

**О.О. Корнієнко**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права,  
Університет економіки та права «КРОК»

## **Практика застосування законодавства про соціальне забезпечення урядом Української Центральної Ради**

*У статті досліджено практичну складову соціальної політики періоду Української Центральної Ради. Автор приділив окрему увагу конкретним крокам щодо забезпечення соціальної політики УЦР: встановленню надбавок різним категоріям громадян, роботі тогочасних бірж праці.*

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, соціальний захист, соціальна політика, Українська Центральна Рада.

**О.А. Корниенко**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории и истории государства и права,  
Университет экономики и права «КРОК»

## **Практика применения законодательства о социальном обеспечении правительством Украинской Центральной Рады**

*В статье исследована практическая составляющая социальной политики в период Украинской Центральной Рады. Автор статьи уделил особое внимание конкретным шагам по обеспечению социальной политики УЦР: установлению надбавок различным категориям граждан, работе бирж труда.*

**Ключевые слова:** социальное обеспечение, социальная защита, социальная политика, Украинская Центральная Рада.

**O. Korniyenko**  
Ph.D. in Law,  
Docent of the Department  
of the Theory and History of State and Law,  
«KROK» University

## **The Practice of Applying the Law on Social Security by The Ukrainian Central Rada**

*The article examines the practical component of social policy of the period of the Ukrainian Central Rada. The author of the article paid special attention to specific steps in ensuring social policy of the UCR: the establishment of allowances for various categories of citizens, work of the labor exchanges.*

**Keywords:** social security, social protection, social policy, the Ukrainian Central Rada.

### **Постановка проблеми**

Ставши на шлях незалежності, українська держава проголосила себе суверенною, незалежною, демократичною, правовою, а головне, соціальною державою. Державою, в якій всі незахищені верстви населення отримають належну державну підтримку. Але для розробки власної нормативної бази, яка дійсно сприяла б соціальному забезпеченню населення, необхідно проаналізувати досвід попередніх державотворчих етапів України, зробити аналіз здобутків та прорахунків та накреслити власний курс розвитку в соціальній сфері. Цікавим в цьому плані є період національно-визвольних змагань, зокрема період Української Центральної Ради.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Серед дослідників, які студіювали окреслене питання, можна назвати Андрушишина Б.І., який досліджував різні аспекти робітничої політики українських урядів 1917-1920 рр., Булгакова Ю.В., який цікавився промислово-робітничою політикою уряду гетьмана Павла Скоропадського, Гай-Нижник П., предметом дослідження якого була проблема безробіття в період Гетьманату, тощо.

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

У період розвитку власної державності доцільно було б досліджувати не лише нормативно-правову базу соціального забезпечення урядом Української Центральної Ради, а приділяти увагу практичній складовій, з'ясувати, які перешкоди виникали на шляху їх реалізації, а які вдалося втілити в життя. Саме цьому аспекту на сьогодні приділено недостатньо уваги.

### **Формування цілей статті**

Метою статті є дослідження досвіду Української Центральної Ради в галузі соціального забезпечення робітників.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Законодавчі ініціативи УЦР за окремими напрямками соціального захисту насе-

лення, певна річ, отримували відповідне провадження на місцях.

Одним із найважливіших напрямів у соціальній сфері була робітничка політика. У цьому сенсі УЦР орієнтувалася не тільки на соціалістичні гасла, але й на конкретні кроки щодо успішного забезпечення цієї політики. Те ж саме здійснювали органи місцевого самоврядування.

Наприклад, 24 травня 1917 р. на позачерговому Полтавському Повітовому Земському Зібранні розглядалося прохання земських співробітників про поліпшення їхнього матеріального становища. Збори одногосно, згідно з комісією про грошові справи, обраною цими ж зборами, призначили збільшення з 1 травня дотації, яку службовці мали отримати на дорожнечу; так, особам, які отримували жалування до 50 крб., мали його збільшити на 70%, від 50 до 100 крб. – на 50%, більше 100 крб. – на 30%.

Такі доплати були призначені для всіх службовців земства, крім учителів. Останнім призначено доплату до основного заробітку (50 крб.) на дорожнечу – 70%, з якого виключалася призначена останнім часом казенна надбавка 20 крб. на місяць, і таким чином вчителям була призначена надбавка за земські кошти по 15 крб. на місяць [1, 2].

Із журналу Черкаської міської думи дізнаємося про засідання, яке відбулося 14 листопада 1917 р., і на якому було розглянуто питання надбавок для службовців і робітників Міського управління, а також пожежників, вчителів міських парафіяльних училищ і службовців міліції внаслідок швидкої дорожнечі життя [2, 2].

Так, було наказано встановити надбавки, не беручи до уваги сімейний стан: службовцю, який отримував в місяць жалування до 60 крб., надати надбавку – 75%; до 100 крб. – 60%; до 150 крб. – 50%; до 200 крб. – 40%; від 201 до 300 крб. – 30%; від 301 до 400 крб. – 20%; більше 400 крб. – 15% [2, 2 зв.]. Але при цьому висловлювалися думки, що це досить малі надбавки і потрібно наступного разу при їх встановленні враховувати сімейний стан.

Крім того, уряд дбав і про інших своїх

фахівців. Про це свідчить ухвалена постановою УЦР від 28 листопада 1917 р., за якою всім службовцям поштово-телеграфних установ Генерального секретаріату пошти і телеграфів України було надане право на отримання одноразової допомоги [3, 50]: службовцям міст: Києва, Катеринослава, Одеси, Харкова – в розмірі 200 крб., а службовцям усіх інших міст України – розміром у 150 крб. При цьому зазначалося, що ці допомоги видаються лише тим штатним службовцям і службовцям вільного найму, які фактично були на службі до 28 листопада 1917 р. Кандидатам, які несли обов'язки урядовців, учнів, а також особам, які одержували платню по-денно, право на отримання допомоги не надавалося, так само як і службовцям, які вступили на службу після 28 листопада 1917 р., або залишили службу після цього терміну [4, 1].

А вже через місяць, 28 грудня 1917 р., УНР ухвалила новий Закон «Про тимчасове збільшення окладів робітникам пошти, телеграфу і телефону» в Україні. Відповідно до нього, з 1 січня 1918 р. на території УНР оклади жалювання робітникам збільшувалися до таких розмірів: усім штатним робітникам технічного складу оклад збільшувався: для доглядачів нижчого окладу – з 600 до 900 крб. в рік; для доглядачів вищого окладу – з 900 до 1200 крб.; для молодших механіків нижчого окладу – з 1050 до 1600 крб.; для молодших механіків вищого окладу – з 1600 до 2000 крб.; для старших механіків – оклад із 2000 до 2400 крб.; для робітників нижчого окладу – з 180 до 780 крб.; для робітників вищого окладу – з 300 до 840 крб.; для майстрів нижчого окладу – з 300 до 1000 крб.; для майстрів середнього окладу – з 720 до 1120 крб.; для майстрів вищого окладу – з 340 до 1200 крб. Окрім того, усім робітникам пошти, телеграфу і телефону, а також і технічного складу тимчасово видавалася допомога на дорожнечу до того, що вони уже одержували, по 100 крб. у місяць [5, 1].

Що ж до забезпечення, наприклад, членів уряду, то з витягу із протоколу засідання УЦР від 9 квітня 1918 р. дізнаємося про ухвалену Радою Постанову на зміну

ст.ст. 2, 3, 6 закону 25 листопада 1917 р. «Про утримання Української Центральної Ради на державні кошти». Так, за новою редакцією, щоденна і за кожне засідання комісії платня членам Ради підвищувалася до 25 крб. [6, 1].

Для боротьби з безробіттям, яке зростало з кожним днем, та допомоги мало-забезпеченим верствам населення владою першої УНР були створені біржі праці.

Першу в Україні біржу праці, яка отримала назву Бюро праці, було відкрито в Києві ще в жовтні 1915 р. Київським воєнно-промисловим комітетом разом із комітетом південно-західного фронту Всеросійського земського союзу. Вона була створена з метою забезпечення підприємств новими працівниками на заміну тим, що були мобілізовані на фронт, а вже потім – працевлаштовувати некваліфікованих робітників, підшукувати роботу для безробітних із числа біженців та військово-вопозначених [7].

Спочатку при УЦР було відкрито Бюро праці. Воно знаходилося в Києві, на вулиці Володимирській, у приміщенні педагогічного музею. Звертатися до нього потрібно було особисто, а хто не міг можливості прийти, мав подати свою адресу, на яку бюро висилало анкетну картку [8, 4]. 26 серпня 1917 р. Київська міська дума постановила взяти це Бюро праці у своє підпорядкування та заснувати справжню Біржу праці [7]. Приклад Києва наслідували й інші міста.

Але внаслідок того, що державні органи постійно мали проблеми фінансового та матеріального характеру, при вирішенні цього питання всього за 1917 і перші місяці 1918 р. було відкрито 48 бірж, що становило від загальної кількості передбачуваної мережі у 188 бірж – 25,5% [9, 17].

Та незважаючи на це, діяльність бірж зросла. Причина – безробіття. Кількість робітників, що відвідували Київську біржу щоденно, сягала 200 осіб на день. Але цифра ця не є достеменною, оскільки багато безробітних просто не встигали зареєструватися. Попит на працю робітників – чоловіків-кваліфікованих і некваліфікованих – був дуже малий. Більшість клієн-

тів біржі становили росіяни, що звільнялися від військової повинності. Кількість відвідувань Київської біржі за жовтень 1917 р. – 7775 осіб, з яких – 2092 записалося на роботу, і 1167 були працевлаштовані. Було заявлено 783 посади у місті і 330 на виїзд. За професіями зареєстровані робітники розподілялися таким чином: особисті послуги – 1203, чорнороби – 400, металісти – 177, конторські службовці – 111, виробництво одягу – 34, будівничі – 52, торговці – 39 [10, 8].

З інформації, поданої департаментом ринку праці, з'ясуємо, що незважаючи на достатньо розроблену законодавчу базу, яка мала регламентувати політику в сфері безробіття, уряд першої УНР зіштовхнувся з низкою проблем. Серед них можна назвати: відсутність обласних бірж праці – існувала і працювала тільки одна Київська обласна біржа, були відсутні статистичні органи на місцях, дуже вузька мережа нижчих ланок бірж праці, відсутність коштів і матеріалів, потрібних для виконання робіт [9, 16-16 зв.].

Сам департамент – частково через указані причини, частково внаслідок відсутності необхідних кредитів – був організований лише наполовину. Організаційно-інспекторський відділ – центр всього департаменту – фактично не працював, а відділу розподілу робочої сили не було зовсім [9, 16зв.].

Тому питання безробіття не було вирішено в силу вищезазначених причин. Наприклад, у Миколаєві, за відомостями Миколаївської біржі праці, на січень 1918 р. безробітних стояло на обліку 2487 осіб, із них – 2084 дорослих і 403 підлітків [11, 2зв.-3], у лютому – 2107, із них 1859 дорослих і 248 підлітків [11, 6зв.-7], у березні – 2400, з них дорослих 2128, підлітків 272 [11, 11зв.-12]. А кількість безробітних, зареєстрованих у Херсонській міській біржі праці на 17 квітня 1918 р., становила аж 4663 особи [11, арк. 14]. Для тих часів це величезний рівень безробіття для одного регіону.

Інформацію більш пізнього періоду можна знайти в матеріалах Малої Ради. На час прийняття державного бюджету (11-

13 квітня 1918 р.) знаходимо повідомлення про організацію громадських робіт для ліквідації безробіття [12, 266].

2 березня 1918 р. був прийнятий Закон «Про заснування при Міністерстві Праці особи «Ради» по організації громадських і державно-необхідних робіт» і про асигнування «в спеціальний для цього Державний фонд 100 мільйонів крб. на перше серпня 1918 року» [9, 5]. За іншими даними, на громадські роботи державною скарбницею видавалося в розпорядження народного Міністерства праці 200 млн крб. на термін до 1 серпня 1918 року [13, 1].

### **Висновки**

У підсумку варто зазначити, що концептуально нової системи соціального забезпечення в країні Українській Центральній Раді та уряду першої УНР створити не вдалося. Проте окремі трансформації ще російського законодавства і запровадження нових дієвих правових та інституційних механізмів фінансової, матеріальної, моральної підтримки громадян УНР свідчать про становлення основних засад соціальної політики і соціального забезпечення в Україні. Важко заперечити, що УЦР і її політика спиралася передусім на досвід попереднього законодавства у галузі соціально-забезпечувальних відносин і водночас робила перші спроби створити власну державно-правову базу їхнього існування. Обставини війни об'єктивно спонукали до цього. Країна наповнювалася знедоленими громадянами: інвалідами, сиротами, вдовами, безробітними та іншими людьми, які потребували державної підтримки.

Серед помітних напрямів соціальної політики першої УНР: боротьба із безробіттям, соціальна допомога державним службовцям.

Здійснити низку заходів, спрямованих на соціальну підтримку населення, молодій українській державі було складно. Українському суспільству не вистачало консолідації, що і підтвердив сам факт громадянської війни в Україні.

Законодавчо уряд першої УНР забезпечував право соціального захисту своїх

громадян насамперед через універсали, окремі закони, урядові документи, постанови, тимчасові статuti, інструкції, пояснювальні записки тощо. Серед конкретних документів можна назвати закони «Про восьмигодинний робочий день», «Про біржі праці», «Про місцеві комісаріати праці», «Про заснування Ради по органі-

зації громадських і державно-необхідних робіт», «Про районні палати праці», «Про видачу пайків», а також «Тимчасовий статут про громадські роботи», «Тимчасові правила управління справами допомоги біженцям на території України» (майже всі ухвалені у 1918 р.). У розробці УЦР був також Закон «Про страхування від безробіття» та інші.

### *Література*

1. Позачергове Полтавське Повітове Земське Зібрання // Вісник Полтавського губернського громадського комітету. – 1917. – № 28 (26 травня). – С. 2.
2. Держархів Черкаської обл., ф. 8, оп. 5, спр. 1, 305 арк.
3. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 272 арк.
4. Центральна Рада дня 28 листопада 1917 року ухвалила постанову // Вісник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки. – 1917. – № 4 (9 грудня). – С. 1.
5. Ухвалений Радою Міністрів Закон про асигнування в розпорядження Міністерства Народного Здоров'я й опікування 480.000 карбованців на допомогу Інституціям, видаючим опікою над дітьми та охороною материнства й дитинства // Державний вісник. – 1918. – № 51 (24 вересня). – С. 3.
6. Ухвалена Радою Міністрів постанова про асигнування в розпорядження Міністерства Народного Здоров'я й Опікування 500.000 карбованців на негайні заходи перестереження та боротьби з пошесними хворобами на лініях залізниць // Державний вісник. – 1918. – № 77 (29 листопада). – С. 3.
7. Полудненко А. Початок Біржі праці у Черкасах в розрізі історії створення служби зайнятості в Україні (Частина I) – [Електронний ресурс] / А. Полудненко. – Режим доступу: [http://www.dcz.gov.ua/chk/control/uk/publish/article?jsessionid=A1A603888274A9F024DEC3A6596D7EB2?art\\_id=15063&cat\\_id=15298](http://www.dcz.gov.ua/chk/control/uk/publish/article?jsessionid=A1A603888274A9F024DEC3A6596D7EB2?art_id=15063&cat_id=15298)
8. При Українській Центральній Раді // Газета гадяцького земства. – 1917. – № 69. – С. 4.
9. ЦДАВО України, ф. 3266, оп. 1, спр. 4, 12 арк.
10. Харківська біржа праці // Робітнича газета. – 1917. – № 187 (17 листопада). – С. 8.
11. ЦДАВО України, ф. 3266, оп. 1, спр. 3, 14 арк.
12. Матеріали засідання Малої Ради (11-13 квітня 1918 року) // Українська Центральна Рада : Документи і матеріали : в 2 т. / НАН України, Інститут історії України [упоряд. В.Ф. Верстюк]. – К. : Наукова думка, 1997. – (Пам'ятки історії країни). Т. 2. – 1992. – С. 263-270.
13. Тимчасовий статут про громадські роботи // Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – № 15 (5 квітня). – С. 1.