

РОЗДІЛ IV. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДПРИЄМНИЦТВА

*Ваколюк С.М., доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри правознавства,
Вінницький інститут Університету «Україна»;
Мисак О.І., старший викладач кафедри правознавства,
Вінницький інститут Університету «Україна»*

ГЕНЕЗА ДОГОВОРУ ОХОРОНИ, ЯК ОДНОГО ІЗ ВИДІВ ЦИВІЛЬНИХ
ДОГОВОРІВ

GENEUS OF THE CONTRACT OF PROTECTION, AS ONE OF CIVIL
CONTRACTS

Анотація. У статті розглянуто низку концептуальних положень присвячених історичному становленню та розвитку інституту договору охорони у вітчизняному законодавстві. Досліджуються особливості правового регулювання договору охорони у зв'язку з кодифікацією цивільного законодавства та виокремленням договору охорони в різновиду договору зберігання.

Ключові слова: договір, надання послуг, договір охорони, договір зберігання, договір охорони фізичної особи, цивільно-правове регулювання.

Abstract. The article deals with a number of conceptual provisions devoted to the historical formation and development of the institution of the guard agreement in the domestic legislation. The peculiarities of the legal regulation of the security agreement in connection with the codification of civil law and the designation of a security agreement in the variety of the storage agreement are studied.

Keywords: contract, provision of services, contract of protection, storage contract, contract of protection of an individual, civil law regulation.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап розбудови України як демократичної держави характеризується процесами розвитку ринкової економіки та відносин, що з нею пов'язані. Це, у свою чергу, сприяє покращенню життєвого рівня населення та підвищенню добробуту громадян. Одним з основних обов'язків будь-якої держави є забезпечення безпеки її громадян, охорона та захист їх конституційних принципів: права на життя, недоторканності житла, непорушності права приватної власності. Виконання цього обов'язку може здійснюватися і цивільно-правовими засобами, зокрема, шляхом укладання договору охорони.

Зауважимо, що розвиток охоронної діяльності неможливий без чіткого цивільно-правового регулювання. Окрім того, на прикладі розвинених країн світу можна вказати, що одним із найефективніших заходів реалізації цих принципів є

укладення договору охорони. Кодифікація цивільного законодавства, виокремлення договору охорони як виду договірних зобов'язань із надання послуг, сприяли становленню договірних охоронних відносин, розвитку їх ефективного правового регулювання. Зацікавленість суб'єктів у забезпеченні своєї безпеки, недоторканості майнових та немайнових прав, особливо останнім часом, зумовлює і попит на договір охорони. Але, при реалізації цих договірних зобов'язань у практичній діяльності в Україні виникають проблеми, пов'язані з недостатнім законодавчим регулюванням цих відносин.

Договір охорони як окремий вид договірної зобов'язання передбачений у вітчизняному цивільному законодавстві відносно недавно – з набуттям чинності Цивільним Кодексом України 2003 року (надалі ЦК України) [20]. Однак як зарубіжній так і вітчизняній цивільно-правовій доктрині договір охорони відомий давно, тож з'ясування генезису такого виду цивільно-правового зобов'язання, зокрема його витоків та трансформації присвячена історико-правова частина нашого дослідження.

Одною із перших історичних пам'яток, яка регламентує відносини щодо зберігання та охорони майна є Звід законів царя Стародавнього Вавилону Хаммурапі (1792-1750 рр. до н. е.). Підставами виникнення цивільно-правових зобов'язань вважалися договори (угоди) і правопорушення. Існувала чітко регламентована система договорів, що свідчить про високий ступінь розвитку обігу товарно-грошових відносин [19, с. 35].

У ст. 120 Зводу законів передбачалася відповідальність зберігача зерна – господаря будинку за пропажу, крадіжку та оману, коли він «зовсім заперечував, що зерно було зсипане в його будинку» – у вигляді повернення зерна особі, яка надала зерно для зберігання, у подвійному розмірі. У ст. 122 визначалися основні засади сучасного зобов'язального права: вимога укладати договір зберігання у присутності свідків: «Якщо людина забажає віддати на зберігання другій людині срібло, золото, чи будь-що, то все, що вона бажає віддати, вона повинна показати свідкам та укласти договір, а потім тільки, вона може віддати на зберігання (ст. 122)» [7].

Вавилонському праву був відомий і договір особистого найму праці та послуг: наймач повинен був отримувати достатню платню та відповідав за результати своєї праці (ст. 261, 266, 273, 274, інші). Так, пастух ніс відповідальність за пропажу худоби, човняр, за вантаж який перевозив, передбачалася також відповідальність сторожа поля чи саду [19, с. 40].

Останнє є свідченням того, що у праві Стародавнього Вавилону зустрічаються і елементи сучасного договору охорони: по охороні поля, яке було скормлено пастухом вівцям (ст. 58), по встановленню відповідальності за крадіжку речі (речей), яка надавалася для доставки в інше місце (ст. 112), по встановленню відповідальності пастуха за загибель вола чи вівці, яких він повинен був пасти, зберігати та охороняти (ст. 263).

У римському приватному праві договір зберігання відносився до категорії реальних контрактів *contractus rei*, тобто договорів, для яких простої згоди укласти

договір було недостатньо для виникнення відповідних прав і обов'язків між сторонами. Необхідна була заснована на домовленості передача однією стороною контрагенту належної їй речі [15, с. 386].

За договором зберігання особа, яка отримала від іншої особи індивідуально – визначену річ (поклажопрриймач, зберігач, депозитарій), зобов'язувалася безоплатно зберігати її протягом певного строку або до моменту її витребування, і по закінченню зберігання зобов'язана була повернути особі, яка передавала її на зберігання (поклажодавцю, депоненту) [13, с. 218]. Розрізняли договір зберігання особистих речей, речей корабельника, на постоялому дворі, спірних речей та ін.

Римське право містить таке поняття, як «custodia» – спостереження, охорона, варта, захист, особи, що несуть варту, стражник, охоронець, вартовий» [3, с. 187]. Це поняття «custodia» визначалося також у якості правової (юридичної) категорії і вживалося у значенні – «охорона речі». Переважно у всіх відносинах, пов'язаних з володінням майном, необхідною складовою є охорона майна. І зберігання, і найм, і підряд припускають здійснення його власником сукупності фактичних дій, спрямованих на протидію, та створення перешкод неправомірним діям будь-яких осіб та збереження фізичного стану майна.

З передачею речі під охорону пов'язувалася підстава виникнення у особи права володіння (causapossessionis) [13, с. 219].

Охорона майна, яка надавалася в інтересах власника (володільця), могла встановлюватися прямими публічними приписами закону, передбачатися попередніми вказівками власника, бути складовою частиною певних правовідносин (цивільно-правових, трудових, сімейних), або визначатися виконавцем послуги, за погодженням з володільцем майна.

У російському законодавстві кінця XVII сторіччя, яке діяло також і на частині українських територій, які входили до складу Росії, договір охорони, на відміну від договору поклажі (зберігання) не був поіменований, хоча послуги по охороні житла, майна господарів надавалися і відносини з охорони, на нашу думку, трансформувалися з договору особистого найму на певну господарську посаду (сторожа, охоронця). Так, наймалися особи з умовою робити все, що «хозяевавелят», зокрема: «кражи не чинить, воров не подводить, зерню и в карты не играть, табаку не тянуть, хозяева выговаривают право смирять нанятого всяким смиреньем» [4, с. 578-579].

На українських територіях існували особливості укладення цього договору, де велике значення мала звичаєво-правова регуляція процедури укладання угоди. Так її правочинність визначалася наявністю обов'язкових атрибутів та здійсненням певних обрядовій. Договір особистого найму мав враховувати запит, пропозицію, проте не залишалася осторонь певна обрядовість: молитва, рукобиття, могорич, чаювання, завдаток [8, с. 9].

У ст. 1528 Зводу Законів Російської імперії 1832 р. зазначалося, що предметом договору можуть бути чи майно, чи дії осіб; мета його повинна не суперечити законам, благоустрою, та громадському порядку [2, с. 168].

Слід також зазначити, що обов'язок охороняти та зберігати річ, яку передавали (з використанням відомого з часів римського права критерію «гарний господар» знаходить своє відображення і в договорі позики, який конструювався за моделлю реального договору. Цьому договору притаманне те, що «не має ні переходу права власності, ні навіть передачі володіння в юридично-технічному сенсі. Позичальник стає лише тимчасовим утримувачем речі. Володільцем залишається позикодавець, який здійснює володіння при посередництві позичальника. Внаслідок цього ризик випадкової загибелі чи псування речі несе позикодавець. Випадкова загибель речі звільняє позичальника від зобов'язання» [4, с. 580].

У грудні 1862 були прийняті Тимчасові правила про устрій поліції в містах і повітах губернії. Поміщицькі садиби охоронялися загонами відомчої охорони, які підпорядковувалися становим урядникам. Належне фінансування дозволило створити корпус сільської варти, основним завданням якого була охорона поміщицьких землеволодінь. Загони сільській варти отримували поліцейську форму і підпорядковувалися повітовому справнику. Вони утримувалися наполовину з державного бюджету, наполовину за рахунок поміщиків [4, с. 582].

Законодавство дозволяло здійснювати приватну охоронну діяльність і нижчим військовим чинам. Так, у 1878 році було видане Положення про ротне господарство, в якому у §110-121 були розміщені правила про відпустку нижчих чинів на вільні роботи у вільний від служби час, з дозволу керівництва [14].

Приватна торгівельна діяльність на морі охоронялася від розбійних нападів, також, за допомогою публічних охоронних заходів, що організовувалися державою. Так, для захисту торгівельних суден та кораблів призначався до конвоювання військовий корабель.

Після жовтня 1917 року формою всезагального озброєння народу стали підрозділи Червоної гвардії, основою яких стали робітники фабрик та заводів. Їх першочерговою задачею була охорона засобів виробництва, сировини та готової продукції [2, с. 171]. 9 лютого 1919 року Декретом РНК УРСР «Про організацію міліції» було створено Робітничо-селянську радянську міліцію [5, с. 160], а 14 вересня 1920 року РНК УСРР затвердила положення про її організацію та побудову.

На той час промислова міліція не в змозі була задовольнити потреби в охороні усіх об'єктів, тому власники невеликих фабрик, банків створюють свої охоронні служби, які у більшості мали зв'язки зі злочинним середовищем. На початку 20-х років ХХ-го століття Українська держава опинилася в тяжкому економічному становищі: бракувало палива, припинили функціонувати залізничні шляхи, заводи і фабрики, зростала продовольча криза і як наслідок – злочинність. Охорона власності стала набувати загальнодержавного значення.

У зв'язку з необхідністю об'єднання охоронних структур під єдиним керівництвом 31 березня 1922 року РНК УСРР прийняла постанову «Про організацію з міліціонерів охорони заводів, фабрик, радгоспів та інших державних підприємств, що мають важливе місцеве або загальнодержавне значення», промислова міліція була знову відновлена й існувала до 1930 року [6, с. 12].

Відтепер охорона державної промисловості покладалася на спеціальні загони відновленої промислової міліції, вони комплектувалися відомствами та установами самостійно і знаходилися під наглядом міліції, яка озброювала їх, інструктувала та контролювала. Виплата грошей промисловим міліціонерам проводилася адміністрацією об'єктів, що були взяті під охорону. Промислова міліція почала широко розповсюджувати свою діяльність не лише в містах, а також і на селі, де почали братися під охорону будинки колгоспів, млини, продовольчі склади, зсипні пункти, як наслідок – кількість злочинів значно зменшилася [9, с. 297].

При радах народних та селянських депутатів та Артїлі сторожової охорони кооперації інвалідів створюються Управління сторожової охорони.

З 1 лютого 1923 року набуває чинності Цивільний кодекс УРСР. В цьому законодавчому акті про договір охорони не згадується, проте не викликає сумніву, що на практиці послуги охорони надавалися.

Продовжувала виконувати обов'язки по охороні і промислова міліція, яка вже діяла на підставі прийнятої 17 грудня 1924 року ВУЦВК та РНК УСРР постанови «Про промислову міліцію» [9, с. 306].

У 1925 р. систему охорони державного майна складала:

- війська внутрішньої охорони ОДПУ, що забезпечували охорону цілком важливих державних об'єктів;
- воєнізована охорона Вищої Ради народного господарства, Народного Комісаріату шляхів сполучення та інші;
- відомча міліція та відомча сторожова охорона.

У 1930-х роках починають впроваджуватись технічні засоби, створюються розплідники службових собак, йде формування правової бази [10, с. 163]. Головним управлінням міліції був розроблений Типовий договір на прийняття об'єктів під охорону. Суми доходів за охоронні послуги, які надходили від підприємств на утримання відомчої міліції, були цільовими коштами крайових, обласних, та республіканських управлінь міліції, в місцеві бюджети не переводилися [10, с. 164].

В умовах Великої Вітчизняної війни особливого значення набуває охорона державної власності.

Постановою КМ СРСР від 25 червня 1949 р. №2710 була створена воєнізована охорона Міністерства шляхів сполучення і затверджено відповідне Положення. На охорону покладалася обов'язки з охорони вантажів у парках вантажних станцій; під час перевезення; охорона об'єктів залізничного транспорту; здійснення пропускового режиму на територіях залізничних станцій; оперативне керівництво сторожовою охороною на залізниці та ін. [11, с.182]. Монопольне становище держави на транспорті і в народному господарстві в цілому зумовило виключно публічний характер їх охорони, яка виступала не як різновид цивільно-правових послуг, а як вид публічної діяльності.

Незважаючи на те, що ні ЦК УРСР 1963 р., ні Основи цивільного законодавства СРСР та союзних республік не регламентували договірні відносини по охороні об'єктів та не виділяли їх в якості самостійного виду, договір охорони набував

поширення на практиці і регламентувався спеціальними відомчими підзаконними нормативними актами системи МВС.

Так, Типовий договір, затверджений наказом МВС СРСР №912 від 1 грудня 1955 р. та погоджений з Міністерством торгівлі СРСР ще, власно, не можна вважати класичним цивільно-правовим договором, оскільки він не передбачав такої складової договору, як обов'язки виконавця [1].

У Типовому договорі на охорону об'єктів, затвердженому постановою РМ СРСР від 31 травня 1967 р. передбачалися різноманітні види охорони, а майнова відповідальність охорони залежала від способу заподіяння шкоди та обмежувалася лише крадіжками. У січні 1977 р. у Типовий договір були внесені зміни за якими відповідальність за заподіяну шкоду покладалась на охорону, а останній надавалось право регресу до правопорушника [11, с. 306-307].

Іншим поширеним видом охорони стали договори на охорону квартир, які уклалися у відповідності до Примірного договору на охорону квартир, затвердженому наказом МВС СРСР від 26 березня 1969 р. №152 «Про організацію роботи по охороні квартир за допомогою технічних засобів сигналізації» [1].

Процес спеціалізації позавідомчої охорони при органах внутрішніх справ сприяв її виділенню в якості самостійного структурного підрозділу в системі МВС. Логічним продовженням централізації охоронних функцій стало злиття двох служб – відомчої міліції та позавідомчої охорони.

Після проголошення незалежності України історія договору охорони розпочинається з прийняттям Постанови КМ України «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» від 10 серпня 1993 р. №615, яка затвердила Положення про державну службу охорони при МВС України, а також визначила перелік об'єктів, які підлягають обов'язковій державній охороні [16].

7 листопада 2015 року відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» та Постанови Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. №834 «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ», було створено Департамент поліції охорони, а також управління і відділи поліції охорони в областях, як територіальні органи Національної поліції.

Останніми змінами в Українському законодавстві стало створення відповідно до ЗУ «Про національну поліцію» [17] Департаменту поліції охорони а також управління і відділи поліції охорони в областях, як територіальні органи Національної поліції. Постановою КМУ від 13 жовтня 2015 р. №834 «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» [12]. Згідно з постановою створюються Департамент поліції охорони, відділ поліції охорони об'єктів стратегічного значення, та управління поліції охорони в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, м. Києві,

Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях, а також управління поліції охорони з фізичної безпеки в м. Києві, Криворізький міський відділ Управління поліції охорони в Дніпропетровській області та Маріупольський міжрайонний відділ Управління поліції охорони в Донецькій області.

Зауважимо, що до прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. №937 в країні існував здебільшого конкурентний ринок охоронних послуг, на якому діяли:

- державна служба охорони МВС України – тепер Департамент поліції охорони, а також управління і відділи поліції охорони в областях, як територіальні органи Національної поліції;

- приватні охоронні структури.

До речі, відповідно до пп. 20 п. 1 ст. 23 Закону «Про національну поліцію» [19], поліція відповідно до покладених на неї завдань, зокрема, здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності. Тобто даним Законом не передбачено здійснення ні національною поліцією, ні органами поліції охорони, – охорони підприємств (об'єктів) державної форми власності на договірних засадах. Крім того, відповідно до ЗУ «Про охоронну діяльність» [18] – охоронна діяльність підлягає обов'язковому ліцензуванню. Поліція охорони, станом на час прийняття Постанови, не мала ліцензії на провадження охоронної діяльності та не відповідала вимогам «Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності».

Особлива важливість перерахованих у Постанові об'єктів взагалі під сумнівом. Чомусь туди не потрапили мости, залізничні вокзали, станції очистки води і т.д., що є стратегічно важливими для безпеки держави.

Згідно з законодавством на об'єкти приватного сектору взагалі не розповсюджується примусова охорона – держава може охороняти лише «перелік окремих особливо важливих об'єктів права державної власності» (п. 2 ст. 6 Закону «Про охоронну діяльність»).

Європейський досвід не допускає подібної монополії держави: вона не повинна контролювати все. У країнах Європи простежується тенденція до мінімізації державних функцій. Вже близько 10 років державно важливі об'єкти, наприклад міжнародні аеропорти, охороняються приватними охоронними компаніями. В Лондоні ж навіть до охорони громадського порядку залучають приватні структури. Бо з економічної точки зору це вигідніше.

По суті, на виконання вищезгаданої Постанови поліція охорони надаватиме платні послуги. Навіть з об'єктивної точки зору це абсурдно в рамках сучасної правової держави, яка повинна охороняти порядок. Також йде мова про порушення антиконкурентного та антимонопольного законодавства. Ринок охоронних послуг певним чином обмежили в конкуренції. Постанова встановила монополію органів поліції охорони на охорону підприємств з Переліку, що суперечить не лише

антимонопольному законодавству загалом, а й Закону «Про охоронну діяльність» [18], зокрема. Якщо вже наша держава обрала європейський вектор розвитку, то його потрібно дотримуватись, а не приймати законодавчі акти, виходячи з необхідності перерозподілу державних коштів.

Список використаних джерел

1. Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4751.htm
2. Білоусов Ю.В., Калаур І.Р., Гринько С.Д. та ін. Кодифікація цивільного законодавства на українських землях. Т. 1. К., 2009. 1168 с.
3. Борисова В.І., Баранова Л.М., Домашенко М.В. та ін. Основи римського приватного права. Х., 2008. 224 с.
4. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. 640 с.
5. Воробьев А.И. Становление и развитие подразделений вневедомственной охраны. *Вестник Московского университета МВД России*. 2008. №3. С. 160-162.
6. Горлов Є.В. Становлення підрозділів, уповноважених вести боротьбу з правопорушеннями у сфері господарських правовідносин на території України (радянський період). *Право та державне управління*. 2011. №1. С. 11-15.
7. Законы вавилонского царя Хамураппи. URL: www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm
8. Івановська О. Звичаєве право в Україні. Етнографічний аспект. К., 2012. 263 с.
9. Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3 т. К., 1997. Т. 1: 1917-1925. 504 с.
10. Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3 т. К., 1999. Т. 2: 1926-1945. 412 с.
11. Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3 т. К., 2000. Т. 3: 1946-1990. 616 с.
12. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. №834. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/834-2015-p>
13. Підпригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право. К., 2009. 528 с.
14. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть третья. Договоры и обязательства. URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/17/page_55.html
15. Покровский И.А. История римского права. М., 2004. 528 с.
16. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності. Постанова Кабінету Міністрів України 06.09.2012 р. №5207-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615-93-p>
17. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
18. Про охоронну діяльність. Закон України від 22.03.2012 р. №4616-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>

19. Тищик Б.Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу. Львів, 2001. 384 с.

20. Цивільний кодекс України. Прийнято Верхов. Радою 16.01.2003 №435-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

*Заворітна О.І., магістрант 2-го року підготовки,
спеціальність «Соціальна робота»,
Вінницький інститут Університету «Україна»*

ОСОБЛИВОСТІ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ ВІД НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ

FEATURES OF THE GENERAL PUBLIC SOCIAL INSURANCE AGAINST INFRINGEMENT IN PRODUCTION AND PROFESSIONAL DISEASES

Анотація. У статті розглядаються теоретичні підходи до визначення поняття «загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання». Визначаються види матеріального забезпечення та соціальних послуг, що надаються за таким видом страхування. Аналізується зарубіжний досвід державного регулювання системи соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Досліджується сучасний стан нормативно-правового забезпечення соціального страхування та виокремлюються основні складники механізму державного регулювання соціального страхування в Україні на сучасному етапі. Визначаються перспективи розвитку системи загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання в Україні.

Ключові слова: загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, механізм державного регулювання, моделі соціальної політики держави, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання.

Abstract. The article deals with theoretical approaches to the definition of the concept of «compulsory state social insurance against accidents at work and occupational diseases». The types of material support and social services provided under this type of insurance are determined. The foreign experience of state regulation of the system of social insurance against industrial accidents and occupational diseases is analyzed. The present state of the legal-legal support of social insurance is explored and the main components of the mechanism of state regulation of social insurance in Ukraine are distinguished at the present stage. The prospects for developing a system of compulsory state social insurance