

УДК 349 (477)

Юлія Ткаченко,*аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін,
господарського та трудового права**Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ІСТОРИЧНИЙ ЕКСКУРС

Автор з використанням історичного методу дослідження здійснює ретроспективний аналіз участі державних утворень, що поширювали свою владу на більшість українських земель, у соціально-забезпечувальних відносинах за часів середньовіччя та нового часу (до середини 19 століття). Вивчається специфіка функцій держави у сфері соціального захисту в часи Київської Русі, польсько-литовської держави, Московського царства, Російської імперії; особливості правового регулювання системи соціального забезпечення, в якому поєднувалися намагання зберегти феодальний лад у суспільстві та почати запроваджувати елементи соціального захисту власних громадян.

Ключові слова: соціальне забезпечення, історія розвитку, соціальний захист, державна політика, роль держави.

Постановка проблеми. Формуванню визначального становища державних інституцій у сфері соціального забезпечення передували тривалий історичний розвиток, що загалом логічно: на різних етапах цивілізації держава по-різному сприймала свою роль у соціальній підтримці, соціальному забезпеченню власного населення. Період середніх віків та нового часу характеризується зародженням та становленням системи соціального забезпечення; розвивається, видозмінюється роль держави в цьому процесі. Отже, вивчення історичного генезису та формування системи соціального забезпечення, специфіки функцій влади в цьому процесі в тому числі, дасть змогу глибше зрозуміти природу поточних проблем, виокремити недоліки правового регулювання в системі соціального захисту населення України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання, пов'язані з дослідженням історичного розвитку системи соціального забезпечення, розглядалися в роботах В. М. Андрієва, М. Д. Бойко, К. В. Гончарової, Т. З. Герасимів, О. Ю. Дрозда, М. І. Іншина, О. Л. Кучми, О. В. Макарова, О. В. Москаленко, П. Д. Пилипенка, С. М. Прилипка, О. І. Процевського, С. М. Синчук, Б. І. Сташків, О. В. Тищенко, Г. І. Чанишевої, Н. М. Хуторян, Р. І. Шабанова, М. М. Шумила, О. М. Ярошенка та ін. Водночас такі дослідження в основному здійснювалися в розрізі становлення різних видів соціального захисту, а не функцій, ролі держави в цьому процесі, що зумовлює актуальність даної статті.

Мета статті – вивчення ролі, функцій держави у сфері соціального забезпечення на певному історичному етапі з найдавніших часів до першої половини 19 століття.

Виклад основного матеріалу. Зародження української державності традиційно пов'язують із часами Київської Русі, коли під владою київського князя були об'єднані чисельні слов'янські племена. Соціальна підтримка нужденних як одна із християнських

цінностей хоча й мала місце, проте мала несистемний характер, залежала від особистої волі, власної ініціативи князя. Як зазначають дослідники, найпоширенішими були три форми княжої благодійності: 1) роздавання милостині; 2) харчування при княжому дворі; 3) розвезення продуктів для злидарів [1, с. 581]. Подібна благодійність більшою мірою базувалася на неформалізованих звичаях, була правом, а не обов'язком правителя.

Серед нормативних актів того часу варто виділити статут (закон) князя Володимира Великого від 996 року, яким було доручено церковним структурам та духовенству здійснювати опікування і нагляд за лікарнями, лазнями, притулками для самотніх осіб; встановлено для благодійних закладів «десятину»; запроваджено народні свята, на яких годували нужденних та подавали їм милостиню [2, с. 60]. Іншим прикладом правового акта, що містив статті соціального спрямування, є пам'ятка юридичної думки України-Русі «Руська Правда», низка статей якої була присвячена питанню соціального захисту прав дітей та вдів.

Досліджуючи механізм соціальної допомоги на українських землях у польсько-литовську добу, Л. О. Рощина у своїх працях згадує чотири форми допомоги: церковно-монастирську, світську (приватну), общинну та державно-муніципальну [3, с. 118]. Держава як регулятор суспільних відносин встановлювала певні пільги своїм громадянам, які можна назвати елементами соціальної підтримки. Так, «Устави на волоки» (закон Великого князівства литовського від 1557 року) передбачав тимчасове звільнення від оподаткування за певних несприятливих обставин – хвороби годувальника, пожежі, відсутності продуктів харчування тощо [4]. Іншим прикладом може бути стаття 57 Литовського статуту 1588 року, положення якої передбачали можливість призначення бідній (убогій) людині безкоштовного адвоката [5, с. 209]. Також законодавство передбачало надання певної допомоги особам

із фізичними недоліками (глухота, німота, сліпота, відсутність кінцівок і т. д.). Звичайно, подібні речі навряд чи можна назвати соціальним забезпеченням у сучасному вигляді, проте вони все ж таки передбачали певні юридичні механізми полегшення, вирішення несприятливих життєвих ситуацій людей.

Варто зазначити, що епоха середніх віків загалом характеризується мінімальним обсягом функцій держави в соціальній та матеріальній підтримці населення. Присутні лише поодинокі випадки прийняття нормативних актів, якими надаються певні соціальні блага на регулярній основі. Так, згідно зі статтею 193 Судебнику царя Федора Івановича 1589 року смерть чоловіка (втрата годувальника) бездітній вдови була підставою повернення їй приданого та щорічної виплати так званого «політного» – грошових коштів у розмірі 2 гривні на рік [6]. За своєю правовою природою така виплата хоч і має схожість зі своєрідною компенсацією за роки заміжжя, проте, на нашу думку, за змістом, регулярністю здійснення за юридичною суттю є пенсією у зв'язку зі втратою годувальника.

Подальший розвиток феодалних відносин у Московському царстві в 17 столітті характеризувався тенденцією закріплення феодалної власності, захисту прав службовців та військових у тому числі і за допомогою соціальних норм. Грамотою від 31 березня 1649 р. московський цар Олексій Михайлович заборонив місцевій владі виселяти стрілецьких, пушкарських і козацьких дружин із будинків їхніх чоловіків, які загинули на війні або потрапили в полон [7, с. 12]. Соборне уложення 1649 року передбачало запровадження інституту «прожитку», що, по суті, було додатковою юридичною можливістю користуватися доходами від помість та земель визначеному колу осіб. Зокрема, таку можливість мали вдови та дочки загиблих дворян. Іншою підставою отримання прожитку була відставка від служби дворянина (боярина, думного дяка, стряпчого та ряду інших службовців) по старості чи внаслідок поранення [8]. Вищезгадані елементи системи соціального забезпечення мало надзвичайно обмежене коло осіб, на яких поширювалися відповідні гарантії. Нормативне закріплення отримали опосередковано, в контексті вирішення більш значних за обсягом регулювання питань спадкоємства та виникнення (зміни, припинення) права власності.

Свою соціальну функцію на кінець 17 століття московська держава вбачала в закріпленні панівного положення окремих верств населення, які в тому числі могли претендувати на додаткові соціальні блага. Демонструючи класовий підхід у соціальних відносинах, держава залишала поза своїм регулюванням (відповідно, поза підтримкою з державної чи місцевої казни) соціальну підтримку найбільш чисельного прошарку населення – селян та наймитів. Таким чином, у разі фізичної непрацездатності вони повністю залежали від милостині чи благодійництва свого господаря чи церкви.

Перехід більшої частини українських земель під контроль Російської імперії зумовлює зменшення ролі релігійних інституцій в соціальній підтримці нужденних; активізацію діяльності держави в цій площині, в тому числі втручання в діяльність церкви, використання її доходів, матеріальної бази в інтересах централізованої державної соціальної політики. Так, Петро I своїм указом від 08 червня 1701 року зобов'язав приймати (направляти) в монастирські богадільні жебраків, хворих та престарілих, які не можуть самостійно ходити та збирати милостиню, а на десять хворих виділяти одного здорового, який їх доглядатиме. Крім того, хворих слід лікувати, і з цією метою, для оплати праці лікарів та купівлі ліків виділяти кошти з Патріаршої домової скарбниці [9, с. 109-110]. Іншим прикладом є прийнятий згодом указ, яким наказано не проводити нових підстригань у монахи, а на місця, які будуть звільнятися, брати на утримання скалічених солдат. Звичайно активізація діяльності держави в соціальній сфері є важливим та логічним кроком її цивілізаційного розвитку; водночас у контексті захоплених російською владою українських земель не останню роль в активізації соціальної політики московської держави зіграло бажання влади зруйнувати існуючу на теренах України систему соціальної опіки, зменшити вплив церкви в цій сфері в тому числі шляхом позбавлення її земель та доходів.

Початок 18 століття характеризувався розширенням підстав та можливостей окремих соціальних груп отримувати від держави допомогу на регулярній основі. У прийнятому в 1720 році Морському статуті містяться перші формування засад пенсійного забезпечення по старості та скалічених моряків, а також вдов, дітей – у разі смерті військовослужбовця. [10]. З часом зазначені пенсійні гарантії були поширені і на військових інших родів військ, окремих категорій вільнонайманих працівників оборонних підприємств, була додатково додана можливість також отримувати пенсію за вислугу років.

Розвиваючи, доповнюючи соціальні гарантії для осіб, зайнятих у сфері військової чи державної служби, діаметрально інший підхід влада здійснювала по відношенню до нужденних, пропагуючи державну зневагу до найбільш вразливих верств населення. Першопричиною бідності, жебрацтва в першій половині 18 століття держава визначила небажання працювати, тому власну функцію у подоланні, зменшенні цього соціального зла держава вбачала в потребі диференціації жебраків на працездатних та непрацездатних: перша категорія відправлялася на примусову працю, друга – на довічне утримання до соціальних закладів. Про жодну можливість отримання від держави якоїсь матеріальної підтримки не йшлося; навіть більше – влада ввела штрафи для тих, хто подавав милостиню, а також для поміщиків, вотчинників, у віданні яких перебували здорові жебраки. Стосовно останніх покарання були ще більш суворішими – биття батогами, таврування, каторжні роботи і т. д.

Активна боротьба влади з жебрацтвом, прагнення запобігти цьому явищу зумовила необхідність функціонування як контролюючих органів у цій сфері, так і побудови, ефективного управління системою соціальних закладів. З'являються спеціальні органи контролю в цій справі, наприклад Монастирський приказ (згідно з указом царя від 1712 року) був уповноважений висилати волоцюг до місць їх приписки. Досить широкі повноваження делеговано поліції як одному із суб'єктів соціальної політики, що опікується жебраками, бідняками, хворими, каліками та іншими малозабезпеченими особами (глава 10 Регламенту або статуту головного магістрату [11]). У якості соціальних та лікувальних інститутів функціонували гамівні та прядильні будинки, шпиталі, сирітські заклади, що повинні бути побудовані в кожній губернії за рахунок місцевих коштів.

Постійний брак фінансування, зловживання посадовців на місцях, неефективне управління зумовили низьку якість соціальної підтримки, що надавалася нужденним. виправленню цієї ситуації мав сприяти указ Катерини II від 07 листопада 1775 р. «Учреждение для управления губерний», який передбачав створення спеціальних органів – установ громадської опіки. Ці установи очолювалися цивільним губернатором, опікувалися питанням функціонування досить широкої мережі соціальних закладів – лікувальних закладів, робітничих сирітських будинків, шкіл, виправних установ, богадільнь тощо. Такий широкий спектр повноважень, наданих одному органу, свідчив про нерозуміння владою своєї соціальної функції в суспільстві, залишковий принцип функціонування соціальної сфери. Позитивні зрушення відбулися після передачі установ громадської опіки під юрисдикцію Міністерства поліції (згодом – Міністерства внутрішніх справ), що сприяло покращенню фінансування та, відповідно, якості соціальних послуг.

Окрім регулювання ситуації з малозабезпеченими верствами населення, розвивається і пенсійне законодавство. Зокрема, йдеться про затвердження імператором Миколою I 6 грудня 1827р. «Статуту про пенсії та одноразові допомоги» – по суті, першого систематизованого акта в цій сфері [12]. Цим статутом передбачено три принципові умови пенсійного забезпечення. По-перше, виплата пенсій та допомог повинна здійснюватися з Державного казначейства, якому для цих цілей перераховувалися всі пенсійні накопичення; по-друге, розмір пенсії повинен визначатися не по окладу зарплати, а по окладу пенсій цивільних службовців, встановленому відповідно до їх посад; по-третє, вдовам та сиротам цивільних службовців повинно бути гарантовано пенсійне забезпечення [13]. Водночас цей правовий акт є спеціальним законодавством, яке встановлює пенсійні гарантії знову ж таки обмеженому колу осіб. Натомість абсолютна більшість населення країни залишається поза межею даного соціального блага, що свідчить про суб'єктивізм та обмеженість соціального забезпечення в зазначений історичний відтинок часу.

Проведений нами ретроспективний аналіз історичного розвитку системи соціального забезпечення та ролі, функцій держави в цьому процесі засвідчив, що цьому процесу властивий цивілізаційний поступ, поступова зміна соціальної політики держави разом зі зростанням цінності життя людини, її прав та свобод, у тому числі права на соціальне забезпечення. На історичному відтинку часу з найдавніших часів до першої половини 19 століття можна виділити два етапи цього процесу: 1) дистанціювання участі держави від регулювання соціально-забезпечувальних відносин (давні часи – I половина 16 ст.). Цей етап характеризується невизнанням державою потреби системної підтримки окремих верств населення. Соціальна підтримка нужденних носила періодичний характер, залежала від особистої волі, власної ініціативи князя; базувалася на неформалізованих звичаях; 2) зародження та становлення соціальної функції держави (II половина 16 – I половина 19 ст.). На даному етапі держава як регулятор суспільних відносин встановлювала певні пільги своїм громадянам, які можна назвати елементами соціальної підтримки. З часом система цих пільг розвивається, окремі з них набули постійного характеру (майнова підтримка військових, службовців на випадок старості, інвалідності, поганого стану здоров'я, допомога їхнім сім'ям у разі смерті годувальника), проте це отримувало обмежене коло осіб, на яких поширювалися відповідні гарантії (не включали селян та наймитів). У подальші історичні періоди роль держави в системі соціального забезпечення постійно видозмінювалася, удосконалювалася. Водночас вплив окремих негативних тенденцій, започаткованих у цей період (мінливість законодавства, постійний дефіцит бюджету видатків на соціальні цілі, недосконалість державного управління сферою соціального забезпечення, соціальна несправедливість та нерівність, популізм та неринкові методи регулювання соціальної політики) відчувається і в наш час.

Список використаних джерел:

1. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник / Б. І. Сташків. – Чернівці : ПАТ "ПВК "Десна", 2016. – 692 с.
2. Стопчак А. Ю. Історичні аспекти виникнення та еволюції соціального захисту населення в Україні / А. Ю. Стопчак // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. – 2010. – № 1. – Т. 1. – С. 60–64.
3. Рощина Л. О. Соціальна допомога на українських землях в литовсько-польську добу / Л. О. Рощина // Наука. Релігія. Суспільство. – 2009. – № 4. – С. 117–123.
4. Устава на волюки (1 квітня 1557 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/880/17/>
5. Статути Великого князівства Литовського : у 3-х томах. – Том III. Статут Великого князівства Литовського 1588 року : у 2-х кн. – Кн. 2 / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – Одеса: Юридична література, 2004. – 568 с.

6. Судебник царя Фёдора Иоанновича 1589 г. Текст судебного [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://ru.wikisource.org/wiki/Судебник_царя_Фёдора_Ивановича_1589_г./Текст_Судебника

7. Вишновецька С. В. Право соціального забезпечення України : навч.-метод. посіб. для студ. юрид. спец. / С. В. Вишновецька, І. В. Новосельська. – К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2009. – 320 с.

8. Соборное Уложение 1649 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/whole.htm>

9. Божко Д. В. Становлення та розвиток правового інституту соціального забезпечення у зв'язку із тимчасовою непрацездатністю / Д. В. Божко // Право та інновації. – 2015. – № 3. – С. 108-114. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2015_3_17

10. Морской устав 1720 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://teachpro.ru/EOR/School%5COBJSupplies11/Html/der11102.htm>

11. Регламент или устав Главного магистрата от 16 января 1721г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/magstrat.htm>

12. Левшук М. В. Становление правовой основы дореволюционного государственного пенсионного обеспечения / М. В. Левшук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/v/stanovlenie-pravovoy-osnovy-dorevolutsionnogo-gosudarstvennogo-pensionnogo-obespecheniya>

13. Ракитская Л. В. Пенсионное законодательство России в XIX веке / Л. В. Ракитская [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1146464>

Автор с использованием исторического метода исследования осуществляет ретроспективный анализ участия государственных образований, распространявших свою власть на большинство украинских земель, в социально-обеспечительных отношениях во времена средневековья и нового времени (до середины 19 века). Изучается специфика функций государства в сфере социальной защиты во времена Киевской Руси, польско-литовского государства, Московского царства, Российской империи; особенности правового регулирования системы социального обеспечения, в котором сочетались попытки сохранить феодальный строй в обществе и начать вводить элементы социальной защиты собственных граждан.

Ключевые слова: социальное обеспечение, история развития, социальная защита, государственная политика, роль государства.

The author, using the historical method of research, provides a retrospective analysis of the participation of state entities that extended their power to the majority of Ukrainian lands, in the social-security relations during the Middle Ages and modern times (until the middle of the 19th century). The specifics of the state function in the sphere of social protection in the Kievan Rus are studied, in the Polish-Lithuanian state, in Moscow kingdom, and in the Russian Empire are studied as well; the author studies also peculiarities of the legal regulation of the social security system, which combined attempts to preserve the feudal system in society and attempts to begin to introduce elements of social protection of its citizens.

Key words: social security, history of the development, social protection, state policy, the role of the state.

