
ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	
СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ ОРГАНІВ	
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
1.1. Стан конституційно-правових досліджень соціального замовлення	7
1.2. Становлення та розвиток соціального замовлення органів місцевого самоврядування	30
1.3. Поняття, сутність та ознаки соціального замовлення органів місцевого самоврядування	50
РОЗДІЛ 2	
КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО	
ПРО СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ ОРГАНІВ	
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ	
2.1. Нормативно-правові акти органів державної влади про соціальне замовлення	66
2.2. Акти органів місцевого самоврядування про соціальне замовлення	91
РОЗДІЛ 3	
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА	
ДОГОВОРІВ НА СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ ОРГАНІВ	
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
3.1. Договір на соціальне замовлення як засіб соціалізації діяльності органів місцевого самоврядування	123

3.2 Предмет та зміст договору на соціальне замовлення органів місцевого самоврядування	148
3.3. Сторони договору на соціальне замовлення органів місцевого самоврядування	171
ПІСЛЯМОВА	197
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	206

*Присвячується
моїй великій родині*

ПЕРЕДМОВА

Одним з найважливіших принципів конституційного ладу України є визнання і гарантування місцевого самоврядування – права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Завдяки інтеграції положень Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство, дії органів державної влади з визнання і гарантування місцевого самоврядування втілюються у подальшу децентралізацію державної влади з метою використання принципу субсидіарності. Принцип субсидіарності передбачає широке залучення органів місцевого самоврядування до реалізації положень ст. 1 Конституції України, у т.ч. у частині будівництва соціальної держави. Однією із цілей соціальної держави є поступове роздержавлення соціальної сфери. Важливу роль у цьому відіграє соціальне замовлення, яке передбачає залучення інститутів громадянського суспільства до вирішення соціальних проблем. Соціальне замовлення полягає у тому, що за підсумками проведеного органами місцевого самоврядування конкурсу для інститутів громадянського суспільства з переможцем укладається договір, предметом якого є надання ними послуг чи виконання робіт на користь осіб, які опинилися у складних життєвих умовах.

Соціальне замовлення є новим явищем українського сьогодення, яке являє собою інноваційний спосіб співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства для вирішення соціальних проблем населення. Воно фінансується за рахунок як коштів органів

місцевого самоврядування, так і коштів інститутів громадянського суспільства. Це є важливим тому, що в умовах економічної кризи (що породжує появу верств населення, які потребують особливого піклування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування) недостатність коштів бюджетів місцевого самоврядування спричиняє певні труднощі з реалізацією соціальних програм. Крім того, залучення організованої громадськості підвищує ефективність використання бюджетних коштів та якість наданих послуг і виконаних робіт, оскільки кваліфіковано і якісно надана соціальна послуга або виконана робота може бути запорукою подальшого успіху в перетворенні України на реальну соціальну державу європейського зразка.

Огляд наукових праць підтверджує наявність інтересу до явища соціального замовлення представників соціології, політології, економіки, державного управління та юриспруденції, що обумовлено природою та змістом предмета дослідження, його міждисциплінарним характером. Свої позиції із цього приводу висловлювали вітчизняні та зарубіжні вчені: Л.К. Абрамов, В.І. Брудний, К.В. Дубич, В.П. Звонар, А.С. Крупник, Т.М. Лазарева, К. Ньюмен, Є.В. Соломонов, Р. Тофтсіова-Матерон, Н.Л. Хананашвілі, В.М. Якимець та інші вчені. Їхні наукові праці стали теоретичною базою для формування в науці конституційного права уявлення про соціальне замовлення. Втім, питання щодо сутності соціального замовлення, виокремлення його характерних ознак, конституційно-правової характеристики договору на соціальне замовлення в Україні, удосконалення його конституційно-правової регламентації у вітчизняній науці конституційного права ще не досліджувалися. Відсутність комплексного дослідження явища соціального замовлення у вітчизняній науці конституційного права зумовила вибір теми монографії.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Стан конституційно-правових досліджень соціального замовлення

Базисом комплексного дослідження соціального замовлення в Україні з конституційно-правової точки зору є особливості взаємодії держави та громадянського суспільства, у т.ч. взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, на матеріалах практики яких здійснюються дослідження. Це пов'язано з тим, що соціальне замовлення у загальному вигляді являє собою інноваційний спосіб співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства для вирішення соціальних проблем населення.

Проблемам взаємодії держави і громадянського суспільства у цілому, та органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, зокрема, присвячено праці класиків філософської та правової думки Аристотеля¹, Г.В.Ф. Гегеля², Дж. Локка³ і сучасних вчених-правознавців та фахівців в інших сферах: М.С. Бондаря⁴, В.І. Борденюка⁵,

¹ Аристотель. Політика : пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. – К. : Основи, – 2000. – 239 с.

² Гегель Г.Ф.В. Философия права : пер. с нем. / ред. и сост. Д.А. Каримов и В.С. Нерсеянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.

³ Дж Локк. Два трактати про врядування. – К. : Основи, 2001. – 265 с.

⁴ Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н.С. Бондарь. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – 352 с.

⁵ Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади / В.І. Борденюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 24. – С. 230–242.

В.П. Звонаря⁶, А.Р. Крусян⁷, П.М. Любченка⁸, М.П. Орзіха⁹, О.С. Орловського¹⁰, С.М. Тимченка¹¹, Ю.М. Тодици¹², Л.М. Усаченка¹³, О.Ф. Фрицького¹⁴ та ін.

У більшості наукових праць громадянське суспільство протиставляється державі. Наприклад, М.П. Орзіх вважає, що громадянське суспільство – це по-перше, асоціація людей, в якій кожна особа є вільною, оскільки має невід’ємні права, рівна у правах з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського стану (громадянин, іноземець тощо); по-друге, недержавні (інституціоналізовані громадські об’єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою приналежністю, політичними, економічними, професійними та іншими інтересами; по-третє, сформовані на цій основі громадські (недержавні) відносини, які розвиваються і функціонують на самоуправлінських принципах, самовираженні інтересів і волі окремих індивідів та їх асоціацій, що діють у вільному від державно-правового впливу просторі суспільства¹⁵.

⁶ Звонар В.П. Міжсекторне партнерство як механізм реалізації регіональної соціальної політики : концепція для України : монографія / Віктор Павлович Звонар – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. – 300 с.

⁷ Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А.Р. Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.

⁸ Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. – Х. : Одісей, – 2006. – 352 с.

⁹ Орзіх М.Ф. Конституционный строй государства и общества / М.Ф. Орзіх // Основы правоведения : учеб. пособ. / под ред. С.В. Кивалова и М.Ф. Орзіха. – О. : АстроПринт – 2000. – 356 с.

¹⁰ Брудний В.І. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Вплив місцевої влади на розвиток третього сектора» / В.І. Брудний, А.С. Крупник, Орловський О.С. – О. : ХОББИТ ПЛЮС. – 2008. – 152 с.; Орловський А. Создание условий для развития локальной демократии (на примере города Одессы) / А. Орловский. – О. : ХОББИТ, 2003. – 48 с.

¹¹ Тимченко С.М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С.М. Тимченко; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – 18 с.

¹² Тодика Ю.М. Конституційні засади формування громадянського суспільства в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1 (33). – С. 34–44.

¹³ Усаченко Л.М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : монографія. – Хмельницький : Вид-во ХУУП. – 2008. – 343 с.

¹⁴ Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підруч. / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.

¹⁵ Орзіх М.Ф. Конституционный строй государства и общества / М.Ф. Орзіх // Основы правоведения : учеб. пособ. / под ред. С.В. Кивалова и М.Ф. Орзіха. – О. : АстроПринт – 2000. – С. 69.

На думку О.Ф. Фрицького, «громадянське суспільство являє собою систему самостійних і незалежних від держави відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних інтересів людини і колективів у духовній, соціальній і культурній сферах...»¹⁶.

С.М. Тимченко вважає, «громадянське суспільство розуміється як вільна асоціація (союз) рівноправних, свідомих громадян-власників та їх об'єднань, які в рамках правової системи, без втручання держави, самоорганізовано реалізують свої приватні та суспільні інтереси»¹⁷.

М.С. Бондар наголошує, що громадянське суспільство – це не юридична і не державно-правова категорія. Держава не може, не здатна «заснувати», «декретувати», «встановити» своїми законами бажаний для неї образ громадянського суспільства. У цьому плані громадянське суспільство – це порядок реальних суспільних відносин, що складається об'єктивно¹⁸.

У зазначених визначеннях громадянського суспільства простежується однакова ідея щодо того, що громадянське суспільство відокремлене від держави, воно є самостійним і незалежним. Різниця полягає тільки в термінах: чи то недержавні асоціації людей (М.П. Орзіх), вільна асоціація (союз) громадян-власників та їх об'єднань (С.М. Тимченко), система самостійних і незалежних від держави відносин (О.Ф. Фрицький) або порядок реальних суспільних відносин (М.С. Бондар).

Чинним законодавством України на теперішній час не закріплено поняття громадянського суспільства. Однак, в історії українського державотворення здійснювалися певні законопроектні роботи у цій сфері та були спроби закріпити цей термін на конституційному рівні і врегулювати взаємовідносини громадянського суспільства і держави.

¹⁶ Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підруч. / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – с. 100.

¹⁷ Тимченко С.М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С.М. Тимченко; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – С. 8.

¹⁸ Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н.С. Бондарь. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – С. 29.

Так, Концепція нової Конституції України 1991 р.¹⁹ передбачала в структурі Конституції України Розділ III «Громадянське суспільство і держава», який потім знайшов своє відображення у проектах Конституції України 1992 р.²⁰ та 1993 р.²¹. Так, ст. 64 Проекту Конституції України 1992 р. передбачала, що: «Держава підпорядковується служінню громадянському суспільству і спрямовує свою діяльність на забезпечення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості».²² У разі закріплення цієї норми могла бути закріплена переважна роль громадянського суспільства і другорядна роль держави, функції якої полягали б у забезпеченні діяльності і захисту структурних елементів (інститутів) громадянського суспільства. Варто зауважити, що у цьому положенні законодавець не побачив перспективи, оскільки воно було значною мірою ідеалізованим і недосяжним в умовах переходу від жорсткого централізму радянської моделі управління до принципово нової моделі управління демократичної, незалежної, суверенної Української держави, тому воно не набуло подальшого закріплення у Конституції України 1996 р.

У 2000 р. співробітниками Одеського Інституту муніципальної демократії і прав людини було розроблено проект закону «Про громадянське суспільство в Україні» (далі – Проект), автором якого є О.Г. Мучнік²³. Незважаючи на деякі недоліки цього Проекту, його змістовні положення мають певну цінність для цього дослідження.

Так, автор надав визначення громадянського суспільства, яке являє собою «систему правових інститутів, що забезпечує

¹⁹ Про Концепцію нової Конституції України : Постанова Верховної Ради УРСР від 19 червня 1991 р. № 1213-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 35. – Ст. 466.

²⁰ Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 р. № 2525-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 550.

²¹ Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 8 жовтня 1993 р. № 3494-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 42. – Ст. 403.

²² Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 р. № 2525-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 550.

²³ О гражданском обществе в Украине : проект Закона Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vybor.ua/article/grazhdanskoe_obschestvo/proekt-zakon-ukrainy-o-grajzdanskom-obshchestve-v-ukraine.html