

УДК 340.15

## СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

Колосова О.О.

Черкаський факультет

Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню процесу становлення та формування соціальної політики на теренах України. Авторка приділяє увагу і вітчизняному, і зарубіжному досвіду в цій галузі. Акцентує увагу на періоді національно-визвольної боротьби українців у добу революції 1917-1921 років. Саме в цей період почав функціонувати окремий спеціалізований орган влади, який безпосередньо відповідав за соціальний захист громадян України.

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

**Постановка проблеми.** Соціальна політика будь-якої держави є лакмусовим папірцем стану її економіки. Україна на сучасному етапі свого розвитку перебуває в стані економічної кризи. А в умовах військових дій на крайньому сході держави та збільшення кількості соціально незахищених верств населення (біженців, переселенців, інвалідів, дітей-сиріт тощо) питання соціального захисту є вкрай актуальним і важливим.

На наш погляд, надзвичайно важливим є з'ясування процесу еволюції правового регулювання соціальної політики в українській історії. У дослідженні цього напрямку політики є можливість проаналізувати помилки минулого та виробити дійсно дієвий механізм захисту малозабезпечених верств населення сьогодні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Перед тим, як перейти до безпосереднього аналізу урядової політики в галузі соціального забезпечення та матеріальної підтримки населення, доречним було б з'ясувати, хто із науковців приділяв увагу зазначеній темі. А це такі дослідники: В. Андрієв, Т. Антонюк, М. Багмет, М. Боднарук, О. Влодек, П. Гай-Нижник, А. Гавловська, Г. Кособуцька, В. Москаленко, О. Надієнко, Є. Пантюхіна, С. Попов, Ф. Ступак та ін.

**Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на цілу плеяду дослідників, які в своїх працях досліджували різні етапи становлення соціальної політики відносно різних верств населення, на сьогоднішній день не існує єдиного комплексного дослідження з історії становлення та розвитку соціального захисту населення.

**Метою дослідження** є спроба з'ясувати історичний процес розвитку соціального забезпечення в Україні: хто здійснював соціальну політику в дореволюційний та революційний час у ХХ столітті? чи здійснювалася вона взагалі? в якому стані перебували органи соціальної допомоги і яку мету перед собою вони ставили? Також доречним є знайомство з історико-правовим досвідом у соціальній сфері провідних європейських держав.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Так, відомо, що соціальне законодавство, яке регулювало життя безробітних, з'явилося ще в Англії у XVI столітті. Саме тут у 1563 р. був прийнятий закон, який поділяв усіх людей, які потребували допомоги, на три категорії: «достой-

ні бідняки» – до неї 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. Відповідно до цього закону була передбачена й відповідна соціальна допомога, а останніх чекало покарання, наприклад, відрізування вух. За законом 1576 р. королівська влада зобов'язала кожне місто безкоштовно забезпечувати «достойних безробітних» сировиною, а потім викупляти товар, виготовлений цією категорією населення – так виникли перші громадські роботи [1, с. 354]. Франція, коли зіткнулась із проблемою безробіття, вирішувала її шляхом створення бірж праць. Наприклад, перша біржа праці була створена в 1639 р. А ще одним із способів боротьби з безробіттям стала організація національних майстерень, що дуже нагадували громадські роботи. Вони проіснували недовго і були закриті 21 червня 1848 р. [1, с. 355].

У Німеччині, зокрема за правління Отто фон Бісмарка, було проведено ряд соціальних реформ. Саме тут у 1881 р. було оголошено про початок «ери робітничого законодавства». Було ухвалено Закон «Про страхування від нещасних випадків на виробництві» (1881 р.) та Закон «Про обов'язкове державне страхування на випадок хвороби» (1883 р.), а 1889 р. Закон «Про надання пенсії за старістю (з 70 р.) та у випадку втрати працездатності» [2].

Що ж до досвіду у боротьбі з безробіттям на теренах сучасної України, то варто зазначити, що тут були організовані приватні бюро праці. У 1914-1917 рр. існували біржі праці, які були організовані міськими управами. Одна з таких установ була створена, наприклад, у Харкові. У цей час, для поліпшення стану безробітних, також почали практикувати добровільне страхування. Дослідник С. Попов прийшов до висновку, що до кінця XIX ст. не лише в Україні, а навіть у жодній європейській країні не було створено загальнодержавної системи допомоги безробітним [1, с. 355].

Стосовно охорони здоров'я та державної опіки в Україні, то є підстави стверджувати про те, що певні її елементи у вигляді благодійництва почали формуватися ще за часів Київської княжої держави – Русі.

Існує гіпотеза, що за князя Володимира Великого (імовірно у 996 р.) було видано «Устав Святого князя Володимира, крестившого Руськую

землю, о церковных судах», за яким доручалося духовенству й церковним установам здійснювати опікування й нагляд за лікарнями, лазнями, притулками для одиноких і встановлював для благодійних закладів «десятину». Було взято багато заходів: засновано училище для навчання убогих людей, богодільні, запроваджено народні свята, на яких влаштовували «годування» убогих, сиріт, вдів, бездомних, роздавалася щедра милостиня. Його наступник, князь Ярослав Володимирович продовжив батьківську справу та заснував сирітський притулок, де займався опікою та утриманням приблизно 300 юнаків [3].

Народними осередками милосердя у XVII ст. були благодійні заклади для поранених і старих воїнів Запорозької Січі. Для цього при монастирях – Печерському в Києві, Чернігівському, Лебединському монастирі поблизу Чигирини, при Левківському храмі біля Овруча – скрізь були засновані шпиталі для німечин, сирітські притулки, богодільні [3].

Стосовно формування на українських землях окремих елементів інституту опіки й представництва в період Речі Посполитої варто зазначити, що відповідно до Статуту 1588 р. представники шляхти, які обиралися до посольської ізби (найвпливовіша частина Вального сейму, що складалася із послів від земської шляхти), працювали без грошової компенсації – їм лише видавали кошти на покриття дорожніх витрат [4, с. 165]. Водночас у Статутах Великого князівства Литовського є окремі пункти, котрі регламентували захист вдів і сиріт, гарантували їм право на матеріальне забезпечення згідно з традицією середньовічного права [5].

Із входженням України-Гетьманщини до складу Московської держави в середині XVII ст. на її території з часом поширилися закони, запроваджені російськими царями. Так, із певною мірою умовності, можна стверджувати, що за Петра I було закладено основи майбутньої державної системи соціального забезпечення в Російській імперії. Ним було доручено Священному Синодові та державним адміністраціям приступити до «облаштування лікарень, богодільень, сирітських притулків, будинків для опіки незаконно народжених немовлят, для людей, що марно вештаються, та їм подібних» [3]. Так, у Російській імперії перший притулок для безпритульних дітей був заснований ще в 1706 р. в Холмово-Успенському монастирі біля Новгород-мирополитом Іовом. Перші притулки передбачали надання дітям даху, притулку і навчання ремеслу [6, с. 93].

Також у Морському статуті 1720 р. було закріплено пенсійне забезпечення військових, які залишили службу за станом здоров'я або за вислугою років. Пізніше цей статут поширили й на інші категорії населення – ремісників і службовців, які працювали на флоті. Було видано положення для сухопутних військ. Передбачено й виплати внаслідок втрати батька (тобто, годувальника) для вдів і сиріт [7, с. 59].

Значний вплив на розвиток соціальної політики в Україні справив кодекс малоросійського права «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р., що певний час діяв в окремих регіонах Лівобережної України, і який викорис-

товували в скороченому варіанті. Наприклад, у ньому, в 11 главі «О опекунах и их над сиротами опеках, також о нераздельном имени братов и сестер взрослых с недорослыми и о поделе между ними» регламентувалося питання опіки та піклування, було визначено порядок встановлення опіки над дітьми по батьківській та материнській лініях, а також – державної опіки та питання зміни опікуна та ін. [8, с. 203-215]. Попри помітне зосередження «Прав» на відносинах власності, є підстави стверджувати, що у них робився окремий акцент на малозабезпечені прошарки малоросійського (українського) суспільства, які потребували соціального захисту.

Новий етап розвитку права соціального забезпечення в Російській імперії (а відтак – на підвладних їй українських землях) розпочався за правління Катерини II, яка 1 вересня 1763 р. видала Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт [3], а в 1775 р. – закон, за яким у губерніях було створено прикази громадської опіки [9, с. 14].

За правління Миколи I 6 грудня 1829 р. було затверджено Статут про пенсії, який стосувався окремих категорій населення, зокрема військово-вслужбовців [7, с. 50].

Значні зміни в сфері пенсійної політики у Російській імперії сталися у 1901 р. Тоді були 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 передбачена відповідальність роботодавців, яка ґрунтувалася на цивільно-правових засадах. За цим законом роботодавець звільнявся від відповідальності у випадку наявності умислу чи грубої необережності потерпілого. У цьому випадку призначувана 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» та інші.

Дослідниця А. Гавловська, яка аналізувала проблему інституту опіки і піклування на українських землях у складі Російської імперії (1783-1917 рр.), зазначає, що вона вирішувалася в рамках юридичного поля «Свода законів Російської Імперії», зокрема в X томі кодифікації законів графа М. М. Сперанського. У ньому визначалося два види опіки та піклування: над «неповнолітніми» та «хворими» (безумними, божевільними, глухоніми та німими). Закон визначав вік неповнолітніх за трьома категоріями: від народження до 14 років; від 14 до 17 років і від 17 до 21 року. У ньому не давалося визначення малолітніх, хоча цей термін і використовувався [10, с. 44]. Варто зазначити, що за цим законом опікунство враховувало становий розподіл. Тобто, кожен стан мав свій орган опіки, хоча при цьому не було вказано, чи опікун і піклувальник мають бути з одного стану. Питаннями опіки

дітей-сиріт знатного дворянства займалися дворянські опіки, а питаннями «особових дворян та міських обивателів» – сирітський суд [10, с. 45].

Створити єдиний керівний орган, який би займався координацією діяльності в сфері соціального захисту, за часів Російської імперії, так і не вдалося. Тоді справами охорони здоров'я й опікування відало Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС). Єдиним його досягненням у цьому плані було заснування у 1916 р. Головного управління державної охорони здоров'я під керівництвом Г. Е. Рейна [11, с. 25].

Ситуація з єдиним органом соціальної політики не змінилася і після проголошення Української Народної Республіки. У цей період за аналогією з російським урядом було створено медико-санітарну управу (січень 1918 р.) в рамках діяльності Секретарства внутрішніх справ [12, с. 64].

Лише за гетьмана П. Скоропадського було вирішено створити окремих вищий виконавчий орган, який би зосереджено займався соціальною політикою. З цією метою 25 травня (за н.ст.) 1918 р. було створено перше Міністерство народного здоров'я й державної опіки (далі – МНЗДО) [13, с. 82], що було одним із важливих кроків гетьманського уряду в соціальній сфері. З цією метою було розроблено Закон «Про зміни в існуючих законах, які викликаються утворенням Міністерства Народного Здоров'я й Опікування» [14, 1-1зв.], в якому зазначалося, що до підготовки і введення в дію відповідного статуту МНЗДО, воно є вищим керуючим органом з усіх справ, які відносяться до охорони народного здоров'я й піклування в різних галузях державного та громадського управління. Крім того, зазначалося, що всі медико-санітарні й піклувальні, громадські і приватні інституції відтепер підлягали компетенції МНЗДО і всі розпорядження уряду відносно цих інституцій проводилися виключно через МНЗДО [14, 1]. На чолі МНЗДО впродовж усього існування держави П. Скоропадського був Всеволод Юрійович Любинський.

Повалення гетьманської влади у грудні 1918 р. призвело до певної реорганізації центральних та регіональних органів соціального забезпечення Наддніпрянської України, а також – до змін юридичних підстав їхньої діяльності. Уже 26 грудня 1918 р. урядом було видано Декларацію, де зазначалося «Постановою від 9 грудня Директорія відмінила всі закони і постанови гетьманського уряду в сфері робітничої політики» і відновлювала всі закони, скасовані Української Держави [15, с. 137].

Із приходом до влади Директорії профільне Міністерство, яке опікувалося питаннями здоров'я та соціального захисту населення, в УНР спочатку було збережене. Деяких змін зазнали лише назва (Міністерство народного здоров'я та опіки – далі МНЗДО) та структура міністерства. Відповідно до наказу нового уряду від 26 грудня 1918 р. було також призначено нового міністра народного здоров'я, яким став Борис Павлович Матюшенко [16, 2].

Окремою сторінкою історії правового регулювання соціального забезпечення в Україні є діяльність урядів Західноукраїнської Народної Республіки (відома після прийняття Акту Злуки 22 січня 1919 р. як Західна область Української Народної Республіки). Першим урядом Західноукраїнської Народної Республіки був Державний Секретаріат на чолі з Костем Левицьким у складі 14 секретарств, який, щоправда, на кінець листопада 1918 р. скоротився до 10 секретарств. Сформований законодавчим органом ЗУНР – Українською Національною Радою – Державний Секретаріат мав у своєму складі також окремі секретаріати, відповідальні за соціальне забезпечення окремих категорій населення: зокрема, праці і суспільної опіки (на чолі з Антіном Чернецьким), суспільного здоров'я (на чолі з Іваном Куровцем), публічних робіт (на чолі з Іваном Макухом) та інших. Водночас у ЗУНР було створено харчовий відділ, прирівняний до секретаріату, який очолив Степан Федак [17; 2, с. 517].

Серед діяльності урядових органів у плані соціального забезпечення населення ЗУНР – запровадження для міської бідноти, дітей, людей похилого віку дешевих або безкоштовних їдалень. Сільській і міській бідноті було виділено грошову допомогу. Значну продовольчу (зерно, цукор тощо) і грошову (5 млн. грн. для закупівлі картоплі) допомогу надав уряд УНР [18, с. 531]. Аналогічно уряди ЗУНР турбувалися про вирішення проблем галузі охорони здоров'я, забезпечення державних та військовослужбовців, про питання малоземелля та безземелля селянства тощо.

Проте, стверджувати про послідовну й узгоджену політику західноукраїнських органів з урядом другої УНР не доводиться. Надто це стало очевидним після підписання Симоном Петлюрою варшавських угод у квітні 1920 р. і фактичної денонсації об'єднання ЗУНР і УНР.

**Висновки.** Отже, маємо підстави стверджувати, що відсутність в українській правовій традиції поняття «соціальний захист» або ж «соціальне забезпечення» станом на 1917 р., ще не заперечує існування відповідних джерел права та інституцій, які здійснювали соціальну політику держави у цих напрямках. У цілому ж напрацювання теоретиків й істориків права, істориків та вчених інших профілів у частині дослідження права соціального забезпечення в Україні дають нам підстави стверджувати, що ця тема становить окремих науковий інтерес. Теоретичні розробки сучасних дослідників, історичні джерела та праці істориків відкривають можливість вивчити становлення права соціального забезпечення часів перших спроб новітнього українського державотворення.

Також варто зазначити, що незважаючи на чималі масив наукової літератури, усі вони висвітлюють лише окремі фрагменти соціального забезпечення. Тобто, на сьогоднішній день не існує єдиного комплексного дослідження, яке б було присвячено цьому важливому напрямку державної політики України тих часів.

## Список літератури:

1. Попов С. В. Безробіття, його сутність та історія боротьби з цим явищем / С. В. Попов // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 353-357.



2. Бісмарк і його політика. «Культуркампф» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://history.vn.ua/book/zarubzno/420.html>
3. Конспект лекцій «Право соціального захисту. Становлення і розвиток в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://readbookz.com/book/173/5550.html>
4. Єфремова Н. В. Інститут представництва (в політичному сенсі) в Статутах Великого князівства Литовського 1566 та 1588 рр. / Н. В. Єфремова // Актуальні проблеми держави і права: збірник наук. праць. – О.: Юридична література, 2009. – Вип. 49. – С. 159-167.
5. Статут Великого князівства Литовського 1588 года [Електрон. ресурс] / под. ред. О. Лицкевич. – Мн., 2002-2003. – Режим доступу: <http://starbel.narod.ru/statut1588.htm>
6. Пантюхина Е. Н. Социально-педагогическая защита детей-сирот в России / Е. Н. Пантюхина // Педагогика. – 2008. – № 6. – С. 93-99.
7. Надієнко О. І. Історико-правовий досвід пенсійного забезпечення в Україні (дореволюційний період) / О. І. Надієнко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2009. – № 2. – С. 56-66.
8. Права за якими судиться малоросійський народ / Упоряд. К. А. Вислобоков. – К., 1997. – 547 с.
9. Ступак Ф. Я. Прикази громадської опіки і системи охорони здоров'я: досвід діяльності / Ф. Я. Ступак // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Українознавство. – 2004. – № 8. – С. 14-17.
10. Гавловська А. Інститут опіки і піклування на українських землях, в складі Російської імперії (1783-1917 рр.): історико-правовий аспект / А. Гавловська // Вісник Львівського університету. – Серія: юридичні науки. – 2006. – Вип. 43. – С. 43-49.
11. Коник С. Державне управління охороною здоров'я в період Гетьманату та в добу Української Народної Республіки (1917-1920 рр.) / С. Коник, Я. Радиш // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 4. – С. 24-34.
12. Жванко Л. М. Основи політики Української Держави у сфері охорони здоров'я та соціального захисту населення (квітень-грудень 1918 р.) / Л. М. Жванко // Київська старовина. – 2006. – № 2. – С. 63-75.
13. Держархів Харківської обл., ф. 304, оп. 1, спр. 3458, 56 арк.
14. ЦДАВО України, ф. 1035, оп. 1, спр. 24, 13 арк.
15. Андрусишин Б. І. У пошуках соціальної рівноваги. Нарис історії робітничої політики українських урядів революції та визвольних змагань 1917-1920 рр. – К.: Федерація професійних спілок України, 1995. – 192 с.
16. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 2, спр. 1, 63 арк.
17. Гай-Нижник П. П. Формування органів державної влади та управління ЗУНР (1918-1920 рр.) / П. П. Гай-Нижник // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – К., Українське агентство інформації та друку «Рада», 2009. – Вип. XXIII. – С. 326-348.
18. Гай-Нижник П. П. Державотворчий процес у Західноукраїнській Народній Республіці / П. П. Гай-Нижник, В. Ф. Солдатенко // Історія державної служби в Україні. У 5 т. – К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – С. 509-543.

**Колосова О.А.**

Черкаський факультет

Національного університету «Одеська юридична академія»

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

### Аннотация

Статья посвящена исследованию процесса становления и формирования социальной политики на территории Украины. Автор уделяет внимание и отечественному, и зарубежному опыту в этой области. Акцентирует внимание на периоде национально-освободительной борьбы украинского в эпоху революции 1917-1921 годов. Именно в этот период начал функционировать отдельный специализированный орган власти, который непосредственно отвечал за социальную защиту граждан Украины.

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

**Kolosova O.A.**

Cherkassy Faculty of

National University "Odessa Law Academy"

## SOCIAL POLICY IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS OF FORMATION AND DEVELOPMENT

### Summary

This article is devoted to the research of the process of development and formation of social policy in Ukraine. The author pays attention to both domestic and foreign experience in this field. The author focuses on the period of the national liberation struggle of Ukrainians during the revolution of 1917-1921 years. At this particular period, a separate specialized governing institution that was directly responsible for the social protection of citizens of Ukraine began to operate.

**Keywords:** social policy, legal security, social security, social protection.