



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

100%LIFE

РІВНЕ



НАЦІОНАЛЬНА
СОЦІАЛЬНА СЕРВІСНА
СЛУЖБА УКРАЇНИ

МЕТОДИЧНІ МАТЕРІАЛИ

з організації проведення
публічних закупівель
соціальних послуг на рівні
місцевих громад

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ 1. Огляд процесу надання соціальних послуг на рівні громади	8
1.1. Поняття, зміст, класифікація й організація процесу надання соціальних послуг	8
1.2. Визначення потреб населення територіальної громади у соціальних послугах	16
1.3. Картування послуг і аналіз ресурсів у громаді, налагодження міжсекторальної взаємодії надавачів соціальних послуг	18
1.4. Аналіз поточної ситуації щодо закупівлі соціальних послуг у громадах	22
1.5. Надання й фінансування соціальних послуг під час воєнного стану	24
Розділ 2. Загальний огляд механізмів закупівлі соціальних послуг у недержавних надавачів	27
2.1. Соціальне замовлення	30
2.2. Конкурс соціально-культурних проєктів і бюджети участі	31
2.3. Державно-приватне партнерство	33
Розділ 3. Публічні закупівлі як один із ключових механізмів закупівлі соціальних послуг	34
3.1. Дотримання антикорупційного законодавства в процесі здійснення публічних закупівель органом місцевого самоврядування	36
Розділ 4. Рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації надання соціальних послуг в громаді, залучення недержавних надавачів до надання соціальних послуг, зокрема, із використанням механізму публічних закупівель	42
Розділ 5. Рекомендації щодо надання соціальних послуг недержавними надавачами	47
Висновки	54
Використана література	56

ВСТУП

Із 1 січня 2020 року набула чинності нова редакція Закону України «Про соціальні послуги», згідно з яким до виконавчих органів міських рад міст обласного значення і рад об'єднаних територіальних громад перейшли повноваження щодо забезпечення надання соціальних послуг. Для виконавчих органів міських рад міст обласного значення і рад об'єднаних територіальних громад ці повноваження стали власними. Для того, щоб забезпечити ресурсами виконання громадами власних повноважень, реформа місцевого самоврядування, що базувалася на принципах децентралізації, гарантувала самостійність місцевих бюджетів коштом власних і закріплених за ними на постійній основі законом загальнодержавних доходів, а також право самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Ще раніше, з моменту внесення змін до Податкового і Бюджетного кодексів від 01.01.2015 року, місцеве самоврядування отримало більше фінансів для підвищення економічної спроможності. Об'єднані громади здобули такі самі повноваження й ресурси, що їх мають міста обласного значення, зокрема — зарахування до місцевих бюджетів територіальних громад **60%** податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження.

Це закономірний процес, адже саме громада є тією первинною ланкою, до якої насамперед звертається людина за допомогою чи підтримкою. Саме у громаді повинні бути акумульовані можливості й необхідні ресурси для першочергового задоволення потреб потенційного клієнта.

Утім, попри вже усталену практику організації надання соціальних послуг на місцях, у країні досі не сформоване чітке розуміння поняття соціальної послуги, можливостей її отримання, а також її сприйняття як належного способу реагування на виклики сьогодення.

КРІМ ТОГО, ІСНУЄ НИЗКА ІНШИХ ПРОБЛЕМ:



недостатні ресурси для фінансування громадами соціальних послуг (зокрема, базових) — оскільки до приймальних громад переселилася значна кількість внутрішньо переміщених осіб, великий відсоток яких потребує отримання соціальних послуг на місцевому рівні (при тому, що бюджет громад суттєво не збільшився);



недостатньо розвинутий (насамперед у малих, віддалених громадах) ринок соціальних послуг, відсутність активного залучення недержавних надавачів, що негативно впливає на доступність соціальних послуг і їхню якість;









недостатня кількість і рівень кваліфікації працівників, які надають соціальні послуги, зокрема, під час роботи з травмами війни;



подекуди невчасні виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги з догляду на непрофесійній основі, у зв'язку із тимчасовим переміщенням фізичних осіб, які надають соціальні послуги з догляду, разом з людьми, які потребують догляду, що значно посилило навантаження на місцеві бюджети.

З метою розвитку системи надання соціальних послуг і задля реагування на виклики сьогодення Міністерство соціальної політики України (далі — Мінсоцполітики) опрацьовує проблемні питання і способи їх вирішення, зокрема, такі:

-  **створення** передумов для реорганізації бюджетних установ у комунальні підприємства;
-  **впровадження** механізму переходу від фінансування бюджетних установ до безпосередньої закупівлі соціальних послуг, зокрема підтримки громад у наданні соціальних послуг через впровадження механізму національного закупівельника;
-  **імплементації** моделі комплексної підтримки сімей, в яких виховуються діти з інвалідністю;
-  **впровадження** центрів життєстійкості в громадах і надання психосоціальної підтримки;
-  **запровадження** механізму поступового переходу від цілодобового стаціонарного догляду осіб, які мають психічні розлади, до надання у громаді соціальних послуг підтриманого проживання й денного догляду;
-  **використання** онлайн-інструментів у процесі надання соціальних послуг.

Як свідчить міжнародний досвід, саме системний підхід до надання соціальних послуг у громаді є оптимальним способом соціальної підтримки, спрямованої на подолання залежності від пільг чи виплат, на формування в кожного мешканця громади проактивної позиції та самостійної якісної організації свого життя.

Проте, на жаль, ця практика часто не витримує конкуренції із впровадженням виплат чи компенсацій, які покликані швидко «закрити» потребу клієнта, без подальших позитивних змін у його житті.

Утім, варто зазначити, що якісно організована система надання соціальних послуг має очевидні стратегічні переваги не лише для громади, а й для розвитку країни загалом, зокрема:

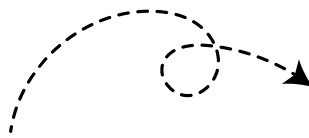
- 1 / залучення** до ринку соціальних послуг ширшого кола людей, технологій і знань підвищує стійкість суспільства, повертає громадян до економічної активності;
- 2 / перерозподіл** частини бюджетних коштів від прямих соціальних виплат на фінансування соціальних послуг створює екосистему й робочі місця;
- 3 / більша самостійність і реінтеграція** вразливих осіб у перспективі означає повернення інвестицій держави через податки та зростання ВВП.

Натомість соціальні виплати мають такі особливості:

- не стимулюють повернення вразливих категорій населення до активного соціально-економічного життя;
- отримані кошти можуть бути використані неефективно або неналежним чином;
- посилюється фінансовий тиск на місцеві органи влади без очевидного повернення інвестицій.

Перехід від соціальних виплат до забезпечення соціальними послугами — світовий тренд з чітко визначеною тенденцією, де частка витрат на негрошову допомогу вища за частку прямих соціальних виплат.

За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (<http://surl.li/qqbopu>), у Швеції за 10 років частка негрошової соціальної допомоги (послуги, товари) зросла на **3,8%** (наприклад, у 2010 році вона становила **52,6%**, а в 2019 — вже **56,4%**; відповідно, частка витрат на прямі соціальні виплати знизилася: 2010 рік — **47,4%**, 2019 рік — **43,6%**).



Саме тому, обравши цей вектор соціальної підтримки населення, ми маємо перспективи побудувати справді соціально спроможне суспільство.

Тому метою цих методичних матеріалів є:

- **огляд** системи надання соціальних послуг у громаді;
- **аналіз** механізмів їх закупівлі й формування пропозицій до вдосконалення процедури проведення публічних закупівель;
- **залучення** недержавних надавачів соціальних послуг задля створення і функціонування конкурентного ринку соціальних послуг в Україні й надання соціальних послуг усім громадянам, що їх потребують.

РОЗДІЛ 1. ОГЛЯД ПРОЦЕСУ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА РІВНІ ГРОМАДИ

1.1. Поняття, зміст, класифікація й організація процесу надання соціальних послуг

Підпункт 17 п. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» визначає соціальні послуги як **дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають**. Ключовим поняттям, яким зазвичай оперують в межах цього визначення, є складні життєві обставини (далі — СЖО), тобто обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, на функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самостійно. Законом визначені чинники, через які людина потрапляє в СЖО:

- а) похилий вік;
- б) часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті;
- в) невиліковні хвороби і хвороби, що потребують тривалого лікування;
- г) психічні й поведінкові розлади, зокрема внаслідок вживання психоактивних речовин;
- г) інвалідність;
- д) бездомність;
- е) безробіття;
- є) малозабезпеченість;
- ж) поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків;
- з) ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини;
- и) втрата соціальних зв'язків, зокрема під час перебування в місцях позбавлення волі;
- і) жорстоке поводження з дитиною;
- ї) насильство за ознакою статі;
- й) домашнє насильство;
- к) потрапляння в ситуацію торгівлі людьми;
- л) шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією.

Зазначені чинники однозначно необхідні для ідентифікації поточної ситуації людини; проте варто вказати, що вони настільки негативно вкорінилися у суспільній свідомості, що сам факт приналежності до однієї із вказаних категорій стереотипно формує сприйняття людини, якій потрібна соціальна підтримка, як маргінального суспільного «елемента». Втім, в умовах повномасштабної війни, обмежених ресурсів, психологічного виснаження сміливо можемо констатувати, що майже кожному мешканцю України потрібна соціальна підтримка у тому чи іншому форматі. Саме тому одним із ключових завдань усіх суб'єктів ухвалення рішень, на кожному із рівнів управління, інститутів громадянського суспільства, дотичних до соціальної тематики, є формування правильного трактування поняття соціальної послуги як **особливого способу допомоги й підтримки, яка може бути потрібною на будь-якому етапі життя будь-якому мешканцю громади, незалежно від соціального чи майнового статусу, віку, стану здоров'я чи інших критеріїв.**

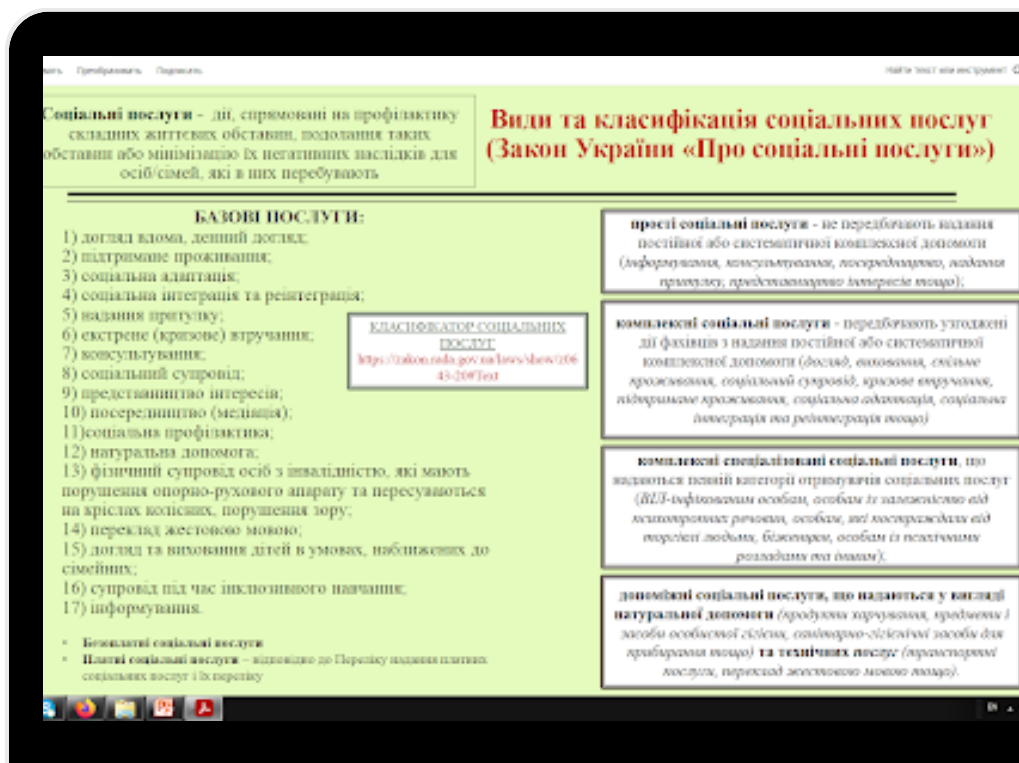
Прототип реального впровадження такої практики закладений у межах експериментального проєкту із запровадження в територіальних громадах комплексної соціальної послуги з формування життєстійкості (Постанова КМУ від 03 жовтня 2023 року № 1049).

МЕТОЮ ВПРОВАДЖЕННЯ НОВОЇ ПОСЛУГИ Є:

- **підтримка** психічного здоров'я людей і зниження загального рівня стресу й тривожності серед населення;
- **адаптація** осіб/сімей/груп осіб, які проживають на території територіальної громади, до кризових ситуацій (зокрема, воєнних дій, тимчасової окупації, проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру);
- **запобігання** психологічній травматизації та мінімізація ризиків психологічної ретравматизації;
- **зміцнення** сімейних і родинних зв'язків, розвиток батьківських компетентностей;
- **зміцнення й координація** волонтерського руху;
- **підвищення** соціальної згуртованості територіальної громади.

Дослідження показують, що профілактика соціальних проблем ефективніша за подолання наслідків. Згідно зі звітом Міжнародної ради з контролю над наркотиками (INCB) (<http://surl.li/xpcucg>), кожен \$1, витрачений на профілактику споживання психотропних речовин, може заощадити до \$10 на подальших витратах уряду. Згідно з дослідженням ВООЗ (<http://surl.li/gjwjtjz>), кожен \$1, інвестований у розширення масштабів лікування депресії та тривоги, призводить до повернення \$4 у вигляді покращення здоров'я й працездатності. Аналогічна закономірність щодо того, що превенція ефективніша за подолання наслідків, наявна і в охороні здоров'я, освіті, протидії злочинності й інших сферах державної політики. За даними того самого звіту ВООЗ, кожен \$1, інвестований у країнах з низьким і нижчим середнім доходом у профілактику та лікування неінфекційних захворювань, до 2030 року заощадить \$7 на охорону здоров'я й інші витрати. А згідно з розрахунками Інституту превенції злочинності (Канада) (<http://surl.li/crzctq>), \$1, виділений на посилення догляду за дітьми, заощаджує \$17 на подальших витратах кримінального правосуддя.

Законом України «Про соціальні послуги», а також Класифікатором соціальних послуг, затвердженим наказом Мінсоцполітики від 23.06.2020 № 429, визначена така категоризація і класифікація соціальних послуг.



З метою визначення алгоритму й умов надання соціальних послуг затверджуються державні стандарти їх надання. Базові соціальні послуги надаються громадою з коштів місцевих бюджетів.

Утім, окремі послуги може закуповувати Мінсоцполітики з коштів державного бюджету — наприклад, у разі формування нових послуг, реагування на критичні суспільні виклики чи потреби насамперед загальнодержавного значення. Задля закріплення цього повноваження 22.05.2024 було внесено зміни до Закону України «Про соціальні послуги»: зокрема, у п.10 ч.1 ст. 9 тепер визначено, що **одним із основних напрямів державної політики у сфері надання соціальних послуг є закупівля соціальних послуг загальнонаціонального значення коштом державного бюджету через спеціально уповноважену організацію для закупівлі соціальних послуг**. Такою організацією став Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю (далі — ФСЗІ).

Саме ця бюджетна установа організовує й веде закупівлю соціальних послуг коштом державного бюджету у випадках і в порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України. Нині ФСЗІ пілотує свою діяльність як національний закупівельник і формує інституційну спроможність. Цей механізм допоможе запровадити єдині для всіх правила закупівель соціальних послуг, стане інструментом співфінансування потрібних соціальних послуг, а головне — дасть змогу ефективно використовувати бюджетні кошти, зокрема, не на утримання бюджетних установ, а на оплату власне соціальних послуг.

Такий підхід дозволяє: демонополізувати, «роздержавити» процес надання соціальних послуг (упродовж багатьох років пріоритет надавали тут комунальним установам); створити конкурентне середовище для залучення до надання соціальних послуг представників бізнес-середовища та інститутів громадянського суспільства; сформувати єдині вимоги до надавачів соціальних послуг усіх форм власності: державних, комунальних і недержавних. Через ФСЗІ вже закуповується низка соціальних послуг, таких як соціальний супровід сімей військовослужбовців, комплексна соціальна послуга з формування життєстійкості. При цьому законтракованими надавачами цих послуг є недержавні організації.

Надавачі соціальних послуг повинні бути включені до Реєстру надавачів і отримувачів соціальних послуг та відповідати визначеним критеріям, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 185. Лише після цього послуга може бути закуплена у відповідного надавача.



Надавачі соціальних послуг — це юридичні й фізичні особи, включено з фізичними особами-підприємцями, включені до розділу «Надавачі соціальних послуг» Реєстру надавачів і отримувачів соціальних послуг.

Статтею 13 Закону України «Про соціальні послуги» деталізована діяльність надавачів соціальних послуг. Так, особі або сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг. Щоб їх отримати, необхідно звернутися з усною чи письмовою заявою до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, районної у містах Києві та (після звільнення) Севастополі державної адміністрації за місцем проживання чи перебування громадянина, або до Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП). Окрім того, можуть бути враховані звернення або повідомлення інших осіб в інтересах тих осіб/сімей, які потребують соціальних послуг. Тобто, підставою для розгляду питання про надання соціальних послуг надавачами недержавного сектору (крім соціальних послуг, що надаються бюджетним коштом) є подані заява, звернення, повідомлення про надання соціальних послуг.

Надання соціальних послуг здійснюється в такі способи.

01. Ведення випадку — алгоритмічно вибудована діяльність фахівця із соціальної роботи, що складається з 7 етапів:

- 1)** аналіз заяви/звернення про надання соціальних послуг або повідомлення про осіб/сім'ї, які перебувають у СЖО або в ситуаціях, що загрожують життю чи здоров'ю особи;
- 2)** оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах;
- 3)** ухвалення рішення про надання соціальних послуг з урахуванням індивідуальних потреб особи/сім'ї;

- 4) розроблення індивідуального плану надання соціальних послуг;
- 5) укладення договору про надання соціальних послуг;
- 6) виконання договору про надання соціальних послуг та індивідуального плану надання соціальних послуг;
- 7) моніторинг надання соціальних послуг і оцінки їх якості.

02. Екстрено (кризово) — у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, наявності загрози життю чи здоров'ю осіб, у разі надання соціальних послуг одноразово.

Соціальні послуги надаються:

- 1) безоплатно (з бюджетних коштів): а) отримувачам, середньомісячний сукупний дохід яких становить менш ніж два прожиткові мінімуми — усі соціальні послуги для відповідної категорії осіб; б) незалежно від доходу — особам, які постраждали від торгівлі людьми, домашнього насильства або насильства за ознакою статі, дітям з інвалідністю, особам з інвалідністю I групи, дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, особам з їх числа віком до 23 років, сім'ям опікунів, піклувальників, прийомним сім'ям, ДБСТ, сім'ям патронатних вихователів, дітям, особам, яким завдано шкоди пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, — всі соціальні послуги; в) іншим категоріям осіб — соціальні послуги з інформування, консультування, надання притулку, представництва інтересів, перекладу жестовою мовою, а також соціальні послуги, що надаються екстрено (кризово);
- 2) за плату: а) надання соціальних послуг понад обсяги, визначені державним стандартом; б) отримувачам, середньомісячний сукупний дохід яких перевищує чотири прожиткові мінімуми для відповідної категорії осіб;
- 3) зі встановленням диференційованої плати — отримувачам, середньомісячний сукупний дохід яких перевищує два прожиткових мінімуми, але не перевищує чотирьох прожиткових мінімумів для відповідної категорії осіб.

У разі залучення надавачів соціальних послуг недержавного сектору соціальні послуги, що надаються за рахунок бюджетних коштів, зокрема зі встановленням диференційованої плати, оплачуються через компенсацію надавачам вартості таких послуг (процес регламентовано Порядком установаження диференційованої плати за надання соціальних послуг, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 01 червня 2020 р. № 429).

Спеціаліст, який виконує соціальну роботу на певній, закріпленій за ним території громади та веде випадки сімей та/або осіб, які потрапили в СЖО, представляє їхні інтереси, забезпечує доступ до необхідних ресурсів, оцінює їх ефективність, називається **фахівцем із соціальної роботи (далі — ФСР)**. ФСР повинен мати відповідну освіту та кваліфікацію.

На практиці однією з ключових проблем забезпечення якості надання соціальної послуги є низький рівень оплати праці ФСР. Саме тому необхідно створити додаткові стимули для залучення фахівців до надання соціальних послуг, запропонувати їм гідний рівень оплати праці, що дозволить забезпечити систему соціальної підтримки у громаді.

Враховуючи це, Мінсоцполітики рекомендує до складу заробітної плати включати:

а) надбавку за складність, напруженість у роботі;

б) доплату за розширення зони обслуговування або збільшення обсягу виконуваних робіт (наприклад, коли фахівець працює із членами сімей військовослужбовців, у зонах ведення бойових дій, на прифронтових територіях, в умовах, особливо небезпечних для життя і здоров'я);

в) надбавку, передбачену Постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2023 № 598 «Деякі питання оплати праці працівників підприємств, установ, закладів та організацій під час воєнного стану»;

г) а також застосовувати як стимули й заохочення преміювання персоналу. Цінність діяльності ФСР у громаді, підкріплена їх фінансовою мотивацією, сприятиме підвищенню якості надання соціальних послуг і, відповідно, підвищенню рівня сервісів у громаді загалом.

Окрім того, варто звернути увагу на законодавчо закріплену можливість надавати соціальні послуги з догляду без провадження підприємницької діяльності на непрофесійній основі. У цьому разі не йдеться про фахівця із соціальної роботи. Такі послуги з догляду може надавати фізична особа іншим особам з-поміж членів своєї сім'ї, які спільно з нею проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки та є:

а) особами з інвалідністю I групи;

б) дітьми з інвалідністю;

в) громадянами похилого віку з когнітивними порушеннями;

г) невиліковно хворими, які через порушення функцій організму не можуть самостійно пересуватися і обслуговувати себе;

д) дітьми, яким не встановлено інвалідність, але які при цьому мають захворювання з Переліку важких захворювань, розладів, травм, станів, що дають право на одержання державної допомоги на дитину, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1161.

Соціальні послуги з догляду на непрофесійній основі надаються без проходження навчання і без дотримання державних стандартів надання соціальних послуг; вони регламентуються Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 859.

Важливим аспектом організації надання соціальних послуг є спроможність керівництва громади побудувати цей процес, а ФСР — якісно його забезпечити. Для цього Мінсоцполітики створило спеціалізовану освітню Платформу соціальної освіти (<https://socialacademy.gov.ua/>), в межах якої доступна низка навчальних курсів — як для менеджменту громади, так і для безпосередніх надавачів соціальних послуг.

Для забезпечення швидкості й спрощення комунікації під час надання соціальних послуг усі процеси максимально цифровізуються в межах Єдиної інформаційної системи соціальної сфери. Щоб відстежувати, чи вирішені питання клієнтів і в якому обсязі була надана послуга, створюється система електронного кейс-менеджменту.

1.2. Визначення потреб населення територіальної громади у соціальних послугах

Організація системи надання соціальних послуг не може мати єдиної моделі й бути типовою для всіх громад. Під час її побудови необхідно враховувати низку факторів: географічне розташування, кількість населення, економічну спроможність тощо. Для того, щоб керівництво громади розуміло, які саме соціальні послуги потрібні її мешканцям, і ухвалило відповідні управлінські рішення щодо забезпечення розвитку системи надання соціальних послуг, яка функціонує на засадах безбар'єрності, безперервності, послідовності надання соціальних послуг та їх різноманітності, необхідно провести визначення потреб населення територіальної громади у соціальних послугах.

Тому наказом Мінсоцполітики від 19.04.2023 № 130-Н затверджений Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/ територіальної громади у соціальних послугах.

Визначення потреб населення у соціальних послугах дозволяє:

- **проаналізувати** наявні ресурси, що забезпечують надання соціальних послуг (зокрема, кадрові, матеріально-технічні й фінансові ресурси), а також рівень взаємодії та партнерства в громаді, що забезпечує своєчасне виявлення дітей, сімей та осіб, які належать до вразливих груп населення, перебувають у складних життєвих обставинах тощо;
- **виявити** прогалини в системі надання соціальних послуг, що існує;
- **перевірити** доступність наявних соціальних послуг, а також присутність координації і взаємодоповнюваності між надавачами соціальних послуг та інших послуг соціального характеру (освітні, медичні, адміністративні тощо);

➤ **з'ясувати**, які соціальні проблеми є в громаді, і «почути голос» різних категорій мешканців щодо їхніх потреб та способів їх задоволення, досвіду отримання соціальних послуг і очікувань (при цьому можуть бути виявлені «приховані» соціальні проблеми, які до цього не були охоплені відповідною роботою, що негативно впливає на якість життя населення);

➤ **забезпечити** планування заходів і ухвалення управлінських рішень щодо розвитку й забезпечення надання соціальних послуг, які базуються на виявлених потребах.

За результатом визначення потреб населення у соціальних послугах формується звіт з рекомендаціями, які враховують під час розроблення/внесення змін до: а) Стратегії розвитку територіальної громади, б) Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку територіальної громади, в) місцевих програм розвитку, г) Програми економічного і соціального розвитку територіальної громади в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах, у прогнозі місцевого бюджету. Такі рекомендації складають основу для створення й розвитку (розширення обсягу й видів) комплексних спеціалізованих соціальних послуг на регіональному рівні.

Отже, визначення потреб населення територіальної громади у соціальних послугах дає змогу дуже чітко визначити, чого саме потребують мешканці, та сформувати релевантну відповідь, яка допоможе уникнути дублювання функціоналу тих чи інших фахівців, повторення послуг тощо. На цю тему існує розроблений Мінсоцполітики спеціальний відеокурс «Організація соціальних послуг в територіальній громаді», він розміщений на сайті <https://socialacademy.gov.ua/>.

Концептуальним документом довгострокового планування, що містить бачення майбутнього функціонування громади, напрями її розвитку, стратегічні й оперативні цілі, є Стратегія розвитку територіальної громади.

Враховуючи ситуацію в країні, надзвичайно важливі оперативне реагування та гнучкість у підходах. Тому найбільш рекомендованим у форматі місцевих цільових програм є середньострокове планування розвитку соціальних послуг.

Цільова програма зазвичай розробляється на виконання однієї з оперативних цілей Стратегії. Фінансування соціальних послуг здійснюється за програмами, що зазвичай називаються «Забезпечення соціальними послугами за місцем проживання громадян, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю», або «Надання соціальних та реабілітаційних послуг громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю в установах соціального обслуговування» тощо. Для контролю виконання завдань бюджетної програми, етапів досягнення поставленої мети, перевірки напрямів використання бюджетних коштів застосовують однойменні Паспорти бюджетних програм.

Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету — це документ, що визначає мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники й інші характеристики бюджетної програми місцевого бюджету відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет, та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, реалізацію якої забезпечує головний розпорядник.



1.3. Картування послуг і аналіз ресурсів у громаді, налагодження міжсекторальної взаємодії надавачів соціальних послуг

Після визначення потреб населення у соціальних послугах і розробки (внесення змін до) відповідних програмних документів — важливо провести картування послуг і аналіз ресурсів у громаді.



Картування — це метод збору, аналізу й візуалізації інформації про послуги, що надаються на певній території. Воно може відбуватися через укладання ілюстрованих паперових чи цифрових карт або таблиць, які містять інформацію про місце надання послуг, характеристики організацій, котрі їх надають, категорії отримувачів, а також іншу інформацію, що допоможе краще зрозуміти, які послуги є доступними.

Картування дає можливість:



швидше визначити наявні ресурси й послуги, що їх пропонують у громаді;



орієнтуватися у переліку надавачів послуг, які працюють на території відповідної громади;



покращувати міжсекторальну і міждисциплінарну взаємодію під час надання допомоги клієнтам;



визначити, яких видів послуг, допомоги чи надавачів бракує громаді.

ДЛЯ ЯКІСНОГО КАРТУВАННЯ ВАЖЛИВО ВИЗНАЧИТИ:

а) хто використовуватиме результати картування (лише фахівці відповідних служб чи населення загалом);

б) якими повинні бути критерії внесення послуг/закладів до бази даних (лише безоплатні послуги, чи також і платні; організації, які надають послуги лише на місцевому рівні, чи й на національному; інші критерії);

в) якою є структура зібраних даних (за алфавітом, за територіальним принципом, за типом послуг тощо).

Для того, щоб розроблена система надання соціальних послуг у громаді працювала ефективно, а результати картування надавачів послуг не залишалися лише на папері, керівництво громади повинне забезпечити налагодження взаємодії з різними суб'єктами, дотичними до надання соціальних послуг, надавачами соціальних послуг між собою. Кожна громада матиме свій алгоритм взаємодії, виходячи із тих суб'єктів, які працюють на її території. Проте, у будь-якому разі, необхідно:

- **організувати** зустрічі з партнерами та домовитись про співпрацю;
- **підготувати** угоду про співпрацю з чітким алгоритмом взаємодії, порядком обміну інформації, визначенням меж зобов'язань, відповідальності, зразків документації, форм комунікації тощо;
- **визначити** способи обміну інформацією між суб'єктами взаємодії;
- **погодити** алгоритм виявлення й інформування про потенційних отримувачів послуг;
- **погодити** алгоритми перенаправлення отримувачів послуг до тих чи інших суб'єктів взаємодії, відповідно до оцінки потреб отримувача.

Розглянемо, як приклад, створення системи соціальної підтримки у громаді військових, ветеранів і членів їхніх сімей.

Ми вже знаємо, що передумовою для формування програми місцевого розвитку є визначення потреб громади у соціальних послугах і розуміння наявних ресурсів.

Важливо розуміти, які групи й спільноти мешкають на території громади, який у ній бізнес-клімат, як працюють інститути громадянського суспільства, враховувати наявний людський капітал, природні, фінансові, психологічні, соціальні ресурси, економічні й освітні можливості. Тож кожна громада матиме індивідуальний підхід у роботі з родинами військових/ветеранів, виходячи із окреслених вище факторів. Портрет ветерана в Україні нині цілковито змінився. Тепер це часто молоді, активні люди 25–40 років, які потребують реінтеграції в **трьох ключових сферах:**

а) економічній (формування економічної спроможності й можливості самостійно забезпечувати себе і свою сім'ю, а не залежати від виплат чи пільг);

б) політичний (участь у формуванні місцевої політики, громадська активність);

в) соціально-психологічній.

Оскільки ветерани стають потужним ресурсом громади, вкрай важливо розглядати розвиток громади, зокрема, і через їхній потенціал. Громада має бути готовою до зустрічі з ветеранами, а тому доцільно відразу розпочинати стратегування цих процесів — проте, неодмінно дотримуючись **таких принципів:**

а) «нічого для ветерана без ветерана»;

б) соціальна підтримка на основі індивідуальних потреб;

в) у фокусі уваги повинен бути не лише ветеран, а і його сім'я.

Крім того, дуже важливе формування спроможної самозарадної громади, де якісно побудована система взаємної підтримки й волонтерства — через, наприклад, створення спільноти ветеранів-волонтерів, проведення груп взаємної підтримки ветеранів, навчання з волонтерства, навчання щодо самодіагностики, самодопомоги, реагування на надзвичайну/кризову ситуацію тощо.

Це сприятиме покращенню згуртованості в громаді, швидкій інтеграції й адаптації ветеранів, зміцненню волонтерського руху, підвищенню соціальної спроможності та стресостійкості людей.

Базово окресливши ключові моменти й давши відповіді на головні питання, можна переходити до оцінки потреб громади у соціальних послугах та формувати подальші програмні документи.

1.4. Аналіз поточної ситуації щодо закупівлі соціальних послуг у громадах

На практиці бюджетні програми для закупівлі соціальних послуг, з урахуванням надходжень до бюджету, в багатьох громадах часто з'являються після перегляду місцевого бюджету в липні кожного року. Разом з конкурсними процедурами договори на надання соціальних послуг укладаються не раніше вересня, що часто залишає для виконання й витрачання бюджетних коштів не більш ніж один квартал. Для комплексних, тривалих послуг така циклічність неприйнятна, а квартал взагалі не може розглядатися як достатній часовий проміжок і для виконання заходів в межах стандарту соціальної послуги, і для профілактичних заходів, що запобігають потраплянню в СЖО.

Окрім того, недостатні обсяги доступних коштів в місцевому бюджеті спонукають до максимальної економії, зокрема й на фінансуванні соціальних послуг. Дуже часто місцеві громади сприймають як одне ціле і бюджетні кошти на утримання закладів надавачів комунального сектору, і бюджетні кошти на закупівлю соціальних послуг у надавачів недержавного сектору.

Очевидно, що через таке трактування за один обсяг фінансування борються різні за статусом надавачі соціальних послуг; відповідно, що більше послуг буде закуплено у надавачів недержавного сектору, то менше отримають надавачі комунального сектору, і навпаки. Зазвичай місцеві громади намагаються профінансувати саме комунальних надавачів соціальних послуг, і вже потім, за залишковим принципом — закупити послуги у надавачів недержавного сектору. Враховуючи останні тенденції, органи місцевого самоврядування (ОМС) замовляють у недержавних надавачів послуги, що не надаються або недостатньо розвинуті в надавачів комунального сектору.

З погляду економії ресурсів така позиція обґрунтована, проте вона цілковито нівелює потенційну конкуренцію, в межах якої народжується якість послуги й підхід, за яким мешканець громади може самостійно обрати надавача. Деякі громади налагодили взаємовигідну співпрацю з обмеженим колом надавачів недержавного сектору, що працюють у громаді. На жаль, інколи це зумовлене тим, що представники місцевого самоврядування контролюють такі організації або опосередковано є їхніми засновниками. Звідси — непоодинокі випадки необґрунтованих відмов, програшів конкурсів, прискіпливішого контролю і перевірки документації, прописування конкурсних вимог/тендерних заявок під можливості й особливості конкретного надавача, під якого такий конкурс і проводиться.

Заклади-надавачі соціальних послуг комунального сектору отримують кошти на своє утримання переважно лише з місцевого бюджету. Кошториси цих закладів зазвичай затверджують ті ж органи місцевого самоврядування, до власності яких ці заклади належать. Для розпорядника коштів це створює конфлікт інтересів — адже він діє одночасно і як замовник соціальних послуг (від імені громади), і як її надавач (опосередковано через належну йому установу-надавача).

Ці інтереси можуть суперечити один одному, оскільки надавачам комунального сектору не завжди вигідно надавати саме ті послуги і саме таким чином, як це потрібно або зручно отримувачу згідно з його потребами. Окрім того, дуже часто комунальний заклад надає широкий спектр послуг, що примушує замислитися: чи справді одна інституція може мати достатню кількість кваліфікованого, інколи вузькопрофільного персоналу, для забезпечення якості всіх послуг?

У таких умовах системного сталого фінансування у комунальних закладах відсутні стимули для будь-якого покращення роботи закладу і якості послуг, що їх надають отримувачу. Адже їхнє фінансування жодним чином не залежить від результатів діяльності (ані від кількості наданих послуг, ані від їх якості). Альтернативою такої ситуації є перетворення закладів на комунальні некомерційні підприємства.

1.5. Надання й фінансування соціальних послуг під час воєнного стану

Законом України «Про соціальні послуги» до повноважень районних, районних у містах Києві й Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад віднесено **визначення особливостей надання соціальних послуг** на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях.

Проте, Постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 560 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» врегульовано питання надання соціальних послуг особам, які опинились у СЖО, екстрено (кризово) в умовах воєнного стану. Тож громадяни, які опинились у СЖО, під час воєнного або надзвичайного стану гарантовано можуть отримати такі необхідні соціальні послуги:

- *інформування, консультивання, консультативний кризовий телефон;*
- *надання притулку, нічний притулок, короткотермінове проживання;*
- *екстрене (кризове) втручання;*
- *представництво інтересів;*
- *підтримане проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю, бездомних;*
- *соціальний супровід сімей або осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах;*
- *догляд вдома, догляд стаціонарний, денний догляд, денний догляд дітей з інвалідністю, паліативний догляд;*
- *соціально-психологічна реабілітація;*
- *натуральна допомога;*
- *переклад жестовою мовою;*
- *транспортні послуги.*

За відсутності необхідних документів для отримання соціальних послуг достатньо лише:

- 01. заяви від людини (для дієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена)**
- 02. заяви від законного представника (для недієздатних осіб, яким призначено опікунів)**
- 03. повідомлення уповноваженої особи органу опіки та піклування (для недієздатних осіб, які не мають законного представника)**

ЗАЯВУ МОЖНА ПОДАТИ ДО:

уповноваженого органу соціального захисту за місцем звернення, незалежно від позначки в паспорті про місце проживання або перебування особи, що потребує соціальних послуг або безпосередньо до надавача соціальних послуг.

Рішення про надання послуг екстрено (кризово) ухвалює уповноважений орган або надавач соціальних послуг невідкладно, і протягом 1 доби забезпечується їх надання. При цьому надавач соціальних послуг вживає заходів щодо відновлення паспорта або іншого документа, що підтверджує особу людини. Під час воєнного стану для розширення можливостей отримання людьми соціальних послуг можна залучати до їх надання працівників і волонтерів, які не мають документів, що підтверджують фаховий рівень.

Значні міграційні процеси, що почалися вже у перші дні повномасштабного вторгнення, спровокували потужний соціально-економічний тиск на приймальні громади, які не були готовими до надання соціальних послуг великій кількості внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, відразу постало питання браку місць у закладах для надання послуг збільшеній кількості отримувачів та нестачі персоналу. Саме тому Постановою Кабінету Міністрів України від 07 липня 2022 р. № 784 був затверджений «Порядок фінансування соціальних послуг, що надаються особам із числа внутрішньо переміщених осіб під час дії воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях».

Цим порядком визначається механізм фінансування соціальних послуг, що їх забезпечують надавачі соціальних послуг державної/комунальної форми власності особам із числа внутрішньо переміщених осіб, які опинилися у СЖО через шкоду, завдану бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, під час дії воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, з урахуванням того, що ці послуги внутрішньо переміщені особи отримують за своїм новим задекларованим/зареєстрованим місцем проживання/перебування (місцем звернення).

Соціальні послуги, що їх надають заклади, фінансуються в такі способи:

➤ **компенсації** закладам або їх засновникам окремих витрат, які є складовими наданих соціальних послуг, — а саме витрат на оплату комунальних послуг, оплату праці за працевлаштування отримувачів соціальних послуг, облаштування місць для проживання отримувачів соціальних послуг, забезпечення їх харчами, одягом, взуттям, засобами гігієни, предметами найпершої потреби;

➤ **зарахування** коштів як допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам на рахунок закладу як компенсації за надані соціальні послуги;

➤ **залучення** коштів з інших джерел, не заборонених законодавством (і це дуже важливий спосіб фінансування!)

РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД МЕХАНІЗМІВ ЗАКУПІВЛІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У НЕДЕРЖАВНИХ НАДАВАЧІВ

Законом України «Про соціальні послуги» передбачено, що надання соціальних послуг фінансується коштом:

- а) державного й місцевих бюджетів;*
- б) спеціальних фондів;*
- в) підприємств, установ і організацій;*
- г) плати за соціальні послуги;*
- д) благодійної допомоги (пожертвувань);*
- е) інших джерел, не заборонених законодавством.*

Відповідно, соціальні послуги можуть надавати представники як комунального, так і недержавного секторів. Практика надання соціальних послуг комунальними установами є повсякденною і для мешканців громади, і для органів місцевого самоврядування.

Проте в умовах обмеженої кількості та психоемоційного виснаження фахівців комунальних установ і закладів, які надають соціальні послуги, ефективною моделлю збалансування витрат і отриманих результатів для громади є залучення недержавних надавачів соціальних послуг. Утім, всупереч спільності джерел фінансування, механізми фінансування комунальних і недержавних надавачів суттєво відрізняються.

Для того, щоб мати можливість профінансувати залучення надавачів соціальних послуг недержавного сектору до надання соціальних послуг, органи місцевого самоврядування мають передбачити у місцевому бюджеті відповідну окрему бюджетну програму.

Це може бути програма розвитку соціальних послуг в громаді або ж цільова програма з надання конкретних соціальних послуг, потреба в яких не повністю закрита надавачами комунального/державного сектору.

ВАЖЛИВО ПАМ'ЯТАТИ,

що місцевий бюджет, з якого фінансується надання соціальних послуг, достатньою мірою наповнюється лише в економічно самодостатніх, активних громадах. Тому в таких громадах кількість людей в СЖО та схильність до потрапляння в такі обставини є нижчою, ніж у громадах економічно депресивних, дотаційних, адже в останніх і система надавачів менш розгалужена, і причин/передумов для потрапляння в СЖО значно більше (безробіття, алкоголізм, нечинна інфраструктура, недостатньо розвинуті комунальні установи тощо).

Часто депресивні громади не спроможні згенерувати достатньо коштів у місцевому бюджеті, не мають кваліфікованих надавачів чи комунального, чи недержавного сектору, щоб самостійно впоратися зі всіма наявними потребами у соціальних послугах. Тому орган місцевого самоврядування, керуючись Законом України «Про співробітництво територіальних громад», з метою вибору оптимального способу й підвищення якості надання послуг населенню може укласти договір про співробітництво з іншими територіальними громадами.

Співробітництво між громадами може мати такі форми:

- **делегування** одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами одного чи кількох завдань з передаванням йому відповідних ресурсів;
- **реалізація** спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними на визначений період ресурсів задля спільного проведення відповідних заходів;
- **спільне фінансування (утримання)** суб'єктами співробітництва підприємств, установ і організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури;
- **утворення** суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ і організацій, спільних об'єктів інфраструктури;

- **утворення** суб'єктами співробітництва спільного органу управління, щоб разом виконувати визначені законом повноваження.

Згідно зі ст. 28 Закону України «Про соціальні послуги», у разі залучення до надання соціальних послуг надавачів недержавного сектору оплата тих соціальних послуг, що за законодавством надаються бюджетним коштом (із установленням диференційованої плати) здійснюється через компенсацію надавачам вартості таких послуг.

Утім, ч. 6 ст. 28 Закону України «Про соціальні послуги» тепер доповнено таким реченням: «Також оплата соціальних послуг може здійснюватися шляхом безготівкового перерахування коштів отримувачу соціальних послуг для оплати послуг обраному ним надавачу соціальних послуг, який зареєстрований у Реєстрі надавачів та отримувачів соціальних послуг та відповідає вимогам щодо надання відповідної соціальної послуги, в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України». Ця норма закріплює можливість для клієнта отримати кошти від держави і самостійно обрати надавача послуг.

Тією ж статтею визначені можливі способи залучення недержавних надавачів до надання соціальних послуг; це може бути:

- а) соціальне замовлення;*
- б) державно-приватне партнерство;*
- в) конкурс соціальних проєктів;*
- г) соціальні програми тощо (список не є вичерпним).*

З урахуванням «тощо» існують також можливості фінансування через бюджети участі або публічні закупівлі. Всі ці інструменти передбачають ухвалення рішень щодо фінансування на основі конкурентних процедур. Розглянемо деякі з них детальніше.

2.1. Соціальне замовлення

Одним із найпоширеніших способів залучення недержавних надавачів до надання соціальних послуг є механізм соціального замовлення. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги»,



соціальне замовлення — це засіб регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг через 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.

За допомогою соціального замовлення соціальні послуги надаються відповідно до їхнього державного стандарту. Порядок надання соціальних послуг через соціальне замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг визначений постановою Кабінету Міністрів України № 450 від 01 червня 2020 р.

До забезпечення соціальних послуг за допомогою соціального замовлення надавачів залучають через оголошення уповноваженими органами (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад) конкурсу на надання соціальних послуг бюджетним коштом. Порядком визначено регламент проведення конкурсу та обрання надавача соціальних послуг колегіальним органом (конкурсною комісією) на підставі результатів рейтингового оцінювання конкурсних пропозицій.

Впровадження механізму соціального замовлення однозначно дозволило розпочати процес залучення недержавних надавачів до надання соціальних послуг. Утім, існує низка обмежень в процесі його впровадження, зокрема:

- рішення про проведення конкурсу на надання соціальних послуг бюджетним коштом ухвалюється не пізніше 1 березня відповідного бюджетного періоду або не пізніше 30 календарних днів після внесення змін до відповідного бюджету; відповідно, потенційний клієнт у найкращому випадку може почати отримувати послугу починаючи з другого кварталу відповідного року;
- надання соціальних послуг за допомогою соціального замовлення забезпечується через компенсацію надавачам вартості наданих ними соціальних послуг; але, на відміну від державних і комунальних закладів, недержавні надавачі повинні мати стартовий капітал для початку роботи;
- зазвичай виділення ресурсів для надання соціальних послуг за механізмом соціального замовлення відбувається за залишковим принципом, лише після прямого фінансування надавачів комунальної, державної форми власності;
- у разі інфляції, підвищення рівня мінімальної заробітної плати, подорожчання комунальних послуг, недержавний надавач зобов'язаний працювати в межах укладеного договору, покриваючи додаткові витрати самотійно, на відміну від комунальних і державних надавачів.

2.2. Конкурс соціально-культурних проєктів і бюджети участі

Подібними до механізму соціального замовлення є соціальні (або соціально-культурні) проєкти й бюджети участі. Як і за соціального замовлення, тут застосовуються конкурси, організовуються конкурсні комісії, що вибирають найкращі пропозиції учасників, а переможці укладають договори на надання послуг.

Спільне між усіма цими механізмами — те, що для їх використання мають бути передбачені кошти відповідною бюджетною програмою громади.

Відмінне — те, що соціальні або соціально-культурні проєкти й бюджети участі передбачають загальний бюджет і широку тематику (не лише соціальна сфера, а й інвестиційні проєкти — ремонти, разові заходи тощо) зі вказанням максимальної суми гранту на одного учасника.

Фінансування соціальних послуг (чи окремих заходів в межах визначених послуг) за допомогою цих механізмів нині вже трапляється, хоча й не настільки часто.

Наприклад, Шосткинська міська територіальна громада так закупила надання комплексних послуг особам з інвалідністю (<https://pb.shostka.net/projects/archive/391/show/12>) і соціальних послуг денного догляду для осіб з важкими порушеннями розвитку (<https://pb.shostka.net/projects/archive/286/show/8>). Примітно, що ці інструменти частіше використовують ті громади, які ще не мають чітко побудованої стратегії розвитку системи соціальних послуг і досвіду залучення недержавних надавачів, проте готові випробувати нову модель.

Підтримка діяльності неурядових організацій через вказані механізми може відбуватися за допомогою фінансування заходів, що їх проводить така організація, або через підтримку діяльності самої організації.

Заходи, що фінансуються таким способом, мають відповідати заходам, передбаченим у відповідній місцевій програмі. Наприклад, у Коломийській територіальній громаді фінансову підтримку інститутів громадянського суспільства для виконання (реалізації) програм (проєктів, заходів) передбачено міською Програмою «Посилення соціального захисту населення на 2022–2025 роки» (зі змінами) із обсягом фінансування 1100 тис. грн.

Слід звернути увагу на те, що фінансова підтримка, зокрема, громадських об'єднань ветеранів на реалізацію програм (проєктів, заходів) у Коломийській територіальній громаді здійснювалася й протягом попередніх років відповідно до міської Програми «Посилення соціального захисту населення на 2019–2021 роки». Фінансову підтримку у 2021 році отримали три громадські організації.

Позитивними наслідками використання цього інструменту є не тільки фінансування заходів (надання відповідної соціальної послуги), а й інституційна підтримка самої неурядової організації. Проте цей спосіб використовують здебільшого для разових або короткострокових заходів.

2.3. Державно-приватне партнерство

Державно-приватне партнерство в Україні —

це система відносин між державним і приватним партнерами, за реалізації яких ресурси обох об'єднуються з відповідним розподілом між ними ризиків, відповідальності й винагород (відшкодувань) для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі; спрямовується ця система на створення нових та/або модернізацію (реконструкцію, відновлення) наявних об'єктів, які потребують залучення інвестицій, а також на їх експлуатацію (користування ними).



Здійснюється це на підставі Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010. Проєкти, що їх реалізують у межах впровадження державно-приватного партнерства, здебільшого не використовуються для безпосереднього надання соціальних послуг, вони є інфраструктурними.

Наприклад, задля збереження та розвитку соціальної інфраструктури (локації надавача соціальних послуг, які надаються стаціонарно) керівництво громади може передати інфраструктурний об'єкт (об'єкт нерухомості) у користування інвестору, котрий покращує його якість і використовує відповідно до укладеного договору для досягнення суспільно значущих результатів. У такому разі партнер, якого обирають на конкурсних засадах, отримує право самостійно використовувати матеріально-технічну базу закладу/установи, вести відповідні види господарської діяльності на об'єкті й отримувати доходи.

РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ОДИН ІЗ КЛЮЧОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАКУПІВЛІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ



Публічна закупівля — це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі». Метою впровадження публічних закупівель є забезпечення якісних, ефективних й економічно обґрунтованих постачань товарів і послуг для потреб держави та громадян.

Особливістю публічних закупівель є те, що відбір переможця не покладається на конкурсну комісію, а здійснюється за допомогою аукціонів, в ході яких спочатку оголошують найвищу ціну на товар/послугу, що продається, а потім продавці знижують ставки до тієї, на яку погодиться покупець, якому і продають товар. Саме тому, як і на будь-якому іншому аукціоні, вирішальне значення на торгах має ціна, яку пропонує надавач. Такі аукціони відбуваються лише на авторизованих електронних майданчиках. Найбільшою платформою є «ProZorro»; її найпопулярніші майданчики — «Trade», «Play Tender», «Public Bid», «Smart Tender» та інші.

Публічні закупівлі застосовуються:

- до замовників органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової влади), органів правопорядку держави, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, об'єднань територіальних громад, юридичних осіб, які є підприємствами, установами, організаціями, а також їх об'єднань, які забезпечують потреби держави або територіальної громади за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) **дорівнює або перевищує 200 тисяч грн, а робіт — 1,5 мільйони грн;**

- до замовників, юридичних осіб та/або суб'єктів господарювання, які ведуть діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) **становить 1 мільйон грн або перевищує цю суму, а вартість робіт — від 5 мільйонів грн.**

У разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, замовник повинен дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель і може при цьому використовувати електронну систему закупівель, зокрема електронні каталоги для закупівлі товарів. У разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи замовник обов'язково оприлюднює в електронній системі, відповідно до статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі», звіт щодо договору про закупівлю, укладеного без використання електронної системи.

Для закупівель можна застосовувати одну з таких конкурентних процедур:



відкриті
торги



конкурентний
діалог



торги з
обмеженою участю



переговорна процедура закупівлі (замовники можуть застосовувати як виняток і відповідно до умов, визначених Законом України «Про публічні закупівлі»)

ВАЖЛИВО ЗАЗНАЧИТИ,

що замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини задля уникнення проведення процедури відкритих торгів/спрощених закупівель.

3.1. Дотримання антикорупційного законодавства в процесі здійснення публічних закупівель органом місцевого самоврядування

Упродовж останніх років практика застосування публічних закупівель до закупівлі соціальних послуг у надавачів недержавного сектору (включно з вузькоспеціалізованими суб'єктами) стала достатньо поширеною — як на національному, так і на регіональному рівнях. Яскравий приклад — консультаційні послуги із забезпечення розширення доступу до лікування туберкульозу та ВІЛ-інфекції, соціального супроводу ВІЛ-позитивних осіб та осіб, хворих на туберкульоз.

Проте, недоліками цього механізму є:

а) акцент насамперед на ціні;

б) відносна технічна складність процесу, необхідність знань і навичок роботи з персональним комп'ютером і з онлайн-платформою;

в) доволі довгий цикл проведення.

До того ж, застосування цього механізму утруднене, якщо участь у торгах бере менш як два учасники (часом у громаді певний вид соціальних послуг можна отримувати лише від одного надавача). Наприклад, виконавчий комітет Уманської міської ради застосував переговорну процедуру під час закупівлі доглядових послуг, оскільки з технічних причин була відсутня конкуренція (<http://surl.li/naogzp>). А управління праці та соціального захисту населення Коломийської РДА двічі скасувало процедуру відкритих торгів на забезпечення потреб населення району у соціальних послугах (підтриманого проживання) через відсутність достатньої кількості тендерних пропозицій (<http://surl.li/rhreza>). Проте, значна кількість громад під час вибору механізму закупівель соціальних послуг (якщо в місцевому бюджеті передбачено кошти на таку закупівлю) обирають саме механізм публічних закупівель, оскільки вважається, що процедури, які при цьому застосовують, усувають людський фактор, а отже, знижується ризик корупційного складника, який може стати предметом уваги органів контролю. Утім, не все так однозначно.

Згідно зі змінами до перехідних положень Закону України «Про публічні закупівлі», на період воєнного стану особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для замовників визначаються Кабінетом Міністрів України.

Так, постановою КМУ від 12.10.2022 № 1178 «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» (далі — Постанова № 1178) встановлено низку правил, які послабили запобіжники проти корупційних та антиконкурентних дій.

Наприклад, Положення Закону України «Про публічні закупівлі» встановлюють, що для проведення відкритих торгів із застосуванням електронного аукціону повинно бути подано не менше двох тендерних пропозицій, і що електронний аукціон проводиться електронною системою закупівель.

Разом із тим, відповідно до п. 36 Постанови № 1178, якщо була подана одна тендерна пропозиція, електронна система закупівель після закінчення строку для подання тендерних пропозицій, визначених замовником в оголошенні про проведення відкритих торгів, не проводить оцінку такої тендерної пропозиції та визначає її найбільш економічно вигідною.

Замовник перевіряє подані учасником інформацію/документи на відповідність тендерній документації й вимогам законодавства, і після цього ухвалює рішення про визнання учасника переможцем. За таких умов відкриті торги будуть проведені у разі подання навіть однієї тендерної пропозиції.

Відповідні зміни нівелюють низку принципів проведення процедур закупівель, зокрема — добросовісної конкуренції серед учасників і максимальної економії, ефективності й пропорційності закупівель, оскільки у разі відповідності тендерної пропозиції єдиного учасника умовам документації замовник буде зобов'язаний укласти з ним договір, незалежно від запропонованої ціни.

Також у разі участі в процедурі лише одного учасника унеможлиблюється оскарження результатів цієї процедури до Антимонопольного комітету України — оскільки суб'єктом оскарження рішень, дій чи бездіяльності замовника, які відбулися після розгляду тендерних пропозицій, може виступати лише учасник процедури закупівель, права якого порушено. Це підвищує ризик неправомірних дій замовника, а також нівелює механізми, які були закладені у законодавство для запобігання корупційним правопорушенням під час проведення публічних закупівель.

Окрім того, викликає занепокоєння низка інших моментів, наприклад:

- а) можливість подання тендерних пропозицій за ціною, вищою за очікувану вартість;*
- б) збільшення ціни закупівлі як істотної умови договору;*
- в) встановлення інших (нецінових) критеріїв оцінки пропозицій.*

ВАРТО ПІДКРЕСЛИТИ,

що встановлення у тендерних документах будь-яких нецінових критеріїв є прямим корупційним ризиком, адже це надає право замовнику «відсіяти» учасників без жодних визначених обґрунтувань, цілковито на підставі наявності чітко визначеного нецінового критерію, якому відповідає лише вузьке коло потенційних учасників.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) провело аналіз сфери публічних закупівель, ідентифікувало 25 типових корупційних ризиків, які можуть траплятися при здійсненні закупівель, і сформуло пропозиції щодо можливостей їх усунення (<http://surl.li/xbslyu>). Усі ці ризики можна поділити на декілька категорій:

- а) корупційні ризики під час планування закупівель;*
- б) формування тендерної документації;*
- в) обрання процедури закупівлі;*
- г) укладення прямих договорів;*
- д) під час проведення оцінки тендерних пропозицій;*
- е) на етапі укладення й виконання договору.*

Найпоширеніші корупційні ризики в публічних закупівлях:

- завищення очікуваної вартості закупівлі, її обсягів;
- штучне розділення предмета закупівлі для уникнення конкурентних процедур;
- дискримінаційні умови тендерної документації та обмеження конкуренції;
- необґрунтоване застосування переговорної процедури закупівлі;
- необ'єктивність і упередженість під час розгляду тендерної пропозиції;
- вимагання паперових документів у складі тендерної пропозиції;
- необґрунтоване внесення змін до договору про закупівлю через укладення додаткових угод;
- недопостачання послуг;
- приймання послуг, які не відповідають умовам договору;
- інші.

Розглянемо деякі приклади.



Штучне завищення очікуваної вартості закупівлі та обсягів закупівлі за змови посадових осіб замовника і потенційного постачальника, коли у проведенні закупівлі відповідного заявленого обсягу немає потреби.

Такі порушення, зазвичай, можуть бути присутні у випадках умисного здійснення закупівлі послуг, результат яких важко/неможливо оцінити кількісними та якісними показниками (наприклад, доглядові послуги для осіб з інвалідністю, для осіб з інтелектуальними і психічними порушеннями, послуги соціальної адаптації та соціальної профілактики).



Умисне штучне дроблення, укрупнення, розширення предмета закупівлі із зазначенням сукупності таких характеристик чи інших нецінових критеріїв оцінки пропозицій, яким відповідає лише один надавач, нечіткість визначення предмета закупівлі й інших умов договору для обмеження конкуренції.

У таких випадках мотивація недержавних надавачів, насамперед представників бізнес-середовища, миттєво втрачається, адже порушуються базові принципи здорової конкуренції. Варто звернути увагу і на **необґрунтоване здійснення закупівлі соціальних послуг, які втрачають свою актуальність, чи відповідають сучасним трендам, проте, не є результатом реальної оцінки потреб громади і надалі не вирішують соціальних потреб у громаді.**

Трапляються випадки і **умисного неповідомлення/ несвоєчасного повідомлення учасника про виявлені невідповідності в інформації та/або в документах, що подані у складі тендерної пропозиції, направлення повідомлення**



з вимогою про усунення таких невідповідностей в електронній системі закупівель, що призводить до вибуття учасника з тендерної процедури та, як наслідок, до перемоги заздалегідь узгодженого учасника або до умисного анулювання закупівлі — з обґрунтуванням цього начебто відсутністю подальшої потреби в закупівлі послуг, їх недопоставанням тощо.

Утім, недержавні надавачі соціальних послуг, які мають намір розпочати надання соціальних послуг за бюджетні кошти, часто теж порушують вимоги чинного законодавства. Наприклад, вони встановлюють аномально низьку ціну тендерної пропозиції тільки для того, щоб отримати відповідне контракування (з розрахунком компенсувати недоотримані ресурси через залучення коштів з інших джерел), що згодом негативно впливає не лише на якість надання послуг клієнтам, а й на створення об'єктивної аналітики, подальше формування місцевих бюджетів і виділення ресурсів на відповідний напрям.

Ще одним важливим фактом, який потребує особливої уваги, є відбудова об'єктів соціальної інфраструктури, де надавали соціальні послуги, які було пошкоджено/зруйновано внаслідок збройної агресії Росії.

ТУТ **ВАРТО ЗВЕРНУТИ УВАГУ** НА:

а) процеси формування та підтримання даних Реєстру пошкодженого або знищеного майна;

б) діяльність комісій із розгляду питань щодо надання компенсацій;

в) фіксацію фактів пошкоджень об'єктів, їхнього обстеження та складення висновку про можливість подальшої експлуатації;

г) корупційні домовленості під час будівництва або викупу житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб;

д) корупційні зловживання під час розподілу (надання) Фонду тимчасового житла.

Експерти Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) спільно з Інститутом прикладних гуманітарних досліджень (ІПГД) ідентифікували найпоширеніші корупційні ризики, а також сформуvalи рекомендації щодо їх мінімізації/усунення.

З ними можна ознайомитися на сайті НАЗК:

<https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/vidbudova.pdf>.



Корупційні ризики

відбудови об'єктів нерухомого майна,
які пошкоджені / зруйновані внаслідок збройної агресії РФ:
моделювання та пропозиції щодо їх мінімізації / усунення

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
2023



РОЗДІЛ 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В ГРОМАДІ ТА ЗАЛУЧЕННЯ НЕДЕРЖАВНИХ НАДАВАЧІВ ДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ, ЗОКРЕМА, ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Задля забезпечення ефективної системи надання соціальних послуг у громаді, залучення недержавних надавачів соціальних послуг, здійснення закупівель соціальних послуг на засадах прозорості, відкритості з дотриманням норм чинного законодавства, ОМС рекомендується:

- 01. формувати стратегію розвитку системи надання соціальних послуг у громаді й планувати витрати на соціальні послуги**
на основі визначення потреб громади у їх наданні, щоб не допустити ситуативних, необґрунтованих закупівель, коли зміни чиняться точково, як реагування на критичні проблеми, що їх потрібно терміново вирішити;
- 02. актуалізувати превенції/профілактичні заходи та раннє виявлення,**
щоб уникнути поглиблення соціальних проблем і надмірних витрат ресурсів для їх вирішення. Під час розрахунку заходів профілактики слід враховувати їхній вплив не лише у сфері соціального захисту, а й на суміжні царини — охорону здоров'я, освіту, протидію злочинності, сферу зайнятості та інші;
- 03. впроваджувати тісну взаємодію і взаємну інтеграцію надання соціальних послуг з іншими сферами.**
Як приклад можемо розглянути взаємодію із системою охорони здоров'я і медичної допомоги. Враховуючи, що більшість військовослужбовців звільняються через травматизацію й отримані поранення, Мінсоцполітики та Міністерство охорони здоров'я України в межах реалізації пілотного проєкту в 16 закладах охорони здоров'я створили мультидисциплінарні команди, які надають реабілітаційні послуги для відновлення.

Такі команди включають лікарів, фізичних терапевтів, протезистів, ортезистів, психологів і обов'язково соціальних працівників. Залучення соціальних працівників сприяє послідовності й безперервності реабілітаційної допомоги, ранньому виявленню потреб людини у соціальних послугах та підтримці, організації відповідної допомоги у громаді, в якій людина постійно проживає;

04. бути готовими до розширення ринку надання соціальних послуг

через залучення недержавних надавачів (фізичних осіб-підприємців, приватних бізнес-структур, спеціалізованих організацій громадянського суспільства — громадських і благодійних організацій, фондів, асоціацій, церков тощо, приватних домогосподарств, які надають конкретні види послуг окремим вразливим групам населення);

05. усувати протекціонізм

під час відбору потенційних надавачів соціальних послуг у громаді;

06. організовувати програми впровадження нових та/або розвитку наявних соціальних послуг

місцевими органами влади у співпраці з профільними громадськими і благодійними організаціями, що дозволить знизити навантаження на ОМС;

07. стимулювати надавачів соціальних послуг

до підвищення професійного рівня своїх фахівців, забезпечувати проведення супервізії;

08. використовувати інструменти погодинної оплати

послуг вузькоспеціалізованих фахівців, закупівлі послуг у фізичних осіб-підприємців, які, зазвичай, є вигіднішими, оскільки не потребують надміру ресурсу для адміністрування процесів;

09. впроваджувати практики тимчасового працевлаштування

на посаду соціального працівника (на декілька годин на день або як сезонну роботу) для розвантаження й допомоги основному персоналу, зокрема, й через використання механізму оплачуваних громадських робіт.

Такий механізм регламентований Порядком організації громадських та інших робіт тимчасового характеру, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 № 175. Він передбачає об'єднання ресурсів громади і центру зайнятості задля досягнення двох цілей:
а) працевлаштування безробітних, які стоять на обліку;
б) ургентного виконання певної категорії робіт чи надання послуг.

Фінансування організації громадських робіт ведеться коштами місцевих бюджетів та/або коштами Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. На практиці співвідношення здебільшого складає 50/50;

10. **розробляти механізми залучення волонтерів**
для підтримки соціальних працівників в організації заходів;

11. **розширювати наявні й впроваджувати нові онлайн-послуги,**
щоб охопити маломобільних осіб, мешканців віддалених населених пунктів, оновити підходи і матеріально-технічну базу для надання послуг людям з інвалідністю;

12. **проводити потужну інформаційну кампанію, будувати комунікації з населенням**
задля налагодження довіри й забезпечення участі громадськості у процесі ухвалення рішень ОМС;

13. **формувати прозорі механізми здійснення публічних закупівель соціальних послуг — а саме:**

1) розробити й ухвалити локальну нормативно-правову базу, яка регламентуватиме прозорість процесу закупівель, розподіл функцій між структурними підрозділами для ефективного планування, організації та здійснення публічних закупівель, збереження активів органу, запобігання корупційним діям. До таких нормативних актів, зокрема, належатимуть:

а) антикорупційна програма органу місцевого самоврядування із залученням експертів і представників громадськості;

б) внутрішня політика закупівель, яка передбачає детальну регламентацію прав і обов'язків відповідальних осіб замовника щодо планування закупівель;

в) система внутрішнього контролю й розподілу функцій, яка виключає концентрацію повноважень у межах одного підрозділу (відповідальної особи) під час формування потреби, а також фаворитизм під час розгляду пропозицій (наприклад, передбачає чітке розмежування обов'язків між підрозділом з фінансового забезпечення, підрозділом, який відповідає за організацію та проведення закупівель, підрозділом, який ініціює проведення закупівлі, тендерним комітетом);

г) акт, який урегулює процедуру проведення допорогових закупівель: він міститиме єдині підходи до організації їх проведення (включно з критеріями відбору постачальників товарів, робіт і послуг при проведенні допорогових закупівель);

2) запроваджувати процедуру аналізу цінових пропозицій і затвердити порядок їх здійснення;

3) проводити внутрішній і періодичний зовнішній аудит для оцінки виконання договорів;

4) замовникові проводити попередні ринкові консультації під час планування закупівель і організації їх проведення для аналізу ринку, зокрема для отримання рекомендацій та інформації від суб'єктів господарювання, відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про публічні закупівлі», а також для залучення третіх осіб (незалежних фахівців, представників громадськості) до підготовки тендерної документації задля чіткості формулювання предмету закупівлі;

5) проводити професійну підготовку й підвищення рівня компетентності відповідальних працівників замовника, проводити навчання з доведенням типових ситуацій порушення антикорупційного законодавства;

6) забезпечувати належне обґрунтування закупівлі необхідних послуг з опорою на реальну оцінку потреб громади структурним підрозділом, який є ініціатором закупівлі, на противагу закупівлям, до яких уже «звикли»;

- 7)** запроваджувати механізм перевірки розробленої тендерної документації в частині дотримання вимог до предмета закупівлі (до цього процесу повинні бути залучені не менше, ніж два структурних підрозділи замовника);
- 8)** унеможливити пом'якшення вимог до стандартів товарів, робіт, послуг у тендерній документації задля уникнення залучення непрофесійних надавачів;
- 9)** аналізувати причини відсутності достатньої кількості учасників процедури закупівлі для їх подальшого усунення і підвищення конкуренції;
- 10)** не вимагати паперових документів у складі тендерної пропозиції і не створювати умов для особистого контакту відповідальних посадових осіб замовника та постачальників послуг;
- 11)** моніторити надання послуг, отримувати об'єктивний зворотний зв'язок від клієнта.

РОЗДІЛ 5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НЕДЕРЖАВНИМИ НАДАВАЧАМИ

Традиційно левову частку серед надавачів соціальних послуг недержавного сектору становлять організації громадянського суспільства (зазвичай, громадські та благодійні організації). Київський міжнародний інститут соціології на замовлення «ІСАР Єднання» провів дослідження готовності та спроможності організацій громадянського суспільства (далі — ОГС) надавати соціальні послуги. Дослідження велося за допомогою аналізу даних, проведення фокус-груп і глибинних інтерв'ю за участю ОГС, органів державної влади й місцевого самоврядування у Вінницькій, Івано-Франківській, Миколаївській, Харківській і Чернігівській областях.

За результатами дослідження:

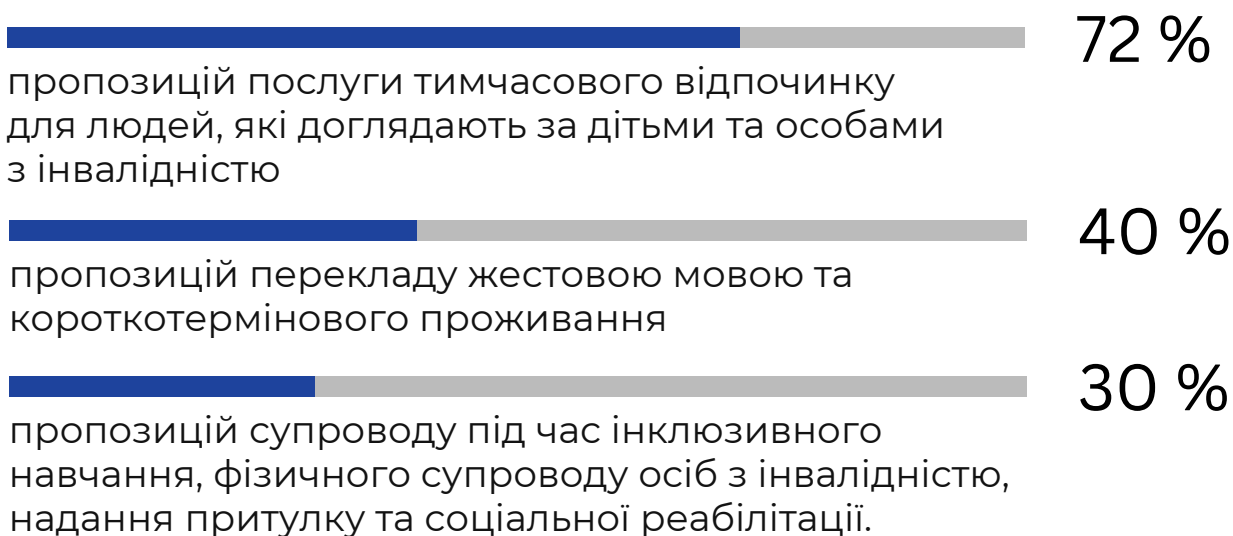


Серед усіх зареєстрованих надавачів соціальних послуг частка ОГС становить **15%**. Лише **8,6%** (126) громад мають хоча б одну ОГС, зареєстровану в Реєстрі надавачів та отримувачів соціальних послуг. У жодній області частка громад, що мають зареєстровану ОГС-надавача, не перевищує **20%**. Здебільшого, ОГС сконцентровані в обласних центрах (**71%** — 399 ОГС).

ОГС, що зареєстровані в Реєстрі надавачів та отримувачів соціальних послуг, декларують надання таких соціальних послуг:

- *представництво інтересів;*
- *натуральна допомога;*
- *соціальний супровід;*
- *консультування;*
- *інформування;*
- *соціальна адаптація;*
- *соціальна профілактика;*
- *соціальна реабілітація.*

При цьому бачимо, що ОГС (на відміну від комунальних установ) спроможні ефективно надавати послуги, які меншою мірою залежать від матеріальної бази. Попри те, що частка ОГС у Реєстрі надавачів та отримувачів соціальних послуг становить **лише 15%**, від них надходить:



Така тенденція зумовлена високим рівнем вмотивованості представників громадських організацій, насамперед вузькоспеціалізованих, оскільки дуже часто вони мають безпосередній зв'язок з цільовими групами — потенційними клієнтами і, відповідно, можуть залучати додаткові ресурси від міжнародних донорів.

Але тимчасом як експертне середовище невпинно спонукає органи державної влади та місцевого самоврядування залучати надавачів з недержавного сектору, самі ОГС не надто поспішають надавати соціальні послуги за бюджетні кошти.

ЧОМУ?

Відповідно до результатів дослідження, є кілька причин, які заважають ОГС надавати соціальні послуги за бюджетні кошти:

- **проблемні моменти** нормативного врегулювання надання соціальних послуг;
- **ставлення** ОГС до роботи за бюджетні кошти та їхня спроможність отримувати, виконувати й адмініструвати замовлення від ОМС та держави;
- **ставлення** органів місцевого самоврядування до замовлення соціальних послуг в ОГС.

Одним із ключових факторів є невідповідність ОГС критеріям, які висувають до надавачів соціальних послуг. Не всі організації готові надавати послуги відповідно до державних стандартів їх надання, адже процедури ведення первинної документації, як порівняти із наданням послуг за кошти міжнародних партнерів, є дещо складнішими.

До того ж, інколи один лише факт отримання коштів через казначейські рахунки викликає невдоволення й неготовність взаємодіяти з бюджетними коштами. Нерідко організації скаржаться на незадовільні фінансові умови, зокрема, на неможливість отримати аванс на запуск роботи.

Окрім цього, організації декларують обмеженість ресурсів (нестабільне/короткострокове фінансування; нестача кадрів; труднощі у забезпеченні приміщенням) і складнощі з одночасним дотриманням вимог донорів і держави.

Нарешті, ОГС відзначають не завжди позитивне ставлення органів місцевого самоврядування до замовлення у них соціальних послуг, пояснюючи це:

- а) низьким рівнем пріоритетності соціальної сфери;*
- б) браком ресурсів у деяких громадах;*
- в) бажанням зберегти фінансування для комунальних надавачів.*

Водночас органи місцевого самоврядування декларують сумніви у спроможності ОГС стабільно і кваліфіковано надавати соціальні послуги (хоча саме у громадському секторі є високий запит на підвищення кваліфікації та перекваліфікацію фахівців) і посиляються на недостатню кількість пропозицій з боку ОГС.

Утім, варто пам'ятати, що, попри труднощі бюджетного фінансування соціальних послуг і наявність альтернативи (донорського фінансування), саме виділення ресурсів з бюджету на постійній основі закладає підвалини системної роботи з цільовими групами та допомагає формувати інституційну спроможність і довіру з боку міжнародних партнерів. Тому ОГС варто розширювати географічне охоплення й шукати можливостей для кооперації. Нерідко виникають ситуації, коли ОГС чи бізнес-структура на певній території якимось чином уже взаємодіє з конкретною цільовою аудиторією, але не отримує підтримки з місцевого бюджету. У такому разі потрібно:

- 01. чітко визначити** специфіку діяльності та проаналізувати національне законодавство, яке регламентує діяльність в межах обраної сфери;
- 02. визначити** соціальну послугу, яку ви надаєте, орієнтуючись на Класифікатор соціальних послуг, та зіставити її з відповідним державним стандартом, зрозуміти, який це тип послуги (наприклад, чи належить вона до базових, які мають бути забезпечені громадою), розрахувати її об'єктивну вартість (на жаль, дуже часто новостворені, недосвідчені організації свідомо занижують вартість послуги, щоб у будь-який спосіб «потрапити на ринок» — проте, як уже було вказано вище, бажаних результатів такі дії не приносять);

- 03. проаналізувати** інституційну спроможність, кадровий потенціал, фаховість залучених спеціалістів у межах визначеної послуги, розуміння особливостей роботи з казначейськими рахунками, безпосередній доступ до цільової аудиторії;
- 04. зареєструватися** надавачем соціальних послуг, відповідно до законодавчо визначених критеріїв;
- 05. проаналізувати** регіональну й локальну нормативно-правову базу в контексті надання соціальних послуг і територіального розвитку загалом на території, де працює відповідний надавач;
- 06. у разі позитивного виконання всіх перелічених пунктів** — адвокатувати процес виділення ресурсів на надання відповідної соціальної послуги з коштів місцевого бюджету.

Після вдалих адвокаційних процесів і готовності органу місцевого самоврядування закупити соціальну послугу через механізм публічних закупівель варто скористатися рекомендаціями Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) задля визначення наявності корупційних ризиків і отримати відповіді на такі питання:

- 1) Чи була закупівля завчасно запланованою та внесеною до Річного плану?*
- 2) Який структурний підрозділ замовника розробив обсяги робіт і технічні вимоги до тендерної документації, чи могли посадові особи підрозділу діяти в умовах конфлікту інтересів?*
- 3) Чи були обсяги робіт і технічні вимоги до тендерної документації підтверджені й перевірені іншим структурним підрозділом замовника?*
- 4) Чи обґрунтована потреба у закупівлі послуг? Чи є ця закупівля терміновою, і якщо так, то чи повністю обґрунтована її терміновість?*

5) Чи існує конкурентний ринок послуг, які необхідні замовнику? Чи було проведено дослідження ринку, щоб переконатися, скільки постачальників пропонують послуги, які саме, в які строки та за якою ринковою ціною?

6) Чи є ця закупівля своєчасною, чи достатньо часу для подальшої реалізації контракту і для досягнення цілей проведення закупівель у межах встановлених строків?

7) Чи забезпечують передбачені обсяги робіт і технічні вимоги до тендерної документації можливість прозорої конкуренції?

8) Чи наявні підстави для застосування замовником переговорної процедури закупівлі замість загальної тендерної процедури?

9) Чи не встановлено дискримінаційних умов у затвердженій тендерній документації, чи не орієнтована вона на заздальгідь визначеного учасника торгів?

10) Чи не створено штучних умов для відсіювання конкурентів через розміщення надміру великого замовлення?

11) Чи провели перевірку наявності підстав для відмови в участі у процедурі закупівлі за ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі»?

12) Чи не застосував замовник вибіркового, упередженого підходу до розгляду тендерних пропозицій учасників?

13) Чи дотримав замовник строки повідомлення учасників тендеру про невідповідність тендерної пропозиції?

14) Чи проводив замовник торги із наявними учасниками щодо зазначеного предмету закупівлі, які вже скасовували цього року?

15) Чи немає конфлікту інтересів, який може вплинути на вибір переможця?

16) Скільки тендерних пропозицій було отримано (чи була низька кількість заявок на конкурентному ринку)?

- 17) Чи не були інші учасники торгів, за винятком переможця, дискваліфіковані?
- 18) Чи залучатиме переможець підрядників?
- 19) Чи було проведено перевірку таких підрядників?
- 20) Якщо пропозицію переможця аукціону відхилили, чи правомірно це зробили?
- 21) Чи виступає переможець торгів постачальником тільки для цього замовника (бере участь тільки в його закупівлях)?
- 22) Чи обґрунтованим було скасування процедури закупівлі у зв'язку з відсутністю подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт і послуг?
- 23) Якою є економія за результатами тендеру?
- 24) Чи суттєво ціна договору відрізняється від запланованої очікуваної вартості предмета закупівлі?
- 25) Чи опублікував замовник договір з усіма додатками?
- 26) Чи опублікував замовник звіт про договір при здійсненні закупівлі без використання електронної системи?
- 27) Чи були обсяги послуги, вимоги або фінансові умови змінені, і якщо так, то яким чином?
- 28) Чи ведеться моніторинг дотримання умов договору перед підписанням документів про його виконання?

ВИСНОВКИ

Якісна система надання соціальних послуг у громаді має стратегічне значення для закладення підвалин її соціальної згуртованості, стійкості та самозарадності. Інвестиції в соціальні послуги можуть мати довгострокові економічні вигоди, особливо якщо звернути увагу на попередження, профілактику виникнення складних життєвих обставин.

Утім, лише найтісніша взаємодія органів державної влади, ОМС, інститутів громадянського суспільства і представників бізнесу, що будується на засадах прозорості, відкритості та проактивної позиції, може створити передумови для злагодженого функціонування такого механізму. Кожен із суб'єктів має свої законодавчо чи соціально визначені завдання, і саме якісне їх виконання є запорукою ефективної взаємодії.

Беззаперечно, важлива належна нормативно-правова база на національному рівні, яка регламентує процес організації надання соціальних послуг. Проте, вже нині існує достатньо інструментів для розвитку взаємодії — як в органів місцевого самоврядування, так і у потенційних надавачів соціальних послуг недержавного сектору.

У підсумку можемо стверджувати, що ефективність цієї взаємодії повинна ґрунтуватися на кількох ключових засадах.

- 1 / На рівні кожної громади має бути сформоване стратегічне бачення і пріоритетно, системно, сплановано виділятися фінансування надання соціальних послуг з коштів місцевого бюджету, ґрунтоване на аналізі потреб громади.
- 2 / Органи місцевого самоврядування й недержавні надавачі, які мають намір зайти на ринок надання соціальних послуг, зобов'язані вжити заходів задля дотримання вимог антикорупційного законодавства.

- 3 / Суб'єкти системи надання соціальних послуг мають працювати над розширенням спектра послуг для урізноманітнення соціальної підтримки й забезпечення адресності у задоволенні специфічних потреб окремих груп населення. Саме в цьому контексті недержавні надавачі соціальних послуг достатньо гнучкі, можуть швидше реагувати на зміни, нові виклики та пропонувати інноваційні підходи до їх вирішення; вони менш обмежені бюрократичними процедурами, що дозволяє їм експериментувати з новими моделями надання послуг, залучаючи додаткові ресурси для апробації новацій.
- 4 / Конкуренція між різними надавачами послуг стимулює покращення якості цих послуг. Приватні й громадські організації мають бути зацікавлені в тому, щоб їхня робота приносила результати, оскільки їхня діяльність часто залежить від довіри суспільства і фінансової підтримки донорів.
- 5 / Задля розширення спектра надання соціальних послуг та підвищення їхньої якості необхідно залучати додаткову експертизу. Ндержавні організації часто володіють спеціалізованими й експертними знаннями в конкретних сферах; вони можуть залучати для цього професійних фахівців і волонтерів, що дозволяє громаді отримати якісну та кваліфіковану допомогу.
- 6 / Дуже важливо залучати громадян до активної участі в процесі ухвалення рішень органами місцевого самоврядування, до волонтерства, до участі в соціальних проєктах. Це сприятиме підвищенню рівня відповідальності населення за розвиток своєї громади.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 № 2671-VIII.
2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 №2404-VI.
3. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII.
4. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вирішення нагальних питань у сфері охорони здоров'я та соціальній сфері» від 22.05.2024 № 3728-IX.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення» від 1.06.2020 № 450.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі» від 12.10.2022 № 1178.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження в територіальних громадах комплексної соціальної послуги з формування життєстійкості» від 3.10.2023 №1049.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг» від 03.03.2020 № 185.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку установлення диференційованої плати за надання соціальних послуг» від 1.06. 2020 № 429.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці працівників підприємств, установ, закладів та організації під час воєнного стану» від 25.08.2023 № 928 .
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку тяжких захворювань, розладів, травм, станів, що дають право на одержання державної допомоги на дитину, якій не встановлено інвалідність» від 27.12.2018 № 1161.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги з догляду на непрофесійній основі» від 23.09.2020 № 859.

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок фінансування соціальних послуг, що надаються особам із числа внутрішньо переміщених осіб під час дії воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» від 7.07.2022 № 784.

15. Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Класифікатора соціальних послуг» від 23.06.2020 №429.

16. Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/ територіальної громади у соціальних послугах» від 19.04.2023 № 130-Н.

17. Звіт Організації економічного співробітництва та розвитку щодо аналізу соціальних видатків країн <http://surl.li/qqbopu>.

18. Звіт Міжнародної ради з контролю над наркотиками щодо профілактики споживання психотропних речовин <http://surl.li/xpcucg>

19. Дослідження ВООЗ щодо профілактики неінфекційних захворювань <http://surl.li/gjwjtjz>

20. Звіт - інструкція Інституту превенції злочинності (Канада) щодо забезпечення безпекових умов на рівні муніципалітету <http://surl.li/crzctq>

21. Дослідження Національного агентства з питань запобігання корупції та Інституту прикладних гуманітарних досліджень «Корупційні ризики відбудови об'єктів нерухомого майна, які пошкоджені / зруйновані внаслідок збройної агресії рф: моделювання та пропозиції щодо їх мінімізації / усунення» <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/vidbudova.pdf>

22. Дослідження Національного агентства з питань запобігання корупції «Типові корупційні ризики у публічних закупівлях» <http://surl.li/xbslyu>

23. Дослідження Київського міжнародного інституту соціології на замовлення ІСАР Єднання щодо готовності та спроможності організацій громадянського суспільства надавати соціальні послуги <http://surl.li/inirpu>

24. Платформа соціальної освіти Міністерства соціальної політики України <https://socialacademy.gov.ua/> (відеокурс «Організація соціальних послуг в територіальній громаді»).



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

100%LIFE

РІВНЕ



НАЦІОНАЛЬНА
СОЦІАЛЬНА СЕРВІСНА
СЛУЖБА УКРАЇНИ

Методичні матеріали для територіальних громад, організацій громадянського суспільства і суб'єктів господарювання щодо організації проведення публічних закупівель соціальних послуг на рівні місцевих громад, способи залучення організацій громадянського суспільства і/або суб'єктів господарювання до участі у таких закупівлях, рекомендації щодо вдосконалення процедури регулювання закупівель соціальних послуг на рівні громад.

м. Київ, 2024

58 сторінок.



Методичний матеріал розроблений в межах Проєкту Європейського Союзу "Посилення залучення громадянського суспільства для розвитку соціальної сфери в Україні" (EU4CSOs Empower UA), що реалізує БО "Мережа 100 відсотків життя Рівне".

Зміст цього методичного матеріалу є виключно відповідальністю БО "Мережа 100 відсотків життя Рівне" і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.