

В. В. Завальнюк

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальної теорії права та держави
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-1057-3852

А. О. Панченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0001-6230-4171

СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті розглядається соціальна функція органів місцевого самоврядування. Особлива увага сфокусована саме на ролі їх діяльності щодо подолання, пом'якшення або профілактики настання негативного впливу різних складних життєвих обставин (соціальних ризиків), що в загальному являє соціальний захист населення.

В основу беруться положення Резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року «Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», у якій підкреслюється особлива актуальність соціальної функції держави, яка повинна виражатись у відповідних програмах дій, національних планах та стратегіях в процесі формування та реалізації яких органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль.

Робиться висновок про те, що особливо актуальною підтримка за рахунок органів місцевого самоврядування стає в умовах пандемій, природних чи техногенних катастроф, збройних конфліктів (зокрема повномасштабного вторгнення рф). Місцевою владою за таких обставин передусім надається житло, натуральна допомога, широкий спектр соціальних послуг.

Авторами робиться висновок про те, що соціальне забезпечення за рахунок органів місцевого самоврядування, передусім, передбаченого міськими цільовими програмами, сьогодні виступає окремим самостійним видом недержавного соціального забезпечення, яке, своєю чергою, є самостійною організаційно-правовою формою соціального захисту населення у системі соціального захисту сучасної України.

У статті деталізуються матеріали практики на прикладі міських цільових програм, затверджених відповідними рішенням міської ради м. Чернігова. З їх змісту видається можливим дійти висновку, що у зазначених програмах можуть передбачатись нові види виплат або інших видів підтримки для осіб, які зіштовхнулись із соціальними ризиками, або збільшуватись розміри тих, які закріплені на централізованому рівні. Більшість із заходів підтримки, які передбачені у міських цільових програмах, спрямовані на такі соціальні групи, як жінки (сім'ї), які народили дитину, особи, майно яких постраждало від збройної агресії, сім'ї загиблих від воєнних дій та деякі інші.

Авторами також досліджуються проблеми соціального забезпечення за рахунок органів, пропонуються шляхи його вдосконалення, зокрема на основі аналізу позитивної практики окремих зарубіжних країн.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна функція, соціальна політика, соціальна робота, соціальне законодавство, недержавне соціальне забезпечення, органи місцевого самоврядування, соціальні ризики, законодавство України.

Постановка проблеми. В Резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року «Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», підкреслюється особлива актуальність соціальної функції держави, яка повинна виражатись у відповідних програмах дій, національних планах та стратегіях. Саме соціальний розвиток, який має включати розвиток належних систем соціального захисту, особливо бідного населення та інших вразливих верств, є, згідно з Порядком, вагомим складовою загального сталого розвитку. Одним із засобів досягнення вказаних цілей слугуватиме «підтримка позитивних економічних, соціальних та екологічних зв'язків між міськими, приміськими та сільськими районами шляхом підвищення ефективності планування національного і регіонального розвитку» [1, С. 28]. Зазначене настановує на міркування про необхідність дослідити роль місцевого самоврядування в реалізації соціальної функції в цілому із акцентом саме на соціальний захист, який сьогодні зазначає суттєвих трансформацій в Україні через розширення кола соціальних ризиків, зумовлених воєнними діями та загалом зниженням рівня життя населення, негативними демографічними перетвореннями, утвердженням недержавного соціального забезпечення як порівняно нової організаційно-правової форми соціального захисту та з низки інших причин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові основи місцевого самоврядування досліджувались великим колом вітчизняних вчених. Проте праць, у яких розглядалось би воно саме через призму соціальної політики, зокрема, соціального захисту (забезпечення) – не так багато. Більшість із них стосуються аналізу підтримки лише окремих верств населення та/або були опубліковані до повномасштабного вторгнення, яке суттєво вплинуло на життя в державі. Зокрема, прикладами є роботи таких вчених, як Д.М. Бухова, С.Ф. Гулевська, С.В. Дубовик, О.О. Євсєєва, К.В. Ігнатенко, І.О. Кравченко, А.А. Крачун, О.Ю. Лялюк, І.О. Наливайко, Б.В. Носулько, Н.О. Шевченко, А.С. Чиркін та ін. З огляду на це, дослідження соціальної функції органів місцевого самоврядування в сучасних умовах буде цінним як для науки права соціального забезпечення, так і для правозастосування в процесі реалізації кожним, особливо вразливими верствами населення, свого права на соціальний захист.

Мета статті – дослідити правову проблематику здійснення соціальної функції органами місцевого самоврядування в контексті забезпечення права на соціальний захист в Україні.

Виклад основного матеріалу. Формування та реалізація муніципальної соціальної політики виступає одним із основних завдань органів місцевого самоврядування. Своєю чергою, соціальною політикою охоплюються різні сфери: медицина, освіта, культура, соціальний захист та інші. Соціальна функція органів місцевого самоврядування як елемент соціальної політики полягає у забезпеченні належного розвитку зазначених сфер, що важливо, з-поміж іншого, також – у попередженні виникнення соціальних ризиків, зниженні чи подоланні впливу їх негативних наслідків з метою підтримки тих осіб, які цього потребують та досягнення суспільного добробуту загалом.

Заслугує на увагу думка Л.В. Шумної щодо можливості розглядати соціальну функцію держави у широкому та вузькому розуміннях. Незважаючи на те, що вчена розмірковує про державу, її висновки однаково цінні і в контексті досліджуваної функції органів місцевого самоврядування. У першому значенні під соціальною функцією пропонується визначати усю діяльність держави у соціальній сфері (тобто, соціальна діяльність є як соціальною політикою, так і соціальною функцією). У другому – соціальна функція ототожнюється із функцією соціального захисту [2, С.11].

На думку І.В. Арістової, соціальною функцією держави є «одним із напрямів її діяльності, що виражається у створенні державою необхідних умов для забезпечення гідного рівня життя людини незалежно від її соціального стану, участі у створенні сукупного національного доходу, а також належного правового механізму її соціальної захищеності відповідно до міжнародних стандартів» [3, с. 21].

Своєю чергою, С.Є. Горбатюк відзначає, що «соціальна функція держави спрямована на досягнення цілей соціогуманітарного розвитку, забезпечення соціального добробуту та злагоди, формування умов для задоволення економічних, соціально-культурних, духовних та інших потреб людини та суспільства загалом та реалізується за допомогою активної участі інститутів громадянського суспільства, яка будуються на ідеях соціального та державно-громадського партнерства, соціальної солідарності та субсидіарності, взаємної відповідальності влади, суспільства, людини і громадянина» [4, с. 87].

Згідно з Указом Президента України Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [5], Україна підтримала проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня

2015 року № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року. На основі чого були визначені «Цілі сталого розвитку: Україна», що були докладно представлені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» [6]. Що важливо, кожна з сформованих 17 цілей містить соціальну складову, крім цього, для досягнення більшості із них вимагається виконання «...завдань, що прямо чи опосередковано пов'язані з повсякденною роботою органів місцевого і регіонального самоврядування» [7]. В цьому сенсі вони розглядаються не лише як виконавці, а ті суб'єкти, які розробляють політику, виступають каталізаторами змін, адже перебувають у найближчому контакті із громадами, мають можливість всебічно оцінювати існуючі проблеми на місцях, швидко реагувати на соціальні ризики. Як зазначає А.С. Чирків, особливо актуальним зазначене стає в умовах пандемій, природних чи техногенних катастроф, збройних конфліктів. Так, з початку повномасштабного вторгнення, передусім, місцевою владою надається житло, натуральна допомога, широкий спектр соціальних послуг [8, с. 378].

На нашу думку, соціальне забезпечення за рахунок органів місцевого самоврядування, передусім, передбаченого міськими цільовими програмами, виступає окремим самостійним видом недержавного соціального забезпечення [9, с. 279].

На функцію із соціального забезпечення зазначених суб'єктів повсякчас звертається увага у спеціальній літературі, пропонуючи розуміти під нею окремий вектор діяльності територіальних громад, що полягає у задоволенні потреб із життєзабезпечення населення відповідної громади, забезпеченні існування умов безперешкодної реалізації ними професійних, вікових, релігійних, культурних, національно-етнічних та інших інтересів, із посиленням системи соціальної взаємодії» [10, с. 267].

Саме діяльність органів місцевого самоврядування може стати неабияк ефективним інструментом соціального захисту через низку особливостей та умов, в яких вона здійснюється: близькості до розуміння потреб населення та специфіки певної місцевості; закріпленні законодавством кола спеціальних повноважень із прийняття рішень та їх реалізації; можливості стабільно та системно управляти наявними місцевими ресурсами; можливості здійснювати моніторинг та оцінювати досягнення поставлених цілей в межах відповідної громади; наявності умов для лобювання інтересів своєї гро-

мади на вищих рівнях влади та міжнародному рівні [11]; наявності знань щодо економічного потенціалу громади та проблем, які у ній існують. Однією із найбільших проблем є нерівність фінансової спроможності громад, що створює нерівність у доступі до заходів соціального захисту залежно від фінансово-економічного становища громади. Крім цього, на сьогодні відсутні чіткі інструменти взаємодії із благодійним сектором, що дозволило би залучати додаткові матеріальні ресурси [12, с. 155], достатня кількість кваліфікованих фахівців, особливо в новостворених громадах сільської місцевості.

Ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [13] присвячена «Повноваженням у сфері соціального захисту населення, із диференціацією їх на «власні» та «делеговані». Важливим, з огляду на напрям нашого дослідження, є, з-поміж широкого кола інших, передбачених у статті, положення частини першої ст. 34 щодо «встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення» [13]. На сьогодні, ми можемо бачити значну практику застосування таких «додаткових гарантій», які існують на рівні окремої територіальної громади.

Додаткові виплати, наприклад, передбачені Програмою надання одноразової матеріальної допомоги мешканцям багатопверхової забудови міста Чернігова, житло яких було зруйновано (пошкоджено) внаслідок російської військової агресії, Програмою надання одноразової матеріальної допомоги мешканцям міста Чернігова – власникам приватних житлових будинків, знищених та пошкоджених внаслідок російської військової агресії, Програмою забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України на 2025–2027 роки, Програма надання одноразової матеріальної допомоги членам сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України на 2024–2025 роки, Програма підтримки народжуваності у місті Чернігові на 2025–2027 роки та деякими іншими, затвердженими відповідними рішенням міської ради м. Чернігова.

Як вдало звертається увага у роботі Н.В. Корінь, окрім можливості фінансувати заходи соціального захисту власним коштом чи із залученням благодійників, запровадження механізмів прямих міжбюджетних трансфертів позитивно позначилось на кількості ресурсів,

які можуть бути використані для зазначених цілей [14, с. 83]. Так, за їх рахунок можливим стало започаткування власних програм підтримки соціально вразливих верств населення: осіб з інвалідністю, багатодітних або малозабезпечених сімей, внутрішньо переміщених осіб, учасників бойових дій, бездомних, безпритульних та багатьох інших. Наприклад, на рівні подібних місцевих програм нерідко передбачаються компенсації за оплату житлово-комунальних послуг, надбавки до пенсій, програми безкоштовного харчування для учнів в школах, транспорт для них з віддалених місцевосте, ремонт житла для малозабезпечених та одиноких осіб похилого віку [15, с. 79–80].

Аналіз положень ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє дійти висновків про те, що коло осіб, на які спрямовується соціальний захист, що видається доцільним виокремити зі змісту представлених повноважень органів місцевого самоврядування, – досить обмежене. Наприклад, без уваги залишаються внутрішньо переміщені особи, що є суттєвою прогалиною, враховуючи умови сьогодення та великий відсоток осіб із таким статусом в структурі сучасного населення України.

У той же час, у ч. 9 ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII передбачені повноваження органів місцевого самоврядування по відношенню до зазначеної категорії населення. Наприклад, закріплено, що: «органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень формують фонди житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, у тому числі шляхом викупу (придбання), оренди, будівництва нового житла, реконструкції будинків і гуртожитків, переведення нежилых приміщень у жилі, передачі житла в комунальну або державну власність, капітального ремонту об'єктів житлового фонду» [16] та низка інших. Така неузгодженість між положеннями законів може негативно позначитись на однаковості практики прийняття рішень на рівні громад, що призведе до диспропорції доступу до соціального захисту представників цієї соціальної групи.

Необхідним залишається також забезпечення ефективної співпраці між органами місцевого самоврядування та іншими представниками недержавного сектору: громадськими організаціями, волонтерами, благодійними фондами тощо, що дозволить поєднати адмі-

ністративні ресурси, можливості існуючої в громаді інфраструктури із мобільністю, гнучкістю, адаптивністю громадських структур. На прикладі співпраці із волонтерами можна говорити про можливість зі сторони органів місцевого самоврядування надавати їм необхідну інформацію, приміщення, сприяти логістиці, здійснювати юридичний супровід тощо. Своєю чергою волонтери забезпечать потребу у кадрах та більш прогресивному та гнучкому погляді на подолання того чи іншого соціального ризику тощо [9, с. 281–282].

В контексті зазначеного, варто звернути увагу на проблему правового забезпечення такої взаємодії, адже вона здійснюється, переважно, на підставі індивідуальних домовленостей, меморандумів про співпрацю, угод, грантів. У той же час системний правовий механізм такої співпраці на сьогодні відсутній.

Враховуючи зазначене, у спеціальній літературі звертається увага на потребу розробити нормативне забезпечення із закріпленням «мінімальних стандартів та процедур партнерства», що сприяло б сталості, прозорості та правовій визначеності [12, с. 156].

Важливим також є залучення мешканців громади до прийняття рішень чи визначення векторів розвитку, засобом опитувань, громадських слухань тощо, що сприятиме більшому врахуванню реальних потреб населення та встановленню дійсних масштабів існуючих проблем [17, с. 7]. Така практика дозволить населенню відчувати свою причетність до прийняття рішень, життя громади в цілому, значущість, формуватиме свідоме ставлення до наявних у громаді ресурсів, виховуватиме дбайливість, підвищить довіру до влади, дозволить здійснювати контроль [8, с. 383].

Висновки і пропозиції. На нашу думку, в цілому делегування державою окремих функцій (зокрема, соціальної) органам місцевого самоврядування вирізняється переважно позитивними аспектами. Проте, не можна не зазначити, про невирішеність поки низки проблем, які заважають ефективному її розвитку. Так, існує потреба вдосконалення взаємодії між державою та муніципальною владою, подолання нерівномірності доступу населення до соціальних послуг та інших видів соціального захисту, покращення якості та обсягів видів підтримки та зростання залученості суб'єктів-представників недержавного сектору в якості надавачів, пошуку додаткових ресурсів (фінансових, кадрових) та ін.

Для вдосконалення соціального забезпечення органами місцевого самоврядування також можливим є звернення до зарубіжного досвіду. Так, наприклад, заслуговує уваги практика Швеції як країни із найбільш децентралізованим підходом щодо соціальної політики. Органи місцевої влади Швеції наділені правом самостійно встановлювати на місцевому рівні податки, які слугують додатковим джерелом фінансування соціальних програм. Наприклад, в окремих містах такі програми передбачають безоплатне харчування у школах, раннє втручання у сім'ї з підвищеними ризиками (програма «Рівність у дії», м. місті Мальме) [18, с. 376–380].

В основу соціальної політики Франції закладений принцип «територіальної соціальної справедливості», який передбачає адаптацію кожної окремої територіальної одиниці до особливих місцевих потреб. Заслуговує на увагу, наприклад, практика «міських контрактів соціальної згуртованості» (м. Париж) [19, с. 8], згідно з якими населення міста може розробляти власні стратегії подолання бідності, боротьби з соціальним відчуженням чи дискримінацією.

Список використаної літератури:

- Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/peretvorennya-nashoho-svitu-poryadok-dennyu-u-sferi-staloho-rozvytku-do-2030-roku>
- Шумна Л.П. Соціальна підтримка як організаційно-правова форма соціального забезпечення: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Л. П. Шумна; наук. конс. О.М. Ярошенко; Чернігів. держ. технолог. ун-т. Харків, 2014. 39 с.
- Арістова І.В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України. *Форум права*. 2006. № 2. С. 18–21.
- Горбатюк С.Є. Соціальна функція держави в контексті забезпечення соціогуманітарної безпеки. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1. С. 84–90.
- Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
- Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна» URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/SDG-leaflet_ukr_F.pdf
- Цілі сталого розвитку: Що треба знати органам місцевого самоврядування. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/tsili-staloho-rozvytku-shcho-treba-znaty-orham-mistsevoho-samovryaduvannya>
- Чиркін А. Соціальна функція в діяльності органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2024. № 47. С. 371–383. URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/837/800>
- Панченко А.О. Недержавне соціальне забезпечення як форма соціального захисту : дис. ... д.ю.н.: 12.00.05. Одеса, 2025. 392 с.
- Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І.І. Бодрова, С.В. Болдирев, В.О. Величко та ін.; за ред. С.Г. Серьогіної. [2-е вид. перероб. та доп.]. Харків: Право, 2011. 360 с.
- Кравченко І.О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення реалізації цілей сталого розвитку в громадах. *Академічні візії*. 2023. Вип. 20. URL: <https://academyvision.org/index.php/av/article/download/406/371>
- Лялюк О.Ю., Бухова Д.М. Проблеми правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення соціальної політики на місцях щодо внутрішньо переміщених осіб. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2025. Вип. 88. Част. 1. С. 152–157.
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97- ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
- Корень Н.В. Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. Стратегічні пріоритети. 2017. № 2. С. 81–88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sra_2017_2_10
- Малиняк Б.С. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування. *Другі наукові читання пам'яті С. І. Юрія*: зб. наук. праць (м. Тернопіль, 28 листопада 2016 р.). Тернопіль: ТНЕУ, 2016. С. 76–80.
- Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
- Наливайко Л.Р. Місцеве самоврядування і забезпечення соціальних прав: національний досвід та зарубіжні практики. URL: <https://zenodo.org/records/15454134>
- Чумак В.В. Світовий досвід організації місцевих фінансів. *Місцеві фінанси*: підручник. К.: УБС НБУ, 2015. 579 с.

19. Наливайко Л.Р. Місцеве самоврядування і забезпечення соціальної справедливості: національний досвід та зарубіжні практики. *Аналі-*

тично-порівняльне правознавство [Електронне наукове видання]. 2025. № 3. С. 147–151. URL: <https://zenodo.org/records/15454134>

Zavalniuk V. V., Panchenko A. O. The social function of local self-government bodies and its importance for ensuring the right to social protection in modern Ukraine

The article examines the social function of local governments. Particular attention is focused on the role of their activities in overcoming, mitigating or preventing the negative impact of various difficult life circumstances (social risks), which in general represents social protection of the population.

The basis is the provisions of the UN General Assembly Resolution of September 25, 2015 «2030 Agenda for Sustainable Development», which emphasizes the special relevance of the social function of the state, which should be expressed in relevant action programs, national plans and strategies, in the process of formation and implementation of which local governments play an important role.

The conclusion is made that support at the expense of local governments becomes especially relevant in conditions of pandemics, natural or man-made disasters, armed conflicts (in particular, a full-scale invasion by the Russian Federation). In such circumstances, local authorities primarily provide housing, in-kind assistance, and a wide range of social services.

The authors conclude that social security at the expense of local government bodies, primarily provided for by city target programs, today acts as a separate independent type of non-state social security, which, in turn, is an independent organizational and legal form of social protection of the population in the social protection system of modern Ukraine.

The article details the practice materials on the example of city target programs approved by the relevant decisions of the Chernihiv city council. From their content, it seems possible to conclude that the specified programs may provide for new types of payments or other types of support for persons who have encountered social risks, or increase the size of those fixed at the centralized level. Most of the support measures provided for in city target programs are aimed at such social groups as women (families) who have given birth to a child, persons whose property has been damaged by armed aggression, families of those killed in military operations and some others.

The authors also examine the problems of social security at the expense of the authorities and propose ways to improve it, in particular based on an analysis of the positive practices of individual foreign countries.

Key words: social protection, social security, social function, social policy, social work, social legislation, non-state social security, local governments, social risks, legislation of Ukraine.