

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/npuuola.v33.2023.10>*О. В. Свистунова*

## СТАНОВЛЕННЯ ОСНОВ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** У процесі формування громадянського суспільства право на соціальний захист визнається важливим соціальним правом демократичної, соціальної та правової держави. Дослідження питання щодо становлення основ конституційно-правового регулювання соціального захисту, не тільки надає можливість ознайомитися з правовою спадщиною України, а й проаналізувати розвиток конституціоналізму нашої країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковцями дана проблема розглядалася лише в загальному контексті історії держави і права (А. В. Гончаров, Л. О. Рощина, О. В. Сімкіна та ін.), розвитку соціальних прав людини і громадянина (А. В. Гончаров, Л. М. Булкат, А. Р. Крусян, О. В. Скрипнюк, А. Ю. Стопчак та ін.) та становлення Конституції України (М. В. Томенко). Незважаючи на достатньо велику кількість наукових праць у сфері прав та свобод людини і громадянина у вітчизняній науці конституційного права відсутні комплексні дослідження історичного розвитку основ конституційно-правового регулювання соціального захисту, чим і зумовлено актуальність обраної теми.

**Метою дослідження** є розгляд витоків та відображення окремих етапів становлення основ конституційно-правового регулювання соціального захисту в Україні та вироблення низки наукових висновків.

**Виклад основного матеріалу.** Передумови зародження основ конституційно-правового регулювання соціального захисту виникли ще за часів існування Київської Русі, де у церковних статутах Володимира Великого та його сина Ярослава Мудрого закріплювалися соціальні права. Статут (закон) 996 року, виданий київським князем Володимиром, яким він, прагнучи розвинути благодійництво, надати йому організованого характеру, згідно з релігійними настановами, доручив духовенству і церковним структурам опікуватися і наглядати за лікарнями, лазнями, притулками для одиноких та разом із митрополитом Львом постановив віддавати десятину з усього майна бідним, сиротам, немічним, престарілим та іншим категоріям нужденних [1]. Джерельною базою даного етапу слугували положення «Руської правди» та договори Київської Русі з Візантією. Князь Ярослав Мудрий став першим

законодавцем, за якого звичаєві права та обов'язки набули писаної форми. Науковці вважають, що збірка законів «Руська Правда», початок укладання якої розпочав Ярослав Мудрий може розцінюватись як перший слов'янський писаний закон, в якому закріплювалось щось подібне сучасній соціальній програмі населення [2, с. 218]. Крім цього, необхідно звернути увагу на підтримку соціально вразливих верств населення за правління Володимира Мономаха, який закликав правителів держави піклуватися про свою землю та підданих, дбаючи про злагоду та соціальний мир, дотримуватись певних норм, продиктованих вимогами християнської моралі. У його Заповіті, зокрема, йдеться: «всього ж паче убогих не забувайте, оскільки вам по силі своїй можливо годуйте» [3, с. 98]. Підсумовуючи викладене, не можна стверджувати про формування за часи Київської Русі правової системи соціального захисту населення у сучасному її розумінні, так як це були лише перші прояви соціальної допомоги нужденним, що мали ознаки так званої опіки влади над вразливим народом та відповідними очікуваннями населення щодо державної опіки.

Загальновідомими є факти, що із середини XIV ст. українські землі були розділені між різними державами: Польщею (Галичина), Угорщиною (Закарпаття), Молдавським князівством (Буковина), Кримським ханством (південний схід і південь, Крим). Більша частина сучасної території України: українські землі Волині, Поділля, Київщини, Чернігово-Сіверщини знаходилась у складі Великого князівства Литовського, а з 1569 р. у складі єдиної держави Речі Посполитої, створеної внаслідок підписання Люблінської унії між Литвою та Польщею. Українські землі перебували під впливом Речі Посполитої аж до 1654 р., коли відповідно до Переяславської угоди, підписаної гетьманом Війська Запорізького Богданом Хмельницьким і московським царем Олексієм Михайловичем з роду Романових, Лівобережна Україна увійшла до складу Московського царства, а Правобережна та частина Західної залишилась за Польщею [4, с. 26].

У литовськопольській період на українських землях були розповсюджені чотири основні форми (системи) соціальної допомоги та підтримки нужденних: церковно-настирська система, світська (приватна) благодійність, общинне опікування нужденними на селі, державно-муніципальна система допомоги та взаємодопомоги. Основні напрямки діяльності держави і суспільства у сфері соціальної допомоги були ті ж самі, що і в Західній Європі – профілактика бідності та боротьба з проявами соціальної патології [5, с. 117–119]. Як бачимо, цей період характеризується формуванням засад державної підтримки соціально вразливих верств населення при збереженні й заохоченні благодійницької діяльності громад, церкви та приватних благодійників. Крім того, органи влади почали усвідомлювати обмеженість опіки та благодійності, у зв'язку із чим розпочинається пошук нових підходів до розв'язання цих проблем за допомогою державного регулювання.

Однак першою суттєвою спробою врегулювання даних відносин стало укладення Конституції Пилипа Орлика «Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом

Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін» (5 квітня 1710 р.), яка за оцінкою українських істориків є однією з перших європейських конституцій. Документ містить цілу низку привілеїв, які надавалися як певним соціальним групам, так і окремим містам. Така значима соціальна складова Конституції розцінюється як необхідність привернути на свою сторону впливові міста та соціальні верстви, які не підтримали свого часу Івана Мазепу та генеральну старшину в боротьбі за власну державу в ході Полтавської битви. Так, розділ XI Пактів встановлював: «вдови-козачки, їхні дружини та діти-сироти, козацькі господарства і (господарства) жінок, чоловіки яких перебувають на війні або на якихось військових службах, не притягатимуться до жодних обов'язкових для простого люду загальних повинностей і не будуть обтяжені сплатою податків», розділом XIII ухвалювалося, «що столичне місто Русі Київ та інші міста України зберігали недоторканими й непорушними всі свої справедливо отримані закони та привілеї» [6, с. 46–47]. Право на соціальний захист як такого в цих документах не було закріплено, але положення розділів X та XI Конституції Пилипа Орлика вказують на встановлення норм щодо піклування за нужденними, а й також відповідних обов'язків для гетьмана по відношенню до них : «щоб людям військовим і посполитим не чинилися збиткові тягарі, податки, пригнічення та здирства, через які вони залишають своє житло і йдуть шукати прихистку у закордонні держави» [7]. Реальної юридичної сили цей правовий документ так і не набув, а тому може розглядатися лише як один із перших конституційних актів в історії Європи, що обґрунтовує можливість існування парламентарної демократичної республіки. З огляду на подальшу правову історію України можна сказати, що закріплення своєї рідної основи системи соціального захисту для вразливих верств населення стає підґрунтям для розвитку системи соціального захисту України, а також для конституційного закріплення права на соціальний захист у суверенній державі.

Наприкінці XVIII ст. Лівобережжя та Південь України перебували у складі Російської імперії, а західноукраїнські території з кінця XVIII ст. у ході поділів Речі Посполитої перейшли до складу Габсбурзької імперії. З численних історичних джерел відомо, що обидві імперії представляли собою конгломерат етнічно та культурно різних народів, в яких практично до кінця XIX ст. панувала необмежена централізована політична влада імператора (абсолютизм). І хоча обидві монархії стали гальмом у суспільно-політичному та державницькому розвитку українського народу, а їх соціальна політика була колоніальною, проте вона мала свої характерні особливості на східно- й західноукраїнських землях [4, с. 34]. Одним із соціальних актів законодавства цього періоду був указ Петра I «Про визначення в будинкові Святішого Патріарха богадільні жebraків, хворих і літніх людей» (від 8 червня 1701 р.). В ньому передбачався обов'язок служителів приймати в монастирські богадільні жebraків, хворих і престарілих, які не можуть самостійно ходити і збирати милостиню. Згодом Петром I було ухвалено низку інших указів, які також мали соціальний характер. Окремого аналізу вимагає прийнятий Петром I маніфест від 25 січня 1721 року за

назвою «Регламент, або Статут Духовної Колегії про боротьбу з жебрацтвом та визначення хто справді потребують суспільного піклування». В ньому визначалося, що поліція опікується жебраками, бідними, хворими, убогими, каліками, іншими неімущими, захищає вдів, самотніх, прочан, виходячи із заповідей Божих, виховує юних у цнотливій чистоті й праведних науках. Основними інститутами опіки названо гамівні, прядильні, сирітські будинки, шпиталі тощо [9, с. 305]. Отже, можна стверджувати про посилення ролі держави у соціальному захисті нужденних у цей період.

До скасування кріпацтва на Лівобережжі й Слобожанщині за указом Катерини II «Установа для управління губерніями» (від 7 листопада 1775 р.) у кожній губернії було створено Приказ громадської опіки під головуванням губернатора. До його відання належали такі установи: 1) народні школи; 2) сирітські будинки для дітей; 3) лікарні; 4) богадільні; 5) будинки для невиліковно хворих; 6) будинки для душевнохворих; 7) робітничі будинки. Ці прикази у 1810 році перейшли під юрисдикцію Міністерства поліції, а пізніше – Міністерства внутрішніх справ [9, с. 305]. Крім того, соціальну допомогу надавали міські магістранти, дідичі (поміщики) у кріпацьких селах та вїйти (старости) у поселеннях з вільним населенням [8, с. 241]. Отже, як бачимо, соціальна допомога надавалася не тільки державою, а й місцевими громадами.

Згодом були прийняті нормативні акти, що лише в загальних рисах регламентували діяльність соціальних служб, залишаючи широке поле для прояву ініціативи на місцях [9, с. 306]. Тому на території України у цей період спостерігається розвиток благодійності. З'являються благодійні товариства які не порушуючи законів здійснювали свою благодійну діяльність. А після скасування кріпацтва соціальну допомогу вже більше надавали земські та міські установи. Підтримка нужденних була постійною та носила систематичний характер. Але надання соціальної допомоги відповідними закладами розглядалося як право, а не як обов'язок, тому не всі могли розраховувати на її отримання.

У середині XIX ст. виникало розуміння того, що існуюча система державної соціальної опіки в Російській імперії не в змозі розв'язати проблем соціальної допомоги нужденним, у зв'язку із чим величезне значення у справі подальшого розвитку системи державної опіки мали «великі» реформи 60–70 -х рр. Олександра II, внаслідок проведення яких відбулося заснування у 1864 р. земських, а в 1870 р. і міських органів місцевого самоврядування [4, с. 35].

Середина XIX – початок XX ст. в історії Австрійської та Російської імперій стали тим історичним періодом, впродовж якого відбувалась їх трансформація з абсолютних монархій у конституційні. В Австрійській монархії «поштовхом» для розвитку конституціоналізму стала революція 1848 р., яка отримала у сучасній історіографії назву «весна народів». З цього часу австрійській абсолютизм почав змінюватися в бік конституційної монархії, і українці, фактично починаючи з 1867 року, разом із усіма підданими австрійської корони, формально мали змогу користувалися «благами» конституційної монархії [10], а на іншій території України (в складі Російської імперії) – ці процеси розпочалися з революційних подій 1905 р., проголошення Ма-

ніфесту Російської імперії «Про вдосконалення державного порядку» та прийняття 23 квітня 1906 р. Основних законів Російської імперії [11, с. 40–41].

Згодом права на соціальний захист закріплюються у конституціях, в їх проектах та в інших нормативно-правових актах, це розпочалося у 1918 році фактично у двох українських державах: Української Народної Республіки (УНР) та Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР). Період з 1919–1920 роки ознаменувався тим, що у конституціях, в її проектах та в інших нормативно-правових актах було закладено державно-правові засади системи соціального захисту населення в Україні, оскільки саме в цей час відбувалося становлення основ конституційно-правового регулювання соціального захисту населення. У системі актів конституційного характеру цього періоду, які зокрема торкалися питань соціального захисту населення, на наш погляд, можна виокремити III та IV Універсали, видані Центральною Радою. Так, III Універсал від 7 (20) листопада 1917 р., яким було проголошено створення Української Народної Республіки, закріплював широкий спектр соціально-економічних прав і свобод, у IV Універсалі, проголошеному Центральною Радою 9 січня 1918 р., було закріплено суверенність Української держави та детально викладалися негативні наслідки, до яких призвела війна: «Фабрики товарів не виробляють. Заводи спиняються... Гроші в ціні падають... Насуває голод...» та передбачалася широка соціальна програма дії з ліквідації цих явищ [12, с. 67–72]. Крім того, була прийнята Конституція УНР від 29 квітня 1918 року. У змісті якої не було закріплено право на соціальний захист, але передбачався принцип рівності у громадянських та політичних правах громадян. Отже, революційний період на українських землях знаменується діяльністю Центральної Ради і прийняттям нею чотирьох універсалів та Конституції УНР.

Заслугове на увагу акти, що були прийняті урядом Директорії. У положеннях Декларації УНР від 26 грудня 1918 р. передбачалося, що «наступним етапом нашої революції є творення нових, справедливих, здорових і відповідних до реального відношення сил у державі, соціальних і політичних форм». Крім того, у Декларації Директорія УНР заявила про намір експропріювати державні, церковні та великі приватні землеволодіння для перерозподілу їх серед селян [13].

Також уваги заслугове конституційний Проект Урядової Комісії по виробленню Конституції Української держави (1920 р.), де у розділі другому передбачалися громадянські права громадян УНР, але права на соціальний захист у проекті не було закріплено.

Окрему увагу треба звернути на документ, який мав значний вплив на закріплення права на соціальний захист в Україні, це проект Конституції Західно-Української Народної Республіки С. Дністрянського (1920 р.). С. Дністрянський передбачав основи конституційного ладу майбутньої ЗУНР як держави, яка визнає людину, з її правами та свободами, важливою соціальною цінністю. Проект передбачав створення ЗУНР у формі президентської республіки [14]. На нашу думку, проект Конституції Західно-Української Народної Республіки С. Дністрянського, був прогресивним для

свого часу і включав положення, які відображали соціальний напрям у законодавчій діяльності ЗУНР.

Також слід зазначити, що за часів радянської влади в Україні було прийнято чотири конституції (1919, 1929, 1937, 1978 рр.). Звісно, що ці акти закріпили позитивні наслідки соціальної еволюції і формальні атрибути української радянської державності. Право на соціальний захист не було закріплено у жодному з цих актів. Хоча в ст. 24 Конституції України від 20 квітня 1978 року було вже наголошено, що в Україні діє і розвивається державна система соціального забезпечення. Тобто вже здійснювалися функції соціального захисту населення.

З прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 року розпочався новий етап законодавчого врегулювання відносин у сфері соціального захисту. Право на соціальний захист детально розкривається і в інших нормах, які безпосередньо встановлюють і розкривають його зміст.

Висновки. Отже, процес закріплення права на соціальний захист доцільно розподілити на окремі етапи, в межах яких можна виокремити яскраво виражені тенденції. Перший охоплює час існування Київської Русі, коли вже здійснювалися перші прояви соціальної допомоги нужденним. Характерною рисою другого етапу було встановлення механізму визначення нужденних відповідно до причин їхнього нестатку і надання допомоги відповідно до цього нестатку. Саме під час даного етапу розвитку права на соціальний захист розпочалося регулювання останнього на конституційному рівні. У подальшому дане право відображалось у конституційних та нормативно-правових актах як громадянські права, як соціально-економічні права і свободи, що свідчило про різноманітність поглядів державної влади на дане явище. Під час четвертого етапу у конституційних нормах було закріплено право на соціальний захист. Проаналізувавши конституційно-правове регулювання соціального захисту крізь призму історико-правових джерел, поглядів науковців і творців текстів конституцій та їх проєктів, можна зробити висновок про те, що становлення основ вищезазначеного регулювання було нерозривно пов'язане з формуванням української державності.

#### Література

1. Сімкіна О.В. Основні засади та історичні етапи становлення й розвитку соціального забезпечення (на прикладах країн Європи та України) URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe) (дата звернення: 03.09. 2023).
2. Грушевський М. Історія України-Руси. К., 1996. 832 с.
3. Денисенко Т. Становлення та розвиток системи соціального захисту населення в Україні. *Ефективність державного управління : Збірник наукових праць*. 2012. Вип. 33. С. 96–102.
4. Булкат Л.М. Конституційні правові основи соціального захисту в Україні: дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2016. 239 с.
5. Рошина Л.О. Соціальна допомога на українських землях в Литовсько-Польську добу. *Наука. Релігія. Суспільство*. № 4. 2009. С. 117–123.
6. Історія української Конституції : навч. посіб. / Микола Томенко. К. : Освіта, 2009. 464 с.
7. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін: Історичний документ. Конституція від 5 квітня 1710 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/001\\_003](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/001_003) (дата звернення: 04.09. 2023).



8. Гончаров А.В. Еволюція понятійно-категоріального апарату в галузі соціального захисту населення в історії вітчизняних юридичних концепцій періоду XI – початку XIX ст. Поняття, терміни і категорії історико-правової науки: матеріали XXI Міжнародної історико-правової конференції 23–26 квітня 2009 р., м. Миколаїв / Редколегія: Усенко І.Б. (голова), Ковальова С.Г. (відп. секретар), Кириченко В.Є. та ін. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. 356 с.

9. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навч. Посіб. К., Знання, 2005. 405 с.

10. Усенко І.Б., Кірсенко М.В. Конституції Австрійської імперії та Австро-Угорської монархії URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Konstitutsii\\_Avstriiskoy\\_imperii](http://www.history.org.ua/?termin=Konstitutsii_Avstriiskoy_imperii) (дата звернення: 03.09. 2023).

11. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

12. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. К. : Філософська й соціологічна думка, 1992. 272 с.

13. Декларація Української Директорії, що зробила Директорія: Історичний документ. Декларація від 26 грудня 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18#Text> (дата звернення: 04.09. 2023).

14. Конституційні проекти С. Дністрянського URL: <http://cyclop.com.ua/content/view/1143/58/1/10/> (дата звернення: 04.09. 2023).

#### Анотація

**Свистунова О. В. Становлення основ конституційно-правового регулювання соціального захисту в Україні.** – Стаття.

Для розуміння та усвідомлення сучасної державно-правової моделі соціального захисту як однієї із функціональної системи держави у статті розглядаються витoki та відображення окремих етапів становлення основ конституційно-правового регулювання соціального захисту в Україні. Невеличкий екскурс у світову історію виникнення соціального захисту як соціокультурного явища слугуватиме додатковим підтвердженням раніше сформульованої думки про те, що даний процес є цивілізаційним та безперервним у сенсі взаємозв'язку існування самої людини як індивіда та основоположних засад побудови будь-якого людського соціуму. На цій основі вироблено низку наукових висновків і пропозицій щодо закріплення права на соціальний захист у конституційних та інших актах на окремі етапи, в межах яких можна виокремити яскраво виражені тенденції. Перший охоплює час існування Київської Русі, коли вже здійснювалися перші прояви соціальної допомоги нужденним. Характерною рисою другого етапу було встановлення механізму визначення нужденних відповідно до причин їхнього нестатку і надання допомоги відповідно до цього нестатку. Саме під час даного етапу розвитку права на соціальний захист розпочалося регулювання останнього на конституційному рівні. У подальшому дане право відображалось у конституційних та нормативно-правових актах як громадянські права, як соціально-економічні права і свободи, що свідчило про різноманітність поглядів державної влади на дане явище. Під час четвертого етапу у конституційних нормах було закріплено право на соціальний захист. Проаналізувавши конституційно-правове регулювання соціального захисту крізь призму історико-правових джерел, поглядів науковців і творців текстів конституцій та їх проектів, можна зробити висновок про те, що становлення основ вищезазначеного регулювання було нерозривно пов'язане з формуванням української державності.

Проведений аналіз численного масиву вітчизняної наукової літератури з питання історичної періодизації розвитку та становлення конституційно-правового регулювання соціального захисту населення в Україні допоміг визначити місце права на соціальний захист в системі конституційних прав та окреслити сутність цього права.

*Ключові слова:* системи соціального захисту, конституційні акти, соціальна допомога, державна система соціального забезпечення.

#### Summary

**Svystunova O. V. Establishment of the basis of the constitutional and legal regulation of social protection in Ukraine.** – Article.

In order to understand and realize the modern state-legal model of social protection as one of the functional systems of the state, the article examines the origins and reflection of individual stages of the formation of the foundations of the constitutional and legal regulation

of social protection in Ukraine. A small excursion into the world history of the emergence of social protection as a socio-cultural phenomenon will serve as an additional confirmation of the previously formulated opinion that this process is civilizational and continuous in the sense of the relationship between the existence of the person himself as an individual and the fundamental principles of building any human society. On this basis, a number of scientific conclusions and proposals regarding the consolidation of the right to social protection in constitutional and normative legal acts have been developed for separate stages, within which pronounced trends can be singled out. The first covers the time of the existence of Kyivan Rus, when the first manifestations of social assistance to the needy were already carried out. A characteristic feature of the second stage was the establishment of a mechanism for identifying the needy according to the reasons for their lack and providing assistance in accordance with this lack. It was during this stage of the development of the right to social protection that the regulation of the latter began at the constitutional level. In the future, this right was reflected in constitutional and normative legal acts as civil rights, as socio-economic rights and freedoms, which testified to the diversity of views of the state authorities on this phenomenon. During the fourth stage, the right to social protection was enshrined in the constitutional norms. Having analyzed the constitutional and legal regulation of social protection through the prism of historical and legal sources, the views of scientists and creators of the texts of constitutions and their drafts, we can conclude that the formation of the foundations of the above-mentioned regulation was inextricably linked with the formation of Ukrainian statehood.

The analysis of a large body of domestic scientific literature on the issue of historical periodization of the development and formation of the constitutional and legal regulation of social protection of the population in Ukraine helped to determine the place of the right to social protection in the system of constitutional rights and outline the essence of this right.

*Key words:* social protection systems, constitutional acts, social assistance, state social security system.