

законності у сфері земельних правовідносин: Тези доповідей, виступів, повідомлень на міжвуз. наук.-практ. конф. молодих науковців. – Львів, 2003. – С. 6-9.

8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // ВВР. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

9. Семчик В.І., Кулинич П.Ф., Шульга М.В. Земельне право України: Підруч. – К., 2008.

10. Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. – 2003. – № 1. – С. 50-59.

11. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1962.

12. Шульга М. Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 1. – С. 115-124.

Надійшла до редакції 10.01.2011

КОЛОСОВА О.О., аспірантка
(Національний університет
“Одеська юридична академія”)

УДК 349.3 : 340.15

ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено історико-правовому аналізу понять “соціальне забезпечення” і “соціальний захист”. Наведені приклади заходів, які були спрямовані на поліпшення соціального забезпечення.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальна політика, соціальний захист.

Стаття посвячена історико-правовому аналізу понять “социальное обеспечение” и “социальная защита”. Приводятся примеры мер, направленных на улучшение социального обеспечения в европейских странах и в Украине.

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальная политика, социальная защита.

The article is devoted to historical and legal analysis of concepts of “social security” and “social protection”. Examples of measures that were aimed at improving social welfare in Europe and in Ukraine.

Keywords: social security, social policy, social protection.

У Конституції України проголошено, що вона є суверенною, незалежною, демократичною, а головне – соціальною і правовою державою [1, с. 5], в якій пріоритетним визнано забезпечення права на соціальний захист кожного члена українського суспільства. Проте без урахування досвіду минулого і з’ясування сутності поняття та історії його становлення як на теренах України, так і поза її межами неможливо формувати політику, яка б задовольнила усі верстви населення, принаймні відносно його більшість.

Метою дослідження є аналіз історичного процесу розвитку соціального забезпечення в Україні. Автор робить спробу з’ясувати зміст понять “соціальне забезпечення” та “соціальний захист”, їх спорідненість та відмінність.

Перш ніж перейти до безпосереднього викладу матеріалу, потрібно назвати науковців, які займалися вивченням сформульованої нами проблеми. Серед них слід зазначити Є.М. Хапланову, яка присвятила свою працю визначенню поняття соціального захисту осіб похилого віку, В.В. Москаленка – з’ясував сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави, М.Д. Бойко – вивчала різні аспекти права соціального забезпечення України, Ж.А. Дробот – досліджувала правове регулювання пенсійного страхування у разі втрати годувальника та присвятила свою увагу генезису юридичної думки стосовно понять “соціальне забезпечення” та “соціальний захист”, Б. Андрусишина – присвятив свої праці соціальному забезпеченню робітничого класу, М. Шумила – досліджував пенсійне забезпечення державних службовців тощо.

Для точного розуміння предмета дослідження слід окреслити дефініцію категорії “соціальне забезпечення”. За визначенням словника із соціальної політики, соціальне забезпечення означає державну систему матеріальної підтримки соціально-вразливих груп населення, яку фінансують за рахунок страхових внесків, а також податків та інших джерел надходження. За іншим визначенням



цього ж словника, соціальне забезпечення – це передбачена законодавством система матеріального забезпечення та обслуговування громадян у випадку повної або часткової втрати працездатності, старості, а також членів сім'ї, які втратили годувальника. Відповідно до цього важливими видами соціального забезпечення є: пенсія, допомога, пільги, утримання непрацездатних громадян у будинках для людей похилого віку та інвалідів тощо [2, с. 183].

Що ж до “соціального захисту”, то це сукупність соціальних і юридичних гарантій, метою яких є забезпечення державою для кожного члена суспільства реалізації його основних соціально-економічних прав, передусім права на рівень життя, необхідний для нормального відтворення та розвитку особистості; з іншого боку, це ефективні засоби, що дають змогу впровадити необхідний рівень солідарності між особами, які отримують доходи, та особами, котрі їх не мають через вік, стан здоров'я та неможливість знайти роботу [2, с. 184].

Тобто категорія “соціальний захист” є значно ширшою за своїм змістом і включає в себе поняття “соціальне забезпечення”.

Цієї думки притримується й В. Москаленко. У своєму дослідженні він зазначає, що “соціальний захист”, на відміну від “соціального забезпечення”, передбачає гарантії щодо охорони праці, здоров'я, навколишнього природного середовища, оплати праці та інші заходи, необхідні для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави. “Соціальне забезпечення” у порівнянні із “соціальним захистом” є вужчим поняттям і означає практику виплати пенсій, соціальної допомоги, соціального догляду. Відповідно до міжнародних стандартів соціальне забезпечення включає також право на медичну допомогу, медичне страхування, державну підтримку сім'ї, материнства й дитинства, утримання і виховання за державні кошти дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування [3, с. 42].

Серед вчених і досі точиться дискусія стосовно часу виникнення цих понять. Є.М. Хапланова відносить появу терміна “соціальний захист” до середини ХХ ст. й зазначає, що він широко застосовувався в міжнародно-правових актах та зарубіжній юридичній практиці. Це пов'язано насамперед із значними змінами в соціальній політиці, які відбулися в Україні й у світі внаслідок Другої світової війни [4, с. 434]. Є думка, що виникнення поняття “соціальний захист” пов'язане із прийняттям у США в 1935 р. закону про соціальний захист (Social Security Act), творцем якого був президент США Франклін Рузвельт, котрий назвав новий законодавчий акт “наріжним каменем у системі, що будується зараз, але у жодному разі не завершується”. Однак дослідник Гай Перрін, попри те що цей термін уперше було вжито в США, стверджує, що концепція системи соціального захисту була втілена в новозеландському законодавстві 1938 р. [3, с. 41].

Що ж до терміна “соціальне забезпечення”, що означає матеріальне забезпечення непрацездатних громадян, то, за висновками М.Д. Бойко, він був уперше офіційно закріплений у міжнародному Пакті про економічні, соціальні та культурні права, ухваленому Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. [5, с. 5].

Ж.А. Дробот у своєму дисертаційному дослідженні не погоджується з такими термінами і наводить на підтвердження цього зовсім інші факти. Так, на думку дослідниці, категорію “соціальне забезпечення” було вперше застосовано ще у Положенні про соціальне забезпечення трудящих, прийнятому РНК РРФСР від 31.10.1918 р., яким впроваджувалося забезпечення у всіх випадках втрати працездатності та яке розповсюджувалося на усі категорії трудящих, котрі не експлуатували працю інших осіб. Згодом цей термін отримав широке застосування в усьому світі [6, с. 8].

Зазначимо, що незважаючи на різні погляди щодо часу і місця виникнення поняття соціального забезпечення, цей термін став загальноживаним у 30-х рр. ХХ ст.

Доречним було б з'ясувати передісторію перших заходів, які були спрямовані на поліпшення соціального забезпечення. Але перед цим варто зазначити, що соціальне забезпечення України та інших держав розвивалося в декількох напрямках відповідно до того, соціальні гарантії яких прошарків населення воно хотіло забезпечити.

Так, соціальне законодавство, що регулювало життя безробітних, з'явилося ще в Англії у XVI ст. Саме тут у 1563 р. був прийнятий закон, який поділяв всіх людей, що потребували допомоги, на три категорії: “достойні бідняки” – до таких належали інваліди, вдови і сироти, “достойні безробітні” – особи, що могли і хотіли працювати, але не могли знайти роботу, та “недостойні бідняки” – особи, що не хотіли працювати. Згідно з цим законом була передбачена і відповідна соціальна допомога, а осіб, що зараховувались до останньої категорії, чекало покарання, наприклад, їм відрізали вуха. Відповідно до закону 1576 р. королівська влада зобов'язала кожне місто безкоштов-



но забезпечувати “достойних безробітних” сировиною, а потім викупувати товар, виготовлений цією категорією населення, – так виникли перші громадські роботи [7, с. 354]. Франція, коли зіткнулась із проблемою безробіття, вирішувала її шляхом створення бірж праць. Так, перша біржа праці була створена в 1639 р. А ще одним із способів боротьби з безробіттям була організація національних майстерень, що за своєю діяльністю дуже нагадували громадські роботи, але і вони недовго проіснували і були закриті 21 червня 1848 р. [7, с. 355].

У Німеччині, зокрема за правління Бісмарка, було проведено низку соціальних реформ. Саме тут у 1881 р. було оголошено про початок “ери робітничого законодавства”. Було прийнято Закон “Про страхування від нещасних випадків на виробництві” (1881 р.) та Закон “Про обов’язкове державне страхування на випадок хвороби” (1883 р.), а в 1889 р. – Закон про надання пенсії за старістю (з 70 років) та у випадку втрати працездатності [8].

Наша країна також має досвід боротьби з безробіттям. У 1914-1917 рр. на території сучасної України діяли біржі праці, які були організовані міськими управами. Одна з таких установ була створена, наприклад, у Харкові. У цей час також для поліпшення стану безробітних почали практикувати добровільне страхування. С. Попов доходить висновку, що до кінця XIX ст. не лише в Україні, а навіть у жодній європейській країні не було створено загальної системи допомоги безробітним [7, с. 355].

Після лютневої революції у складі Тимчасового уряду було створено Міністерство праці на чолі з М. Скобелевим (наказ від 6 травня 1917 р.), в якому передбачалося сконцентрувати всю роботу в галузі праці [9, с. 33]. А вже 11 липня 1917 р. О. Керенським було видано наказ про створення на місцях (в області, районі та місті) комісаріатів Міністерства праці [10, с. 119].

На території України було засновано два обласних комісаріати праці: один – для Донбасу, другий – для решти регіонів [9, с. 34].

Одним із видів соціального забезпечення є вітчизняна система охорони здоров’я та державної опіки. Вона почала формуватися ще за часів київських князів, саме від них йшла ініціатива щодо впровадження певних видів соціальної допомоги.

Саме за князя Володимира у 996 р. було видано Статут, за яким духовенству й церковним установам доручалося здійснювати опікування й нагляд за лікарнями, лазнями, притулками для одиноких, а також для благодійних закладів встановлювалась “десятина”. Було вжито заходів для заснування училища для навчання убогих людей, богодільні, запроваджено народні свята, на яких влаштовувалося “годування” убогих, сиріт, вдів, бездомних, роздавалась щедра милостиня. Князь Ярослав Володимирович заснував сирітське училище, де опікував і утримував 300 юнаків.

Народними осередками милосердя були благодійні заклади для поранених і старих воїнів Запорізької вільної республіки. Для цього при монастирях: Печерському в Києві, Чернігівському, Лебединському (поблизу Чигирини), при Левківському храмі біля Овруча – скрізь засновувалися шпиталі для немічних, сирітські приюти, богодільні.

Із входженням України до складу Російської держави, з середини XVII ст. на її території діяли закони, запроваджені російськими царями. Саме за Петра I було закладено основи державної системи соціального забезпечення в Росії. Ним було доручено Священному Синодові та державним адміністраціям розпочати “облаштування лікарень, богодільень, сирітських притулків, будинків для опіки незаконно народжених немовлят, для людей, що марно вештаються, та їм подібних” [11]. Так, у Росії перший притулок для “засорних младенцев” був заснований ще в 1706 р. в Холмово-Успенському монастирі біля Новгород митрополитом Іовом. Перші притулки мали за мету надати дітям дах, притулок і навчити їх ремеслу [12, с. 93].

У цей час Морським статутом 1720 р. було закріплено пенсійне забезпечення військових, які залишили службу за станом здоров’я або за вислугою років. Пізніше цей статут почав поширюватись і на інші категорії населення, такі як ремісники і службовці, які працювали на флоті. Було видано положення для сухопутних військ. Передбачалися й виплати внаслідок втрати батька (тобто годувальника) для вдів і сиріт [13, с. 59].

Новий етап розвитку соціального забезпечення в Російській імперії розпочався за правління Катерини II, яка 1 вересня 1763 р. видала Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт [11], а в 1775 р. – закон, за яким у губерніях створювались Прикази громадської опіки [14, с. 14].

А за часів Миколи I 6 грудня 1829 р. було затверджено Статут про пенсії, який торкався окремих категорій населення, зокрема військовослужбовців [13, с. 50].

Проте створити єдиний керівний орган, який би займався координацією діяльності в сфері соціального захисту, за добу Російської імперії не вдалося. Справи охорони здоров’я й опікування були у віданні Міністерства внутрішніх справ. Єдиним досягненням у цей час було заснування у



1916 р. Головного управління державної охорони здоров'я під керівництвом Г.Є. Рейна [15, с. 25].

Із законопроекту, внесеного Генеральним секретарством у судових справах у жовтні 1917 р., дізнаємося, що Українська Народна Республіка визнавала правосильними і обов'язковими закони, постанови і розпорядження, які були видані російськими органами законодавства і російським урядом до 27 жовтня 1917 р. і залишалися до цього дня в силі, якщо не були відмінені відповідними законами та постановами ЦР [17, арк. 142]. Цілком очевидно, що Центральна Рада дуже часто реалізовувала свою владу ще за законами Російської імперії, і соціальна політика не становила тут виняток.

Значні зміни в сфері пенсійної політики у Росії розпочалися в 1901 р. Тоді було прийняті Тимчасові правила про пенсії робітників казенних гірничих заводів і рудників, які втратили працездатність. У 1903 р. був ухвалений закон "Про виплату відшкодування робітникам, потерпілим внаслідок нещасних випадків". У цьому законі не було передбачено права працівників на матеріальне забезпечення у зв'язку з нещасними випадками на виробництві, а лише особливості відповідальності роботодавців, яка ґрунтувалась на цивільно-правових засадах. За цим законом роботодавці звільнялися від відповідальності у випадку наявності умислу чи грубої необережності потерпілого. У такому разі призначувалася компенсація у зв'язку з трудовим каліцтвом називалася пенсією.

У 1912 р. були прийняті й інші закони, серед яких: "Про страхування робітників від нещасних випадків на виробництві", "Про забезпечення працівників на випадок хвороби" та "Про затвердження Ради у справах страхування робітників" тощо. До 1917 р. в Росії соціальне забезпечення людей похилого віку здійснювалося не на підставі досягнутого віку, а у зв'язку зі втратою працездатності і настанням інвалідності [18]. Ці закони хоч і не були реалізовані повною мірою через розпочату Першу світову війну, однак вони відіграли значну роль у будівництві соціальної політики і стали відповідною базою для подальшого розвитку власного національного соціального законодавства в Україні.

Із початком власного державного будівництва в 1917–1921 рр. ситуація мало в чому змінилася. Уряд Української Центральної Ради не здійснював власної законодавчої політики, особливо на початкових етапах свого існування, а діяв, як вже зазначалося, на підставі законів, прийнятих ще за часів Російської імперії. Так, Законом, прийнятим Центральною Радою 25 листопада 1917 р., проголошувалося, що Українська Народна Республіка визнає правосильними і обов'язковими закони, постанови і розпорядження, які були видані Російськими урядом та відповідними законодавчими органами до 27 жовтня 1917 р. і які залишалися чинним. При цьому також зазначалося, що надалі правом видання нових законів, постанов та розпоряджень на території Української Народної Республіки, а також зміни і скасування користуватиметься Українська Центральна Рада або загальноукраїнський законодавчий орган – Генеральний Секретаріат [19, арк. 150]. Але на початок 1918 р. Центральною Радою було видано цілу низку власних законів у галузі робітничого законодавства, серед яких можна назвати закон "Про біржі праці" та "Про місцеві комісаріати праці". Також у розробці знаходилися і інші закони, які мали сприяти зменшенню безробіття: "Про страхування від безробіття" та ін. [9, с. 50].

Як підкреслює в своєму дисертаційному дослідженні М. Шумило, в період Гетьманату законодавче забезпечення також було недостатнім, тому, як і за часів УНР, гетьман і його уряд не відкидали правові норми, що регулювали правовий статус державних службовців при попередніх політичних режимах. Так, у ст. 3 Закону "Про громадянство" зазначалося: "До видання нового закону "Про державну службу" закони Російської держави про цю службу мають чинність і в Українській державі" [20, с. 24]. Хоча в цей час були зроблені й значні зрушення в соціальній сфері. Саме за Гетьмана П. Скоропадського було вирішено створити окремий вищий виконавчий орган, який би займався виключно соціальною політикою. З цією метою 25 травня (за н. ст.) 1918 р. було створено нове Міністерство народного здоров'я й державного піклування [21, арк. 82], що, на наш погляд, було одним із найпрогресивніших кроків гетьманського уряду в соціальній сфері. З цією метою було вироблено "Закон про зміни в існуючих законах, які викликаються утворенням Міністерства Народного Здоров'я й Опікування", яким встановлювалося, що до вироблення відповідного статуту Міністерства народного здоров'я й опікування воно є вищим керуючим органом у всіх справах, які належать до охорони народного здоров'я й піклування в різних галузях державного та громадського управління [22, арк. 1].

Отже, маємо підстави стверджувати, що в період Гетьманату було створено розгалужене міністерство в справах державної опіки і соціальної допомоги, яке передбачало охопити своїми департаментами і відділами всі прошарки нужденного населення.

З поваленням Гетьманату і приходом до влади Директорії УНР Міністерство народного здоров'я було збережене, але дещо зі зміненою структурою. Уряд Директорії не мав власного соціально-



го законодавства, тому певний час використовував здобутки попередніх етапів української революції.

У підсумку слід зазначити, що соціальне забезпечення на території України і в світі має глибоке історичне коріння. Але сам термін оформився і набув сучасного значення лише в першій третині ХХ ст.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Коментар основних положень Конституції України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина / Упоряд. М.І. Хавронюк. – К., 2008.
2. Словник із соціальної політики. – К., 2005.
3. Москаленко В.В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави // Наукові записки Києво-Могилянської академії. Політичні науки. – 2005. – Т. 21. – С. 41-44.
4. Хапланова Є.М. До визначення поняття “соціального захисту осіб похилого віку” // Пенсійний фонд. – 2008. – № 1. – С. 434-438.
5. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України: Навч. посіб. – Вид. 3-є, доп. та перероб. – К., 2006.
6. Дробот Ж.А. Правове регулювання пенсійного страхування у разі втрати годувальника: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2010.
7. Попов С.В. Безробіття, його сутність та історія боротьби з цим явищем // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 353-357.
8. Бісмарк і його політика. “Культуркампф” // <http://history.vn.ua/book/zarubzno/420.html>.
9. Андрусишин Б. У пошуках соціальної рівноваги. Нарис історії робітничої політики українських урядів революції та визвольних змагань 1917-1920 рр. – К., 1995.
10. Андрусишин Б.І. Анатомія соціальних конфліктів доби Центральної Ради // Центральна Рада на тлі української революції: Матер. наук.-теорет. читань в Інституті історії України (м. Київ, 16 берез. 1995 р.) / Відп. ред. В.Ф. Верстюк. – К., 1996. – С. 118-131.
11. Право соціального захисту. Становлення і розвиток в Україні: Конспект лекцій // <http://readbookz.com/book/173/5550.html>.
12. Пантюхина Е.Н. Социально-педагогическая защита детей-сирот в России // Педагогика. – 2008. – № 6. – С. 93-99.
13. Надієнко О.І. Історико-правовий досвід пенсійного забезпечення в Україні (дореволюційний період) // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2009. – № 2. – С. 56-66.
14. Ступчак Ф. Прикази громадської опіки і системи охорони здоров'я: досвід діяльності // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Українознавство. – 2004. – № 8. – С. 14-17.
15. Коник С., Радиш Я. Державне управління охороною здоров'я в період Гетьманату та в добу Української Народної Республіки (1917-1920 рр.) // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2003. – № 4. – С. 24-34.
16. Жванко Л.М. Основи політики Української Держави у сфері охорони здоров'я та соціального захисту населення (квітень-грудень 1918 р.) // Київська старовина. – 2006. – № 2. – С. 63-75.
17. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України), ф. 2581, оп. 1, спр. 21, 221 арк.
18. Історія виникнення і розвитку соціального страхування // <http://history.vn.ua/book/zarubzno/420.html>.
19. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, 272 арк.
20. Шумило М.М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2009.
21. Державний архів Харківської області (Держархів Харківської обл.), ф. 304, оп. 1, спр. 3458, 56 арк.
22. ЦДАВО України, ф. 1035, оп. 1, спр. 24, 13 арк.

Надійшла до редакції 06.01.2011

КУЦА А.М., ад'юнкт
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 349.3

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ІНВАЛІДІВ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ З ОБМЕЖЕНИМИ ФУНКЦІОНАЛЬНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ

У статті висвітлено роль та значення громадських організацій інвалідів у реалізації державної політики щодо інтеграції зазначеної категорії громадян у суспільство шляхом їх соціального захисту. Окреслено перспективи діяльності відповідних громадських об'єднань, суть яких полягає в наданні особам з інвалідністю соціальних послуг, а не споживче використання коштів державного та місцевого бюджетів, яке практикується сьогодні. Також запропоновано напрямки розвитку відносин між громадськими організаціями інвалідів та державними органами задля під-

