

УДК 369 (477)

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

О. В. Жмурко, асистент

*Львівський національний університет
імені Івана Франка*

Досліджено становлення інституту державного соціального страхування в Україні. Визначено закономірності розвитку інституту загальнообов'язкового державного соціального страхування. Особливу увагу приділено виділенню основних етапів становлення та розвитку інституту державного соціального страхування в Україні та визначенню незмінності розвитку цього інституту в часи незалежності України.

Ключові слова: загальнообов'язкове державне соціальне страхування, особисте страхування, колективне страхування життя; страхування життя, змішане страхування життя.

Постановка проблеми. У різні історичні періоди свого існування жодна держава не могла залишатись осторонь проблем соціального забезпечення власного населення. Не становить винятку щодо цього й Україна. Перші згадки про спроби врегулювати проблеми соціального захисту населення на території України знаходимо ще у «Руській Правді». В цей і наступні періоди, аж до утворення СРСР, було здійснено деякі спроби законодавчо врегулювати питання соціального захисту населення. Натомість такі кроки щодо нормативного регулювання питань соціального захисту стосувалися лише здійснення страхування майна держави та приватної власності громадян. Основним історичним періодом, у якому були зроблені перші спроби нормативного закріплення права людини на соціальне страхування, став період існування СРСР. Доводиться констатувати, що він триває й дотепер, адже принципи сучасної системи соціального страхування населення побудовані на основних тогочасних принципах соціального страхування, хоча таке страхування не повною мірою було соціальним, оскільки громадяни не вкладали кошти для здійснення страхування, а держава не мала змоги повноцінно реалізувати політику, спрямовану на соціальну сферу життя, а тогочасна система не розв'язувала проблем щодо захисту громадян у разі настання страхових випадків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі соціального страхування в юридичній теорії присвячено чимало наукових праць. Дослідженням питань становлення та розвитку страхової справи і подальшого вдосконалення законодавчих норм у сфері соціального страхування в умовах становлення української державності та обґрунтування обрання оптимальної форми реалізації політики у сфері страхування присвячено праці відомих науковців та практиків. З-поміж них слід виокремити роботи таких учених-економістів та юристів, як В. Базилевич, К. Батигін, Т. Блащук, Н. Болотіна, А. Зайкін, С. Коньшин, Л. Мотильов, Т. Ротова, В. Фурман, М. Шімінова та ін. Однак науковці не виявили основні закономірності формування інституту соціального страхування на кожному конкретному історичному етапі та, зокрема, не виокремили етапи становлення інституту соціального страхування.

Формулювання цілей. З метою визначення закономірностей формування інституту соціального страхування та виділення його основних рис ми поставили собі за завдання здійснити історичне дослідження періодів становлення інституту соціального страхування та визначити закономірності становлення і розвитку інституту обов'язкового державного соціального страхування.

Виклад основного матеріалу. Як уже зазначалося, інститут державного соціального страхування в Україні бере свої витоки з радянської системи соціального страхування. Хронологічно цей період розпочався у 1922 р., коли було підписано декрет «Про соціальне страхування працівників» [1, с. 23]. Тоді ж було створено Головне правління державного страхування і йому було надано дозвіл здійснювати страхування життя і страхування від нещасних випадків [2, с. 50]. Саме тоді відбулася націоналізація страхової справи, а безпосереднє управління соціальним страхуванням було покладено на Правління державного страхування СРСР, страхова справа поширювалася на все населення і набула публічно-правового характеру. До повноважень Міністерства фінансів було, зокрема, віднесено функцію нагляду за діяльністю Держстраху. Одночасно відбулися ліквідація кооперативних страхових організацій, масова націоналізація банків, що призвело до зміни характеру страхової справи з приватного на державний. З огляду на те, що держава почала брати участь у системі соціального страхування, ставши не тільки законодавцем, а й безпосереднім управлінцем та контролером у зазначеній сфері, у 1927 р. було запроваджено страхування життя для селян (страхування здійснювалось без медичного огляду, однаковими були страхові суми та строки сплати страхових платежів). Не меншої ваги набувало особисте страхування від нещасних випадків. Найбільш поширеним видом страхування працюючих було змішане страхування, за яким надавалися три види соціального забезпечення: на випадок досягнення певного віку, на випадок смерті до досягнення певного віку і на випадок інвалідності внаслідок нещасного випадку. 1929 р. постановою уряду було гарантовано доступ до

страхування усім працівникам та службовцям, зменшено розмір страхових тарифів та розширено права страховиків. До 1943 р. найпоширенішим видом страхування було колективне страхування життя, запроваджене 1929 р. [3, с. 6–161]. Важливою передумовою для формування системи соціального державного страхування також стало проведення грошової реформи. Все це сприяло розширенню кола об'єктів страхування [4, с. 20–21].

1928 р. урядом було запроваджено пенсії за віком, проте це право не поширювалося на все населення. Згодом, у 1930 р. було скасовано допомогу по безробіттю, а у 1931 р. уряд прийняв постанову «Про соціальне страхування», якою закріплювались умови надання соціального страхування залежно від тривалості стажу роботи, членства в профспілці, галузі виробництва, де працівник працював. Соціальним страхуванням управляли громадяни через профспілкові організації, а безпосереднє нарахування та виплати страхових коштів і пенсій здійснювали органи соціального страхування. Особистим страхуванням стали управляти органи Держстраху. З 1936 р. почали здійснюватись індивідуальне страхування на випадок смерті та довгострокове змішане страхування життя [2, с. 55].

Така система соціального страхування вимагала змін з огляду на те, що умови та порядок його здійснення виявились неспроможними надати працівникам належний захист. Тому у грудні 1942 р. колективне страхування життя було ліквідоване, натомість було запроваджено такі види індивідуального страхування: змішане страхування на випадок смерті, інвалідності і досягнення встановленого віку; змішане страхування з додатковою виплатою пенсії; спрощене змішане страхування; страхування на випадок смерті з будь-якої причини і втрати працездатності, спричиненої нещасним випадком; страхування від нещасних випадків. Упродовж 1946–1947 рр. переглядалися і затверджувалися нові правила за всіма видами особистого страхування, у яких передбачалися сприятливіші умови для працівників, вводилося пожиттєве страхування на випадок смерті і втрати працездатності, а рівень тарифів став доступнішим для застрахованих [3, с. 6–161].

Отже, створена система соціального забезпечення громадян набувала рис соціального страхування з огляду на те, що отримала публічний характер, який виявлявся у тому, що держава почала регулювати цю сферу життя та здійснювати управління і контроль за нею. Важливим елементом соціального страхування виступала активна участь працівників у здійсненні страхування. Однак існували й певні недоліки, серед яких, на нашу думку, такі: працівникам не надавалися належні повноваження у здійсненні страхування; правила здійснення соціального страхування були жорсткими; уряд не зміг здійснювати належне управління цією системою в усіх союзних республіках; соціальне страхування не поширювалося на всі верстви населення.

Невдовзі, під час Другої світової війни та після її завершення, перед урядом постали нагальні проблеми щодо значного підвищення розміру пенсій всім працівникам, розміру страхових виплат у зв'язку з непрацездатністю незалежно від стажу роботи інвалідам Великої Вітчизняної війни, що саме й було зроблено [5, с. 46–47]. Упродовж Другої світової війни особисте страхування не розвивалось, оскільки економічне становище працівників не дозволяло їм бути застрахованими, а самі умови страхування були надто жорсткими. У 1948 р. особливу увагу уряд почав приділяти ролі профспілкових організацій, оскільки вважалося, що для розвитку особистого страхування необхідною є значна участь у ньому профспілок. Однак у різних регіонах та областях особисте страхування розвивалося по-різному [3, с. 159–160].

У 1948 р. було дещо змінено деякі умови здійснення страхування, зокрема: щодо порядку надання страхових послуг державними органами та системою цих органів, а також контролю за діяльністю Держстраху з боку Міністерства фінансів СРСР [2, с. 59]. Водночас на адміністрації підприємств покладался обов'язок щодо перевірки правильності визначення та сплати допомог [5, с. 47].

Характер соціального страхування набував нових форм, пом'якшився порядок здійснення страхування, але органи, на які покладалося здійснювати соціальне страхування, порядок та перелік суб'єктів, які сплачували страхові внески, залишилися незмінними. Можна вказати на низку позитивних рис соціального страхування, а саме: стабільність на страховому ринку стосовно порядку сплати страхових внесків; контроль Міністерства фінансів за порядком здійснення страхових виплат; поступове збільшення розмірів витрат.

Починаючи з 1956 р., значні зусилля уряду спрямовувалися на реформування пенсійної системи, що було зумовлено рішенням з'їзду комуністичної партії про підвищення життєвого рівня громадян СРСР. Саме тоді законодавчо було закріплено значне підвищення рівня пенсійного забезпечення та встановлено особливі пільги для працівників, робота яких була низькооплачуваною [1, с. 30]. Крім того, було прийнято постанову про збільшення кількості працівників, які отримали право на пенсію [5, с. 48].

З огляду на територіальну розширеність СРСР та неможливість здійснювати однакове регулювання страхового ринку на всій його території, у 1958 р. на підставі постанови Ради Міністрів СРСР «Про передачу повноважень місцевих органів Держстраху СРСР у відання міністерств фінансів союзних республік» безпосереднє керівництво страхуванням перейшло у відання союзних республік. Водночас при Міністерстві фінансів СРСР було створено відділ державного соціального страхування [3, с. 162].

Страхування в усіх його видах було державною монополією СРСР, тобто здійснювалося на всій території Радянського Союзу виключно державою в

особі єдиного державного підприємства. Радянська держава розглядала державне страхування як засіб відшкодування збитків населенню, завданих стихійними лихами, а також як засіб забезпечення громадян та їх сімей на випадок смерті або втрати працездатності [6, с. 332]. У 1961 р. черговий з'їзд комуністичної партії вкотре вирішив підвищити рівень життя радянських громадян. У цьому контексті основними завданнями виступали підвищення індивідуальної оплати з огляду на якість роботи зі скасуванням податків для населення, зниженням цін та поширенням усіх видів соціальних допомог на всіх працівників усіх галузей народного господарства [1, с. 31–32]. Серед основних принципів виокремлювалися: безоплатність, загальнодоступність медичної допомоги; здійснення профілактичних засобів; єдність науки і практики; активна участь суспільства в оздоровчих заходах; охоплення державним соціальним страхуванням усіх працівників; фінансування системи державного соціального страхування за рахунок держави; створення широкої системи оздоровчих та профілактичних заходів у системі охорони здоров'я; високий рівень забезпечення; єдність страхової системи, принцип централізації в управлінні страхової справи; управління державним соціальним страхуванням на основі демократичних засад [7, с. 41; 8, с. 4; 9, с. 281–282].

Без сумніву, в період становлення СРСР основним суб'єктом, який повинен був здійснювати і здійснював регулювання страхової справи та управління нею, була держава. В ті часи громадяни не могли б отримувати належну допомогу з інших фінансових джерел, адже безліч великих підприємств залишались у віданні держави, а отже, держава отримувала доходи для подальшого «заохочення» громадян працювати на неї. Відповідно держава повинна була і підтримати таких працівників. У цей час чітко простежується розвиток соціального страхування та його становлення як невід'ємного елемента державного управління, саме тому воно і здійснювалось єдиним органом — Держстрахом. Однак слід висловити деякі застереження стосовно позиції Е. Родіонової та авторів підручника з фінансового права за редакцією Н. Ровинського щодо основних зазначених вище принципів, на яких будувалося соціальне страхування. З початку 50-х років простежується чітка політика держави на розвиток страхової справи за безпосередньою участю союзних республік та профспілкових організацій, оскільки держава просто була не спроможна врегулювати всі питання здійснення страхової діяльності і передбачити всі можливі подальші етапи розвитку страхової справи. Натомість принципи, що характеризують страхову діяльність в СРСР, були закладені ще В. Леніним. І, попри розвиток страхової справи, її принципи залишались незмінними, хоча відомо, що здійснювати відповідний захист на основі застарілих принципів було неможливо. Також ми не можемо вказати на демократичність управління страховою справою, оскільки управління нею знаходилося у віданні держави.

Поштовхом до визначення інституту соціального страхування як інституту фінансового права стало прийняття відповідного законодавства. Спершу правове регулювання страхової діяльності в Україні розпочалося із прийняття у травні 1993 р. декрету Кабінету Міністрів України № 47-93 «Про страхування». Цим декретом була зроблена перша серйозна спроба встановити єдині правила діяльності на страховому ринку України. На жаль, цей документ містив чимало недоліків та прогалин. З метою реформування системи соціального забезпечення населення Верховна Рада України постановою від 2 лютого 1993 р. № 3421–ХІІ схвалила Концепцію соціального захисту громадян України. Водночас, починаючи з 1993 р., Україна уклала низку багатосторонніх і двосторонніх міжнародних договорів і угод, які стосуються як умов про працю, так і соціального страхування.

7 березня 1996 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про страхування». Метою законодавчого регулювання стало створення ринку страхових послуг, а також посилення страхового захисту інтересів права власності юридичних та фізичних осіб [10, с. 12–15]. Це перший нормативно-правовий акт, що найбільш повно регулював виникнення, зміну та припинення правовідносин з особистого цивільного страхування. Проте актуальною залишалася потреба вдосконалення страхового законодавства, адже система господарювання продовжувала еволюціонувати. Отже, було прийнято нову редакцію Закону України «Про страхування», що містила низку новел порівняно з попередньою редакцією [11, с. 10].

Переломним моментом у розвитку чинного законодавства України стало прийняття 1996 р. Конституції України, у ст. 46 якої закріплюється право людини на соціальний захист і те, що він собою передбачає. Як слушно зазначає І. Сирота: «Визнанням права кожного громадянина на соціальне забезпечення Конституція України одночасно покладає на державу обов'язки створювати всі необхідні умови для здійснення цього права. Закріплення в Конституції України гарантій соціального забезпечення відповідає положенням таких нормативно-правових актів, як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Конвенція про права дитини» [12, с. 18].

Саме розвиток законодавства стосовно обов'язкового страхування та здійснення такого страхування виявили основні недоліки неохопленості страхуванням всього населення України, неможливості та небажання громадян підписувати договори обов'язкового страхування та невичерпного переліку страхових випадків, а це у свою чергу стало поштовхом до запровадження державного соціального страхування з прийняттям відповідних законодавчих актів.

Першим етапом у розвитку системи правового регулювання соціального страхування в часи незалежності України стало прийняття основних

законодавчих актів з питань соціального страхування. Правовою основою здійснення соціального страхування стали передусім Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р., а також низка спеціальних законів, якими визначаються окремі види соціального страхування [13, с. 241]. Так, саме з прийняттям цих Основ розпочався новий етап становлення нормативно-правової бази соціального страхування України. Необхідність прийняття Основ була закономірною, оскільки застаріле законодавство було не в змозі ефективно регулювати кожен вид соціального страхування [14, с. 13]. Хоча з прийняттям низки нормативно-правових документів із соціального страхування Україна обрала шлях на здійснення соціального захисту населення, проте незмінним залишився порядок надання страхових послуг, участь держави у здійсненні страхової справи, охопленість всього населення соціальним страхуванням та участь громадян через профспілкові організації в управлінні страховою справою. Натомість новим для України стало закріплення безпосередньої участі громадян у соціальному страхуванні через сплату страхових внесків, чого не було раніше. Проте прийняття низки нормативно-правових актів, на жаль, ще не свідчить про високий рівень соціального страхування громадян, доцільність участі держави як суб'єкта страхових правовідносин, необхідність і можливість сплачувати страхові внески громадянами.

Отже, історичний аналіз становлення та розвитку інституту соціального страхування дає змогу визначити основні етапи його розвитку. При цьому слід урахувувати критерій основних змін у системі порядку і умов здійснення соціального страхування та становлення участі держави як учасника таких правовідносин:

– перший етап — 1922–1927 рр. — вперше підписано нормативний документ з державного соціального страхування, принципами якого були: участь держави в управлінні державним соціальним страхуванням, охопленість ним працівників, контроль з боку Міністерства фінансів. Водночас прогалинами в цьому періоді, що в подальшому були враховані і передбачені в наступному етапі, стали: неохопленість державним соціальним страхуванням всього населення, неналежне здійснення такого страхування і відповідно неможливість управління цим інститутом у союзних республіках;

– другий етап — 1927–1942 рр. — з огляду на практику здійснення державного соціального страхування в попередньому періоді цей етап характеризувався жорсткими умовами страхування, коли умови надання страхування залежали від тривалості стажу роботи, місця роботи та участі в профспілковій організації; розвивалось особисте страхування від нещасних випадків, запровадилось страхування життя для селян, було зменшено розмір страхових та-

рифів, запроваджувалося колективне страхування життя, управління системою охорони здоров'я здійснювалось державою;

– третій етап — 1942–1956 рр. — упродовж цього етапу уряд скасував колективне страхування життя, підвищилися розміри страхових виплат та пенсії, важливу роль в управлінні соціальним страхуванням почали відігравати профспілкові організації. Однак саме тоді стала очевидним фактом неспроможність уряду централізовано управляти та контролювати державне соціальне страхування;

– четвертий етап — 1956–1991 рр. — із продовженням удосконалення інституту державного соціального страхування на цьому етапі передбачалося реформування пенсійної системи, надання права республікам управляти системою страхування, управління охороною здоров'я розпочали здійснювати місцеві ради;

– п'ятий етап — 1991 р. й дотепер — створення системи державного соціального страхування в основному на принципах радянської системи інституту страхування з активнішою участю профспілкових організацій, збільшенням кількості контролюючих органів, децентралізацією управління системою, охопленістю всього населення та наданням права громадянам управляти системою.

Висновки. Інститут соціального страхування пройшов тривалий період становлення та розвитку. Це супроводжувалося вдосконаленням структури органів управління системою соціального страхування та поліпшенням якості послуг і порядку їх надання, а також формуванням основних закономірностей розвитку соціального страхування. Основні підвалини сучасної системи соціального страхування було закладено ще в часи СРСР, зокрема, щодо порядку управління системою страхування, порядку участі громадян в управлінні системою обов'язкового соціального страхування та здійснення контролю за учасниками цієї системи. Однак такий розвиток та становлення сучасної системи соціального страхування призвели до повного копіювання тодішніх принципів соціального страхування, а тому нині виникла необхідність повного переосмислення інституту соціального страхування з метою подальшого вдосконалення цієї системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Родионова, Е. И. История социального страхования в СССР / Е. И. Родионова. — М. : Центр. ин-т усовершен. врачей, 1966. — Вып. 1. — 34 с.
2. Коньшин, Ф. В. Государственное страхование в СССР. — 3-е изд., перераб. и доп. / Ф. В. Коньшин. — М. : Госфиниздат, 1957. — 287 с.
3. Тагиев, Г. М. Развитие государственного страхования в СССР / Г. М. Тагиев. — М. : Финансы, 1978. — 224 с.

4. Тагиев, Г. М. Государственное страхование в переходной период от капитализма к социализму / Г. М. Тагиев // Вопросы государственного страхования: сб. статей. — М. : Финансы, 1964. — 320 с.
5. Андріїв, В. М. Соціальне страхування: історія проблеми / В. Андріїв // Соціальний захист. — 1999. — № 2. — С. 43–51.
6. Ландкоф, С. Н. Основы гражданского права / С. Н. Ландкоф. — 2-ге вид. — К. : Рад. школа, 1948. — 424 с.
7. Батыгин, К. С. Социальное страхование и охрана здоровья трудящихся: учеб. пособие / К. С. Батыгин, Н. А. Трофимюк. — М. : Профиздат, 1989. — 224 с.
8. Родионова, Е. И. Социальное страхование в СССР / Е. И. Родионова. — М. : Центр. ин-т усовершенств. врачей, 1966. — Вып. 1. — 30 с.
9. Финансовое право: учебник для юрид. ин-тов / Н. Н. Ровинский, И. А. Чистовый, В. В. Лавровый и др. ; под ред. Н. Н. Ровинского. — М. : Юрид. из-во Мин-ва юстиции СССР, 1946. — 360 с.
10. Янишен, В. П. Нормативное регулирование деятельности страховых организаций в Украине / В. Янишен // Предпринимательство, хозяйство и право. — 1997. — Вип. 2. — С. 12–15.
11. Блащук, Т. В. Цивільно-правове регулювання особистого страхування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Т. В. Блащук. — К., 2003. — 18 с.
12. Сирота, И. М. Проблемы и перспективы развития социального обеспечения и социального страхования в Украине / И. М. Сирота // Актуальні проблеми держави та права. — 2000. — Вип. 9 — С. 12–20.
13. Право соціального забезпечення: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, І. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2006. — 496 с.
14. Васечко, Л. І. Генеза нормативно-правової бази системи соціального страхування в Україні / Л. І. Васечко // Економіка, фінанси, право. — 2005. — № 12 — С. 13–17.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕОБЯЗАТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Жмурко О. В.

Исследовано становление института государственного социального страхования в Украине. Определены закономерности развития института общеобязательного государственного социального страхования. Особое внимание уделено выделению основных этапов становления и развития института государственного социального страхования в Украине и определена неизменность развития этого института в период независимости Украины.

Ключевые слова: *общеобязательное государственное социальное страхование, личное страхование, коллективное страхование жизни, страхование жизни, смешанное страхование жизни.*

THE HISTORICAL STAGES OF BECOMING AND DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF OBLIGATORY STATE SOCIAL INSURANCE ARE IN UKRAINE

Zhmurko O. V.

The author payed attention to the research of the state obligatory social insurance institute in Ukraine in this article. It was defined the patterns of state obligatory social insurance institute development. A special attention was paid to the definition of the main stages of formation and development the state social insurance in Ukraine and was defined the permanence of this institute in Ukraine's independence.

Keywords: *compulsory social insurance, private insurance, collective life insurance, life insurance, endowment life insurance.*

УДК 349.6 :351.744(477)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ В УКРАЇНІ І РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Т. П. Єгорова, здобувачка

Національний університет

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Проведено комплексне дослідження питання державного управління лісовим господарством України та Російської Федерації, здійснено порівняльний аналіз цих процесів в обох державах та визначено шляхи їх подальшого вдосконалення.

Ключові слова: *лісове господарство, державне управління, лісове законодавство.*

Постановка проблеми. На сьогодні як в Україні, так і в Російській Федерації (далі — РФ) однією з ключових проблем лісового господарства залишається низька ефективність державного управління цією сферою. Питання вдосконалення цього процесу стоїть на порядку денному вже не один рік. При цьому слід констатувати, що в РФ йому приділяється набагато більше уваги. Про це свідчать обговорюваність зазначеної проблеми