

ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ ПРОТЯГОМ 1920-Х - 1930-Х РОКІВ

Гончаров А. В.

У статті розглянуто деякі аспекти дії законодавства у сфері соціального захисту населення радянської України протягом 1920-х - 1930-х років. Особлива увага приділяється розвитку інституту соціального захисту працездатного і непрацездатного населення (людей похилого віку, безробітних, осіб з втратою працездатності у зв'язку з каліцтвом тощо).

Акцентовано увагу на необхідності дослідження історичного досвіду законодавства про соціальний захист населення з метою його подальшого використання та удосконалення сучасного законодавства в даній сфері.

Соціальне забезпечення людей похилого віку будувалося не на основі врахування досягнутого віку, а на підставі втрати працездатності і настання інвалідності. Незважаючи на те, що багато країн Європи вже на початку ХХ ст. почали запроваджувати соціальне страхування за старістю.

Виявлено, що побудова системи соціального захисту населення радянської України відбувалася в умовах подолання наслідків краху Російської імперії, жовтневого перевороту, грабіжницької політики військового комунізму, знешкодження паростків української державності і пов'язаних з усім цим глибокої кризи та руйнації економіки, механізму та апарату держави, системи законодавства тощо.

Відзначено, що соціальний захист пов'язаний з соціальною політикою держави, яка реалізується в інтересах основних соціальних груп населення. Тому під соціальною політикою розуміється цілеспрямована діяльність чітко визначених суб'єктів, перш за все держави, спрямована на впорядкування соціальних відносин, соціальних потреб та інтересів різних груп населення, пов'язаних із забезпеченням їх добробуту та особистим розвитком.

Вивчення деяких аспектів розвитку законодавства у сфері соціального захисту населення України має важливе значення для успішного вирішення нагальних проблем, пов'язаних з удосконаленням чинного законодавства, правотворчої та правозастосовної діяльності.

Ключові слова: соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальне страхування.

Honcharov A. V. Research on the development of legislation in the sphere of social protection of the population of Soviet Ukraine during the 1920s - 1930s

The article examines some aspects of the legislation in the field of social protection of the population of Soviet Ukraine during the 1920s and 1930s. Special attention is paid to the development of the institute of social protection of the able-bodied and disabled population (elderly, unemployed, persons with loss of working capacity due to disability, etc.).

Attention is focused on the need to research the historical experience of legislation on social protection of the population with the aim of its further use and improvement of modern legislation in this area.

Social security for the elderly was not built on the basis of taking into account the age reached, but on the basis of the loss of working capacity and the onset of disability. Despite the fact that many European countries already at the beginning of the XX century. began to introduce social insurance for old age.

It was revealed that the construction of the system of social protection of the population of Soviet Ukraine took place in the conditions of overcoming the consequences of the collapse of the Russian Empire, the October coup, the predatory policy of military communism, the destruction of the sprouts of Ukrainian statehood and the related deep crisis and destruction of the economy, the mechanism and apparatus of the state, the system legislation, etc.

It was noted that social protection is related to the social policy of the state, which is implemented in the interests of the main social groups of the population. Therefore, social policy refers to the purposeful activity of clearly defined subjects, primarily the state, aimed at regulating social relations, social needs and interests of various population groups, related to ensuring their well-being and personal development.

The study of some aspects of the development of legislation in the sphere of social protection of the population of Ukraine is important for the successful solution of urgent problems related to the improvement

of the current legislation, law-making and law-enforcement activities.

Key words: social protection, pension provision, social insurance.

Вступ. Глибокі та масштабні перетворення, що відбуваються в Україні протягом останніх двох десятиліть, незважаючи на свою непослідовність і суперечливість, докорінно оновили і продовжують оновлювати українську державність. Змінюються місце та роль держави в житті суспільства, відносини держави та особи, цінності, що визначаються і захищаються державою. Формується принципово нова правова система української держави, зокрема, на конституційному рівні зафіксовано прихильність ідеям і цінностям соціальної держави в умовах сучасної модернізації країни.

На даний час в Україні відбувається побудова єдиної державної системи соціального захисту населення, яка передбачає централізоване правове регулювання, що гарантує на всій території країни однакові умови та норми, рівні можливості здійснення громадянами свого одного з найважливіших конституційних прав - права на соціальний захист.

Відповідно до Конституції України наша країна є соціальною державою. Кожна людина має право на соціальний захист, але сутністю гарантій цього права є умови, що створюються державою для нього. Питання стану соціального захисту в будь-який історичний період відіграло важливе значення, оскільки становище малозахищених верств населення відображає загальний економічний добробут держави.

Актуальність роботи полягає у необхідності дослідження історичного досвіду нормативного регулювання соціального захисту населення з метою його подальшого використання в процесах реформування апарату держави та удосконалення сучасного законодавства в даній сфері.

Постановка завдання. Метою цієї роботи є дослідження деяких аспектів розвитку законодавства у сфері соціального захисту населення радянської України протягом 1920-х - 1930-х років.

Проблеми соціального захисту населення у перші роки радянської влади досліджували І. Б. Усенко, Б. І. Сташків, М. Д. Бойко, Н. Б. Болотіна, М. Л. Захаров, Л. В. Забелин та інші.

Результати дослідження. Поняття «соціальний захист населення» не нове й має свою історію розвитку. З кінця XVIII ст. у Європі та Росії починає формуватися державно-адміністративна система

суспільної опіки (інституційне становлення системи допомоги, формування правової бази, адміністративне керування, що включає територіальні структури, часткове фінансування державою соціальної допомоги). Особливістю цього етапу є те, що держава не прагне до прямого виконання соціальних функцій, а тільки сприяє в цьому іншим інститутам: особистій і суспільній добродійності, благодійним організаціям, корпоративному соціальному страхуванню, місцевій владі, церкві. Дві основні характеристики цього етапу (поява в держави власне соціальних функцій і спрямованість соціальної політики на всіх членів суспільства) взаємозалежні та базуються на необхідності консолідувати суспільство, що переживає прогресуюче антагоністичне розшарування. Однак принцип солідарності, що прямо впливає з теорії суспільного договору чи соціального контракту, відповідно до якого суспільство має зобов'язання перед своїми членами, не може бути реалізований лише через суспільну добродійність, що й зумовлює виникнення власне соціальних державних функцій.

Перші елементи соціального захисту з'явилися у Німеччині наприкінці XIX ст., коли держава почала виділяти кошти на різні соціальні програми. Розпочався перехід соціальних функцій суспільства до держави. Термін «соціальний захист» був уперше використаний у Законі про соціальний захист США в 1935 р., який визначив новий етап розвитку цієї країни, ввівши інститут обов'язкового страхування на випадок старості, смерті, інвалідності та безробіття. Незабаром цей термін на позначення сутності проблеми організації національними системами допомоги непрацездатним і громадянам похилого віку став широко застосовуватися в багатьох країнах світу [1, с. 35].

Незважаючи на те, що законодавство у сфері соціального захисту населення протягом тривалого часу мало здебільшого формальний характер, не виконувалося на місцях, тим не менш, спостерігався процес розвитку прогресивних ідеологічних течій і концепцій, що поступово змушували суб'єкта правотворчості вдосконалювати як самі закони, так і механізм їх реалізації. Саме тому, вихідною умовою для комплексного осмислення природи соціального захисту населення є дослідження законодавства у сфері соціального захисту населення.

Перехід до нової економічної політики зумовив зміни, що відбувалися в галузях права України. У сфері соціального захисту населення також

було прийнято ряд важливих законодавчих актів.

Жовтнева революція 1917 р. внесла рішучі зміни в традиційну структуру соціальної політики, практично знищила її суспільний та приватний зміст і замінила державною системою соціального забезпечення. Соціальна допомога і соціальний захист населення стають виключно державною справою. Головною рисою соціальної політики радянської держави стає її всезагальність, що передбачає врахування інтересів і потреб всіх верств населення. Держава намагається встановити жорсткий контроль за поведінкою окремого громадянина, використовувати соціальну політику як інструмент економічного та ідеологічного тиску [2, с. 158].

З метою подальшого приведення законодавства у відповідність до вимог життя, що їх висувала нова економічна політика, було здійснено кодифікацію права. Так було прийнято Цивільний кодекс (1922 р.), Кодекс законів про працю (1922 р.), Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб та акти громадянського стану (1926 р.), тощо [3, с. 32].

В 20-ті роки одним із важливих напрямів діяльності державних органів соціального забезпечення була боротьба з дитячою безпритульністю. Дана проблема вирішувалась шляхом відкриття дитячих будинків, трудових комун, виховних колоній.

Характеризуючи 1920-ті рр. та державну політику у сфері охорони дитинства, українська дослідниця О.І. Анатольєва підкреслює: «Істотною проблемою профілактики бездоглядності була відсутність правової бази застосування таких форм влаштування дітей, як усиновлення та опіка [4]. З усіх форм піклування активно використовувався лише патронат». Так, у 1926 р. під патронат було передано 15 тис. дітей. Вона також вказує, що «опікунська справа здійснювалася переважно лише в окружних містах» [5, с. 11].

Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб і акти громадянського стану Української СРР, прийнятий 31 травня 1926 р., діяв зі змінами і доповненнями до кінця 1960-х рр. У цьому документі, зокрема, регламентувався й порядок встановлення і зняття опіки і піклування, призначення і звільнення опікунів, а також права та обов'язки опікунів і піклувальників.

Згідно з Кодексом 1926 р., опіка призначалася над неповнолітніми не лише у разі смерті їхніх батьків, а й у випадках визнання судом батьків безвісно відсутніми, оголошення померлими чи позбавленими батьківських прав. Закріплювалася в законі й обов'язковість установа над такими

дітьми опіки, безвідносно до місця народження та наявності (чи відсутності) належного їм майна.

У 1927 р. була прийнята Постанова ВУЦВК та РНК України «Про заходи боротьби з дитячою безпритульністю». Цим документом передбачалося зарахування до категорії безпритульних, окрім підкидьків, сиріт та дітей, що втратили зв'язок з батьками чи особами, що утримували та виховували їх, також й і дітей, що підлягали вилученню з родини на підставі постанови суду або органів опіки з причини зловживання батьківськими правами батьків або осіб, що їх замінюють [6, с. 119-121].

Засади розвитку радянського трудового законодавства визначив Кодекс законів про працю (КЗП), ухвалений у 1922 р., він зберігав революційне завоювання робітників про восьмигодинний робочий день, а відступи від цієї норми дозволяв лише в бік скорочення (для певних категорій працівників та окремих видів праці). Пільги на семигодинний робочий день отримали робітники, що працювали у нічний час, а на шестигодинний - підлітки та робітники шкідливих виробництв, а також усі працівники у передсвяткові дні. Робочий день малолітніх не міг перевищувати чотирьох годин. Крім того, всі робітники отримали право на щоденну обідню перерву тривалістю від тридцяти хвилин до двох годин.

Жінки, як і неповнолітні, не тільки урівнювалися з чоловіками в отриманні правових гарантій на працю, а й набували додаткових, котрі захищали їх спеціальні інтереси, пов'язані з материнством. Таким чином новий кодекс не тільки скасував гендерну нерівність жінок у сфері праці, а і поширив норми охорони материнства й дитинства на неї. Щоправда, одночасно робилася поступка щодо залучення жінок до нічних робіт. Проведення останніх допускалося в тих галузях, де застосовування жіночої праці зумовлювалося гострою необхідністю [7, с. 19].

Наприкінці 1922 р. було створено СРСР, а в 1924 р. прийнята Конституція СРСР, за якою творення основних законів про працю й охорону здоров'я було віднесено до відання СРСР.

З метою створення єдиних для всієї країни норм і умов забезпечення поширилася практика прийняття загальносоюзних нормативних актів, також і у сфері соціального забезпечення.

28 серпня 1925 р. ЦВК і РНК затвердили перший загальносоюзний закон про пенсії за соціальним страхуванням - Положення про забезпечення порядку соціального страхування інвалідів праці та членів сімей померлих або

безвісно відсутніх застрахованих та інвалідів праці [8, с. 339-341].

Соціальне забезпечення людей похилого віку будувалося не на основі врахування досягнутого віку, а на підставі втрати працездатності і настання інвалідності. Незважаючи на те, що багато країн Європи вже на початку ХХ ст. почали запроваджувати соціальне страхування за старістю [9, с. 39].

Постановою СРСС при НКП СРСР від 5 січня 1928 р. «Про надання пенсійного забезпечення престарілим робітникам підприємств текстильної промисловості» введено страхування у зв'язку зі старістю для однієї з груп промислових робітників-текстильників. Це був нормативний акт, у якому забезпечення у зв'язку зі старістю було сконструйовано не як різновид пенсії у зв'язку з інвалідністю, а як самостійний вид соціального забезпечення [10, с. 110].

Таким чином, пенсійне забезпечення, пов'язане зі старістю, на той час не мало всеохоплюючого характеру. Лише в 1932 р. після обстеження робітників, які виходили на пенсію через інвалідність із втратою працездатності, воно було поширене на робітників усіх галузей народного господарства.

Соціальне забезпечення селян не увійшло до державної системи і здійснювалось за рахунок організацій селянської взаємодопомоги, створення яких передбачалось Положенням про селянські товариства взаємодопомоги від 28 вересня 1924 року. Внаслідок колективізації виникли нові форми соціального забезпечення колгоспників. Примірний Статут колгоспу передбачав створення у колгоспі фонду допомоги престарілим і непрацездатним колгоспникам.

11 лютого 1930 року Наркомат праці СРСР затвердив Правила забезпечення в старості. Згідно з п. 8 цих Правил пенсійний вік був встановлений: для чоловіків 60 і для жінок - 55 років. Загальний стаж роботи за наймом: для чоловіків - 25 і для жінок - 20 років.

Вважалося, що на межі названого віку у більшості людей чітко проявляються ознаки старіння організму, що ускладнює їхню регулярну професійну діяльність. Виходячи з цього і був встановлений пенсійний вік, який відтоді не змінювався [11, с. 503].

На початку 30-тих років ХХ століття відбуваються важливі зміни в організації соціального страхування. Так, у 1930 році припинила своє існування програма соціального страхування щодо надання допомоги по безробіттю, оскільки вважалося, що безробіття немає.

У 30-і роки основним завданням соціального забезпечення було проголошено роботу з працевлаштування і навчання інвалідів; забезпечення сімей червоноармійців та інвалідів війни пенсіями; організацію кас взаємодопомоги у колгоспах; надання допомоги сліпим і глухим тощо. У сфері добробуту народу головна увага зосереджувалась насамперед на підвищенні оплати праці низькооплачуваних категорій робітників.

Таким чином, протягом 1920-х - 1930-х років радянська влада намагалася відновити функціонування системи соціального захисту та забезпечення населення надати певні соціальні гарантії найбільш вразливим його верствам - інвалідам, особам похилого віку, членам сімей загиблих на виробництві або під час виконання службового обов'язку тощо.

Слід зазначити, що на даний час виникає проблема щодо підвищення пенсійного віку населення України, яка пов'язана з тим, що в країні зростає безробіття, а відтак - знижуються й відрахування працюючих громадян у Пенсійний фонд України.

Отже, необхідні цілеспрямовані послідовні зусилля центральних та регіональних органів і структур влади, які спираються на визначену систему правового і соціального захисту населення, в тому числі пенсіонерів. Таким чином ця проблема повинна вирішуватися на законодавчому рівні із залученням різних державних органів.

Побудова системи соціального захисту населення радянської України відбувалася в умовах подолання наслідків краху Російської імперії, жовтневого перевороту, грабіжницької політики військового комунізму, знешкодження паростків української державності і пов'язаних з усім цим глибокої кризи та руйнації економіки, механізму та апарату держави, системи законодавства тощо. Діяла система, побудована на принципах патерналістської опіки: соціальне забезпечення було державним, участь громадян у фінансуванні витрат на соціальне забезпечення - опосередкованою. Оскільки фінансування переважно здійснювалося за рахунок податків, то витрати на соціальне страхування несли підприємства.

Соціальний захист пов'язаний із соціальною політикою держави, яка реалізується в соціальних програмах та в практиці регулювання відносин у суспільстві в інтересах основних соціальних груп населення.

Головна мета соціальної політики - гармонізація суспільних стосунків, забезпечення політичної стабільності та громадської згоди шляхом відпрацювання і здійснення організаційно-економічних,

науково-технічних і морально-правових заходів. При цьому соціальна політика реалізується певними механізмами, одним із яких є створення нормативно-правової бази, що забезпечує соціальний захист населення.

Досвід формування системи соціального захисту населення радянської України може бути використаний у сучасних процесах державного будівництва і законотворчості у даній сфері.

Література

1. Флорескул Н. Система соціального захисту населення як чинник формування соціальної держави. *Вісник КНТЕУ*. 2009. № 2. С. 34-46.
2. Кудласевич О. М. Тенденції розвитку соціальної політики: ретроспективний аналіз. *Український соціум*. 2013. № 1(44). С. 157-170.
3. Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР. Київ. Наукова думка, 1989. 118 с.
4. Декрет СНК от 25.05.1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_660.htm
5. Анатольєва О. І. Правове регулювання боротьби з безпритульністю, бездоглядністю та правопорушеннями неповнолітніх в УСРР у 20-х роках ХХ століття: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2003. 20 с.
6. Рудий Н.Я. Інститут опіки і піклування в Україні: історико-правове дослідження: монографія.

Львів, Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 216 с.

7. Мовчан О. М. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр. Київ, Інститут історії України НАН України, 2011. 312 с

8. Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. Київ. Знання, 2005. 405 с.

9. Юрченко Ю. Д. Управління в сфері соціального захисту населення: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.01. Київ, 2005. 204 с.

10. Гончаров А. В. Развитие законодательства про социальное обеспечение (друга половина XIX ст. - по теперішній час). *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 8. С. 109-113.

11. Гончаров А. В. Деякі аспекти періодизації історії соціального захисту населення України. Методологічні проблеми історико-правових досліджень: матеріали XXIII Міжнародної історико-правової конференції, 24-26 вересня 2010 р. м. Алушта. Київ; Сімферополь: «Доля». 2011. С. 502-512.

Гончаров А. В.,
orcid.org/0000-0002-2430-2789
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри інтелектуальної власності
і приватного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»