

УДК 94(477)96

НИКОЛАЄЦЬ Катерина Миколаївна,
доктор історичних наук, професор кафедри
економічної теорії та конкурентної політики
Київського національного торговельно-
економічного університету,
e-mail: nikolaets-yu@ukr.net

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ У 90-х роках ХХ ст.

У статті визначено основні фактори, що впливали на розвиток державного соціального страхування в Україні впродовж 90-х років ХХ ст. Автором проаналізовано характер та особливості запровадження в Україні обов'язкового державного соціального страхування. У статті висвітлено діяльність політичних інститутів у справі запровадження системи обов'язкового державного соціального страхування.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, державне соціальне страхування, реформи, податки, держава, демографічна ситуація, економічна криза.

Постановка проблеми. Після розпаду СРСР і відновлення Української держави протягом 90-х років ХХ ст. Україна була змушена докладати величезних зусиль для виходу із складної та тривалої економічної кризи, що кардинально відбилося на здійсненні соціальної політики. Стартові умови, за яких розгорталися соціально-економічні перетворення, були в Україні чи не найскладнішими в порівнянні з іншими посткомуністичними країнами, за винятком тих, де відбулася низка міжетнічних конфліктів. Україна мала високі показники інфляції, дефіциту бюджету та падіння обсягів виробництва.

Метою статті є визначення основних факторів, які впливали на розвиток державного соціального страхування в Україні впродовж 90-х років ХХ ст.

Виклад основного матеріалу. До 1991 р. в країні існував один соціальний фонд – Фонд соціального страхування, який здійснював фінансування як різних видів допомоги з соціального страхування (допомоги по лікарняних листках, при народженні дитини, на поховання та інші), так і певну частину пенсійного забезпечення. У зв'язку із створенням Пенсійного фонду України постановою Ради Міністрів УРСР і Ради Федерацій профспілок УРСР від 11 лютого 1991 р. № 25 з січня 1991 р. створювався Фонд соціального страхування з відділеннями в областях та Києві, який залишився у віданні профспілок [8, 337].

У 1991 р. ст. 9 Закону України «Про пенсійне забезпечення» передбачала можливість укладати договори добровільного страхування додаткової пенсії. Джерелом для виплати такої пенсії в системі Української державної страхової організації став страховий фонд, який складався з 50% особистих внесків працюючих і на 50% – з коштів Державного бюджету України. Для підприємств і організацій за рішенням адміністрації і профспілкового комітету (якщо це передбачалося колективним договором або угодою), а також колгоспів та кооперативів за рішенням загальних зборів передбачалося відшкодування їх працівникам за рахунок коштів, призначених для оплати праці, повністю або частково внесків, сплачених ними за договорами добровільного страхування додаткової пенсії.

У 1993 р. Міністерство праці розробило Концепцію соціального забезпечення населення України, в якій вперше було запропоновано комплексну реформу національної системи соціального забезпечення. 21 грудня 1993 р. Концепція була схвалена Верховною Радою.

У 1996 р. відбулося ухвалення Закону України «Про страхування», де ст. 4 передбачалося, що об'єктами страхування можуть бути майнові інтереси, пов'язані із додатковою пенсією. Законом України «Про збір на обов'язкове соціальне страхування» від 26 липня 1997 р. було передбачено збір на обов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття, згідно якому платники збору повинні відраховувати на окремий рахунок державного бюджету України 1,5% від об'єкту оподаткування. Контроль за правильністю нарахування та своєчасністю внесення зборів (за узгодженням з Державною податковою адміністрацією) покладено на органи Державної служби зайнятості, а керування цими коштами надано відповідним міністерствам, визначеним Кабінетом Міністрів України. Таким чи-

ном, служба зайнятості втратила функції контролю за витратами коштів ДФСЗН. Уряд фактично монополізував усі права у питаннях формування та використання коштів ДФСЗН.

З метою реалізації Концепції соціального забезпечення населення України було розроблено рамковий законопроект «Про основи загальнообов'язкового державного соціального страхування», який був ухвалений у січні 1998 р. Цей документ передбачав перерозподіл фінансової відповідальності за соціальне забезпечення між державою, працівниками і роботодавцями, розмежування коштів державного бюджету від основної частини видатків на соціальне страхування, а також запровадження принципу саморегулювання у фінансовій системі, яка обслуговуватиме самостійні програми соціального страхування. Крім того, передбачалося створення представницьких органів для системи соціального страхування і процедури делегування їх повноважень, запровадження державного нагляду за функціонуванням системи і визначення джерел фінансування та врегулювання процедури визначення страхових внесків. Важливою була також персоніфікація обліку внесків кожної застрахованої особи та визначення соціальних послуг і матеріального забезпечення, які залежали від сплачених страхових внесків. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування розглядалося як система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачала надання соціального захисту, що включав матеріальне забезпечення громадян у випадку хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формувалися шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також з бюджетних та інших джерел, передбачених законом.

У Основах загальнообов'язкового державного соціального страхування було також встановлено, що залежно від страхового випадку, визначалися п'ять основних видів загальнообов'язкового державного соціального страхування: пенсійне страхування, страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття.

У розвитку зазначених Основ Верховною Радою України в 1999 р. був прийнятий Закон «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності. Законом було визначено правову основу, економічний механізм та організаційну структуру загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які призвели до втрати працездатності або загибелі застрахованих на виробництві.

У квітні 1999 р. було запроваджено адресну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям. Допомога призначалася, якщо середньомісячний сукупний дохід сім'ї не перевищував величини сукупного доходу, що давав право на призначення соціальної допомоги сім'ї. Наприкінці 1999 р. адресну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям одержували 7165 сімей (0,04% загальної чисельності сімей в Україні), призначено допомоги на суму 764900 крб. Певна річ, низький ступінь охоплення цією допомогою не давав можливості стверджувати, що цей вид допомоги надійно захищав людей з низькими доходами. Порівнюючи за ефективністю види соціальних допомог, варто зауважити, що наприкінці 90-х років ХХ ст. реально працювали на найменш захищених пенсіонерів лише дві програми – цільова грошова допомога на прожиття та додаткова грошова допомога деяким категоріям пенсіонерів. За цими програмами у 1998 р. було виплачено соціальних допомог на суму понад 400 млн грн., у 1999 р. – близько 480 млн грн. [6, 30].

Варто зауважити, що в Україні нерідко траплялося так, що гроші, призначені для допомоги малозабезпеченим сім'ям, отримували зовсім інші люди. Свого часу американський економіст А. Оукен зауважив, що «ми можемо переносити гроші від багатих до бідних лише у дрівному відрі» [6, 397]. Загальна ефективність програм соціальної допомоги у більшості розвинутих країн і деяких країнах Східної Європи оцінюється у 30–50% [6, с. 30].

Водночас не слід забувати, що результати соціологічних спостережень свідчили, що третина населення України хворіє на хронічні хвороби, внаслідок яких суспільство зазнає значних втрат трудового потенціалу. Причому у 2002 р. рівень загальної захворюва-

ності населення порівняно із 1990 р. підвищився на 7,8%. За рівнем захворюваності області України чітко розподілялися на чотири групи: м. Київ, Вінницька, Черкаська, Волинська, Чернігівська області, м. Севастополь – з високими показниками захворюваності населення (середній рівень загальної захворюваності 1,9 випадків на людину); Дніпропетровська, Київська, Івано-Франківська області – з середніми показниками загальної захворюваності населення (1,7); Чернівецька, Донецька, Одеська, Тернопільська, Закарпатська, Львівська, Полтавська, Житомирська, Сумська, Хмельницька, Кіровоградська, Херсонська, Рівненська, Луганська області – з низькими показниками (1,5); Запорізька, Миколаївська, Харківська області, АР Крим – з найнижчими показниками [1].

Наприкінці 90-х років ХХ ст. вся робота з соціального страхування здійснювалася через Фонд соціального страхування України та його виконавчі органи. Система управління соціальним страхуванням в Україні спиралася на активну участь підприємств, установ, організацій та їхніх профспілкових комітетів. Відповідальність за реалізацію гарантованого державою права на одержання виплат із соціального страхування покладалася на адміністрацію господарських органів. Основною статтею витрат із бюджету Фонду була виплата допомоги у разі тимчасової непрацездатності, під час вагітності та пологів, при народженні дитини та на поховання. Питома вага цих чотирьох видів допомоги в бюджеті соціального страхування перевищувала у середньому дві третини.

У 2000 р. Кабінет Міністрів України двічі подавав до Верховної Ради проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в новій редакції. Законопроект розглядався в комітетах Верховної Ради України та у Верховній Раді, на засіданнях міжвідомчої експертної робочої групи з розроблення законодавчих актів щодо проведення пенсійної реформи та міжвідомчої робочої групи з координації роботи та підготовки проектів рішень щодо проведення пенсійної реформи, розглядався на засіданні Національної ради соціального партнерства. У ньому передбачалося запровадження персоналізованого обліку внесків для більш об'єктивного визначення розміру пенсій кожному працівникові відповідно до результатів його праці та особистого внеску у справу пенсійного страхування протягом всієї трудової діяльності. Крім того, мова йшла про розмежування джерел фінансування виплат, призначених за різними пенсійними програмами, для забезпечення використання коштів Пенсійного фонду за прямим призначенням (для фінансування трудових пенсій). Основним критерієм визначення розміру пенсій пропонувалося визначити тривалість трудового стажу, протягом якого сплачено страхові внески до Пенсійного фонду, та величину заробітку, з якого відраховували страхові внески [8, 325].

Страховий стан мав складатися лише з періодів, за які сплачено страхові внески. За військовослужбовців строкової служби, осіб, які здійснюють догляд за дітьми, інвалідами першої групи та осіб, вік яких перевищив 80 років, сплата страхових внесків мала здійснюватися за рахунок відповідних бюджетів. Причому пенсії мали переглядатися щороку з урахуванням індексу цін та зростання середньої заробітної плати в галузях економіки України. Пенсійне страхування мав здійснювати Пенсійний фонд.

На пропозицію профспілкових об'єднань для недопущення руйнування солідарної системи пенсійного забезпечення через запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи до законопроекту було внесено норму, якою визначено, що введення обов'язкової накопичувальної системи не може зменшувати загальний розмір страхових внесків до загальнообов'язкової пенсійної системи, а в разі виникнення дефіциту для фінансування виплат пенсій цей дефіцит мав фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету. Накопичувальна система мала вводитися у дію лише за наявності відповідних умов, до яких відносилися збалансованість бюджету Пенсійного фонду, наявності дефіциту державного бюджету не вище 1% ВВП, економічного зростання країни протягом двох останніх років не менш як на 2% щороку.

У 2000 р. було прийнято Закон «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», яким визначалися відповідні правові, фінансові та організаційні засади страхування.

Практичному застосуванню зазначених вище законів із запровадження окремих видів соціального страхування сприяв Закон України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування», прийнятий у 2001 р. А Законом України

«Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, прийнятим також у 2001 р., були встановлені особливості визначення розмірів страхових тарифів відповідно до класів професійного ризику виробництва.

Впродовж 90-х років ХХ ст. в Україні не було створено ринку соціальних послуг. Пріоритетною діяльністю залишалося фінансування сформованої мережі соціальних установ на основі витратних принципів. Недержавні організації не отримали доступу до надання відповідних послуг у рамках соціального замовлення. Слабко розвинутою залишилася співпраця із благодійними і релігійними організаціями. Недостатньо використовувалися можливості самофінансування при наданні соціальних послуг. В бюджетній політиці держави зважений курс підмінювався набором кон'юнктурних заходів, не пов'язаних у цілісну систему, що стало однією з причин уповільнення руху громадян до добробуту. Така поведінка держави може нагадувати дії мецената, який витрачає особисті кошти. При цьому соціальна політика, яка здійснюється з позиції держави як мецената або взагалі втрачає свою спрямованість, або проявляється спонтанно у поведінці чиновників, які діють виходячи із власного розуміння ситуації [7, 68–75]. В Україні не склався загальний соціальний бюджет, була відсутня практика зведення всіх фактичних видатків на соціальну сферу за рахунок різних джерел фінансування [3, 205].

Серед вітчизняних науковців є прибічники створення нового інституту обов'язкового соціального страхування – страхування по догляду за самотніми пенсіонерами, інвалідами та іншими категоріями населення, які потребують регулярної і систематичної допомоги вдома. На їх думку це сприятиме розв'язанню проблем соціального забезпечення, що склалися у зв'язку із старінням населення України [9, 110]. Противники такого підходу стверджували, що в Україні ще не створено економічних та правових передумов впровадження такого заходу. Пріоритетними завданнями у сфері соціальних послуг залишаються впровадження ринкових механізмів функціонування системи соціальних послуг, розширення можливостей громадян обирати виробників послуг, диверсифікація форм надання послуг на основі активного залучення недержавного сектора, яка повинна стати ключовим механізмом регіональної соціальної політики. Крім цього, потребують розробки механізми підтримки традиційної ролі сім'ї, в тому числі й надання матеріальної і соціальної підтримки родин, які здійснюють догляд за літніми людьми, запровадження соціального обслуговування тих літніх людей, хто не може сам себе обслуговувати або отримувати допомогу від родини, з метою уникнення переміщення до будинків-інтернатів [4, 88]. Тим більше, що для українського суспільства став характерним перехід від розширеної сім'ї (складається із кількох поколінь, що проживають разом) до нуклеарної (батьки і незалежні від них діти), що скорочує можливості догляду за літніми людьми [2, 210].

У монографії Б. Панасюка, який свого часу працював у Держплані, Міністерстві економіки, а протягом 1996–2000 рр. був заступником начальника відділу аналізу та прогнозування соціально-економічного розвитку Кабінету Міністрів України, наголошувалося, що не зважаючи на величезні труднощі і упущення в управлінні економікою, соціальною сферою всіх урядів після 1991 р., все-таки вдалося підготувати підґрунтя для соціально-економічного зростання, починаючи з 2000 р. Автор на основі аналітичних оцінок підкреслював внесок у початок стабілізаційних процесів виконавчої влади, діяльність якої припадала на 1997–1999 рр. Б. Панасюк вказував, що у сфері соціальних виплат політика держави спрямовувалася на підтримку найбільш соціально незахищених верств населення [5, 640].

Висновки. Загалом впровадження обов'язкового соціального страхування було позитивним кроком у сфері посилення соціального захисту населення, але його практична реалізація мала ряд суттєвих вад, які значною мірою знизили ефект таких політичних дій. Слабкість української банківської системи і тривале ручне управління діяльністю банківських установ підірвали довіру населення до банків. Відповідно в силу незавершеності та невиваженості багатьох перетворень у сфері економіки держава не могла забезпечити належний рівень виплат за страховими полісами. Негативну роль також відіграла корупційність української влади, що тягнуло за собою нецільове використання коштів, призначених для реалізації державних програм у сфері соціальної політики. Це сприяло сприйняттю обов'язкового соціального страхування населенням як чергового невдалого експе-

рименту українських політиків. З іншого боку, за умови забезпечення економічного зростання на основі впровадження інноваційних технологій перспективи посилення ролі державного соціального страхування у сфері соціальної політики видаються досить вірогідними. Для подальшого конструктивного розвитку системи державного соціального страхування необхідні комплексні заходи популяризації його ефективності та реальні кроки у сфері забезпечення максимально можливих виплат.

Список використаної літератури

1. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління : Монографія / НАН України. Ін-т економіки промисловості. Держкомстат України. – К. ; Донецьк, 2004. – 656 с.
2. Крентовська О. П. Демографічний чинник старіння населення в реформуванні системи охорони здоров'я України / О. Г. Крентовська // Збірник наук. праць Національної академії державного управління при Президенті України. – 2010. – Вип. 2. – С. 203–214.
3. Крентовська О. Г. Запобігання негативному впливу старіння населення України на фінансово-економічні параметри суспільства / О. Г. Крентовська // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2010. – № 4. – С. 199–207.
4. Крентовська О. П. Концептуальні засади розвитку системи соціальних послуг в умовах старіння населення / О. П. Крентовська // Економіка і держава. – 2009. – № 12. – С. 86–88.
5. Панасюк Б. Економічна політика в Україні наприкінці ХХ століття / Б. Панасюк. – К. : Новий друк, 2002. – 744 с.
6. Романюк О. Система соціального захисту пенсіонерів: необхідність та напрями реформування / О. Романюк, Н. Кравченко // Україна: аспекти праці. – 2000. – № 6. – С. 24–34.
7. Рубинштейн А. Стратегія «соціального імператива» / А. Рубинштейн // Вопросы экономики. – 2009. – № 1. – С. 68–75.
8. Україна: утвердження незалежної держави (1991–2001). – К. : Альтернативи, 2001. – 704 с.
9. Управління міжнародною конкурентоспроможністю в умовах глобалізації економічного розвитку : Монографія : у 2 т. / Д. Г. Лук'яненко, А. М. Поручник, Л. Л. Антонюк [та ін.]. – К. : КНЕУ, 2006. – Т. 1. – 816 с.
10. Фишер С. Экономика / С. Фишер, Р. Дорибусш, Р. Шмалензи. – М. : Дело, 1993. – 497 с.

References

1. Information support state and regional social control: Monograph (2004). Kyiv-Donetsk, Ukraine National Academy of Sciences; Institute of Industrial Economics; State Statistics Committee of Ukraine (in Ukr.)
2. Krentovska, O. P. (2010). Demographic factor of aging population in reforming system of health care in Ukraine. Collection of Scientific Works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Edition 2, 203–214 (in Ukr.)
3. Krentovska, O. G. (2010). Preventing the negative impact of the aging population in Ukraine on the financial and economic parameters of society. Herald of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 4, 199–207 (in Ukr.)
4. Krentovska, O. P. (2009). Conceptual bases of development the social services system in terms of an aging population. The economy and the state, 12, 86–88 (in Ukr.)
5. Panasiuk, B. (2002). The economic policy of Ukraine in the late twentieth century. Kyiv: A new print (in Ukr.)
6. Romaniuk, O., Kravchenko, N. (2000). The social protection system of pensioners: the need and direction of reform. Ukraine: aspects of labor, 6, 24–34 (in Ukr.)
7. Rubinstein, A. (2009). Strategy of «social imperative». Questions of Economy, 1, 68–75 (in Russ.)
8. Ukraine: establishing an independent state (1991–2001). (2001). Kyiv: Alternatives (in Ukr.)
9. Lukyanenko, D. G., Poruchnyk, A. M., Antoniuk, L. L. et al. (2006). Management of the international competitiveness in conditions of globalization economic development: Monograph. In 2 volumes. Volume 1. Kyiv: Kyiv National Economic University (in Ukr.)
10. Fisher, S., Doribusch, R., Shmalenzi, R. (1993). Economy. Moscow: Case (in Russ.)

NIKOLAETS Kateryna, Doctor of Sciences (History), Professor, Department of Economic theory and competition politics, Kyiv National University of Trade and Economics,
e-mail: nikolaets-yu@ukr.net

DEVELOPMENT OF GOVERNMENTAL SOCIAL INSURANCE DURING THE 1990'S

Abstract. Introduction. After the collapse of the USSR and the restoration of the Ukrainian statehood during the 90's of the 20th century Ukraine was forced to make efforts to get out of the hard and long-lasting economic crisis that influenced the social politics. The first conditions, in which social-economical transformations took place, were the hardest in Ukraine compared to other post-communistic countries, except some that had ethnic conflicts. Ukraine had high inflation rates, budget deficits and falling production volumes.

Purpose. The purpose of the article is to determine the main factors that influenced the development of state social insurance in Ukraine in the 90's of the 20th century.

Originality. During the 90's of the 20th century the market of social services was not created in

Ukraine. A priority activity was the financing of the existing network of social institutions based on cost principles. Non-governmental organizations did not have access to the services in the framework of the social order. Cooperation with charitable and religious organizations remained poorly developed. Possibilities of self-financing in the provision of social services were not used enough. In fiscal policy of the state the weighted rate changed by conjectural measures. This behavior of the state can remind one of the actions of a philanthropist spending personal money. The social policy implemented by the states from the position of a patron can make it lose its focus or manifest spontaneously in the behavior of officials who act according to their own understanding of the situation. In Ukraine the overall social budget was not determined, there was no practice of the construction of all actual expenditures on social services due to different funding sources.

Results. *Between the Ukrainian scientists are advocates of making new institution of social insurance – insurance for nursing the lonely old people, invalids and for other categories of people that need regular help in their houses. In their opinion, it will assist the solving of the social problem that took place due to the ageing of the Ukrainian people. The opponents say that Ukraine lacks economic and legal prerequisites for doing this. The remaining main tasks in the social sphere are the creation of market mechanisms for the system of social services, expanding the choice of services by people, diversification of the form of services provision based on active involvement of the non-governmental sector, which have to become a key factor in regional social politics, whereas new developments need to support the traditional role of family, at the same time giving financial and social support for taking care of old people, providing social services for such people who can't maintain themselves or get help from relatives, in order to avoid sending them to nursing homes. It is the more important in view of the Ukrainian transition from typical big families (consisting of several generations living together) to nuclear ones (parents and children live independently), that reduces the possibility of providing care to the elderly people.*

Conclusion. *Upon the condition of ensuring economic growth through the introduction of innovative technologies, the prospects of enhancing the role of state social insurance social policy are quite likely. For further constructive development of the state social insurance it is necessary to take comprehensive measures to popularize its efficiency and take real steps in ensuring the maximum possible benefits.*

Key words: *pension, social governmental insurance, reforms, taxes, government, demography situation, economic crisis.*

*Одержано редакцією 26.11.2015
Прийнято до публікації 28.12.2015*

