

## СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ

### STAGES OF FORMATION OF PUBLIC POLICY IN THE SYSTEM OF STATE SOCIAL INSURANCE OF UKRAINE

У статті зроблено спробу визначити та коротко схарактеризувати основні етапи формування публічної політики у сфері соціального страхування населення в Україні за останні 30 років (у період із 1991 по 2021 рік). Визначено поняття «публічна політика», на основі якого здійснено аналітичний огляд. Розглянуто механізми формування публічної політики в системі державного соціального страхування, а також проаналізовано зміни в нормативно-правовому забезпеченні означеної сфери. Автор описує трансформацію національної системи соціального страхування, зупиняється на хронології формування нормативно-правової бази, акцентує увагу на тих недоліках та прорахунках, які мали місце або ж досі потребують належного врегулювання. Серед відкритих питань, що стосуються моделі соціального страхування, виділені такі: ухвалення закону про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування, налагодження ефективної діяльності у сфері надання електронних послуг із широким охопленням усіх зацікавлених осіб, формування законодавчого підґрунтя та позитивного іміджу недержавного соціального страхування, а також ефективна взаємодія зі спеціалізованими міжнародними установами. У висновку автор зазначив, що зріла публічна політика у сфері соціального страхування можлива за умови зміцнення громадянського суспільства, формування каналів доступу до ухвалення рішень та їхньої відкритості, існування зворотних зв'язків, а також актуалізації суспільної значущості дієвої моделі соціального страхування, яка відповідатиме сучасним запитам і сприятиме стабільному розвитку. У статті автор також звертає увагу на значний потенціал національної системи соціального страхування, яка, незважаючи на недоліки, є життєздатною і відкритою до вдосконалення.

**Ключові слова:** соціальне страхування, публічна політика, державна політика, громадянське суспільство, органи публічної влади, публічна інформація.

In the article the author identified and briefly described the main stages of formation of public policy in the field of social insurance in Ukraine for the last 30 years (in the period from 1991 to 2021). Defined the concept of "public policy". On its basis, carried out an analytical review. He considered the mechanisms of public policy formation in the system of state social insurance. Analyzed changes in the legal framework for social insurance. The author describes the transformation of the national social insurance system. He dwells on the chronology of the formation of the regulatory framework, emphasizes the shortcomings and miscalculations that have occurred or still need to be properly addressed. Among the open issues related to the model of social insurance are the following: the adoption of the law on compulsory state social health insurance, the establishment of effective activities in the field of electronic services with wide coverage of all stakeholders, the formation of the legal basis and a positive image of private social insurance, effective interaction with specialized international institutions. In conclusion, the author noted that a mature public policy in the field of social insurance is possible provided the strengthening of civil society, the formation of channels of access to decision-making and their openness, the existence of feedbacks, and the actualization of social significance of effective social insurance model, which will meet modern demands and promote sustainable development. In the article the author draws attention to the significant potential of the national social insurance system. It has shortcomings, but is viable and open to improvement.

**Key words:** social insurance, public policy, state policy, civil society, public authorities, public information.

УДК 351.84:32]:342.734(477)«1991/2021»  
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.1>

**Вальчук О.І.**

к. іст. наук,  
старший викладач кафедри права  
і публічного управління  
Вінницький державний  
педагогічний університет  
імені Михайла Коцюбинського

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Нині система державного соціального страхування України перебуває на стадії формування й одночасної трансформації. Історично її зародження відбулося ще в дореволюційний період, значного прогресу було досягнуто у 20-х рр. ХХ ст., який, однак, було втрачено протягом наступних кількох десятиліть. Радянська система соцстраху, яку успадкувала незалежна Україна, у зв'язку зі змінами соціально-трудова відносин потребувала

перегляду. Оновлення нормативно-правової бази було розпочато ще 11 лютого 1991 р. з постанови Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – РСР) і Ради Федерації незалежних профспілок України «Про управління соціальним страхуванням в Українській РСР». Це був лише один із перших кроків на шляху до фінансової самостійності та стабільності системи соцстраху.

Необхідність виділення та розгляду окремих етапів у формуванні публічної політики у

сфері соціального страхування зумовлена, з одного боку, окресленням основних рис національної моделі публічної політики, а з іншого – підвищенням ролі життєздатної системи соціального страхування в забезпеченні соціального захисту населення, особливо у кризові періоди.

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

Особливості публічної політики в Україні в умовах розвитку нової системи управління у своїх працях досліджують О. Рудакевич, С. Ситник, С. Телешун та інші [14; 15]. Українські науковці О. Мельничук, А. Вольська, І. Гуменюк, С. Жадан, Ю. Юрченко й інші у процесі вивчення системи соціального страхування висвітлюють питання її історичного розвитку, економічного потенціалу, нормативно-правового забезпечення або ж розглядають у контексті державного управління у сфері соціального захисту населення [1; 2; 3; 6; 16].

Попри значну кількість публікацій, дотичних до теми нашого дослідження, проблема, що стосується безпосередньо публічної політики у сфері соціального страхування, залишається відкритою для творчого наукового пошуку.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Увага науковців прикута до теоретико-методологічних аспектів формування публічної політики загалом. Детального розгляду у працях закордонних та вітчизняних дослідників набувають питання трансформації публічної політики. Однак вузькоспеціалізованих досліджень, спрямованих на вивчення публічної політики в конкретній сфері, а саме в системі соціального страхування, немає. Недостатня наукова розробленість означеного питання не дозволяє розглядати проблему цілісно, аналізувати перспективи розвитку та давати оцінку сучасного стану системи соцстраху. У зв'язку із цим стала можливою поява дослідження, у якому увага акцентується на взаємозв'язку публічної політики та розвитку соціального страхування.

**Мета статті** – окреслити та проаналізувати основні етапи формування публічної політики в системі державного соціального страхування України.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «публічна політика» та його сутність залишається предметом наукового дискурсу. Як зауважують дослідники означеного питання, немає єдиної думки щодо його розуміння. Існують лише підходи до тлумачення змісту.

Для досягнення поставленої в роботі мети, на нашу думку, доцільним буде використувати підхід, відповідно до якого «публічна політика – це програма, що містить стратегії розвитку держави» [15, с. 186]. Адже його

вживають тоді, коли питання стосується галузевої політики. У нашому випадку – це сфера державного соціального страхування.

Водночас ми послуговуватимемося визначенням публічної політики, яке сформулювали викладачі Національної академії державного управління при Президентові України С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович. Вони пропонують таке тлумачення терміна: «це політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань» [15, с. 192].

Опираючись на сучасні напрацювання з питання розмежування понять «публічна політика» та «державна політика», можна говорити про те, що сьогодні в Україні, під впливом різних чинників, триває процес трансформації державної політики в публічну. Що має прямий вплив на предмет нашого дослідження.

Підвалини національної системи державного соціального страхування України були закладені 11 лютого 1991 р. в постанові Ради Міністрів Української РСР і Ради Федерації незалежних профспілок України «Про управління соціальним страхуванням в Українській РСР». Нею було затверджено Положення «Про Фонд соціального страхування Української РСР», який став єдиним республіканським центром управління соцстрахом [13]. Це рішення збігається в часі з першим етапом руху постсоціалістичних країн на шляху до зміни типу політики, відповідно до запропонованої О. Рудакевичем періодизації. Її другий етап, «квазіпублічної політики – імітації взаємодії державної влади із громадськістю», охоплює період з 1991 по 2004 р. [14, с. 260]. У сфері соціального страхування за цей час відбулися значні зміни. За підтримки Європейського Союзу через реалізацію програми TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) спільними зусиллями було розроблено проєкт Концепції соціального забезпечення населення (схвалений постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. № 3758–XII) та «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР) [5]. У Концепції розробники зафіксували основні принципи та структуру моделі соціального страхування в умовах ринкової економіки; виокремила чотири самостійні види соціального страхування: страхування на випадок безробіття, страхування від нещасного випадку на виробництві, пенсійне та медичне страхування [11]. Закон України «Основи законодавства України

про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» став базовим для створення спеціальних законів для визначених видів соціального страхування, а саме: «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (1999 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (2000 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» (2001 р.), «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (2003 р.) [7].

На третьому етапі, під час якого, на думку О. Рудакевича, відбулося нарощення потенціалу громадянського суспільства, що є необхідною умовою для переходу до публічної політики, було сформовано різновид політики, який дослідник визначив терміном «протопублічна політика» [14, с. 260]. Саме на цей період припадає внесення змін до страхового законодавства. Постановою Верховної Ради України від 21 червня 2005 р. № 2679-IV були схвалені «Рекомендації парламентських слухань «Соціальне страхування та соціальне забезпечення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку». У першому ж абзаці означених Рекомендацій зафіксовано таке: «Зважаючи на нові аспекти вдосконалення політики соціального страхування, суспільство повинно враховувати спадок, який залишився від радянських часів, чотирнадцятирічний досвід незалежності України та позитивні досягнення розвинених країн» [12]. Фактично йдеться про оцінку проміжних результатів та загального стану розвитку національної системи державного соціального страхування, а також майбутніх перспектив.

У новій редакції Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 1 січня 2015 р. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві було об'єднано в єдиний Фонд соціального страхування України [9]. Діяльність фондів соціального страхування в період реорганізації регулювалася Законом України від 3 листопада 2015 р. [10]. Отже, єдиний вид медичного страхування, який у 1990-х рр. усупереч схваленій Концепції було дещо штучно роз'єднано на дві частини, зрештою повернувся в межі початкового задуму.

Суттєві зміни до законодавства у сфері загальнообов'язкового державного соціаль-

ного страхування було внесено наприкінці 2016 р. Закон України від 6 грудня 2016 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» набрав чинності 1 січня 2017 р. [8]. Нововведення стосувалися розподілу єдиного соціального внеску, його збору й обліку; завершення інституційної розбудови Фонду соціального страхування України; перерахунку розміру щомісячної страхової виплати потерпілим від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; встановлення мінімального розміру допомоги з безробіття [4].

Не зайвим буде зауважити, що в Україні досі немає нормативно-правового акта, який дав би змогу запровадити загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування. Проекти закону неодноразово з'являлися на офіційних вебресурсах, зокрема і для публічного обговорення. Однак завершеного вигляду так і не набули. Сьогодні на офіційному вебпорталі Верховної Ради України розміщена інформація щодо зареєстрованого 12 травня 2020 р. проекту закону України «Про фінансове забезпечення охорони здоров'я та загальнообов'язкове медичне страхування в Україні», з відміткою – «опрацьовується в комітеті». Що є свідченням незавершеності нормативно-правового оформлення системи соцстраху.

О. Рудакевич, виділяючи четвертий етап – утвердження зрілої публічної політики, не визначає хронологічних меж або ж стартової події чи року для відліку. Такий підхід зумовлений цілим комплексом чинників. У межах нашого дослідження він є цілком виправданим. Підтвердженням цього слугує сучасний стан публічної політики в системі державного соціального страхування, ключовими показниками якого є рівень нормативно-правового забезпечення й інші аспекти, які ми окреслимо нижче.

Одним з аспектів трансформації державної політики є використання інформаційних технологій (цифровізація, електронне врядування). Завдяки цьому діяльність держави переходить у публічну сферу. У системі державного соціального страхування використання електронних сервісів перебуває на стадії активного розвитку. Однак вагомим досягненням в цій площині має лише Пенсійний фонд України.

Досі залишається відкритим питання щодо недержавних форм і структур у сфері добровільного соціального страхування. Їхнє функціонування суттєво обмежене недовірою населення до недержавного соціального страхування. Наприклад, структура системи пенсійного забезпечення в Україні передбачає існування недержавного пенсійного забезпечення. Однак поширення воно не набуло.



На сучасному етапі розвитку публічна політика у сфері державного соціального страхування тісно пов'язана із процесами євроінтеграції, реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. Передбачає співробітництво зі спеціалізованими міжнародними організаціями та державними установами розвинених країн світу.

**Висновки.** Отже, публічна політика в системі державного соціального страхування України формується в контексті трансформації державної політики та державного управління під впливом глобалізаційних процесів, інформаційних технологій, нових структур суспільних взаємодій. Політика органів державного управління у сфері соцстраху спрямована на формування національної системи соціального страхування, яка б відповідала суспільним запитам і сприяла вирішенню суспільно важливих завдань. Однак на шляху її розбудови ми спостерігаємо непослідовність, відсутність цілісності та завершеності. Суттєвою проблемою залишається недосконале правове забезпечення. Соціально-економічна, політична нестабільність та недоліки чинної системи соціального страхування призводять до втрати потенціалу модернізованої страхової системи, але не свідчать про неможливість її вдосконалення. Потужні та дієві інститути громадянського суспільства, авторитетне експертне середовище, незалежні та правдиві засоби масової інформації, відкритий та зручний доступ до публічної інформації – запорука формування зрілої публічної політики, зокрема й у сфері соціального страхування.

Потреба подальшого вивчення формування публічної політики в системі державного соціального страхування зумовлена сучасними політичними процесами.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Вольська А. Соціальне страхування в умовах трансформаційної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ, 2011. 21 с.
2. Гуменюк І. Правові основи становлення соціального страхування в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2001. 19 с.
3. Жадан С. Організаційно-правові засади управління державним соціальним страхуванням : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.
4. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування у 2017 р. Управління соціального страхування і пенсійного забезпечення апарату ФПУ. *Офіційний вебпортал Федерації професійних спілок України*. URL: <https://fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/11576-zagalnoobov->

[yazkove-derzhavne-sotsialne-strakhuvannya-u-2017-rotsi](https://fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/11576-zagalnoobov-yazkove-derzhavne-sotsialne-strakhuvannya-u-2017-rotsi) (дата звернення: 22.01.2021).

5. Історія виникнення і розвитку соціального страхування. *Фонд соціального страхування України*. URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/947780> (дата звернення: 22.01.2021).

6. Мельничук О. Діяльність органів соціального страхування в Україні у 20–30-х рр. ХХ ст. : автореф. дис. ... докт. іст. наук: 07.00.01. Київ, 2010. 39 с.

7. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 6 грудня 2016 р. № 1774-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 77-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/77-19> (дата звернення: 22.01.2021).

10. Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо забезпечення діяльності фондів соціального страхування у період реорганізації : Закон України від 3 листопада 2015 р. № 736-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-19#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

11. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України : постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. № 3758-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3758-12#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

12. Про Рекомендації парламентських слухань «Соціальне страхування та соціальне забезпечення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку» : постанова Верховної Ради України від 21 червня 2005 р. № 2679-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2679-IV#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

13. Про управління соціальним страхуванням в Українській РСР : постанова Ради Міністрів Української РСР і Ради Федерації незалежних профспілок України від 11 лютого 1991 р. № 25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25-91-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

14. Рудакевич О. Публічна політика в контексті українських реалій. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса Національної академії наук України*. 2016. Вип. 3–4 (83–84). С. 255–266.

15. Телешун С., Ситник С, Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2012. Вип. 4. С. 185–196.

16. Юрченко Ю. Державне управління в сфері соціального захисту населення: теоретико-методологічні аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Київ, 2006. 18 с.