

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БОЛЬНИЧНЫХ КАСС В МЕДИЦИНСКОМ СТРАХОВАНИИ

Каминская Т. М., Клочко Т. Ю.

Статья является продолжением дискуссий ученых о механизме внедрения обязательного медицинского страхования в Украине. Обоснована социально-экономическая роль больничных касс в системе страхования с учетом мирового опыта и рисков монополизации внутреннего рынка. Предложены пути совершенствования их законодательного регулирования в Украине.

Ключевые слова: медицинское страхование, больничная касса, монополизм, законодательство.

ECONOMIC AND LEGAL BASES OF SICKNESS FUNDS FUNCTIONING IN HEALTH INSURANCE

Kaminska T. M., Klochko T. Y.

This paper continues the discussions on the mechanism of introduction of compulsory medical insurance in Ukraine. The socioeconomic role of sickness funds in insurance system is substantiated in terms of global experience and risks of domestic market monopolizing. The ways of legislative improvement of their development in Ukraine are proposed.

Key words: health insurance, sickness fund, monopolism, legislation.

УДК 346.542

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ВІДНОВЛЕННІ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ ДО БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

О. Є. Костюченко, кандидат юридичних наук, доцент
Харківський інститут банківської справи
Університету банківської справи НБУ

Проаналізовано нормативні акти, де закріплено державні гарантії відновлення заощаджень громадян України. Досліджено розвиток законодавства в цьому напрямі та запропоновано шляхи відновлення довіри населення

до банківської системи через застосування можливостей, закладених у праві.

Ключові слова: заощадження населення, банківська система, доходи населення.

Постановка проблеми. Нестабільність економіки України з часів розпаду СРСР неминуче позначилася на стані фінансової безпеки громадян та домогосподарств. Із впровадженням ринкових реформ громадяни втратили власні заощадження, розміщені на рахунках Ощадбанку колишнього Радянського Союзу. Цей факт додав труднощів населенню на шляху подолання низки фінансових проблем та суттєво позначився на рівні їхнього життя. Разом із тим знецінені заощадження унеможливили участь більшості громадян у приватизації державного майна, а отже, вони втратили можливість стати власниками засобів виробництва та отримувати доходи від власності. Із часом несприятливі умови життя, а саме: низький рівень заробітної плати, мізерні державні соціальні виплати, безробіття, якість їжі та води, екологічні проблеми, демографічна криза, – усе це призвело до втрати довіри до банківської системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність обраної теми підтверджується відсутністю спеціальних досліджень із питань ролі держави у відновленні довіри населення до банківської системи. Тому джерельною базою дослідження стала низка нормативно-правових актів щодо державних гарантій відновлення заощаджень громадянам України.

Формулювання цілей. Метою статті є визначення шляхів відновлення довіри населення до банківської системи через розкриття правових можливостей, закладених у чинному законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. З огляду на державні гарантії відновлення заощаджень громадянам України виникає запитання: як органи влади повинні це забезпечити? З одного боку, відповідь проста: фінансовими ресурсами, а з другого – сама відсутність грошей у конкретний проміжок часу не є ключовою проблемою, бо грошова маса формується шляхом певної поведінки людини за рахунок її праці та доходів від власності, наприклад ренти. Відомо, що всі доходи громадян розподіляють на три види: 1) доходи від праці (заробітна плата, пенсія, страхові виплати фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування); 2) доходи від власності; 3) несистемні доходи у вигляді фінансової допомоги.

Якщо говорити про грошовий потік від власності громадян, то зрозуміло, що грошові заощадження, накопичені до 02.01.1992 р. у фінансових установах СРСР, мали б захищати населення від фінансових негараздів під час розвитку

ринкових відносин в Україні. На жаль, цього не сталося, і як результат – недовіра населення до банківської системи та фінансових установ у нинішніх умовах. То яким чином відновити довіру громадян та залучити наявні заощадження «до роботи на людину та державу»? Відповідь щонайменше така: відновити ці заощадження. Дослідимо правовий аспект цієї проблеми.

Так, першим нормативно-правовим актом, який регулював відносини щодо компенсації громадянам України втрат від знецінення грошових заощаджень в установах Ощадбанку України та Укрдержстраху, був відповідний Указ Президента від 24.11.1994 р. № 698, де ключові умови були такі: 1) індексація за всіма видами вкладів, договорів довгострокового страхування, виходячи відповідно з їх залишку, суми сплачених страхових платежів на 02.01.1992 р., шляхом їх збільшення відповідно до індексу зростання споживчих цін. На суму індексації видаються сертифікати; 2) сертифікати, які видаються на суму індексації, обертаються вільно і використовуються для приватизації державного майна, за винятком цілісних майнових комплексів невеликих державних підприємств, що приватизуються відповідно до Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», та об'єктів, що приватизуються відповідно до Указу Президента України від 14.10.1993 р. № 456 «Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва» та Указу Президента України від 29.12.1993 р. № 612 «Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню». Строк дії сертифікатів – до 01.07.1997 р. [1]. Оцінюючи дію цього нормативного акта сьогодні, можна з упевненістю казати, що пересічні громадяни не скористалися можливостями набути права власності на державне майно в такий спосіб, хоча б унаслідок низької фінансової грамотності населення та його розуміння цієї можливості.

Станом на сьогодні відносини власників вкладів до 02.01.1992 р. у фінансових установах колишнього СРСР, які знецінилися, регулюються Законом України від 21.11.1996 р. «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадянам України» [2]. На виконання цього Закону з моменту його прийняття було видано низку підзаконних актів, роз'яснювальних листів та судових документів. Переважна більшість підзаконних актів регулюють за відповідними роками виплати громадянам України компенсаційних втрат від знецінення грошових заощаджень і страхових внесків, укладених до 02.01.1992 р. в установи Ощадбанку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, та викуп облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 р., сертифікатів Ощадбанку СРСР і державних казначейських зобов'язань СРСР, придбаних на території Української РСР. Інша група підзаконних актів регулює питання щодо порядку перерахування

з Державного бюджету до визначених компаній коштів для компенсації грошових заощаджень громадянам України.

Аналіз зазначеного Закону та пов'язаних із ним документів показав, що правову основу відповідних виплат становить Закон України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадянам України» [2]. З моменту прийняття цього Закону, а саме з 21.11.1996 р. по 07.06.2012 р., він змінювався чотири рази. Це вплинуло на низку правових умов щодо здійснення виплат громадянам.

Так, перша редакція Закону містить такі ключові положення: 1) головне – зобов'язання держави (а) забезпечити збереження, (б) відновити реальну вартість заощаджень та (в) виплатити знецінені грошові заощадження, поміщені в період до 02.01.1992 р. у відповідних фінансових установах СРСР (статті 1, 2); 2) хто має право на виплати (ст. 1); 3) відновлення співвідношення 1 карбованця заощаджень на 1,05 гривні станом на 01.10.1996 р. з подальшою компенсаційною індексацією вкладів, страхових внесків, погашення цінних паперів відповідно до індексу інфляції (ст. 3); 4) заощадження громадян відносяться на державний внутрішній борг України; цей борг станом на 01.10.1996 р. визначено на загальну суму 131,96 млрд грн (ст. 4); 5) стаття 5 закону містить припис щодо строків проведення одноразової індексації вкладів громадян та видачі вкладникам ощадних книжок; 6) форма компенсації заощаджень громадян визначена виключно грошова, а відновлення заощаджень громадян України здійснюється шляхом переведення їх у цільові боргові зобов'язання держави в порядку, що визначається КМУ та НБУ (ст. 6); 7) кошти для компенсації заощаджень громадян визначаються в державному бюджеті України, до здійснення компенсаційних витрат можуть залучатися позабюджетні кошти (ст. 6); 8) відновлені заощадження громадян, поміщені у цінні папери, погашаються на загальних підставах відповідно до сум, визначених у Державному бюджеті (ст. 6); 9) заощадження повертаються поетапно, порядок виплат проіндексованих грошових заощаджень встановлюється Верховною Радою України; 10) визначено порядок виплати коштів спадкоємцям та розмір суми, що виплачується для організації похорону, тощо. Установлено, що зазначена сума перераховується Мінфіном України та НБУ на рахунок Ощадбанку України.

Отже, у Законі чітко не визначено, який державний орган є відповідальним за збереження заощаджень. Порядок відновлення заощаджень визначають КМУ та НБУ, а процес відновлення реальної вартості заощаджень означає перерахунок у співвідношенні карбованця до гривні станом на 01.10.1996 р. та подальшу компенсаційну індексацію на індекс інфляції. Однак Закон [2] не визначає джерело походження коштів на безпосередню виплату заощаджень. Разом із тим він чітко не розмежовує терміни «компенсація заоща-

джень», «компенсація громадянам України втрат від знецінення грошових заощаджень» та «компенсаційна індексація».

Зміни, внесені до Закону 17.01.1997 р. Законом України «Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадянам України”» [3], містять такі ключові положення: 1) кошти заощаджень громадян не «відносяться на державний внутрішній борг»; тепер ст. 4 містить положення про те, що компенсація заощаджень громадян гарантується державою в сумі, яка на 01.10.1996 р. становить 131,96 млрд грн; 2) компенсація громадянам України втрат від знецінення грошових заощаджень проводиться виключно в грошовій формі за рахунок Держбюджету України, починаючи з 1997 р. Кошти для компенсації заощаджень громадян визначаються в Держбюджеті України окремою статтею; 3) розширено коло джерел надходження коштів для проведення компенсаційних виплат, зокрема кошти від здійснення операцій із державними цінними паперами та кошти з Офіційного валютного резерву НБУ.

Зміни, внесені до Закону 24.03.1998 р. Законом України «Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадянам України”» [4], містять такі положення: 1) порядок виплат індексованих грошових заощаджень у межах коштів, передбачених Держбюджетом, встановлює КМУ; 2) скасовано законодавче закріплення розміру суми, що виплачується для організації похорону тощо.

Зміни, внесені від 28.12.2007 р. на період по 31.12.2008 р., за історію існування Закону є найоб'ємнішими [5]. До істотних змін слід віднести такі: 1) виключено норму про подальшу компенсацію заощаджень відповідно до індексу інфляції; 2) передбачено правову можливість здійснювати компенсацію громадянам України втрат від знецінення грошових заощаджень не тільки в грошовій формі, а й в інших формах відповідно до чинного законодавства. Проте такі форми не визначено; 3) встановлено, що виплати заощаджень (перелічених у ст. 1 Закону) проводяться власникам у готівковій чи безготівковій формі після внесення до інформаційно-аналітичної системи «Реєстр вкладників заощаджень громадян». Порядок внесення до такого реєстру визначено в постанові КМУ від 09.01.2008 р. № 1 [6]; 4) закон доповнено ст. 8¹, згідно з якою в 2008 р. втрати від знецінення грошових заощаджень компенсуються їх власникам станом на 1 січня 2008 р. в національній або іноземній валюті за офіційним курсом НБУ в межах залишків на рахунку, але не більше 1000 грн на вкладника в порядку, визначеному КМУ; 5) передбачено можливість проведення розрахунків з погашення зобов'язань держави за знеціненими заощадженнями в рахунок часткової сплати за купівлю товарів довгострокового використання, в тому числі житла, за встановленим КМУ переліком груп товарів. При цьому дані про такий перелік відсутні.

Зміни, внесені до Закону України від 07.06.2012 р. «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», вводяться в дію поетапно. Зокрема, у частині щодо виплат на поховання до 31.12.2012 р. розмір виплати встановлює КМУ, а зміни, які набувають чинності з 01.01.2013 р., по суті не поліпшують стан виплат заощаджень громадянам, знецінених у період до 02.01.1992 р. Наприклад, сума виплати на поховання, як і раніше, встановлюється КМУ, однак її розмір не може бути менше розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, встановленого законом [7].

Оцінюючи стан справ щодо відновлення знецінених заощаджень громадян загалом, треба зазначити, що державна політика у цьому напрямі залишається такою, що не сприяє відновленню довіри громадян до держави та фінансових установ. Так, законодавчі положення щодо перекладання повноважень з визначення відповідальних за виплати і порядок цих виплат врешті-решт не стосуються самого факту відновлення знецінених заощаджень. На нашу думку, зміни, які вносяться до Закону, здебільшого нагадують «пошук крайнього» та ухилення держави від виконання взятого на себе обов'язку. Разом із тим, змінюючи Закон декілька разів, парламент навіть не спромігся відкоригувати його назву. Дія Закону поширюється на іноземних громадян та осіб без громадянства, а його назва й досі містить словосполучення «відновлення заощаджень громадян України». Ми навели цей приклад з метою підтвердження того факту, що ретельного опрацювання проблеми і намагання її розв'язати в інтересах громадян не відбувається. Так, парламентські слухання на тему: «Про державну політику щодо проблеми повернення та компенсації втрачених (знецінених) заощаджень громадян», які відбулись 13.04.2011 р., було зведено до такого. Очільники держави рапортували про виплати, здійснені у період 1997–2011 рр., та непомірне навантаження на державний бюджет унаслідок виплат. Натомість у рекомендаціях, які було прийнято за результатами парламентських слухань, містяться пропозиції щодо визначення механізмів використання вкладів на вирішення необхідних питань життєдіяльності (лікування, оплата житлово-комунальних послуг для пенсіонерів та інвалідів із недостатнім рівнем забезпечення тощо) [8, с. 9].

Висновки. Законодавство містить правові умови та правові можливості здійснення відповідних виплат у грошовій та безготівковій формах. Однак ймовірно, що фінансові труднощі не сприяють проведенню грошових виплат населенню. Разом із тим залишається незрозумілою державна політика щодо відновлення знецінених заощаджень населення шляхом натуральних розрахунків, наприклад товарами, нерухомим майном, оплатою послуг тощо. Однак розв'язання цієї проблеми є шляхом до підтримання чи підвищення рівня фінансової безпеки громадян та засобом відновлення довіри громадян до фінансових установ і держави.

На нашу думку, для розв'язання означеної проблеми в Україні необхідно:

1) розробити державну політику щодо відновлення втрачених (знецінених) заощаджень громадян, яка може бути реалізована лише у разі опори на тверду політичну волю до розв'язання проблеми. З цією метою слід здійснити такі кроки: а) визначити кінцевою метою держави політику повернення та компенсації всіх втрачених та знецінених заощаджень громадян, що діяли на території України в період до 02.01.1992 р. в установах Ощадбанку СРСР; коштів, розміщених у державних цінних паперах, страхових внесків (далі – грошових заощаджень); б) прийняти державну програму повернення та компенсації втрачених (знецінених) грошових заощаджень громадян. Реальне розв'язання цієї проблеми можливе лише в межах чітко спланованої та визначеної в часі програми та обов'язкового включення до річного бюджету фінансування відповідних заходів через спеціальний бюджетний фонд; в) на виконання державної програми у визначені нею строки прийняти відповідні нормативно-правові акти та передбачити скасування чинних нормативних актів, які регулюють відносини щодо повернення грошових заощаджень; г) запровадити моніторинг реалізації державної програми з публікацією відповідних звітів у засобах масової інформації кожні півроку; г) удосконалити процедуру обліку власників грошових заощаджень, а саме: провести облік власників грошових заощаджень на підставі наявних архівних даних та розробити прості і прозорі процедури забезпечення доступу громадян до своїх даних у складених реєстрах. Відповідні процедури провести за рахунок коштів держави;

2) для того щоб політика повернення і компенсації заощаджень громадянам України досягла своїх соціальних, політичних та економічних цілей, необхідно провести реальну індексацію коштів. Це положення має бути визнано базовим при формуванні державної політики із зазначеної проблеми;

3) програму повернення заощаджень слід пов'язати з вирішенням низки соціальних питань. Негрошовими формами виплати можна визначити погашення комунальних платежів, відкриття депозитних рахунків у банках України, купівлю житла, видачу земельних сертифікатів тощо. Форми виплати закріпити у відповідному переліку. Процедури безготівкових виплат забезпечити шляхом оформлення відповідних документів (наприклад, чекових книжок);

4) в умовах хронічного дефіциту бюджету та загострення боргової проблеми слід знайти джерела коштів для цільового фінансування фонду повернення заощаджень громадян. По-перше, це могли б бути спеціальні податки на промислову або ж комерційну нерухомість, податок на розкіш тощо. Підставою для такого рішення є сам спосіб проведення приватизації в Україні. Величезні майнові об'єкти, які створювалися радянською державою за раху-

нок обмеження фонду споживання (і, як наслідок, низьких доходів населення) і за рахунок перетворення заощаджень громадян на інвестиційний ресурс, перейшли до приватної власності майже безкоштовно. Тому запропонований нами підхід до пошуку коштів для реалізації законних прав вкладників Ощадбанку СРСР має підставу бути схваленим усіма верствами населення. По-друге, іншим неінфляційним джерелом коштів для відшкодування втрачених заощаджень громадян є надходження від приватизації державного майна. По-третє, джерелом коштів для відшкодування можуть бути кошти від здійснення операцій із державними цінними паперами. По-четверте, це залучення коштів з офіційного валютного резерву НБУ. По-п'яте, за певних умов, – емісійні кошти. По-шосте, кошти від реалізації приватизаційних земельних сертифікатів. Ціну цих сертифікатів треба встановлювати на підставі реальної ринкової вартості землі і прив'язати до ціни золота. Таким чином, швидке, ефективне та неінфляційне повернення втрачених (знецінених) заощаджень громадян має спиратися на процеси перерозподілу національного доходу.

Програма повернення заощаджень громадянам матиме позитивні соціальні, економічні та політичні наслідки за умови відносно стислих строків її реалізації та реальної індексації заощаджень, які слід чітко визначити та прив'язати до реальних джерел коштів на основі проведення відповідних розрахунків. Разом з тим реалізація державної програми повернення заощаджень громадян потребує детальної розробки процедур виконання з урахуванням негативного досвіду попередніх спроб. Ці процедури повинні відповідати новому місцю, яке наша країна має посідати в цивілізованому світі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про компенсацію громадянам України втрат від знецінення грошових заощаджень в установах Ощадного банку України та Укрдержстраху : Указ Президента від 24.11.1994 р. № 698 // Уряд. кур'єр. – 1994. – 29 листоп. (№ 184).
2. Про державні гарантії відновлення заощаджень громадянам України : Закон України від 21.11.1996 р. № 537/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 8. – Ст. 60.
3. Про внесення змін до Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» : Закон України від 17.01.1997 р. № 8/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 8. – Ст. 61.
4. Про внесення змін до Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» : Закон України від 24.03.1998 р. № 201/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 240.
5. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28.12.2007 р. № 107-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2008. – № 5–6, 7–8. – Ст. 78.

6. Про виплату в 2008 році громадянам України компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень, вкладених до 2 січня 1992 р. в установах Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, та облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 року, державні казначейські зобов'язання СРСР і сертифікати Ощадного банку СРСР, придбані на території Української РСР : Постанова КМУ від 09.01.2008 р. № 1 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 2. – Ст. 19.
7. Про внесення змін до Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» від 07.06.2012 р. № 4912-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 50. – Ст. 1956.
8. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про державну політику щодо проблеми повернення та компенсації втрачених (знецінених) заощаджень громадян». – К. : Парлам. вид-во, 2011. – 38 с.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ВОССТАНОВЛЕНИИ ДОВЕРИЯ НАСЕЛЕНИЯ К БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ

Костюченко Е. Е.

Проанализированы нормативные акты, которые закрепляют государственные гарантии восстановления сбережений граждан Украины. Исследовано развитие законодательства в этом направлении и предложены пути восстановления доверия населения к банковской системе путем применения возможностей, заложенных в праве.

Ключевые слова: сбережения населения, банковская система, доходы населения.

THE ROLE OF THE STATE IN RESTORE OF PUBLIC CONFIDENCE TO THE BANKING SYSTEM OF UKRAINE

Kostiuchenko O. E.

The paper is devoted to the analyzing of the regulatory acts that enshrines government guarantees of the restoration of savings of Ukrainians. The development of legislation in this area is studied and the ways to restore of the populations confidence to the banking system through the application of law possibilities are investigated.

Key words: savings of the populations, banking system, personal incomes.