та можливі ризики, зокрема: можливість застосування корупційних схем та розвиток тіньового ринку, зростання цін та ускладнення доступу особам з інвалідністю до соціальних послуг, неадекватний вибір приватного партнера. Проаналізовано доцільність та дієвість соціального замовлення у таких випадках: підвищення ефективності використання бюджетних коштів та доступності осіб з інвалідністю до повного соціально-економічного забезпечення, існування обмеженої конкуренції, некомпетентності осіб з інвалідністю до вибору суб'єкта — надавача послуг. Також визначено основні проблеми застосування соціального партнерства у контексті забезпечення осіб з інвалідністю необхідними соціальними послугами, серед яких головними є: слабкий рівень нормативно-правового забезпечення використання даного інструменту, неналежний рівень досвіду в органів державної влади, зацікавленість органів державної влади у збереженні монополії та діючого механізму фінансування, відсутність традицій та прагнення органів державної влади до співпраці з приватним сектором.

The article analyzes one of the main instruments of public-private partnership in the system of social and economic provision of persons with disabilities — social order. The essence of this economic category, the legal and regulatory framework regulating this system of contractual relations between state authorities (local self-government bodies) and the private sector regarding the implementation of services for the social and economic provision of persons with disabilities at the expense of full or partial financing from the state or local budgets is determined, as well as the basic components of the social order system for socio-economic provision of persons with disabilities: purpose, subjects, principles, types, preconditions and stages of implementation, evaluation and monitoring. The main advantages of such a model of public-private partnership model as a social order are shown. Among them are: increased targeting of services, market competition, openness and transparency of procedures, increase of social protection of the disabled and possible risks, in particular: the possibility of applying corrupt schemes

and the development of the shadow market, growth prices and complications of access for persons with disabilities to social services, inadequate selection of a private partner. The expediency and validity of a social order in the following cases are analyzed: increase of efficiency of use of budget funds and accessibility of persons with disabilities to full social and economic provision, existence of limited competition, incompetence of persons with disability before the choice of the subject — the provider of services. The main problems of using social partnership in the context of ensuring the provision of persons with disabilities are determined by the necessary social services, among which the main ones are: weak level of normative legal support of the use of this instrument, inadequate level of experience in state authorities, interest of state authorities in preserving the monopoly and the operating mechanism lack of traditions and the desire of public authorities to cooperate with the private sector.

Ключові слова: соціальне замовлення, державно-приватне партнерство, особа з інвалідністю, соціальні послуги, соціально-економічне забезпечення.

Key words: social order, public-private partnership, person with disabilities, social services, socio-economic provision.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

За роки реформ у вітчизняній економіці істотно скоротився державний сектор, а функції управління стратегічними об'єктами життєзабезпечення поступово передаються приватному бізнесу. В цих умовах українсько важливо перейти до стратегічного партнерства з приватним сектором, сформувати таку систему відносин, що забезпечуватиме раціональне поєднання вільної конкуренції із заходами державного регулювання з метою обслуговування соціально-економічних інтересів суспільства та інвалідів зокрема.

Такі кроки, як розроблення нових обґрунтованих управлінських рішень, упровадження якісно нового інструменту їх функціонування, зокрема державно-приватного партнерства у сфері забезпечення осіб з інвалідністю, дадуть змогу розв'язати пріоритетні завдання довгострокового розвитку країни, створити необхідні умови для прискорення зростання національної економіки. Зокрема важливого значення набуває такий інструмент державно-приватного партнерства як соціальне замовлення, що покликане забезпечувати функції держави у системі соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Інструменти державно-приватного партнерства в системі соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю розглядаються багатьма вченими, зокрема, темі соціального замовлення присвятили свої наукові доробки такі вітчизняні вчені як: І. Гришова, Е. Лібанова, О. Палій, П. Ситнік, О. Наумов, Г. Коваль, І. Рудкевич, О. Галицький, О. Дяченко, О. Митяй, М. Кравченко, Я. Белєвцова, та інші [7 — 10].

Соціальне замовлення послуг соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю є ефективним інструментом реалізації моделі державно-приватного партнерства на місцевому рівні та розвитку реального партнерства між різними секторами національної економіки. Зауважимо, що на сьогоднішній день відсутній уніфікований механізм соціального замовлення, який би міг стати загальноприйнятим для його впровадження по всій території країни. Дослідження цього економічного механізму відбувається без визначення конкретних переваг та недоліків та необхідним є визначення сутності даної "економічної категорії".

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою нашої статті є визначення сутності, переваг та недоліків соціального замовлення як інструменту державно-приватного партнерства в системі соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

На сьогоднішній день функції держави у системі соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю все в більшій мірі передаються недержавним організаціям — "третьому сектору" (громадським, благодійним організаціям, приватним підприємствам). Це призводить до зниження бюджетних витрат (адміністративних та інших), дає змогу заощаджувати наявні ресурси.

Перед органами виконавчої влади України (Міністерством соціальної політики) було поставлено завдання щодо суттєвого підвищення якості та ефективності соціальних послуг незахищеним верствам населення (у тому числі особам з інвалідністю). З метою реалізації цього завдання система соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю реформується шляхом формування конкурентного ринку таких послуг і модернізації існуючої інфраструктури. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 324 [1] затверджено Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів.

Згідно із ст. 1 Закону України "Про соціальні послуги" [2] соціальне замовлення — це інструмент регулювання діяльності у системі 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. Визначення такого терміну стало важливим доповненням, яке було внесено до вказаного закону у 2012 р. На сьогодні нормативно-правова база інструменту соціального замовлення базується на положеннях статей Конституції України [3], Бюджетного і Цивільного кодексів України [4; 5], та низки законів (які регулюють здійснення державної соціальної політики та взаємодію з суб'єктами в сфері розроблення та реалізації соціальних програм) і підзаконних нормативно-правових актів.

Варто відмітити, що на розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект про соціальне замов-

лення у системі послуг соціально-економічного забезпечення [6], в якому пропонувалося визначати окремим законом порядок формування, конкурсного розміщення та виконання на контрактній основі замовлень на надання соціальних послуг. Однак його було знято з розгляду: на думку експертів, даний законопроект дублює норми інших законодавчих актів, зокрема Закону України "Про соціальні послуги" [2], а запровадження окремих змін до законодавства про соціальні послуги можливе і без прийняття такого закону.

Прийнятий у 2000 р. Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" забезпечив формування правової бази для взаємодії на договірній основі органів державної влади та місцевого самоврядування з підприємствами та організаціями усіх форм власності у сфері забезпечення товарами, роботами і послугами соціального призначення. Законом України "Про соціальні послуги" [2] передбачено: суб'єкти, що надають соціальні послуги, на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів (ст. 7); співробітництво під час організації надання соціальних послуг між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами (ст. 13).

Тому під соціальним замовленням соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю розуміємо налагоджену систему договірних відносин між органами державної влади (органи місцевого самоврядування) та приватним сектором щодо реалізації послуг соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю за рахунок повного або часткового фінансування з державного чи місцевого бюджетів. В основу такого інструменту покладено проведення державою (або за її дорученням) конкурсного відбору (тендеру) суб'єкта надання відповідних послуг, які оплачуються переважно за рахунок бюджетних коштів.

Визначимо і проаналізуємо базові складові системи соціального замовлення соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю, які представлено на рис. 1. Метою соціального замовлення є ефективна взаємодія між державним і недержавним секторами щодо соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю, використання соціальних видатків, вирішення проблем,

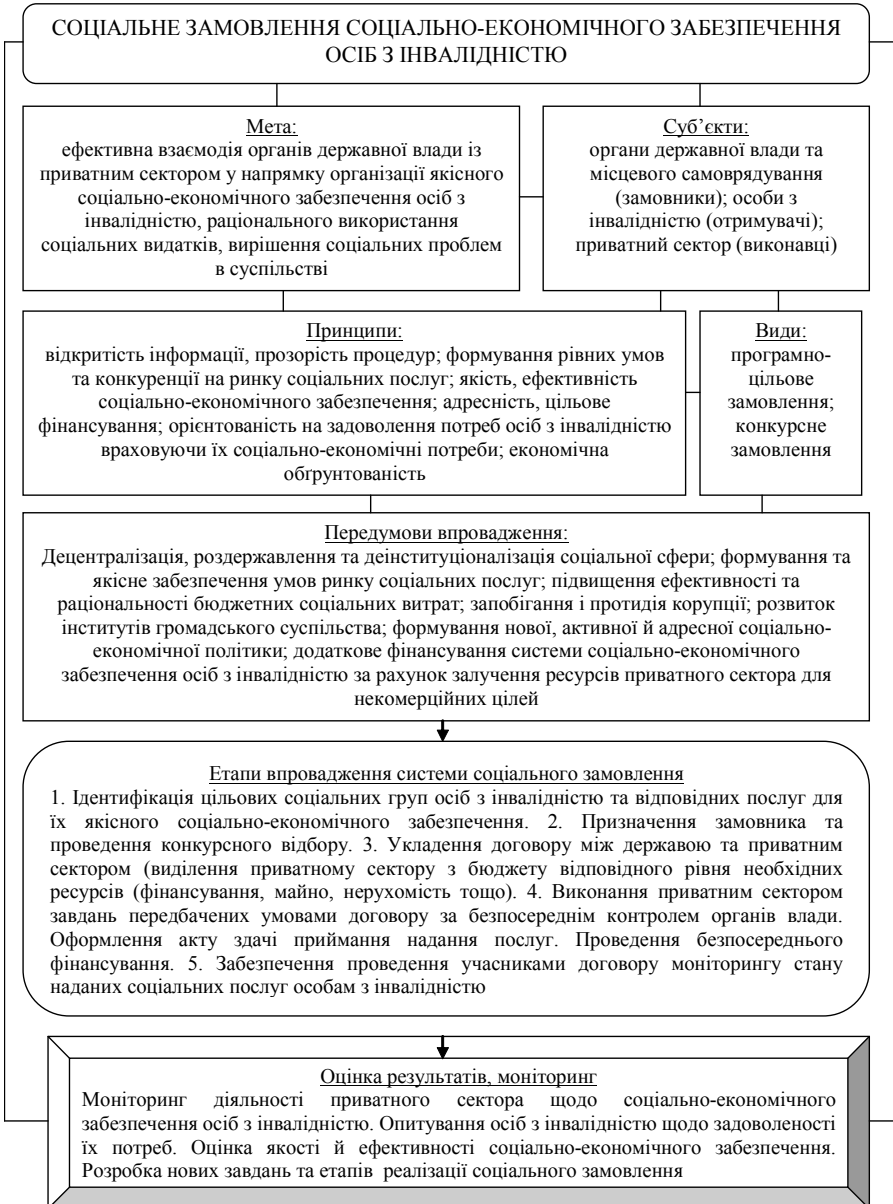


Рис. 1. Концептуальні складові системи соціального замовлення соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю

Джерело: побудовано автором на основі [2; 8–10].

віднесених до пріоритетів державної соціальної політики. Порядком [1] визначено, що соціально-економічне забезпечення осіб з інвалідністю, яке здійснюється через соціальне замовлення фінансується за рахунок бюджетних коштів різних рівнів.

Соціальне замовлення, на відміну від звичайного кошторисного фінансування бюджетних установ системи соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю, здійснюється на договірних засадах. Предметом замовлення є соціальні послуги, що сформульовані органами державної влади у вигляді певного технічного завдання, яке включає в себе конкретні параметри, очікувані результати (позитивні зміни в цільовій групі осіб з інвалідністю), максимальну вартість наданих послуг, яка розраховується відповідно до чинного законодавства.

Соціально-економічне забезпечення осіб з інвалідністю шляхом соціального замовлення здійснюєть-

ся в обсягах, визначених державними стандартами соціальних послуг або ж відповідним договором. Фінансування соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю за рахунок бюджетних коштів здійснюється після їх фактичного надання в обсязі, передбаченому договором. У разі коли замовником послуг щодо соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю виявлено факт їх надання в обсязі, що не відповідає обсягам, визначеним договором, виконавець замовлення повертає кошти за такі послуги.

На підставі узагальнення результатів аналізу поглядів науковців у цій сфері [7—10] можна виокремити такі переваги та недоліки впровадження інструменту соціального замовлення в систему соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю.

До переваг використання такого інструменту моделі державно-приватного партнерства як соціальне замовлення доцільно віднести:

- підвищення адресності та доступності послуг щодо соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю;

- конкурсний відбір суб'єктів приватного сектора (які надають відповідні соціальні послуги), конкуренція на ринку є потужним стимулом до постійного підвищення якості й ефективності наданих послуг;

- оптимізація бюджетних витрат на соціально-економічне забезпечення осіб з інвалідністю, заощадження та залучення в систему соціально-економічного забезпечення додаткових ресурсів;

- забезпечення відкритості процедур розроблення та прозорості реалізації цільових соціальних програм;

- протидія розвитку тіньового сектора економіки, бюрократизму та протекціонізму;

- підвищення рівня ініціативності, активності, контролю з боку громадськості в системі соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю;

- підвищення соціальної захищеності осіб з інвалідністю;

- розвиток громадянського суспільства шляхом його участі в процесі соціального замовлення та взяття на себе частини соціальної відповідальності.

У свою чергу, до можливих ризиків належать:

- викривлення конкурентних умов на ринку соціальних послуг з боку представників органів державної влади;

- виникнення корупційних схем в ході проведення конкурсного відбору суб'єкта приватного сектора, який надає соціальні послуги;

- неефективне державне регулювання може призвести до зростання цін на ринку та ускладнити доступ осіб з інвалідністю до соціальних послуг;

- нечітко розроблені критерії конкурсного відбору можуть призвести до неадекватного вибору приватного партнера;

- виникнення труднощів у визначенні оптимального співвідношення ціни та якості, а також здійснення контролю за якістю послуг та їх відповідністю встановленим соціальним стандартам.

Виходячи із вищевикладеного можна констатувати, що соціальне замовлення в системі соціально-еконо-

мічного забезпечення осіб з інвалідністю є доцільним та дієвим у випадках:

- потреби в підвищенні ефективності використання бюджетних коштів;

- необхідності удосконалення мережі установ та закладів комунальної власності, які надають послуги щодо соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю;

- підвищення доступності та задоволення потреб осіб з інвалідністю у повному та своєчасному соціально-економічному забезпеченні;

- у тому випадку коли відповідний орган влади чітко визначився: з переліком соціальних послуг і суб'єктами їх надання, обсягами та якістю таких послуг;

- наявність соціальних проблем у осіб з інвалідністю, які потрібно розв'язати;

- нездатності або недостатньої компетентності осіб з інвалідністю самостійно вибирати суб'єкта, який буде забезпечувати його потреби;

- тоді коли на місцевому ринку існує досить обмежена конкуренція серед суб'єктів надання необхідних соціальних послуг.

Вивчення соціального замовлення, як впровадженої у вітчизняну практику інновації системи соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю, обґрунтовується, передусім, тим, що використання даного інституційного інструменту моделі державно-приватного партнерства є ознакою сучасної соціальної держави, розвиненого громадянського суспільства, та рівня налагодження співпраці держави з приватним сектором. На жаль, в Україні соціальне замовлення, яке започатковано в 1996 р., на сьогодні залишається нововведенням, яке необхідно інтегрувати у практичну діяльність системи соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю.

У результаті проведеного дослідження було ідентифіковано ключові проблеми застосування соціального замовлення як інструменту моделі державно-приватного партнерства у контексті забезпечення осіб з інвалідністю необхідними соціальними послугами:

- недосконале нормативно-правове забезпечення використання інструменту соціального замовлення в системі соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю (відсутність чітких стандартів на значну кількість соціальних послуг, їх ліцензування тощо);

- відсутність досвіду в органах державної влади щодо формування відповідних технічних завдань, вибору необхідних послуг соціально-економічного забезпечення та цільових груп осіб з інвалідністю;

- протидія (пряма, прихована) з боку державних суб'єктів, що надають послуги, які зацікавлені в збереженні монополії та діючого механізму фінансування, небажання розподіляти бюджетні кошти на користь приватного сектора, переважання внутрішньовідомчих інтересів;

- відсутність прагнення органів державної влади до взаємодії з приватним сектором, несприйняття їх, як рівноправного партнера для співпраці, вирішення питань із соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю;

- відсутність традицій використання механізмів соціального партнерства між органами державної вла-

ди та приватним сектором щодо надання відповідних соціальних послуг, неузгодженість і нескоординованість їхніх дій щодо вирішення проблем соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю;

— нерегульованість процесу соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю неприбутковими організаціями, які відповідно до чинного законодавства можуть надавати послуги виключно шляхом створення підприємств, що передбачає втрату ними статусу неприбутковості;

— відсутність досвіду роботи, фахова неготовність багатьох недержавних організацій до спільного виконання завдань щодо соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю.

ВИСНОВКИ

Отже, під соціальним замовленням соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю розуміємо налагоджену систему договірних відносин між органами державної влади (органи місцевого самоврядування) та приватним сектором щодо реалізації послуг соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю за рахунок повного або часткового фінансування з державного чи місцевого бюджетів. У результаті дослідження визначено концептуальні складові системи соціального замовлення соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю: мета, суб'єкти, принципи, види, передумови та етапи впровадження, оцінка результатів та моніторинг. Розкрито основні переваги та можливі ризики такого інструменту моделі державно-приватного партнерства як соціальне замовлення, а також його доцільність та дієвість в сучасних умовах. До основних проблем застосування соціального партнерства у контексті забезпечення осіб з інвалідністю необхідними соціальними послугами можна віднести такі: недосконалість нормативно-правова база, зацікавленість у збереженні монополії та діючого механізму фінансування, протидія тіньового сектору економіки, можливі корупційні ризики та виникнення корупційних схем.

Література:

1. Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2013 р. № 324. Офіційний вісник України. 2013. 24 трав. (№ 36). С. 25. Ст. 1265.
2. Про соціальні послуги: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами у 2004-2012 рр.). Офіційний вісник України. 2003. 1 серп. (№ 29). С. 52. Ст. 1435.
3. Конституція України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Бюджетний кодекс України: Кодекс, Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (із змінами, внесеними згідно із 28 Законами України в 2010—2013 рр.). Офіційний вісник України. 2010. 3 серп. (№ 59). С. 9. Ст. 2047.
5. Цивільний кодекс України: Кодекс, Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV (із змінами, внесеними згідно із 92 Законами України в 2003—2014 рр.). Офіційний вісник України. 2003. 28 бер. (№ 11). С. 7. Ст. 461.

6. Про соціальне замовлення у сфері соціальних послуг: Проект Закону України від 16 жовт. 2012 р. № 5236. Ліга-Закон: прав. портал України. 2012. URL: <http://www.ligazakon.ua/>

7. Гришова І.Ю., Щербата М.Ю., Гришов В.В. Соціальна відповідальність бізнесу як чинник соціально-економічного розвитку. Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал. Черніг. нац. техн. ун-т. 2015. — № 3 (3). — С. 17—28.

8. Naumov A.B., Panyuk T.P., Danylchenko L.I. The impact of social policy on the development of innovative medical insurance in Ukraine. Scientific bulletin of Polissia. 2017. № 1 (9). P. 55—62.

9. Рудкевич І.В. Регулювання системи соціального захисту населення України: теорія, методологія та державна політика: монографія / І.В. Рудкевич; Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2011. — 463 с.

10. Дяченко О.П. Основні напрями та етапи державної політики протидії розвитку тіньової економіки в Україні. Інвестиції: практика і досвід. — 2018. — № 1. — С. 104—107.

References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), Resolution "On approval of the procedure for the implementation of a social order at the expense of budgetary funds", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 36.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Social Services", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 29.
3. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 Sept 2018).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 59.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The Civil Code of Ukraine", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 11.
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), "The draft law of Ukraine "On social order in the provision of social services", available at: <http://www.ligazakon.ua/> (Accessed 25 Sept 2018).
7. Hryshova, I.Yu. Scherbata, M.Yu. and Hryshov, V.V. (2015), "Social responsibility of business as a factor of social and economic development", *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia*, vol. 3 (3), pp. 17—28.
8. Naumov, A.B. Panyuk, T.P. and Danylchenko, L.I. (2017), "The impact of social policy on the development of innovative medical insurance in Ukraine", *Scientific bulletin of Polissia*, vol. 1 (9), pp. 55—62
9. Rudkevych, I.V. (2011), *Rehulivannia systemy sotsial'noho zakhystu naselennia Ukrainy: teoriia, metodolohiia ta derzhavna polityka* [Regulation of the system of social protection of the population of Ukraine: theory, methodology and state policy], *Donets. derzh. un-t upr. Donets'k, Ukraine*.
10. Diachenko, O.P. (2018), "Formation of theoretical approaches to the definition of the shadow economy as an economic category", *Investytsii: praktyka i dosvid*, vol. 1, pp. 104—107.

Стаття надійшла до редакції 05.10.2018 р.