

УДК 349.23

Г. О. Яковлева
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЕТАПІВ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СФЕРИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

На сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку України особливого значення набуває сфера соціального забезпечення населення країни. Тому загострюється проблема дослідження шляхів удосконалення законодавства, що спрямоване на регулювання зазначеної сфери суспільних відносин. Зауважимо, що для визначення шляхів удосконалення тієї чи іншої сфери належного дослідження потребує історичний досвід, адже, як слушно підкреслює Г. Атаманчук, освоєння історичного досвіду особливо актуальне саме в переломні періоди, оскільки під час вибору напрямів і шляхів руху в майбутнє, нових форм і механізмів життєдіяльності вкрай важливо не помилитися в тому «фундаменті», тих вихідних засадах, тій опорній точці, з яких і на яких передбачається вести подальше творення [1, с. 8].

Дослідженню окремих історичних етапів становлення й розвитку сфери соціального забезпечення присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як О. Білорус, В. Геєць, Б. Губський, Ю. Зайцев, В. Куценко, Е. Лібанов, Б. Сташків, В. Андріїв, С. Прилипко, Л. Лазор, І. Лукінов, Д. Лук'яненко, Ю. Пахомов, А. Поручник та інші. Однак умови сьогодення та необхідність реформування сфери соціального забезпечення по-новому актуалізують проблему дослідження історичних етапів її становлення та розвитку. Саме тому **мета статті** – дослідити історію становлення та розвитку сфери соціального забезпечення.

Починаючи виклад основного матеріалу, слід зазначити, що перші «паростки» соціального забезпечення з'явилися ще в епоху неоліту. Первісні люди, які жили на території сучасної України, перейшли до відтворювальних форм господарської діяльності – скотарства й землеробства – і почали поступово осідати на землях, значно зроста продуктивність праці, яка стала економічно вигідною. Сформувався умови для майнового розширення членів общини, розкладу первіснообщинного ладу й виникнення держав. Община могла собі дозволити утримання старих; зроста народжуваність дітей; зменшилася кількість убивств неповноцінних немовлят; поступово змінювалося ставлення до вдов [2]. Таким чином, саме в зазначений час з'являються перші згадки про наявність відповідної допомоги найбільш вразливим членам общин. Однак, незважаючи на

вказаний вище факт, деякі фахівці стверджують, що історія соціального забезпечення в Україні почалась у 911 і 945 роках, коли київськими князями Олегом та Ігорем було прийнято один із перших актів соціального забезпечення, який мав назву «Про порятунок полонених», де передбачалося зобов'язання сторін про викуп полонених і повернення їх на батьківщину. Крім того, цей закон запроваджував відповідну соціальну допомогу полоненим [3].

Першим соціальним законом, у якому пропонувалася соціальна програма, була «Руська Правда», що датується IX – поч. X століття. Однак більшість дослідників пов'язують «Найдавнішу правду» з ім'ям Ярослава Мудрого (роки правління – 1019–1054) [4, с. 61]. Гідним наступником свого батька став Володимир Мономах. За період його правління (1113–1125 рр.) продовжується створення на базі церков і монастирів благодійних закладів для немічних і сиріт. Посилилась організаційна діяльність різних установ і організацій щодо вдосконалення форм підтримки соціально вразливих верств населення [5].

Слід зазначити, що протягом XII–XVI ст. суттєвих змін у сфері соціального забезпечення не відбувалося. Воно проявлялось у формі соціальної опіки, яка надавалася церквами чи будь-якими іншими приватними благодійними організаціями. Слід зазначити, що соціальна допомога надавалась у вигляді життєво важливих продуктів, тому що грошовий обіг був дуже слабо розвинений. Однак, незважаючи на відсутність «розслідування» нужди прохача, милостиня досягала своєї мети. Голодний не брав будівельних матеріалів, а погорілець, якщо не був голодний, не просив хліба. Допомога була різноманітною й відповідає справжній нужді [6]. Проте слід зазначити, що вказаний період характеризується високим рівнем жебрацтва.

У середині XVII ст., згідно з «розламами» території історичної Польщі, більша частина України приєдналася до Російської імперії. Унаслідок назрівання низки соціальних проблем органи влади почали усвідомлювати обмеженість церковної опіки та приватної благодійності. Розпочався пошук нових підходів і нового розуміння соціальної проблематики як складової частини відповідного рівня державного функціонування

[7, с. 360]. Під час панування дому Романових виявляються безперечні ознаки зосередження справи піклування в центральних державних установах, у зв'язку з чим слід згадати видання в 1649 р. уложення, у якому було встановлено повсюдний у державі збір грошей на викуп полонених. В. Собченко відмічає, що погляди на суспільне піклування, які починають переважати в той період, порівняно з тими, за якими милостиня роздавалася всім жебракам, поза сумнівом, являють собою значний крок уперед, оскільки в них відображається не одне лише прагнення благодійника врятувати свою душу богоугодною справою, але й принести суспільну користь, посприяти поліпшенню життя в державі. Справа добродійності переходить у справу суспільного піклування, хоча суспільним піклуванням у той період, як і раніше, продовжують переважно займатися представники духовництва під патронатом царів. Воно все ще викликане особистим рішенням, радше прагненням до особистого вдосконалення й виконання релігійних указівок, ніж до устрою системи піклування [8, с. 219].

Суттєвий вплив на розвиток сфери соціального забезпечення здійснив Петро I, за час правління якого було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, що були спрямовані на те, щоб докорінно змінити систему захисту й допомоги злиденним. Людину стали розглядати з позицій її трудової вартості. Відбувається активізація політики боротьби з професійним жебрацтвом, зростає роль держави в соціальному захисті, розширюються заходи, спрямовані на вилучення монастирських земель. Органом контролю за знедоленими став Монастирський приказ, який висилав жебраків до місць приписки, примусово віддавав на роботи. Милостиня як така не заборонялася: гроші можна було віддати в богадільню, притулок. Старостам сіл і соцьким дозволялося збирати жебракам на хліб і одяг [2, с. 113]. Крім того, Петро I доручив державним адміністраціям облаштувати лікарні, богадільні, сирітські притулки, будинки опіки для незаконнонароджених немовлят, для людей, що вештаються, і под. [9, с. 457].

Після правління Петра I систему соціального забезпечення на новий щабель підняла Катерина II, видавши 1 вересня 1763 р. Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт, а в 1775 р. вона встановила державну систему опіки «для всіх цивільних верств», що охоплювала народні школи, сирітські будинки, аптеки, шпиталі, будинки для уражених невиліковними хворобами, для божевільних, виправлення аморальних. Н. Болотіна зазначає, що в цей час значно розширилося розуміння соціальних справ; по суті, було закладено підвалини соціальної політики. Для цих справ виділялися кошти, надавалися права містам, поселенням і приватним особам

створювати такі заклади, особисто жертвувати нужденним [10, с. 76].

Із другої половини XIX ст. через суттєві зміни в соціально-економічному житті спостерігалось піднесення благодійності, яке характеризувалося підвищенням соціальної активності, розмаїттям організаційних форм і напрямів застосування, соціальним пріоритетом і особистими прагненнями благодійників. Особливо це стосувалося нової активної сили суспільства – підприємців. Бурхливий розвиток підприємницької діяльності, зростання промислового виробництва зумовлювали необхідність створення законів, спрямованих на регулювання трудових правовідносин. Однак за відсутності української державності на всій її території набувають чинності норми права, визначені та закріплені в законах Російської імперії. У цей період зароджується нова концепція соціального забезпечення, яка базувалася на колективній відповідальності суспільства за утримання безробітних, вдів, сиріт і людей похилого віку. Серед перших введених програм були базові рівні захисту умов праці та колективні програми компенсації травмованим робітникам або їх сім'ям [11, с. 100].

Законом про винагороду потерпілих робітників на всіх промислових підприємствах унаслідок нещасних випадків, прийнятим у 1903 р. в Росії, призначалася компенсація у зв'язку з каліцтвом, яка називалася пенсією. Але на той час ще не встановлювалися пенсії за віком, у разі втрати годувальника, у разі інвалідності за загальним захворюванням. Законом здебільшого встановлювалося не право робітника на матеріальне утримання, а відповідальність роботодавців (роботодавець звільнявся від виплат, якщо робітник отримував травму навмисно чи внаслідок власної недбалості, необережності) [5]. Пізніше з'явилося державне соціальне страхування, законодавче забезпечення якого реалізовувалося через низку законів, прийнятих Третьою Державною Думою в 1912 р. Ці закони передбачали страхування робітників від нещасних випадків на виробництві, забезпечення на випадок хвороби, появу інституційного забезпечення (ради та заклади у справах страхування робітників) [5].

Отже, характерною особливістю зазначеного вище періоду стало те, що в той час починає зароджуватися державне соціальне страхування, яке проявлялось у вигляді страхування робітників від нещасних випадків на виробництві, забезпечення на випадок хвороби тощо. Також слід зазначити, що, незважаючи на активне правове регулювання зазначеної сфери, фінансове забезпечення здійснювалося як благодійність, а допомога бідним стала популярною серед заможних людей.

Наступним важливим етапом розвитку сфери соціального забезпечення став період після революції 1917 р. Протягом 1917–1921 рр. було

прийнято цілу низку нормативно-правових актів, які були спрямовані на регулювання сфери соціального забезпечення (декрети «Про встановлення однакових норм соціального забезпечення інвалідів праці і війни» від 27 жовтня 1919 р.; «Про соціальне забезпечення робітників і службовців та членів їхніх сімей» від 21 січня 1921 р.; «Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею» від 15 листопада 1921 р.; «Про пенсії особам, які мають особливі заслуги перед робітничо-селянською революцією» від 16 липня 1920 р. та багато інших). Характерною особливістю зазначеного періоду стало те, що протягом такого короткого проміжку часу було прийнято велику кількість нормативно-правових актів (понад 100 соціальних декретів), спрямованих на регулювання сфери соціального забезпечення. Досягненням того часу, на думку Н. Болотіної, було скасування стягнення внесків на соціальне страхування для всіх підприємств і установ (окрім приватних роботодавців) і встановлення порядку прямого кошторисного фінансування соціального забезпечення. Державне соціальне забезпечення робітників і службовців стало здійснюватися через соціальне страхування за рахунок внесків підприємств [10].

Наприкінці 1922 р. був утворений СРСР, а в 1924 р. було прийнято Конституцію СРСР, за якою творення основних законів про працю й охорону здоров'я було віднесено до відання СРСР. Із метою створення єдиних для всієї країни норм і умов забезпечення поширилася практика прийняття загальносоюзних нормативних актів у сфері соціального забезпечення. Так, 28 серпня 1925 р. ЦВК і РНК затвердили перший загальносоюзний закон про пенсії за соціальним страхуванням – Положення про забезпечення в порядку соціального страхування інвалідів праці та членів сімей померлих або безвісно відсутніх застрахованих та інвалідів праці [2, с. 192]. Із 1932 р. пенсійне страхування охопило працівників усіх галузей виробництва. Від цього моменту й до липня 2011 р. на основі досвіду системи соціального страхування Бісмарка пенсійний вік залишався незмінним (55 років для жінок і 60 років – для чоловіків) [12].

Після Другої світової війни у сфері соціального розвитку в УРСР були досягнуті такі здобутки: істотне покращення санітарно-епідемічного благополуччя населення, повна ліквідація експлуатації, безробіття, неписьменності, подолання наслідків німецько-фашистської окупації. За роки радянської влади в Україні були створені системи соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я тощо [13]. У 50-ті роки ХХ ст. завершилося створення системи соціального забезпечення робітників і службовців. 5 лютого 1955 р. Президія ВЦРПС затвердила Положення про поря-

док призначення й виплати допомог за державним соціальним страхуванням. 14 липня 1956 р. Верховною Радою СРСР прийнято Закон СРСР «Про державні пенсії», який набув чинності з 1 жовтня 1956 р. Рада Міністрів СРСР Постановою від 4 серпня 1956 р. затвердила Положення про порядок призначення й виплати державних пенсій. Після їх прийняття були визнані такими, що повністю або частково втратили чинність, близько 1000 попередніх нормативних актів СРСР і союзних республік про пенсійне забезпечення. Закон 1956 р. об'єднав усі основні види пенсій і встановив єдині правила й порядок їх призначення та виплати [2, с. 195].

Наступним дуже важливим етапом розвитку сфери соціального забезпечення стало прийняття Конституції СРСР 1977 р., а згодом – Конституції УРСР 1978 р. Була сформована єдина державна система соціального забезпечення. Крім того, слід зазначити, що в Конституції 1977 р. були закріплені всі відомі нам види соціальної допомоги. Протягом наступних трьох років відбувалося підвищення соціального забезпечення колгоспників, учасників Великої вітчизняної війни, інвалідів війни першої та другої груп, інвалідів із дитинства [12, с. 16].

Таким чином, узагальнюючи розвиток сфери соціального забезпечення за часів СРСР, слід погодитися з думкою В. Собченко, що на момент розпаду СРСР в Україні мала місце досить розвинена державна система соціального забезпечення, яка охоплювала всі верстви населення, гарантуючи для них певні соціальні стандарти. При цьому важливою складовою частиною цієї системи було державне соціальне страхування, яке передбачало те, що всі підприємства й установи в обов'язковому порядку сплачували за робітників і службовців, що в них працювали, страхові внески, тобто мало місце обов'язкове соціальне страхування. Страхові внески, що сплачувалися в зазначеному порядку, зосереджувалися в бюджеті державного соціального страхування, який був частиною державного бюджету [8, с. 219; 14].

Після набуття Україною статусу незалежної держави й обрання курсу на європейську інтеграцію перед молодією країною постала ціла низка проблем у сфері соціального забезпечення, і всі вони потребували негайного вирішення. Це було пов'язано з тим, що радянська система соціального забезпечення була не в змозі відповідати сучасним реаліям. Саме тому для закріплення на належному правовому рівні нових підходів до здійснення соціального захисту громадян, визначення пріоритетів у реформуванні цієї системи Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. № 3758-ХІІ було схвалено Концепцію соціального забезпечення населення України [15]. Концепцією було зафіксовано базові принципи ре-

організації та розвитку соціального страхування як складової частини системи соціального захисту [15; 16].

Згодом, протягом двадцяти років, було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання сфери соціального забезпечення; велика кількість таких актів стала однією з причин формування нової галузі права – права соціального забезпечення. Зазначений період також характеризується запровадженням нових видів соціального страхування, таких як загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності, соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням. Крім того, у зазначений період починає активно формуватися та розвиватися сфера недержавного соціального забезпечення, а також сфера медичного соціального страхування.

Останній етап розвитку сфери соціального забезпечення, який, на нашу думку, обов'язково слід виділити, починається із 2014 року, коли держава була не готова допомагати біженцям, особам, які через бойові дії залишилися не лише без даху над головою, але й без засобів для існування. Недією виявилася сфера соціального забезпечення дітей-сиріт, а також учасників бойових дій, які стали інвалідами, і т. д. Саме тому перед державою стоїть нагальна потреба удосконалення сфери соціального забезпечення й адаптації її до тих соціально-політичних умов, у яких опинилась Україна в останні декілька років.

Таким чином, узагальнюючи все вказане в цьому науковому дослідженні, можемо стверджувати, що система соціального забезпечення в Україні пройшла довгий шлях свого становлення та розвитку, починаючи від епохи неоліту (у формі допомоги общин малозабезпеченим особам) і закінчуючи створенням недержавних фондів соціального страхування та формуванням окремої галузі права – права соціального забезпечення. Проте зазначимо, що сфера соціального забезпечення все ще перебуває на шляху розвитку, адже зараз відбувається активний перехід від соціального забезпечення радянського зразка до адресного соціального захисту, що має відповідати вимогам сьогодення.

Література:

1. Атаманчук Г. Теория государственного управления: курс лекций / Г. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Сташків Б. Теорія права соціального забезпечення: [навч. посіб.] / Б. Сташків. – К.: Знання, 2005. – 405 с.
3. Злупко С., Радецький І. Людський потенціал, зайнятість і соціальний захист населення в Україні / С. Злупко, І. Радецький. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2001. – 192 с.
4. Стопчак А. Історичні аспекти виникнення та еволюції соціального захисту населення в Україні / А. Стопчак // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 1. – Т. 1. – С. 60–64.
5. Фурман А. Історія соціальної роботи: навч. інструментарій / А. Фурман, М. Підгурська. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Psis/2010_4/furman_p.pdf.
6. Павлюк В. Соціальна політика: [навч. посіб.] / В. Павлюк, М. Приступа, В. Старцун. – Хмельницький: ХНУ, 2006. – 214 с.
7. Сімкіна О. Основні засади та історичні етапи становлення й розвитку соціального забезпечення (на прикладах країн Європи та України) / О. Сімкіна // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 357–364.
8. Собченко В. Історико-національні етапи розвитку соціального захисту населення / В. Собченко // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 4. – С. 216–229.
9. Грушевський М. Історія України-Руси / М. Грушевський. – К., 1996. – 832 с.
10. Болотіна Н. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Болотіна. – К., 2005. – 381 с.
11. Денисенко Т. Становлення та розвиток системи соціального захисту населення в Україні / Т. Денисенко // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 33. – С. 96–103.
12. Підлипна Р. Основні засади та історичні етапи становлення і розвитку соціального страхування / Р. Підлипна // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Вип. 11. – Ч. 1. – 2015 р. – С. 14–17.
13. Дубич К. Соціальне забезпечення в Україні: особливості управління в радянський повоєнний період історії / К. Дубич // СОЦІОПРОСТІР: [міждисцип. зб. наук. пр. з соціол. та соціал. роботи]. – 2012. – № 3. – С. 74–79.
14. Александров І. Державне соціальне страхування робітників і службовців / І. Александров. – К.: Знання, 1977. – 482 с.
15. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України: Постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 31.
16. Возгіна Т. Генеза розвитку законодавства про соціальне забезпечення / Т. Ю. Возгіна // Порівняльно-аналітичне право: електрон. фахове наук. видання. – 2013. – № 3-2. – С. 172–174.

Анотація

Яковлева Г. О. Характеристика основних етапів становлення та розвитку сфери соціального забезпечення. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених досліджено основні історичні етапи становлення та розвитку сфери соціального забезпечення. Доведено, що система соціального забезпечення в Україні пройшла довгий шлях свого становлення та розвитку, починаючи від епохи неоліту (у формі допомоги общин малозабезпеченим особам) і закінчуючи створенням недержавних фондів соціального страхування та формуванням окремої галузі права – права соціального забезпечення. Наголошено, що сфера соціального забезпечення продовжує розвиватися та вдосконалюватися, що насамперед пов'язано з постійним розвитком суспільства та держави.

Ключові слова: соціальне забезпечення, допомога, підтримка, розвиток, соціальна політика, компенсація.

Аннотация

Яковлева Г. А. Характеристика основных этапов становления и развития социального обеспечения. – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых исследованы основные исторические этапы становления и развития сферы социального обеспечения. Доказано, что система социального обеспечения

в Украине прошла долгий путь своего становления и развития, начиная от эпохи неолита (в форме помощи общин малообеспеченным лицам) и заканчивая созданием негосударственных фондов социального страхования и формированием отдельной отрасли права – права социального обеспечения. Отмечено, что сфера социального обеспечения продолжает развиваться и совершенствоваться, что связано с постоянным развитием общества и государства.

Ключевые слова: социальное обеспечение, помощь, поддержка, развитие, социальная политика, компенсация.

Summary

Yakovlieva H. O. Characteristics of the main stages of the formation and development of the social welfare area. – Article.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars studied the basic historical stages of formation and development of social security. Proved that the social security system in Ukraine has come a long way of its formation and development, from the Neolithic (in the form of assistance to indigent communities), ending with the creation of private social security funds and the formation of a separate branch of law – the right to social security. Emphasized that social security continues to constantly evolve and improve, which is primarily due to the ongoing development of society and the state.

Key words: social security, assistance, support, development, social policy, compensation.