

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.39>**Ярослав Журавель,***канд. юрид. наук, доцент,
декан юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму***Юрій Оніщук,***докт. юрид. наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті вивчаються питання реалізації конституційних соціальних прав (права на працю, на страйк, на відпочинок, соціальний захист, на житло, достатній життєвий рівень, на охорону здоров'я, медичну допомогу) в умовах утворення об'єднаних територіальних громад. Зроблено висновок, що об'єднані територіальні громади мають повноваження щодо реалізації конституційних прав, які можна поділити на власні та делеговані.

Діяльність територіальних громад щодо забезпечення соціальних прав людини може здійснюватися за такими напрямками: 1) створення умов для реалізації цих прав (нормативних, організаційних); 2) надання громадянам певних соціальних благ; 3) контроль за використанням соціальних благ громадянами. При цьому третій напрям на тепер є найбільш не забезпеченим. Виникає ситуація, коли об'єднані територіальні громади надають певні пільги, кошти, інші соціальні блага, однак не здійснюють контроль за їх цільовим використанням. У цьому випадку слід посилювати механізми контролю та надати відповідні повноваження органам місцевого самоврядування. Шляхом подолання такої прогалини є внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР та доповнення статті 34 частиною 3 такого змісту: «Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють контроль за цільовим використанням наданих коштів у межах повноважень».

Об'єднані територіальні громади мають навчитися власними силами, самостійно, на основі довіри, ефективної практики використовувати, контролювати та моніторити кошти громади у процесі здійснення соціальної політики. Тобто вирішення багатьох питань, у тому числі соціальних, має бути перерозподілено на рівень територіальних громад саме завдяки їх синергетичній природі.

У статті робиться висновок, що функціонування соціальної держави спрямоване на створення робочих місць як запоруку розвитку держави, водночас право на працю слід відносити до економічних прав, яке дає змогу почувати себе гідно та бути економічно незалежним.

Ключові слова: територіальні громади, об'єднані територіальні громади, конституційні права, соціальні права, соціальні блага.

Постановка проблеми. У процесі децентралізації та реформи управління важливе місце посідає трансформація місцевого самоврядування. На перший план виходять зміни щодо правового статусу територіальних громад та їхньої ролі у реалізації конституційних прав людини і громадянина. Завданням територіальних громад є забезпечення економічних, соціальних, культурних потреб кожного з учасників. Тому важливо вивчити ті позитивні та негативні екстрена-

лії, які можуть визначати формування механізму дотримання основних прав громадян на місцях, зокрема соціальних. Реалізація саме соціальних прав на місцях в умовах формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) є дискусійною з огляду на процес становлення цього нового інституту та нерозуміння громадянами процесів, які відбуваються. Актуальними залишаються питання фінансового забезпечення соціальних прав, адже саме ця група прав потребує

залучення коштів, оскільки за їх відсутності не може бути реалізована. Процес утворення ОТГ є динамічним, складним, що не має належного нормативного забезпечення та характеризується наявністю колізій, тому зрозумілим видається виникнення складнощів у реалізації будь-яких прав людини.

У науковій літературі проблематику функціонування територіальних громад досліджували такі вчені: Ю. Бальцій, О. Батанов, І. Бондаренко, В. Борденюк, В. Бульба, О. Гейда, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, О. Майданник та ін. О. Гончаренко, О. Скрипник, Ж. Пустовіт та інші акцентували увагу на становленні та розвитку соціальних прав, реалізації їх завдяки місцевому самоврядуванню. Однак питання забезпечення соціальних прав об'єднаною територіальною громадою не було актуалізовано в окремому дослідженні.

Метою статті є вивчення питання реалізації конституційних соціальних прав (права на працю, на страйк, на відпочинок, соціальний захист, на житло, достатній життєвий рівень, на охорону здоров'я, медичну допомогу) в умовах утворення об'єднаних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. О. Батанов визначає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення [1, с. 52]. О. Гейда зазначає: «У загальному вигляді під територіальною громадою у юридичній науковій літературі розуміють об'єднання жителів певної території з метою реалізації, задоволення спільних інтересів» [2, с. 10]. Ю. Бальцій також вказує на функціональне призначення територіальної громади: «Територіальні громади та органи місцевого самоврядування, що ними формуються, повинні виступати захисниками прав громадян-мешканців як членів територіальної громади» [3, с. 263]. Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публіч-

ної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином» [4]. І. Бондаренко у цьому зв'язку уточнює, що «територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та власник має самостійно вирішувати стратегічні питання управління власністю, тому законодавчо необхідно встановити перелік найважливіших питань, які вирішуватимуться виключно громадою (управління об'єктами, що забезпечують життєдіяльність громади, вирішення організаційних та установчих питань тощо) [5, с. 142]. У цьому зв'язку слушно зазначити, що територіальна громада та ОТГ мають самостійно вирішувати питання реалізації соціальних прав. Водночас за браком коштів це не завжди можна втілити у життя. Крім того, важливо зрозуміти, які із соціальних прав забезпечуються державою на основі загальнодержавного фінансування, а реалізація яких делегується територіальним громадам з наділенням відповідним фінансуванням. Частина соціальних прав можуть реалізувати ОТГ на основі власної компетенції. Від визначення цих положень буде залежати задіяння механізмів забезпечення соціальних прав. Науковці констатують: «У зв'язку з реалізацією реформи децентралізації державного управління, в тому числі бюджетної децентралізації, значна частина повноважень і відповідальності у фінансовій та бюджетній сфері перейшла «на місця», зокрема в новостворені об'єднані територіальні громади (ОТГ), та виявляється багато складних проблем у їх функціонуванні, від вирішення яких залежить у цілому соціально-економічний розвиток країни» [6, с. 23].

У Методичці формування спроможних територіальних громад від 08 квітня 2015 року вказується на важливу ознаку спроможності територіальної громади – здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [7]. С. Потапенко слушно зазначає: «ОТГ слід вважати спроможною територіальною громадою, яка має більший обсяг власних повноважень та повноважень, делегованих відповідному органу місцевого самоврядування, отримує державну субвенцію на соціально-економічний розвиток з метою покращення рівня надання її жителям публічних послуг, має єдиний орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями

та бюджетними надходженнями» [8, с. 54]. Отже, спроможною реалізовувати соціальні права є та ОТГ, яка: 1) здатна реалізувати соціальні права громадян; 2) здатна реалізувати їх на належному рівні, тобто відповідно до певних соціальних стандартів; 3) така реалізація відбувається власними силами територіальної громади; 4) обов'язково враховуються особливості фінансування територіальної громади.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [9]. Такі ОТГ, перш за все, створюються на основі принципів економічної ефективності, прозорості та відкритості, відповідальності. Економічна ефективність якнайкраще сприятиме реалізації соціальних прав людини. Так, О. Гончаренко зазначає: «Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні є похідними значною мірою від економічних, оскільки від реалізації економічних прав залежить реалізація основних соціальних прав та свобод людини і громадянина» [10, с. 50].

З приводу децентралізації та реформи місцевого самоврядування Київський міжнародний інститут соціології наводить такі дані: «Найбільш критично сприймається ситуація у сфері охорони здоров'я (щодо первинного рівня 39% визнають погіршення і лише 10% – покращення; щодо вторинного рівня – 41% проти 8%) і у сфері соціального захисту (щодо надання пільг 40% відзначають погіршення і лише 7% – покращення; щодо надання субсидій – 48% проти 7%). Водночас доцільно звернути увагу, що у випадку цих сфер більшість респондентів якраз вважають відповідальними органи влади, а не органи самоврядування» [11, с. 9-10]. Ці дані свідчать про відсутність належного розуміння місцевим населенням процесів, які відбуваються, особливо у соціальній сфері, яка є найбільш болючою, оскільки забезпечує виживання людини. Постійні реформи та трансформації держави у цілому та місцевого самоврядування призвели до стресового сприйняття громадянами України будь-яких новел. Видається, що навіть дуже ефективна та позитивна зміна щодо гарантування соціальних прав буде сприйматися нині вкрай негативно.

На здатність територіальної громади самоорганізуватися та саморегулюватися вказує В. Бульба: «Тому територіальна громада не може бути тільки об'єктом

державного управління. Її природа більш складна і суттєво відрізняється від значної кількості елементів традиційного суспільства. За умов самоврядування джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і знаходиться у самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування» [12, с. 118]. О. Майданник слушно зазначає: «Головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії та модернізація його організаційної основи. Це досягається через розширення можливостей територіальних громад щодо участі в управлінні питаннями місцевого значення, підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним і організовувати соціально-економічний розвиток відповідних територій» [13, с. 58]. Тобто вирішення багатьох питань, у тому числі соціальних, має бути перерозподілено на рівень територіальних громад, ОТГ саме завдяки їх синергетичній природі. ОТГ мають навчитися власними силами, самостійно, на основі довіри, ефективної практики використовувати, контролювати та моніторити кошти громади у процесі здійснення соціальної політики.

Видається, що діяльність ОТГ щодо забезпечення соціальних прав людини може здійснюватися за такими напрямками: 1) створення умов для реалізації цих прав (нормативних, організаційних); 2) надання громадянам певних соціальних благ; 3) контроль за використанням соціальних благ громадянами. При цьому третій напрям на тепер є найбільш не забезпеченим. Виникає ситуація, коли ОТГ надає певні пільги, кошти, інші соціальні блага, однак не здійснює контроль за їх цільовим використанням. У цьому випадку слід посилити механізми контролю та надати відповідні повноваження органам місцевого самоврядування. Шляхом подолання такої прогалини є внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Отже, слід доповнити статтю 34 вказаним законом частиною 3 такого змісту: «Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють контроль за цільовим використанням наданих у межах повноважень коштів».

Які конституційні соціальні права може реалізовувати ОТГ? Спочатку потрібно з'ясувати поняття конституційних соціальних прав та їх перелік.

Так, О. Скрипнюк вважає, що соціальні права і свободи – це встановлені Конституцією та законами України правила

цілеспрямованої поведінки або діяльності людей, спрямованої на задоволення власних соціальних потреб [14, с. 9]. Ж. Пустовіт зазначає: «Сутністю основних соціальних прав та свобод людини і громадянина в Україні є свобода виявлення волі, інтересів, можливості певної поведінки, діяльності, певних дій в соціальній сфері. Змістом основних соціальних прав та свобод людини і громадянина в Україні є трудові, житлові, медичні та інші блага, права на ці блага, права на їх одержання, захист, збереження, володіння, користування і розпорядження» [15, с. 12]. До цієї групи належать права: на працю, на страйк, на відпочинок, соціальний захист, на житло, достатній життєвий рівень, на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування; право на безпечне навколишнє середовище [16, с. 119]. Однак не поділяємо думку про те, що право на працю є соціальним правом. Вважаємо, що його слід віднести до економічних, адже людина віддає власні сили, інтелект, час, які є цілком вимірними економічними одиницями. Людина може не працювати та отримувати певну соціальну допомогу. Звичайно, функціонування соціальної держави спрямоване на створення робочих місць як запоруку розвитку держави, водночас до права на працю слід ставитися як до економічного права, яке дає змогу почувати себе гідно та бути економічно незалежним.

Крім того, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, яке передбачене статтею 50 Основного закону, також не можна віднести до соціальних прав, оскільки у результаті становлення та розвитку масиву прав, розширення їх змісту та обсягу вказане право можна віднести до екологічних прав.

Конституцією України передбачено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [17]. ОТГ також покликані реалізувати це конституційне положення, адже органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [17]. Життя, безпека, здоров'я – перш за все це важливі мінімальні складники для існування громадянина у певній територіальній громаді, які мають отримувати соціальне забезпечення на локальному рівні. С. Дяченко вказує: «Це конституційне положення має безпосереднє відношення і до місцевого самоврядування, органів і посадових осіб, обов'язком яких

є турбота про соціальну справедливість, добробут членів територіальних громад, їх соціальну захищеність» [18, с. 19].

Статтею 44 Основного Закону передбачено право на страйк для захисту своїх економічних та соціальних інтересів [17]. Право на страйк реалізують ті, хто працює. ОТГ має свій апарат, утримує виконавчі органи для реалізації повноважень, має комунальну власність, об'єкти інфраструктури (заклади охорони здоров'я, освіти тощо), тому дотримання цього права є конституційним обов'язком територіальної громади.

Стаття 46 Конституції проголошує, що громадяни мають право на соціальний захист, яке гарантується у тому числі створенням мережі комунальних закладів для догляду за непрацездатними. Крім того, дещо нереалістичною для виконання у сучасних умовах видається передбачена норма про те, що громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається також органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Водночас стаття 47 Конституції України встановлює, що кожен має право на житло. У цьому аспекті ОТГ у межах коштів зобов'язана реалізовувати певні програми щодо забезпечення житлом.

Статтею 48 Конституції України передбачено забезпечення належного життєвого рівня людини та її сім'ї. ОТГ є цілком спроможними реалізувати це право, наприклад, шляхом залучення інвестицій, які призведуть до створення робочих місць та, відповідно, гарантують належний соціальний захист мешканців певного регіону.

Стаття 49 Конституції України гарантує право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Також медичне обслуговування забезпечується через мережу комунальних форм власності безоплатно. Право на медичне страхування не може бути забезпечене ОТГ, оскільки страхування проводиться відповідно до інших організаційних та нормативних засад.

Варто зазначити, що вказані соціальні права (окрім права на медичне страхування, яке не реалізується ОТГ) мають особливе нормативне та організаційне підґрунтя для реалізації. Зокрема, відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III до основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування відносять додержання прав та свобод людини і громадянина [19]. Відповідно до статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР до відання виконав-

чих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження у сфері соціального захисту населення, які поділяються на: а) власні (самоврядні); б) делеговані [20].

Особливий порядок щодо реалізації права на соціальний захист визначено у Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811-ХІІ, Законі України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 року № 2342-IV тощо.

Висновки

Отже, до конституційних соціальних прав, які реалізуються ОТГ, можна віднести право на страйк, соціальний захист, на житло, достатній життєвий рівень, на охорону здоров'я, медичну допомогу. ОТГ мають повноваження щодо реалізації конституційних прав, які можна поділити на власні та делеговані.

Діяльність ОТГ щодо забезпечення соціальних прав людини може здійснюватися за такими напрямками: 1) створення умов для реалізації цих прав (нормативних, організаційних); 2) надання громадянам певних соціальних благ; 3) контроль за використанням соціальних благ громадянами.

Слід доповнити статтю 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР частиною 3 такого змісту: «Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють контроль за цільовим використанням наданих у межах повноважень коштів».

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51–57.
2. Гейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3 (3). С. 9–13.
3. Бальцій Ю.Ю. Правова природа статутів територіальних громад. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 260–267. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_45_51. (дата звернення: 02.11.2019).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 02.11.2019).
5. Бондаренко І.О. Особливості правового статусу територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 136–144. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_61_18. (дата звернення: 03.11.2019).

6. Руснак А.В. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 22–27.

7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 08.010.2019).

8. Потапенко С. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2019. № 2. С. 47–55.

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 07.10.2019).

10. Гончаренко О.М. Розвиток економічних прав людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 242 с.

11. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування : результати четвертої хвилі соціологічного опитування. 2019 рік / Київський міжнародний інститут соціології. URL: https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20191103_decentralisation/decentr_ukr.pdf. (дата звернення: 02.11.2019).

12. Бульба В.Г. Територіальна громада як об'єкт і суб'єкт державної соціальної політики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 118–125.

13. Майданник О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 55–59.

14. Скрипнюк О. Права та свободи людини в конституційній системі України. *Публічне право*. 2012. № 1. С. 6–13.

15. Пустовіт Ж.М. Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2001. 17 с.

16. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О.В. Зайчук та ін. ; за ред. Зайчука О.В., Оніщенко Н.М. Київ : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.

17. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 02.11.2019).

18. Д'яченко С.П. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2013. № 16. С. 18–21.

19. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/ed20190111>. (дата звернення: 02.11.2019).

20. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 25.10.2019).

The article deals with the realization of constitutional social rights (the right to work, to strike, to rest, to social protection, to housing, to a sufficient standard of living, to health care, to medical aid) in the conditions of formation of united territorial communities. It is concluded that united territorial communities have the power to exercise constitutional rights, which can be divided into: own and delegated.

The activities of territorial communities to ensure social rights can be carried out in the following areas: 1) creating conditions for the exercise of these rights (normative, organizational); 2) providing citizens with certain social benefits; 3) control over the use of social benefits by citizens. Moreover, the third direction is by far not the most secured. There is a situation where united territorial communities provide certain benefits, funds, and other social benefits, but do not control their intended use. In this case, control mechanisms should be strengthened and local authorities should be given appropriate authority. In this case, control mechanisms should be strengthened and local authorities should be given appropriate authority. The way to overcome such a gap is to amend the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" of May 21, 1997 No. 280/97-BP and amend the Article 34, Part 3 with the following content: for the purposeful use of the provided costs within the authority "

United territorial communities need to learn on their own, on the basis of trust, good practice, to use, control and monitor community funds in social local policy decisions. That is, the solution of many issues, including social issues, should be redistributed to the level of territorial communities precisely because of their synergistic nature.

The article concludes that the functioning of the social state is aimed at creating jobs as a guarantee of state development. At the same time, the right to work should be attributed to economic rights, which make it possible to sense of dignity and to be economically independent.

Key words: territorial communities, united territorial communities, constitutional rights, social rights, social goods.