

УДК 349:352

DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-47-1-371-383>

## СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Чиркін А.С.*

## SOCIAL FUNCTION IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

*Chyrkin A.S.*

*У результаті реформи децентралізації та розбудови інституту місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення відбулися зміни системи соціальної підтримки населення. Соціальна політика стає одним з найважливіших напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, які, в межах реалізації соціальної функції, покликані вирішувати актуальні питання соціально-уразливих верств населення на основі програмно-цільового та системного підходів. Діяльність органів місцевого самоврядування із соціального захисту населення має забезпечуватися за допомогою перегляду організаційно-правового статусу установ соціального захисту, фінансування заходів соціального захисту, впровадження сучасних цифрових технологій; стандартизації соціальних послуг; ефективної кадрової політики тощо.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, соціальна функція, децентралізація, соціальний захист, соціальні послуги, контроль за місцевим самоврядуванням.*

**Постановка проблеми.** Серед першочергових завдань органів місцевого самоврядування - формування та реалізація муніципальної соціальної політики. Органи місцевого самоврядування, як суб'єкти влади, що є найбільш наближеними до населення, мають своїм завданням надання комплексу соціальних послуг, що забезпечують належні умови життя людини. Саме на муніципальному рівень, рівні ОТГ відбувається конкретизація методів, способів та механізмів досягнення цілей, визначених в рамках загальнодержавної та регіональної соціальної політики, з урахуванням потреб та особливостей розвитку конкретних територій.

Мета даної роботи полягає у визначенні юридичної природи соціальної функції

органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації на підставі застосування комплексного порівняльно-правового аналізу міжнародного і національного законодавства та стандартів у сфері соціального захисту.

Теоретичним підґрунтям роботи виступають дослідження таких науковців, як І. В. Арістова, О.В. Батанов, Борденюк В. І., В.Т. Венцель, С.Є. Горбатюк, Дробуш І.В., Кравченко І. О., В.М. Купрійчук, С. М. Прилипка, Л. П. Шумна, О. М. Ярошенко.

Соціальну підтримку громадян можна визначити як організаційно-правову форму соціального забезпечення, що представляє собою систему правових, організаційних, економічних заходів що включають соціальні послуги, які гарантуються державою окремим

категоріям населення на принципах адресності.

Стаття 1 Конституції України визначає Україну як соціальну державу у якій людина виступає найвищою соціальною цінністю (ст. 2) [1]. «Держава своїм головним обов'язком проголошує утвердження і забезпечення прав і свобод людини та закріплює конституційну гарантію права громадян на соціальний захист (ст.46 Конституції України). Органи місцевого самоврядування мають конституційне право затверджувати програми соціально-економічного ... розвитку відповідних областей і районів та контролювати їх виконання; затверджувати районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і програм, та контролювати їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції» [1] (абз. 2 ст 143 Конституції України). Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення детально визначені у ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Таким чином, соціальний захист являє систему заходів, які реалізуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, організаціями громадянського суспільства, що спрямовані на забезпечення гідного рівня життя та задоволення соціальних потреб людини.

Україна є учасницею Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (МПЕСКП), який закріплює право на достатній життєвий рівень та право на працю. Стаття 9 МПЕСКП визнає право на соціальне забезпечення. В Зауваженнях загального порядку № 19: Право на соціальне

забезпечення (ст. 9), прийнятих Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав (КЕСКП), зазначено що право на соціальне забезпечення включає право на доступ до соціальної допомоги з метою забезпечення захисту від цілого ряду несприятливих обставин, включаючи відсутність доходу, пов'язаного з роботою, доступу до медичного обслуговування та недостатню підтримку сім'ї [3].

Зауваження загального порядку № 19 містять три елементи права на соціальне забезпечення: право на доступ до благ, право на володіння ними, право на захист від дискримінації. Підставами отримання захисту є: а) відсутність трудового доходу через хворобу, інвалідність, вагітність і пологи, виробничу травму, безробіття, настання старості або смерть будь-якого члена сім'ї; б) недоступності медичних послуг через їх високу вартість; в) недостатнього розміру сімейної допомоги, зокрема на дітей та дорослих утриманців [2]. Аналіз зазначених підстав дає змогу виокремити їх спільну рису - відсутність у отримувача соціального захисту достатніх коштів на задоволення мінімальних соціальних потреб. Документ містить перелік соціальних ризиків та надзвичайних обставин, що можуть спричинити потребу у соціальному захисті у відповідних суб'єктів. До таких ризиків та обставин відносяться: хвороба, старість, безробіття, материнство, інвалідність.

Серед суб'єктів, що можуть потребувати соціального захисту: жінки, безробітні, трудящі, яким не забезпечений належний захист по лінії соціального забезпечення, особи, які працюють у неформальному секторі економіки, хворі працівники або працівники, що отримали, особи з інвалідністю, люди похилого віку, діти та неповнолітні утриманці, надомні працівники, трудящі -надомники, групи меншин, біженці, прохачі притулку, внутрішньо переміщені

особи, репатріанти, негромадяни, ув'язнені, особи, які утримуються під вартою.

В контексті децентралізації влади Зауваження загального порядку № 19 зазначають, що у разі, коли відповідальність за здійснення права на соціальне забезпечення покладається на регіональні чи місцеві органи - держава має забезпечити, щоб ці регіональні чи місцеві органи ефективно контролювали необхідні служби та установи соціального забезпечення, а також стежили за ефективним впровадженням та функціонуванням системи. Також держава зобов'язана забезпечити, щоб такі органи ані прямим, ані опосередкованим чином не відмовляли у доступі до допомоги та послуг на недискримінаційній основі. Муніципальну соціальну політику можна охарактеризувати як систему принципів, цілей, завдань та механізмів їх реалізації спрямованих на розвиток соціальної сфери громад, забезпечення населення широким спектром соціальних послуг та соціальним обслуговуванням. Муніципальна соціальна політика формується на основі загальнодержавної соціальної політики в умовах тісного взаємозв'язку з органами державної влади та конкретизує методи та засоби досягнення цілей соціальної політики з урахуванням особливостей та можливостей відповідних територій.

Виступаючи частиною соціального механізму та реалізуючи соціальну функцію, органи місцевого самоврядування, разом з державою, покликані забезпечити гідний сучасної людини рівень життя на території відповідної ОТГ. З'ясування змісту соціальної функції, визначення форм її реалізації та факторів, що підвищують її ефективності, дозволяє розширити уявлення про механізм соціального захисту та розробити напрямки його вдосконалення.

Соціальна функція держави багатоманітна за своїм змістом та охоплює

державну політику у сфері освіти, науки, культури, здоров'я громадян. Головні завдання соціальної функції, як складового елементу соціальної політики, полягають у забезпеченні зайнятості працездатного населення, що дасть змогу зменшити випадки соціальних ризиків та їх негативні наслідки, а також мета полягає у тому, щоб надати соціальний захист тим, хто того потребує. Реалізація цих завдань дозволить створити рівні можливості для всіх громадян, забезпечити суспільне благополуччя. Зміст соціальної функції держави розкривається через нормативне закріплення правосуб'єктності суб'єктів соціальних відносин, серед яких провідне місце займає людина, як основний носій соціальних прав та обов'язків. Іншими суб'єктами є держава та органи місцевого самоврядування.

Л.В. Шумна слушно зазначає, що існує широке та вузьке розуміння категорії «соціальна функція держави». У широкому значенні соціальна функція це «...основний напрямок діяльності держави, покликаний гарантувати соціальне забезпечення, охорону здоров'я й нормальні умови життя для всього населення, а передусім для передбаченої законодавством певної категорії осіб». Науковиця робить висновок, що уся «...державна діяльність у соціальній сфері є її соціальною функцією. Отже, соціальна діяльність держави є і її соціальною політикою, і соціальною функцією» [4, С.11]. У вузькому розумінні соціальна функція являє собою функцію соціального захисту, коли держава виконує повноваження, пов'язані із соціальним забезпеченням громадян, а також з гарантуванням достатнього життєвого рівня населення.

Таким чином – «Вища мета соціальної держави досягається через виконання соціальної функції, покликаної усунути або пом'якшити можливе соціальне напруження в суспільстві, вирівняти соціальне становище

людей, розвивати всі галузі соціальної сфери» [4, С.12].

Арістова І.В. під соціальною функцією держави розуміє «один із напрямків діяльності держави, який полягає у створенні державою необхідних умов, що забезпечують гідне життя людини незалежно від її соціального стану, участі у виробництві сукупного національного доходу, а також належного правового механізму її соціальної захищеності відповідно до міжнародних стандартів» [5, С.21].

Горбатюк С.Є. надає наступне визначення – «соціальна функція держави спрямована на досягнення цілей соціогуманітарного розвитку, досягнення соціальної злагоди в суспільстві, створення умов для задоволення соціальних, культурних, духовних потреб людини і суспільства та реалізується за активної участі інститутів громадянського суспільства на засадах соціального і державно-громадського партнерства, субсидіарності, соціальної солідарності та взаємовідповідальності влади, суспільства, людини і громадянина» [6, С.87].

Купрійчук В.М. та Вензель В.Т. стверджують, що «головним призначенням держави, у контексті виконуваної нею соціальної функції, є забезпечення загальносуспільного блага, упередження нерівномірності розподілу національного багатства, а також формування суспільних взаємовідносин, покликаних забезпечити взаємопорозуміння, колаборацію і неконфліктне співіснування усіх соціальних, демографічних та етнічних верств населення, вирівнювання соціальних диференціацій у межах відповідних суспільних груп» [7, С.110]

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року - «Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», підкреслює актуальність соціальних функцій держави та необхідність розробки

відповідних програм дій, національних планів та стратегій. Сталий соціальний розвиток є одним із складників загального сталого розвитку. «Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» закріплює, що кожна країна несе головну відповідальність за власний економічний і соціальний розвиток і Порядок пропонує засоби, необхідні для реалізації цілей та завдань, зокрема пропонується «упровадити на національному рівні належні системи і заходи соціального захисту для всіх, включаючи встановлення мінімальних рівнів, і до 2030 року досягти суттєвого охоплення бідних і уразливих верств населення» [8, С.16] та «підтримувати позитивні економічні, соціальні та екологічні зв'язки між міськими, приміськими та сільськими районами шляхом підвищення ефективності планування національного і регіонального розвитку. ...значно збільшити кількість міст і населених пунктів, що прийняли та реалізують комплексні стратегії і плани, спрямовані на усунення соціальних бар'єрів» [8, С.28]

У 2019 році Указом Президента України Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [9] були підтримані проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та визначені «Цілі сталого розвитку: Україна», які викладені у Національній доповіді "Цілі сталого розвитку: Україна" [10]. Необхідність досягнення Цілей сталого розвитку враховується у процесі формування та реалізації державної політики України. Кожна з 17 визначених цілей містить соціальну складову та виступає є орієнтиром «...для розроблення проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого

розвитку України» [9]. Як суто соціальні можна виокремити сім цілей сталого розвитку: Ціль 1. подолання бідності; Ціль 2) подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; Ціль 3) забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці; Ціль 4) забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх; Ціль 5) забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат; Ціль 17) зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку. Організація «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» видали публікацію «Цілі сталого розвитку: Що треба знати органам місцевого самоврядування», яка надає бачення того, як кожна з 17 ЦСР стосується повсякденної роботи органів влади на регіональному та місцевому рівнях [11]. Автори зазначили, що в усіх цілях сталого розвитку є «...завдання, що прямо чи опосередковано пов'язані з повсякденною роботою органів місцевого і регіонального самоврядування. Органи місцевого самоврядування не слід розглядати лише як виконавців Порядку денного. Органи місцевого самоврядування – розробники політики, каталізатори змін, це той рівень влади, що має найкращі можливості встановлення зв'язку між глобальними цілями та місцевими громадами» [11].

Діяльність органів місцевого самоврядування, як суб'єктів що покликані забезпечувати реалізацію цілей сталого розвитку громад, є надзвичайно важливою через: близькість до громади; наявність повноважень приймати рішення та повноважень щодо місцевих справ; органи місцевого самоврядування відіграють

життєво важливу роль у стабільному управлінні місцевими ресурсами; органи місцевого самоврядування можуть запроваджувати механізми для моніторингу та оцінки досягнення цілей сталого розвитку в межах своїх громад; органи місцевого самоврядування можуть служити адвокатами своїх громад, представляючи їхні інтереси та потреби на вищих рівнях влади та міжнародних платформах [12].

Сприяти переходу України на «засади сталого розвитку, законодавче та інституційне забезпечення системи публічного управління сталим розвитком, підвищення якості життя населення і досягнення економічної, соціальної та екологічної збалансованості розвитку України» покликана Стратегія сталого розвитку України до 2030 року, законопроект № 9015 від 28.02.2019 про затвердження якої переданий на розгляд Верховної Ради України [13].

Цілі сталого розвитку містять завдання пов'язані з повсякденною роботою органів місцевого самоврядування, які є не лише виконавцями але й виступають розробниками відповідних політик. Зростаючі соціальні потреби населення не можуть бути повністю задоволені за рахунок економічної спроможності держави тому є необхідність у залученні інших суб'єктів, здатних забезпечити реалізацію соціальної функції органів місцевого самоврядування, представників громадянського суспільства, громадян які б могли виконувати певні допоміжні функції задля виконання загальної соціальної функції. Органи місцевого самоврядування, у взаємодії з органами державної влади, на засадах автономії беруть участь у реалізації практично всіх функцій держави.

Ефективному досягненню цілей сталого розвитку сприятимуть інфраструктурні зміни, зокрема зміцнення місцевого



самоуправління; об'єднання зусиль для конструктивної співпраці з громадянами, місцевим управлінням, приватним сектором. З боку місцевого самоврядування повинні бути «...забезпечені заходи, спрямовані на соціальне вирівнювання та активізацію участі в суспільно-політичному житті представників найменш захищених соціальних груп населення» [14, С. 90].

Реформа децентралізації дозволяє органам місцевого самоврядування отримати повноваження приймати відповідні рішення, здійснювати матеріально-ресурсне забезпечення потреб мешканців громади у відповідності до потреб і запитів населення ОТГ. Реалізація соціальної політики держави на муніципальному рівні конкретизує методи та механізми досягнення загальнодержавних цілей соціальної політики з урахуванням особливостей та пріоритетів відповідних територіальних громад. Ефективне та раціональне вирішення завдань соціальної політики на місцевому рівні обумовлено безпосередньою взаємодією органів місцевого самоврядування та мешканців відповідної громади, залученням мешканців, ініціативних груп до пошуку шляхів вирішення певних соціальних потреб громади.

Стаття 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) закріплює повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту та передбачає їх розмежування на власні - 9 повноважень та делеговані - 11 повноважень. Стаття 34 даного Закону містить 4 власних та 16 делегованих повноважень у сфері соціального захисту населення. Потрібно розуміти, що делегування повноважень повинно супроводжуватися переданням відповідних матеріально-фінансових засобів та закріпленням механізму перерозподілу

коштів між бюджетами відповідних рівнів т.є. фінансовою децентралізацією.

Дробуш І.В. визначає соціальну функцію місцевого самоврядування як «основний напрям та вид нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої муніципальної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування щодо вирішення соціальних питань місцевого значення, обумовлений об'єктивними потребами соціального розвитку відповідної території з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань територіальних громад, у яких виражаються і конкретизуються сутність та соціальне призначення місцевого самоврядування в умовах формування громадянського суспільства та соціальної державності» [15, С.177].

Стосовно змісту, структури, класифікації та порядку виникнення і розвитку функцій місцевого самоврядування серед науковців тривають дискусії. Різні класифікації функцій пов'язані з побудовою класифікації до прив'язки з основними структурними елементами функцій: суб'єктами, об'єктами, способи здійснення, засобами діяльності. Соціальна функція ґрунтується на принципах солідарності, соціальної відповідальності, соціальної справедливості та субсидіарності. Відповідно до пункту 4 частини 4 статті 11 Закону, до повноважень територіальних громад належить забезпечення надання базових послуг, кожна базова соціальна послуга повинна відповідати державним стандартам, затвердженим Міністерством соціальної політики України [16]. Згідно з Законом, щоб реалізувати повноваження в сфері соціальних послуг на локальному рівні, у структурі громади повинен бути створений відповідний підрозділ соціального захисту населення.

Дослідники В. В. Кравченко і М. В. Пітчик визначають функції як основні напрями діяльності ОТГ, органів місцевого

самоврядування у вирішенні завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності) [17, с. 72]. В.П. Грובהва функціями вважає «...основні напрями соціального призначення місцевого самоврядування, що втілюються у конкретні напрями та види діяльності його суб'єктів, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами самоврядування в межах Конституції і законів України» [18, с. 9]. І.В. Борденюк підходить до визначення функції через соціально-політичне призначення місцевого самоврядування, та зазначає, що функції знаходять свій вияв у конкретних напрямках діяльності територіальних громад та утворюваних ними органів [19, с. 70].

Функції місцевого самоврядування є напрямками діяльності таких органів, виступають похідними від загальнодержавних функцій і відображають спільність загальнодержавних та муніципальних інтересів, функції обумовлюються компетенціями, повноваженнями та завданнями органів місцевого самоврядування, мають систематичний характер. Слід зазначити, що чіткого законодавчо визначеного переліку функцій місцевого самоврядування не існує, але існують теоретичні пропозиції щодо класифікації функцій місцевого самоврядування. Зокрема, І.В. Дробуш пропонує наступні критерії класифікації функцій органів місцевого самоврядування: об'єкти (сфери впливу), суб'єкти, способи, засоби, форми діяльності. В залежності від різних сфер впливу науковиця виділяє політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції органів самоврядування. За суб'єктами здійснення функцій – функції сільських, селищних рад, міських рад, районних та обласних рад [20].

В.І. Борденюк виділяє три базові функції органів місцевого самоврядування: 1) підтримка демократії; 2) забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні; 3) надання послуг місцевому населенню [19, С. 69].

Нам вважається доречною пропозиція О.М. Алтуніної яка пропонує об'єднати функцій органів місцевого самоврядування у наступні групи: загальні, спеціальні та забезпечувальні (допоміжні). Загальні функції відображають основні напрями діяльності та призначення органів місцевого самоврядування, спеціальні функції залежать від правового статусу та специфіки діяльності окремих видів органів місцевого самоврядування; функції забезпечення (забезпечувальні функції), виконують кадрові апарати, господарчі підрозділи, органи та підрозділи матеріально-фінансового забезпечення, цей вид функцій спрямований на здійснення основних функцій та має внутрішньо-організаційний характер [21, С.11]. Функції місцевого самоврядування можна класифікувати на власні (самоврядні) та делеговані [21, С.12]. Наразі є тенденція до розширення власних функцій місцевого самоврядування.

Щодо соціальної функції органів місцевого самоврядування, то можна визначити, як напрям діяльності територіальних громад, «пов'язаний із задоволенням потреб життєзабезпечення мешканців громади, створенням умов вільної реалізації членами громади їх вікових, фахових, культурних, національно-етнічних, релігійних та інших інтересів, з розвитком системи соціальної взаємодії» [22, с. 267].

Як влучно зазначила Дробуш «... соціальна функція, яка за будь-яких умов розвитку як інституту місцевого самоврядування, так і соціальної державності в цілому не змінить своєї сутності та призначення, оскільки має на меті

забезпечення соціальних прав членів територіальних громад шляхом задоволення їх соціальних потреб, інтересів тощо [15, С.101].

Соціальна функція органів місцевого самоврядування сприяє підвищенню авторитету органів місцевого самоврядування та інтегрованості суспільства за рахунок соціальних відмінностей, встановлення єдиних соціальних стандартів що забезпечують соціально-економічні права особистості. Муніципальна соціальна політика покликана забезпечувати населення соціальними послугами на принципах адресності, доступності, індивідуальності та розвивати соціальну сферу громади з урахуванням інтересів громади, особливостей економічного рівня розвитку громади, територіального розташування, демографічних факторів тощо.

Соціальна функція місцевого самоврядування реалізується через систему взаємообумовлених чинників та ресурсів: територіальних, соціальних, організаційних, політичних, правових, фінансових які є необхідними «...для реалізації соціальних прав людини, узгодження їх соціальних інтересів з інтересами загальнодержавними в умовах формування та розвитку громадянського суспільства та соціальної державності» [15, С.375].

Соціальна функція повинна мати можливості для оперативного реагування на новітні соціальні ризики та реалізовувати відповідні ним напрями. Зокрема швидко реагувати на потреби населення викликані такими явищами як пандемій, техногенні та природні катастрофи, збройні конфлікти. Наприклад, в умовах збройної агресії росії проти України органи місцевого самоврядування надають широкий спектр видів соціального забезпечення: надають соціальне житло, продукти харчування та одяг, послуги з соціального обслуговування.

Зокрема Законом України «Про соціальні послуги» визначено, що «у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях для невідкладного надання соціальних послуг структурний підрозділ з питань соціального захисту населення може надати право надавачам соціальних послуг державної/комунальної власності приймати рішення про надання соціальних послуг екстрено (кризово) (консультування, надання притулку, догляд, підтримане проживання, короткотермінове проживання, натуральна допомога, транспортні послуги тощо) особам/сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах через шкоду, завдану пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією».

Відповідні зміни були внесені до «Порядку організації надання соціальних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587» [23], яким тепер встановлено, що соціальні послуги можуть надаватися екстрено (кризово) у разі існування загрози життю чи здоров'ю особи; під час дії надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях. У квітні 2023 був виданий Наказ Міністерства соціальної політики «Про затвердження «Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/ територіальної громади у соціальних послугах» № 130-Н, яким визначено особливості організацій визначення потреб населення у соціальних послугах під час дії воєнного або надзвичайного стану, а також у перехідний період після його припинення [24]. На сайті Міністерства соціальної політики розміщено дашборд надавачів соціальних послуг. Дашборд це інформаційна панель із демонстрацією певних даних, програмне рішення для автоматизації звітності. На сьогодні усі надавачі соціальних



послуг внесені в єдину систему, дашбордин дозволяє громадянам обирати надавачів послуг за певними фільтрами: типом послуги, географічною ознакою та іншими параметрами.

Створено дашбордин реєстраторів надавачів соціальних послуг створений на основі публічних даних з сайтів обласних та районних державних адміністрацій.

З метою надання допомоги органам місцевого самоврядування у забезпеченні послугами громадян, Міністерство соціальної політики України розробило методичні Рекомендації щодо організації надання соціальних послуг в умовах воєнного стану

Висновки. Таким чином, можемо констатувати, що становлення та розвиток соціальної функції місцевого самоврядування, передачі та реалізації окремих повноважень держави органам місцевого самоврядування відрізняється одночасно позитивними та негативними аспектами, тому необхідним удосконалення моделі взаємодії держави та органів муніципальної влади. Ефективне вирішення таких проблемних аспектів дозволить удосконалити відповідні механізми закріплення та чіткого визначення самоврядних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, успіх реформи децентралізації.

Серед причин що заважають ефективному розвитку та реалізації функцій місцевого самоврядування в цілому та соціальної функції зокрема можна виділити відсутність чіткого закріплення функцій в законі «Про місцеве самоврядування» та розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, центральними органами виконавчої влади у сфері соціальної політики, формальний підхід до виконання покладених обов'язків, слабка взаємодія та співпраця з організаціями громадянського

суспільства; практично відсутні механізми та підстави відповідальності за невиконання або неналежне виконання повноважень; необхідно врегулювати процедури контролю за виконанням делегованих функцій та, одночасно, процедури захисту органів місцевого самоврядування від надмірного необґрунтованого контролю та втручання в їх діяльність з боку органів виконавчої влади. Негативним моментом є також відсутності єдиного підходу до організації структури системи надання соціальних послуг у різних територіальних громадах.

Через те, що органи місцевого самоврядування безпосередньо спілкуються з мешканцями громади та розумію потреби і можливості громади вони здатні обирати відповідні засоби та форми реалізації соціальної функції. Ефективним є залучення громадян до вирішення місцевих проблем, бо це дає змогу мешканцям громади відчувати свою значущість та причетність до життя громади, формує свідоме ставлення до ресурсів громади та підвищує довіру до органів місцевого самоврядування, а також надає інструменти здійснення контролю за органами управління в громаді.

Проблемними аспектами реалізації соціальної функції є нерівномірність доступу громадян до соціальних послуг, що здатне привести до погіршення їх якості; низька залученість недержавного сектору до надання соціальних послуг; нестача ресурсів – кадрових (брак висококваліфікованих та досвідчених фахівців, низька заробітна платня тощо); пробіли у порядку визначення потреб у соціальних послугах під час воєнного стану та у період після деокупації.

Видатки на соціальну сферу завжди були однією з найбільших величин у державному бюджеті. Збройний конфлікт в Україні призвів до різкого збільшення таких видатків, зокрема у Державному бюджеті на 2024 р. фінансування всіх бюджетних статей, де

головним розпорядником бюджетних коштів виступає Міністерство соціальної політики - понад 470 млрд грн. Це друга стаття видатків після витрат на оборону країни. Фінансувати соціальні видати уряд планує завдяки зовнішнім запозиченням, які становитимуть 1,7 трлн грн. 22 грудня 2023 р. було прийнято Постанову КМУ № 1352 «Про затвердження «Порядку використання коштів державного бюджету на розвиток системи соціальних послуг», якою визначено механізм використання коштів, передбачених у загальному фонді державного бюджету за бюджетною програмою «Розвиток системи соціальних послуг» [25]. В межах цієї програми передбачене фінансування таких експериментальних напрямів надання соціальних послуг: комплексна соціальна послуга з формування життєстійкості; соціальний супровід військовослужбовців та членів їх сімей у військових частинах (підрозділах) ЗСУ; окремі соціальні послуги деяким категоріям осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах; соціальні послуги стаціонарного догляду, підтриманого проживання для внутрішньо переміщених осіб за принципом "гроші ходять за людиною". Реалізація цих послуг можлива на умовах співфінансування з державного та місцевих бюджетів, та з залученням грантових коштів. Таким чином, навіть в умовах надзвичайно тяжкої бюджетної кризи держава та органи місцевого самоврядування, намагаються об'єднати зусилля щодо забезпечення своїх зобов'язань з надання та охорони соціальних прав громадян у відповідності до Конституції України та міжнародних актів.

#### Література:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року<sup>[1]</sup> № 280/97-ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD#w1\\_24](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD#w1_24)
3. Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав (КЕСКП), Зауваження загального порядку № 19: Право на соціальне забезпечення (ст. 9), 4 лютого 2008 року, UN Doc. E/C.12/GC/19, п. 2
4. 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.
5. Арістова І. В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України // Форум права. 2006. № 2. С. 18—21.
6. Горбатюк С. Є. Соціальна функція держави в контексті забезпечення соціогуманітарної безпеки // Вісник НАДУ при Президентові України. 2017. № 1. С. 84—90. (Серія "Державне управління").
7. Купрійчук В.М., Вензель В.Т. Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів// Ефективність державного управління. 2019. ВІП. 3(60). VOL. 1 С.103-115.
8. Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю 25 вересня 2015 року «Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року». URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/peretvorennya-nashoho-svitu-poryadok-dennyy-u-sferi-staloho-rozvytku-do-2030-roku>
9. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
10. Національна доповідь "Цілі сталого розвитку: Україна" URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/SDG-leaflet-ukr\\_F.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/SDG-leaflet-ukr_F.pdf)
11. «Цілі сталого розвитку: Що треба знати органам місцевого самоврядування». URL:

<https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/tsilistaloho-rozvytku-shcho-treba-znaty-orhanam-mistsevoho-samovryaduvannya>

12. Кравченко І. О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення реалізації цілей сталого розвитку в громадах// АКАДЕМІЧНІ ВІЗІЇ Випуск 20/2023. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/download/406/371>

13. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року, законопроект № 9015 від 28.02.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64508](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64508)

14. УКРАЇНА 2030: Доктрина збалансованого розвитку. Видання друге. — Львів: Кальварія, 2017. — 164 с.

15. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ – 2017. С.478

16. Наказ Міністерства соціальної політики України від 11 травня 2022 року № 147 Про затвердження Змін до деяких наказів Міністерства соціальної політики України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0678-22#Text>

17. Кравченко В. В. Муніципальне право України: навч. посібник / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — Київ: Атіка, 2003. — 672 с

18. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02 / Грובה Вікторія Павлівна; Харківський національний університет внутрішніх справ. — Харків, 2013. — 40 с.

19. Борденюк В. І. Муніципальна реформа: що, як і задля чого / В. І. Борденюк // Віче. — 1998. — № 7. — С. 63–79.

20. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 “Конституційне право” / І. В. Дробуш ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. — Київ, 2002. — 14 с.

21. Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування / О. М. Алтуніна // Форум права. — 2009. — № 3. — С. 8–13

22. 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.

23. Порядок організації надання соціальних послуг: Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587//<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#Text>

24. Наказ Міністерства соціальної політики «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/ територіальної громади у соціальних послугах» 19.04.2023 № 130-Н. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1169-23#Text>

25. Про затвердження «Порядку використання коштів державного бюджету на розвиток системи соціальних послуг»: Постанова КМУ № 1352 від 22 грудня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1352-2023-%D0%BF#Text>

#### References:

1. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

2. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD#w1\\_24](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD#w1_24)

3. Komitet OON z ekonomichnykh, sotsialnykh i kulturnykh prav (KESKP), Zauvazhennia zahalnoho poriadku № 19: Pravo na sotsialne zabezpechennia (st. 9), 4 liutoho 2008 roku, UN Doc. E/C.12/GC/19, p. 2

4. Shumna L. P. Sotsialna pidtrymka yak orhanizatsiino-pravova forma sotsialnoho zabezpechennia: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.05 / L. P. Shumna ; nauk. kons. O. M. Yaroshenko; Chernihiv. derzh. tekhnoloh. un-t. — Kharkiv, 2014. — 39 s.

5. Aristova I. V. Sotsialna funktsiia derzhavy yak vyznachalna katehoriia prava sotsialnoho zabezpechennia Ukrainy // Forum prava. 2006. № 2. S. 18—21.

6. Horbatiuk S. Ye. Sotsialna funktsiia derzhavy v konteksti zabezpechennia sotsiohumanitarnoi bezpeky // Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy. 2017. № 1. S. 84—90. (Seriia “Derzhavne upravlinnia”).

7. Kupriichuk V.M., Venzel V.T. Sotsialna funktsiia derzhavy ta osoblyvosti yii realizatsii v umovakh suchasnykh hlobalizatsiinykh vyklykiv// Efektyvnist derzhavnogo upravlinnia. 2019. VYP. 3(60). VOL. 1 S.103-115.

8. Rezoliutsiia, pryiniata Heneralnoiui Asambleieiu 25 veresnia 2015 roku «Poriadok dennyi u sferi staloho rozvytku do 2030 roku». URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/peretvorennya-nashoho-svitu-poryadok-dennyy-u-sferi-staloho-rozvytku-do-2030-roku>

9. Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

10. Natsionalna dopovid "Tsili staloho rozvytku: Ukraina" URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/SDG-leaflet-ukr\\_F.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/SDG-leaflet-ukr_F.pdf)

11. «Tsili staloho rozvytku: Shcho treba znaty orhanam mistsevoho samovriaduvannia». URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/tsili-staloho-rozvytku-shcho-treba-znaty-orhanam-mistsevoho-samovryaduvannya>

12. Kravchenko I. O. Orhany mistsevoho samovriaduvannia yak subiekty zabezpechennia realizatsii tsilei staloho rozvytku v hromadakh// AKADEMICHNI VIZII Vypusk 20/2023. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/download/406/371>

13. Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku, zakonoproekt № 9015 vid 28.02.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64508](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64508)

14. UKRAINA 2030: Doktryna zbalansovanoho rozvytku. Vydannia druhe. — Lviv: Kalvariia, 2017. — 164 s.

15. Drobush I.V. Sotsialna funktsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy teorii ta praktyky. Dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora yurydychnykh nauk. Kyiv — 2017. S.478

16. Nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy vid 11 travnia 2022 roku № 147 Pro

zatverdzhennia Zmin do deiakykh nakaziv Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0678-22#Text>

17. Kravchenko V. V. Munitsypalne pravo Ukrainy : navch. posibnyk / V. V. Kravchenko, M. V. Pittsyk. — Kyiv : Atika, 2003. — 672 s

18. Hrobova V. P. Systema mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy teorii i praktyky : avtoref. dys. ... doktora yuryd. nauk : 12.00.02 / Hrobova Viktoriia Pavlivna ; Kharkivskyi natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. — Kharkiv, 2013. — 40 s.

19. Bordeniuk V. I. Munitsypalna reforma: shcho, yak i zadlia choho / V. I. Bordeniuk // Viche. — 1998. — № 7. — S. 63—79.

20. Drobush I. V. Funktsii predstavnytskykh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : avtoref dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.02 “Konstytutsiine pravo” / I. V. Drobush ; In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy. — Kyiv, 2002. — 14 s.

21. Altunina O. M. Sutnist ta vydy funktsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia /O. M. Altunina // Forum prava. — 2009. — № 3. — S. 8—13

22. Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini : pidruchnyk / [I. I. Bodrova, S. V. Boldyriev, V. O. Velychko ta in.] ; za red. S. H. Serohinoi. — [2-e vyd. pererob. ta dop.]. — Kharkiv : Pravo, 2011. — 360 s.

23. Poriadok orhanizatsii nadannia sotsialnykh posluh: Postanovoiou Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.06.2020 № 587//<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#Text>

24. Nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky «Pro zatverdzhennia Poriadku vyznachennia potreb naselennia administratyvno-terytorialnoi odynytisi/terytorialnoi hromady u sotsialnykh posluhakh» 19.04.2023 № 130-N. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1169-23#Text>

25. Pro zatverdzhennia «Poriadku vykorystannia koshtiv derzhavnogo biudzhetu na rozvytok systemy sotsialnykh posluh»: Postanova KMU № 1352 vid 22 hrudnia 2023 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1352-2023-%D0%BF#Text>

**Chyrkin A.S. Social function in the activities of local government bodies – Article**

*As a result of the decentralization reform and the development of the institution of local self-government as the right of a territorial community to independently resolve local issues, the system of social support for the population has changed. Social policy is becoming one of the most important areas of activity of local governments, which, within the framework of the social function, are called upon to address the urgent issues of socially vulnerable groups of the population on the basis of program-targeted and systemic approaches. The activities of local self-government bodies in the area of social protection of the population should be ensured by revising the organizational and legal status of social protection institutions, financing social protection measures, introducing modern digital technologies;*

*standardization of social services; effective personnel policy, etc.*

**Keywords:** *local self-government, social function, decentralization, social protection, social services, control over local self-government.*

*Авторська довідка:*

**Чиркін Антон Сергійович** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Науковий співробітник Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, [a.s.chyrkin@nlu.edu.ua](mailto:a.s.chyrkin@nlu.edu.ua)

*Стаття надійшла до редакції 20 березня 2024р.*