

*Гудзь А. О.,  
аспірантка кафедри трудового права та права соціального забезпечення  
НУ «Одеська юридична академія»*

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ БЕЗДОМНИХ ОСІБ І БЕЗПРИТУЛЬНИХ ДІТЕЙ

**Анотація.** В статті розглядається історичний аспект становлення та розвитку правового забезпечення соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей в Україні починаючи з стародавніх часів і до сьогодення.

**Ключові слова:** бездомність, безпритульність, соціальний захист, бездомні особи, безпритульні діти.

**Постановка проблеми.** Проблема існування бездомних і безпритульних характерна для України від найдавніших часів. Для її ефективного вирішення сьогодні необхідно вивчити історичний досвід правового регулювання відносин з соціального забезпечення таких людей, надання їм різноманітних послуг та результати, які були досягнуті завдяки цьому.

**Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем.** Над вивченням проблеми бездомності та безпритульності в Україні працювало багато науковців, серед яких Іванова Р.І., Нікіфоров А., Анатольєва О.І. Незважаючи на все це, питання виникнення та становлення законодавства про соціальний захист цієї категорії осіб від стародавніх часів і до сьогодення досі розглянуто не було.

**Метою** статті є аналіз становлення та розвитку законодавства про соціальний захист бездомних осіб і безпритульних дітей в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** У становленні законодавства про соціальний захист бездомних і безпритульних слід виділити наступні етапи: 1) від стародавніх часів до Першої світової війни; 2) від початку Першої світової війни до здобуття Україною незалежності; 3) сучасний етап.

Відомостей про соціальний захист бездомних і безпритульних на ранньому етапі розвитку нашої держави досить мало. На території сучасної України соціальний захист в цілому почався з доброчинності, яка не носила системного характеру, як правило, надавалася з боку членів родини або місцевих громад. В часи Київської Русі проявлялися гуманність, співчуття та милосердя у ставленні народу до бездоглядних і безпритульних. Для них створювалися спеціальні притулки, які називалися божедомками. За дітьми доглядали бабусі, а люди допомагали їм їжею, одягом, іграшками, які зносили до притулків [1, 432]. У 996 році князь Володимир видав Статут, згідно з яким на церкву та духо-

венство покладался обов'язок наглядати за закладами, які надавали допомогу хворим, бідним, бездомним та встановив для благодійності «десятину». Було засновано багато навчальних закладів, де могли навчатися бідні, бездомні та сироти.

Протягом наступного періоду часу головну роль в соціальному захисті громадян займала церква. Основна увага приділялася жебракам та сиротам. Єпископом Переяславським Єфремом в 1091 році була побудована лікарня для бідних та сиріт, де безкоштовно надавалися послуги. Такі заклади пізніше були побудовані в багатьох містах [2].

«Повчання дітям» Володимира Мономаха – відома літературна пам'ятка XII ст., основана на християнських традиціях: любові до ближнього, прояву співчуття до нужденного, закріплює обов'язок наступних поколінь надавати допомогу та опікуватися над убогими та бідними.

В період Запорізької Січі при монастирях створювалися благодійні заклади для сиріт, жебраків, поранених воїнів. Відкривалися школи та шпиталі для особливо вразливих верств населення. Допомога, як правило, надавалася в натуральній формі або у формі послуг.

Значна частина України в середині XVII ст. увійшла до складу Росії. Цей період історії відомий розвитком кріпацтва. Через значний тиск поміщиків, тяжкі умови життя число біглих кріпаків, які часто поповнювали ряди бездомних та жебраків, зростало. Як правило, такі люди для пошуку притулку, їжі, інших засобів для існування направлялися в міста, найчастіше – Москву. На протидію цьому в кінці XVII ст. був розроблений проект Указу, який передбачав широку систему заходів, направлених на ліквідацію жебрацтва. Необхідно було зібрати всіх жебраків, виділити з їх числа недієздатних і помістити їх в госпіталі або монастирі. Для безпритульних дітей повинні були створитись спеціальні «двори», де б їх навчали грамоті й ремеслу. Проте реалізованим даний Указ не був.

Указом від 1691 року репресії проти жебраків та бездомних стали ще більш жорстокими. Основним змістом документу було розпорядження відряджати немісцевих людей в міста, з яких вони прийшли, а у разі повторного виявлення, бити їх батогами та засилати в Сибір. Особливістю було те, що переслідувались не

лише жебраки, але й ті, які давали милостиню. Як міра відповідальності їм нараховувалася пеня.

З розвитком грошового обігу виникло професійне жебрацтво. 31 січня 1712 року Петро I видав Указ, який заборонив допомагати жебракам, невиконання каралося штрафом до 5 крб. Цим же актом наказувалося будувати шпитали для німечин, закликалося робити благодійні внески, облаштовувати заклади для бездомних та сиріт. Здорових жебраків відправляли на роботу, хворих та старих – у богадільні, дітей виховували у притулках, а пізніше віддавали у солдати. До 1775 року подібних Указів вийшло близько 70.

З XVIII по XIX століття допомога бідним, хворим, бездомним та сиротам стала престижною. Аристократи, промисловці та купці намагалися зробити якнайбільші внески для того, щоб зарекомендувати себе в очах спільноти [3]. У вересні 1763 року Катерина II видала Маніфест про заснування будинків для сиріт. Законодавчим актом від 7 листопада 1775 року, який отримав назву «Накази громадського презирства», створювалися народні школи, сирітські притулки, аптеки, лікарні, божевільні, гамівні та робітничі будинки, богадільні. Гамівний будинок мав вигляд установи з примусовою працею для осіб з антисуспільною поведінкою. Робітничий будинок складався з багатьох майстерень, де працювали бездомні. Тут люди отримували одяг, їжу, притулок. Бездомні мали можливість заробити гроші для майбутнього життя. В 1896 році як структурна одиниця Робітничого будинку був створений подібний заклад для жінок – «Будинок працювистості».

Характерним для кінця XIX ст. є стрімкий розвиток промисловості, внаслідок чого селяни почали виїжджати в міста для роботи на підприємствах. Нерідко руйнувалися родини, які склалися з кількох поколінь, змінилася сама економічна роль сім'ї. Тоді виникла нова концепція соціального захисту, яка базувалася на колективній відповідальності суспільства за утримання бідних, бездомних, увів, сиріт [4, 62].

Отже, Перший період характеризується двояким ставленням до бездомних та безпритульних: з одного боку проявлялась чуйність, милосердя від населення, церкви, поширеним було благодійництво; з іншого – заняття бродяжництвом переслідувалось державою. Це все тривало майже до кінця XIX ст., коли почала розширюватись система закладів для таких людей, де надавались освітні, медичні послуги, притулок.

За часи Першої світової війни населення України зазнало дуже великих матеріальних, духовних та фізичних втрат. З'явилася значна кількість осиротілих дітей, багато з яких опинилися на вулиці. Тому політика держави в наступні роки була направлена в основному на захист такої категорії бездомних як безпритульні діти.

Соціальну опіку часів революції 1919-1921 р. важко описати, не розкривши питання системи державних

органів, до відання яких відносився соціальний захист населення в цілому. На той час все ще продовжували функціонувати Накази громадського презирства [5, 14]. В 1917 р. при Міністерстві внутрішніх справ був сформований Департамент опіки [6, 64].

За Української Народної Республіки продовжувало діяти соціальне законодавство Російської Імперії. Підвідділ допомоги дітям був одним з органів Всеросійського Земського Союзу, що брав на себе обов'язок допомагати дітям які постраждали внаслідок воєнних дій [7, 601]. Така допомога включала забезпечення дітей їжею, притулком, було створено численні школи-«осередки», де здійснювалась й освітньо-виховна робота. Дуже гострим на початку 1918 р. стало питання притулків. Проблемою було те, що Підвідділ допомоги дітям із припиненням діяльності Земського Союзу залишився без фінансування. В квітні 1918 р. Підвідділ допомоги став підпорядковуватись Міністерству народної освіти УНР. Пізніше сфера опіки дітей перейшла до відання Міністерства Народного Здоров'я і Опікування, при якому був створений Відділ опіки дітей. Проте кількість безпритульних дітей зростала. В 1920 р. їх налічувалось 1 млн., що становило 1/8 всіх дітей в країні [8, 22]. Це свідчило про неефективність державної політики та низький рівень роботи органів. В період Директорії окремого відділу, який займався б соціальним забезпеченням дітей створено не було. Дане питання належало до відання Міністерства здоров'я та соціальної опіки.

Боротьба з дитячою безпритульністю у 20-х роках проводилася в декілька етапів. Спочатку сформувалася система охорони дитинства. Другий етап був пов'язаний зі швидким ростом кількості безпритульних та бездоглядних дітей спричиненим голодом 1921-1923 років. На третьому етапі відбувалось становлення матеріальних умов для реалізації задекларованих норм завдяки НЕПу.

У правовому регулюванні роботи з неповнолітніми безпритульними та бездоглядними найбільше значення мало законодавче закріплення обов'язку держави стосовно соціального захисту дітей, які залишилися без притулку та нагляду, встановлення системи заходів допомоги їм [9]. Питання захисту дітей в цей період належало до відомства новостворених органів: Ради захисту дітей – РНК, Центральної комісії допомоги дітям – ВУЦВК. Діяльність комісії регулювалася Декретом РНК «Про відповідальність неповнолітніх» 1920 р., Кодексом законів про народну освіту 1922 р., інструкціями Народного комісаріату освіти.

Протягом 1924-1927 р. боротьба з дитячою безпритульністю стала одним з найголовніших завдань для держави. Було прийнято чисельні нормативно-правові акти. Декларація Народного комісаріату освіти УСРР «Про соціальне виховання дітей» (1920 р.), закріплювала поняття бездоглядності та перелік категорій дітей, які вважались бездоглядними та

безпритульними. Постановами Наркомосвіти УСРР «Про дитячі будинки», «Про денні дитячі будинки», «Про організацію відкриття дитячих будинків» 1920 р. створювалась мережа закладів для безпритульних дітей, яка згодом налічувала 760 таких будинків. В 1924 р. було прийнято постанову Наркомосвіти «Про боротьбу з дитячою безпритульністю». Постановою Наркомосвіти «Про передачу вихованців дитячих будинків на трудове виховання в трудові рільницькі господарства» (1926 р.) надавалась можливість таким дітям опанувати професію в аграрній сфері. Кодекс законів про народну освіту УСРР 1922 р., Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб та акти громадянського стану УСРР 1926 р., закріплювали систему соціального захисту дітей: направлення їх до виховних, навчальних закладів; було регламентовано порядок призначення опіки, відновлено інститут усиновлення, нагляду, патронату, працевлаштування, надання матеріальної допомоги закріплювалися обов'язки батьків, усиновителів та їх відповідальність тощо.

Велике значення в ці часи надавалось питанню профілактики безпритульності та бездоглядності. В 1924 р. до Кримінального кодексу УСРР 1922 р. була включена стаття «Несплата аліментів та залишення батьками неповнолітніх дітей без належної підтримки». В 1927 р. кодекс доповнили статті: «Злісне, незважаючи на наявну до того можливість, ухилення від сплати присуджених за рішенням суду коштів на утримання дітей» і «Залишення батьками малолітніх дітей без будь-якої підтримки, а рівно примушування дітей до заняття жебрацтвом». В кодексі редакції 1937 р. ці статті були об'єднані в одну, яка стала називалася: «Злісна несплата коштів на утримання дітей, а рівно залишення батьками неповнолітніх дітей без будь-якої підтримки».

Кінець 20-х років характеризується падінням рівня життя населення внаслідок згорання НЕПу, прийняття курсів на індустріалізацію та колективізацію. Як наслідок, зросло число безпритульних і бездоглядних.

Голодомор 1932-1933 р., масові репресії, депортації звели до мінімуму результати всіх попередніх напрацювань. Дитяча безпритульність та смертність взимку 1932-1933 р. набула особливих масштабів. Реакцією на це з боку законодавця стала травнева Постанова КП (б) У «Про боротьбу з дитячою безпритульністю», якою було утворено Всеукраїнську та місцеві надзвичайні комісії боротьби з безпритульністю та жебрацтвом, створенні сільські дитячі приймальники, організовані харчові пункти при школах, створювалися трудові загони з підлітків тощо. Кількість вилучених дітей з вулиці тільки за травень-липень 1933 року становила 158 тис. [10, 10–13].

Проте, попередні заходи виявилися малоефективними, про що свідчило продовження росту чисельності таких дітей. В травні 1935 р. РНК СРСР та ЦК ВКП

(б) приймає постанову «Про ліквідацію дитячої безпритульності та бездоглядності», якою чітко розмежувалися функції різних установ захисту дитинства, органи НКВС наділялися особливими повноваженнями. В середині 30-х років безпритульність майже зникла.

Для 20-х – 30-х років характерним є діяльність піонерських, комсомольських та громадських організацій в сфері подолання дитячої безпритульності. Найвідомішими з них були «Друзі дітей», Селянські товариства взаємодопомоги, Український Червоний Хрест.

В 40-і роки чисельність бездомних осіб значно зросла, внаслідок воєнних подій Великої Вітчизняної 1941-1945 р. Велика кількість осиротілих дітей, покалічених на фронтах чоловіків, які не змогли повернутися додому поповнювали ряди безхатченків. Але увага держави тоді була прикута до іншої проблеми, питання оборони і озброєння стали на перший план, на проблеми населення не вистачало ні фінансів, ні часу.

Кримінальний кодекс 1960 р. закріплював відповідальність для бездомних. Ст. 198 «Порушення паспортних правил», означала для осіб, які проживають без паспорта або прописки, можливість отримати покарання у виді позбавлення волі до 1 року або виправні роботи, штраф. Згідно зі ст. 209 систематичне заняття бродяжництвом або жебрацтвом каралося позбавленням волі до двох років або виправними роботами.

10 березня 1970 р. ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР прийняли Постанову № 138 «Про заходи по посиленню боротьби з особами, які ухиляються від суспільно корисної праці і ведуть антигромадський паразитичний спосіб життя». У радянському суспільстві з'являється термін «тунеядство», що означало життя за чужий рахунок, неробство. В ці ж роки до бездомних і безпритульних почав застосовуватися термін «бомж», що був аббревіатурою «лицо без определенного места жительства». Поширеним в суспільстві став вислів «бомж – вища форма егоїзму». Чим підкреслювалося зневажливе ставлення до цих людей, вважалося, що вони просто не хочуть працювати.

В 1991 році Законом України «Про зайнятість населення» була ліквідована відповідальність за тунеядство, легалізоване безробіття.

Протягом Радянського періоду історії найбільша увага приділялася соціальному захисту саме безпритульних дітей, адже війни, голодомори нанесли великий відбиток на становище народу, значна кількість дітей опинилася на вулиці, сильно зріс і рівень дитячої злочинності. Уваги до соціального захисту бездомних осіб з боку законодавця в цей час не приділялося. Вважалося, що такі люди навмисно ухиляються від праці, ведуть характерний спосіб життя. Кримінальний кодекс закріплював відповідальність для бездомних.

Після розпаду Радянського Союзу в країні почалися різкі зміни в економіці та політиці. Внаслідок чого на вулицях опинилися знедолені люди, до того ж легалізувалась вже існуюча раніше бездомність. Це все призвело до ще більшого загострення проблеми.

Прийняттям Конституції України у 1996 році був закладений фундамент для побудови держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, визнаються найвищою соціальною цінністю. Стаття 46 закріплює право громадян на соціальний захист, що гарантується, зокрема, створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Зазначені конституційні положення набули подальшого розвитку у низці нормативно-правових актів та стали підґрунтям для формування національного законодавства про соціальний захист бездомних осіб і безпритульних дітей.

Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», прийнятий 02.06.2005 р., став основним, спеціальним Законом, що регулює відносини у сфері соціального захисту даної категорії осіб. Цей Закон закріплює правовий статус бездомних осіб та безпритульних дітей, принципи їх захисту, систему обліку та реєстрації, запобігання бездомності і безпритульності, реінтеграцію даної категорії та відповідальність за порушення законодавства, оскарження рішень про надання соціальних послуг, а також фінансування заходів, спрямованих на соціальний захист. Прийняття цього Закону – це значний крок до покращення становища даного прошарку населення.

Законом України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. регулюються відносини з надання соціальних послуг особам, які їх потребують, до числа яких належать бездомні і безпритульні. Цим Законом закріплені основні поняття, серед яких соціальні послуги та складні життєві обставини, основні принципи надання соціальних послуг, право на їх отримання, надано перелік прав та обов'язків отримувачів послуг та осіб, які їх надають, визначено організаційно-правові засади, форми надання соціальних послуг.

Питанням соціального захисту певних категорій бездомних осіб або безпритульних дітей присвячено низку інших законодавчих актів, у яких в основному закріплюються положення, направлені на профілактику бездомності.

Законом України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» від 17.03.2011 р. передбачено, що за такими особами зберігається житлове приміщення, яке вони займали на законних підставах до засудження; звільненим, які не мають житла, надається право проживання в соціальних чи спеціальних гуртожитках; для звільнених осіб, громадян похилого віку, інвалідів I

та II груп, які за станом здоров'я потребують стороннього догляду, побутового та медичного обслуговування надається право проживання в спеціальних будинках-інтернатах; а на звільнених бездомних осіб у загальному порядку поширюється Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей».

У Законі України «Про охорону дитинства» від 26.04.2006 р. закріплюється право дітей на отримання в спадщину житла або іншого майна; заборона батькам або особам, які їх замінюють, без дозволу органів опіки і піклування укладати договори, що підлягають нотаріальному посвідченню та /або державній реєстрації; відмовлятися від належних дитині майнових прав, здійснювати поділ, обмін, відчуження майна. Окрім цього, Закон закріплює право безпритульної дитини на утримання, такі діти тимчасово розміщуються в притулках для дітей служб у справах дітей, отримують належні соціальні послуги.

Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005р. закріплює право дітей на житлове забезпечення по досягненню 18-річного віку; право на житло, в якому вони проживали до встановлення опіки, піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки; заборону відчужувати без згоди органа опіки і піклування, яка може надаватися лише у разі гарантування збереження права на житло таких дітей, які у свою чергу мають право проживати в дитячих будинках сімейного типу до повернення цього житла або надання нового тощо. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за збереження та повернення житла дітям. Ще такі діти можуть зараховуватись на квартирний облік та соціальний квартирний облік.

Також доречним буде назвати Закон «Про житловий фонд соціального призначення» від 12.01.2006 р., який передбачає можливість для громадян без визначеного місця проживання звернутися до органів місцевого самоврядування для отримання соціального житла, де в день звернення бездомний на безоплатній основі направляється в тимчасовий притулок для дорослих, для отримання соціальних послуг, проживання.

Опосередковано регулює відносини, суб'єктами яких є бездомні особи та безпритульні діти, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р., в якому закріплюється процедура реєстрації, перереєстрації місця проживання, постановки на облік.

Крім того, відносини соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей регулюються численними підзаконними актами: Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Основних напрямів запобігання бездомності до 2017 року» від 13.03.2013 р., Типовим положенням про центр

реінтеграції бездомних осіб, Типовим положенням про будинок нічного перебування, Типовим положенням про центр соціальної адаптації звільнених осіб, затвердженими наказом Міністерства праці та соціальної політики від 14.02.2006 р., Накази Міністерства соціальної політики «Про деякі питання діяльності центру обліку бездомних осіб» від 28.12.2011 р., «Про затвердження Порядку влаштування бездомних осіб похилого віку та інвалідів до стаціонарних соціально-медичних установ та інших закладів соціальної підтримки (догляду)» від 12.03.2011 р., «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним громадянам» від 19.02.2009 р., Наказ Міністерства праці та соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження нормативно-правових актів щодо надання соціально-медичних послуг бездомним громадянам та особам, звільненим з місць позбавлення волі» від 24.01.2007 р. тощо.

**Висновки.** Ставлення до бездомних з боку держави протягом історичного розвитку змінювалось від переслідувань до підтримки. Проте рівень бездомності в країні свідчить про рівень соціальної відповідальності саме суспільства за малозабезпечених, хворих, бездомних осіб. Проблемою у вирішенні даного питання є не лише недосконалість законодавства та відсутність ресурсів для його реалізації, а й ставлення громадян до таких людей, над чим ще слід працювати не один рік.

#### *Література:*

1. Якубова Л. А. Особливості соціально-педагогічної роботи з бездоглядними та безпритульними дітьми та молоддю / Л. А. Якубова // Педагогічний дискурс. — № 13. — 2012. — С. 432.
2. Иванова Р. И. Социальное обеспечение в государственно организованном обществе: генезис, развитие и функционирование (правовой аспект): автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук / Р. И. Иванова. — М., 1987. — 20 с.
3. Никифоров А. Бездомность вчера, сегодня... Завтра? / А. Никифоров // Правозащитник. — 1998. — № 3. — С. 24-33.

4. Стопчак А. Ю. Историчні аспекти виникнення та еволюції соціального захисту населення в Україні / А. Ю. Стопчак // Вісник Хмельницького національного університету. — 2010. — № 1. — Т. 1. — С. 60-64.
5. Ступчак Ф. Прикази громадської опіки і системи охорони здоров'я: досвід діяльності / Ф. Ступчак // Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка. Українознавство. — 2004. — № 8. — С. 14-17.
6. Жванко Л. Основи політики Української Держави у сфері охорони здоров'я та соціального захисту населення (квітень — грудень 1918 р.) / Л. Жванко // Київська старовина. — 2006. — № 2. — С. 63-75.
7. Колосова О. О. Правове забезпечення соціального захисту безпритульних дітей і дітей-сиріт в політиці урядів УНР та Гетьманату 1917-1921 рр. / О. О. Колосова // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. — 1997-2009. — № 38. — 844 с. — С. 599-608.
8. Антонюк Т. Дитячий будинок як форма соціального виховання: історичний аспект / Т. Антонюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Українознавство. — 2004. — № 8. — С. 21-25.
9. Анатольєва О.І. Правове регулювання боротьби з безпритульністю, бездоглядністю та правопорушеннями неповнолітніх в УСРР у 20-х роках ХХ століття: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня к. ю. н. / О.І. Анатольєва. — К., 2003.
10. Зінченко А. Г. Дитяча безпритульність в радянській Україні в 20-х — першій половині 30-х років ХХ століття: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня к.і. н. / А. Г. Зінченко. — О., 2002.

#### **Гудзь А. А. Становление и развитие законодательства о социальной защите бездомных лиц и беспризорных детей**

**Аннотация.** В статье рассматривается исторический аспект становления и развития правового обеспечения социальной защиты бездомных лиц и беспризорных детей в Украине начиная с древних времен и до сегодня.

**Ключевые слова:** бездомность, беспризорность, социальная защита, бездомные лица, беспризорные дети.

#### **Gudz A. Establishment and development of legislation on social protection of homeless people and street children**

**Summary.** The article considers the historical aspect of formation and development of the legal support of social protection of homeless people and street children in Ukraine from the ancient times up to nowadays.

**Keywords:** homelessness, social protection, homeless people, street children.