

# Класифікація вихідних параметрів системи соціальних пільг у вимірі суперечностей соціальної політики та бюджетних можливостей держави

І. БАДОВСЬКА

*Державна навчально-наукова установа «Академія фінансового управління»*

*У статті запропоновано теоретичний підхід до класифікації вихідних параметрів системи соціальних пільг в Україні. У контексті суперечностей соціальної політики та бюджетних можливостей держави такий підхід може бути закладений в основу модернізації системи соціальних пільг в Україні. Впровадження результатів дослідження дозволить перерозподілити бюджетні видатки у сфері соціальної підтримки на користь найбільш незахищених верств населення.*

*В статье предложен теоретический подход к классификации исходных параметров системы социальных льгот в Украине. В контексте противоречий социальной политики и бюджетных возможностей государства данный подход может быть заложен в основу модернизации системы социальных льгот в Украине. Внедрение результатов исследования позволит перераспределить бюджетные расходы в сфере социальной поддержки в пользу наиболее незащищенных слоев населения.*

*The paper presents a theoretical approach to classification of output parameters of the social benefits in Ukraine. In the context of contradictions of social policy and fiscal capacity of the state, this approach may found the modernization of social benefits in Ukraine. The research results implementation will redistribute budget expenditures in social support for the most vulnerable people.*

*Ключові слова: соціальна політика, система соціальних пільг, бюджетні видатки, модернізація, соціальна підтримка, адресність, соціальні ризики*

**П**остановка проблеми. Необхідність вдосконалення системи соціальної підтримки диктується сучасними економічними реаліями, в яких політика тотального державного патерналізму є фінансово неможливою та недоцільною. Суперечності між пріоритетами соціальної політики та обмеженими ресурсами державного бюджету з року в рік провокують соціальну напругу і стають наріжним каменем в діалозі між владою та суспільством. Особливо гостро ця проблема виявляється в сучасній організації системи соціальних пільг. За різними оцінками експертів, вартість всіх задекларованих у законодавстві пільг коливається в межах 29–46 млрд. грн. на рік, що є абсолютно непосильним тягарем для державного бюджету.

Громіздка система соціальної підтримки, заснована на утриманських настроях, успадкована Україною з радянських часів. У згаданий період усереднений рівень доходів нівелював межу між «багатими» і «бідними», а пільги сприймалися як боргове зобов'язання держави перед суспільством. Після розпаду командно-адміністративної системи почалась розбудова капіталістичної формації з ринковими принципами розвитку. В умовах ринку інститут держави вже не може виконувати функцію тотального забезпечення соціальних видатків, а повинен перерозподіляти їх на

користь найбільш уразливих верств суспільства. Саме ці суперечності диктують нагальну необхідність модернізації системи соціальних пільг. А першочерговим кроком у цьому процесі має стати розробка теоретичного підґрунтя, зокрема формулювання єдиного підходу до класифікації вихідних параметрів системи соціальних пільг (власне соціальних пільг та категорій їх отримувачів).

Наше дослідження постає актуальним і в контексті реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка серед інших кроків передбачає проведення реформ у соціальних секторах з метою підвищення ефективності видатків, а отже, і стабілізації бюджету.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливий вклад у дослідження цієї проблеми зроблено експертами Центру громадської адвокатури, експертами Міжнародного центру перспективних досліджень, вітчизняними науковцями Е. Лібановою, Л. Черенько, Г. Лопушняк, Я. Назаренко, Д. Рульовою. Проте, окремі спроби науковців розібратися у цій проблемі часто охоплюють лише деякі критерії класифікації. Ні в законодавстві України, ні у вітчизняній науковій періодиці не зустрічається загальна класифікація соціальних пільг та категорій їх отри-



Рис. 1. Критерії диференціації осіб, які відносяться до пільгових категорій населення

мувачів на основі низки критеріїв. Тому цей аспект досліджуваного питання залишається відкритим.

**Постановка мети.** Таким чином, метою нашого дослідження є розробка узагальненого підходу до класифікації соціальних пільг та категорій їх отримувачів на основі аналізу наявних теоретичних напрацювань вітчизняної науки в контексті суперечностей соціальної політики та обмежених бюджетних ресурсів.

**Виклад основного матеріалу.** В наукових працях вітчизняних вчених як основний класифікаційний критерій найчастіше використовується зміст соціальної пільги. Чітко окреслити всі можливі критерії класифікації соціальних пільг на цьому етапі розвитку системи соціального захисту є непростим завданням, оскільки не існує єдиного визначення категорії «соціальна пільга». На нашу думку, критерії класифікації повинні, в першу чергу, відображати відмінності між тими благами чи перевагами, які визначаються в законодавстві терміном «соціальна пільга». Отже, перед тим, як здійснювати класифікацію соціальних пільг, вважаємо за потрібне здійснити диференціацію категорій їх отримувачів.

На сьогодні класифікація пільговиків, яку застосовують на державному рівні, базується на ознаках отримання пільги, а саме: соціальна ознака, професійна ознака, за особливі заслуги перед Батьківщиною.

На перший погляд, такий підхід є зрозумілим. Проте, якщо досліджувати систему соціальних пільг у ракурсі її подальшої модернізації, то стає зрозумілим, що така класифікація пільговиків не створює передумов для реформування, а тільки відображає сучасний стан з його актуальними проблемами. Крім того, виникають питання щодо віднесення окремих груп пільговиків до тієї чи іншої ознаки класифікації.

Аналізуючи періодику з досліджуваної тематики, бачимо, що до осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, часто відносять ліквідаторів катастрофи на Чорнобильській АЕС, ветеранів праці, донорів. Безумовно, такі особи мають заслуги перед суспільством, проте постає питання, чи відносити їх до розряду особливих заслуг. Згідно ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» до категорії пільговиків, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, відносяться: Герої Радянського Союзу,

повні кавалери ордена Слави, особи, нагороджені чотирма і більше медалями «За відвагу», а також Герої Соціалістичної Праці, удостоєні цього звання за працю в період Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр.<sup>1</sup>. Тобто перелік осіб, які мають саме особливі заслуги, чітко визначений законодавчо, і вище перераховані категорії до нього не входять. Віднесення їх до пільговиків за соціальною ознакою також є не завжди доцільним, оскільки їх статус напряду не передбачає соціальну незахищеність.

Категорії пільговиків, які отримали такий статус внаслідок політичного популізму, також важко віднести до однієї з трьох груп. Наприклад, прийнятий у 2004 р. ЗУ «Про соціальний захист дітей війни» розширив кількість пільговиків у країні на декілька мільйонів осіб і мав на меті надання соціальної підтримки особам, яким на час закінчення Другої світової війни було менше 18 років. Таким чином, спостерігаємо парадоксальну ситуацію: соціальна підтримка, яка за своєю суттю повинна базуватися на критерії нужденності, вкотре надається за умови приналежності до статусу чи категорії без врахування реальної потреби в допомозі.

Пропонуємо для диференціації одержувачів пільг використовувати наступні критерії (рис. 1).

На нашу думку, класифікація пільговиків за такими критеріями є більш доцільною, ніж за ознакою отримання пільги.

Під критерій «соціальна незахищеність» підпадають інваліди, діти-сироти, особи, які потребують реабілітації, малозабезпечені громадяни, пенсіонери за віком, діти, позбавлені батьківського піклування, та інші особи, для яких пільги є соціальною підтримкою.

Критерій «професійна діяльність» узагальнює пільговиків, для яких пільги можуть бути як додатком до основних джерел доходів, який забезпечує достатній життєвий рівень, так і привілеєм у зв'язку з високою державною посадою. Умови отримання права на пільги за критерієм «професійна діяльність» розглянемо на рис. 2.

До сфер діяльності з особливими умовами праці можна віднести окремі професії у сфері гірничих робіт, чорної металургії, хімічного виробництва та інші. Така сфера діяльності, як пожежна охорона,

<sup>1</sup> Закон України від 22.10.1993 №3551-ХІІ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту // rada.gov.ua.

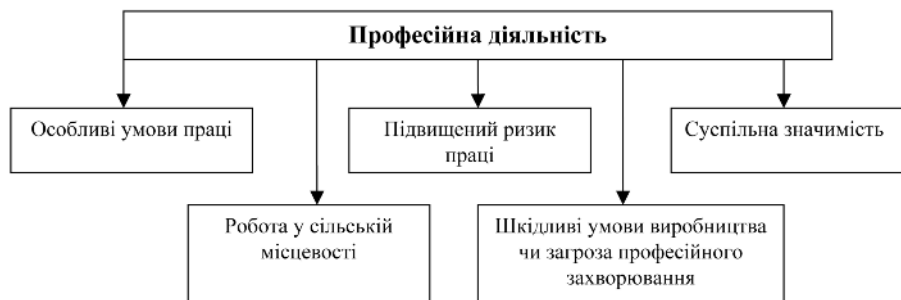


Рис. 2. Умови отримання права на пільги за критерієм «професійна діяльність»

міліція, цивільний захист, характеризується підвищеним ризиком праці. Суспільно значимою вважається робота на високих державних посадах: судді, народні депутати, державні службовці.

Працівники медичної, фармацевтичної, педагогічної галузей, а також працівники культури та бібліотек, які проживають і працюють в сільській місцевості та селищах міського типу, відносяться до пільговиків у зв'язку з роботою в сільській місцевості.

Шкідливі умови виробництва чи загроза професійного захворювання характеризуються наявністю у виробничому середовищі шкідливих факторів впливу, які перевищують встановлені гігієнічні нормативи і здатні негативно впливати на організм людини.

Як бачимо, за критерієм «професійна діяльність» призначення пільг також не базується на принципі нужденності. Зрозумілою є ситуація, коли пільга для особи виступає додатком для забезпечення достатнього життєвого рівня, але аж ніяк не привілею. В умовах хронічного бюджетного дефіциту використання бюджетних видатків на цілі додаткового збагачення високопосадових осіб через механізм соціальних пільг є нерациональним і недоречним.

Що стосується критерію «наявність особливих заслуг перед Батьківщиною», то їх перелік чітко окреслений в ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Для цієї категорії пільговиків пільги – це знак вдячності суспільства за їх заслуги.

Такі категорії осіб, як жителі гірських районів, діти війни, особи, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС – пільговики за статусом. Їх право на пільги не є привілеєм чи соціальною підтримкою, а скоріше компенсацією за проблеми і втрати, зумовлені приналежністю до певної соціальної групи. Жителі гірських районів користуються пільгами, оскільки такі місцевості «... мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність ...»<sup>2</sup>. Таким чином, замість того, щоб спрямовувати бюджетні кошти на економічний та інфраструктурний розвиток цих районів, їх розпоршують на численні соціальні пільги, що не несуть відповідного ефекту. Щодо кате-

горії пільговиків за критерієм «приналежність за статусом» абсолютно нівелюється принцип нужденності в підтримці. Незалежно від рівня доходів і потреб, людина, яка має відповідний статус, є пільговиком.

При здійсненні класифікації одержувачів пільг вважаємо за доцільне використовувати критерій «наявність інших заслуг перед суспільством». Така необхідність вмотивована тим, що перелік особливих заслуг перед Батьківщиною є чітко окресленим. Ветерани ВВВ, ліквідатори аварії на ЧАЕС, ветерани праці, донори крові – особи, які мають високі заслуги перед суспільством. Їхнє право на пільги обумовлене не просто випадковою приналежністю до масового статусу, а особистим внеском. Для них пільги є винагородою в знак відмінності, визнання цінності особистої заслуги особи перед суспільством і державою.

Таким чином, окресливши чіткі критерії диференціації пільговиків, можемо провести паралелі між причинами надання пільг окремим категоріям громадян та наслідком від їх отримання (табл. 1).

Таким чином, залежно від того, до якої категорії пільговиків належить особа, пільги для неї можуть приймати форму державної соціальної підтримки, додатку до основних джерел існування, привілею, компенсації або винагороди. В цьому випадку практично втрачається першочергова сутність пільги, оскільки вона приймає форму своєрідного відкупного від держави в знак неспроможності вирішення базових проблем. В сучасній організації системи пільг в Україні абсолютно нівелюється принцип нужденності, що породжує загальну її неефективність.

Показавши диференціацію між категоріями одержувачів пільг, вважаємо за необхідне здійснити їх безпосередню класифікацію через застосування відповідних критеріїв. Для цього, розглянемо погляд на цю проблему вітчизняних науковців.

Експерти Центру громадської адвокатури вважають, що пільги можна класифікувати за такими критеріями:

- категорія пільговиків (залежно від того, якій категорії та з якими ознаками надано пільги законодавчими актами);

<sup>2</sup> Закон України від 15.02.1995 №56/95-ВР «Про статус гірських населених пунктів в Україні» // rada.gov.ua

Таблиця 1

**Функції пільг для окремих категорій пільговиків**

Критерій диференціації пільговиків	Функція пільги
<i>Соціальна незахищеність</i>	Соціальна підтримка у зв'язку з нужденністю
<i>Професійна діяльність</i>	Додаток до основних джерел існування задля забезпечення достатнього життєвого рівня; привілей у зв'язку з займаною посадою
<i>Приналежність до статусу</i>	Компенсація за приналежність до відповідного статусу
<i>Наявність особливих заслуг перед Батьківщиною</i>	Випагорода за особливі заслуги
<i>Наявність інших заслуг перед суспільством</i>	Випагорода за інші заслуги

\*Джерело: розробка автора.

- зміст пільги (залежно від виду блага чи права);
- частоти використання (одноразово чи багаторазово);
- індивідуальність використання (використовуються пільговиком самостійно, чи поширюються на членів сімей)<sup>3</sup>.

Г. Лопушняк у своїх дослідженнях за основний класифікаційний критерій соціальних пільг використовує зміст пільги та категоріальний принцип, однак зазначає, що, крім цих критеріїв, класифікацію можна здійснювати за формою надання (грошові чи натуральні пільги)<sup>4</sup>.

Експерти Міжнародного центру перспективних досліджень основним критерієм класифікації системи пільг вважають принципову ознаку отримувачів пільг:

- пільги за особливі заслуги перед Батьківщиною;
- пільги за соціальною ознакою;
- пільги за професійною ознакою (службовою)<sup>5</sup>.

Я. Назаренко, Д. Рульова як критерії класифікації соціальних пільг використовують:

- ступінь соціального забезпечення (соціальні чи професійно-побутові);
- ступінь персоніфікації (одноособові, сімейні);
- періодичність (одноразові, щомісячні)<sup>6</sup>.

Вважаємо доречною точку зору Я. Назаренко та Д. Рульової щодо використання такого критерію класифікації пільг, як ступінь соціального забезпечення. Оскільки для одних громадян пільга – це форма соціальної підтримки і необхідність в ній є результатом зіткнення з певними соціальними ризиками, а для інших – це додатковий привілей, наданий державою у зв'язку з професійною діяльністю чи особливими заслугами перед Батьківщиною. Проте, віднести конкретну соціальну пільгу до соціальної чи професійно-побутової можливо тільки володіючи інформацією про її отримувача. Наприклад, знижка з оплати ЖКП для інваліда І групи буде відноситись до соціальної пільги, а для військовослужбовця – до професійно-побутової.

У Концепції вдосконалення законодавства у сфері надання пільг зазначається, що «...пільги різняться за спрямованістю (категорії громадян), вартістю (послуги зв'язку і транспорту, житлово-комунальні послуги, санаторно-курортне лікування тощо), періодичністю надання (одноразові, щомісячні) та типом персоніфікації (одноособові, сімейні)...»<sup>7</sup>. Тобто, окрім уже зазначених класифікаційних критеріїв, можна виділити вартість пільг (низьковартісні або високовартісні пільги).

Здійснімо спробу класифікувати діючу систему соціальних пільг в Україні залежно від різних критеріїв з урахуванням досвіду вітчизняних наукових напрацювань.

<sup>3</sup> Реалізація принципу соціальної справедливості у забезпеченні соціальних прав людини та соціальній політиці України / О. Коваль, Л. Тарасенко, Т. Яцків. / За заг. ред. Т. Яцків. – Львів, 2012. – 164 с.

<sup>4</sup> Лопушняк Г. Удосконалення класифікації соціальних пільг в Україні / Г. Лопушняк // Вісник ЛНАУ Економіка АПК. – 2011. – №18 (1).

<sup>5</sup> Реформування системи пільг в Україні. – Аналітична доповідь МЦПД, 2004

<sup>6</sup> Назаренко Я., Рульова Д. Теоретичні аспекти формування системи пільг в Україні / Я. Назаренко, Д. Рульова // Вісник НТУ: В 2-х частинах: Ч. 1. – 2009. – 404 с.

<sup>7</sup> «Концепція вдосконалення законодавства у сфері надання пільг (з урахуванням пропозицій, що надійшли під час публічного обговорення)». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/>

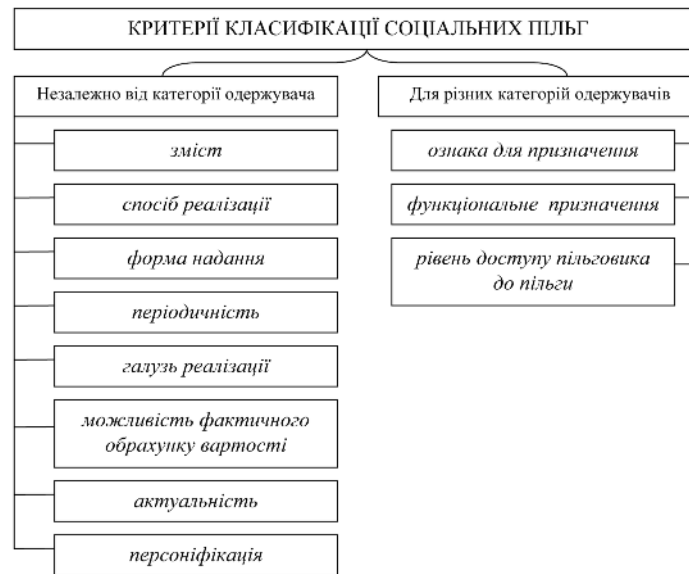


Рис. 3. Критерії класифікації соціальних пільг

Слід зазначити, що в цьому питанні варто розглянути проблему з двох ракурсів. По-перше, пільги можна класифікувати незалежно від того, хто їх отримує, по-друге, окремо для різних категорій одержувачів соціальної пільги.

Критерії класифікації соціальних пільг розглянемо на рис. 3.

Такий поділ критеріїв у межах класифікації соціальних пільг обумовлений особливостями організації їх системи в Україні. Наприклад, одна і та ж пільга для різних категорій одержувачів може мати різне функціональне призначення: знижка з оплати електроенергії для інваліда II групи є соціальною підтримкою, а для судді – привілеєм у зв'язку з суспільно значимою поса-

дою. Те саме стосується й можливості доступу до окремих видів високовартісних пільг. Отримання житлової площі, транспортного засобу, санаторно-курортне лікування для більшості категорій пільговиків носять винятково декларативний характер, оскільки мало хто з них може реалізувати таке право на пільгу. Класифікацію соціальних пільг за критеріями, які не залежать від категорії одержувача, розглянемо на рис. 4.

Класифікацію соціальних пільг можна подавати в межах тих критеріїв, використання яких неможливе без володіння інформацією про категорію одержувача соціальної пільги (рис. 5).

Такий спосіб класифікації дозволяє віднести конкретний вид соціальної пільги до відповідної групи



Рис. 4. Класифікація соціальних пільг за критеріями незалежно від категорії одержувача

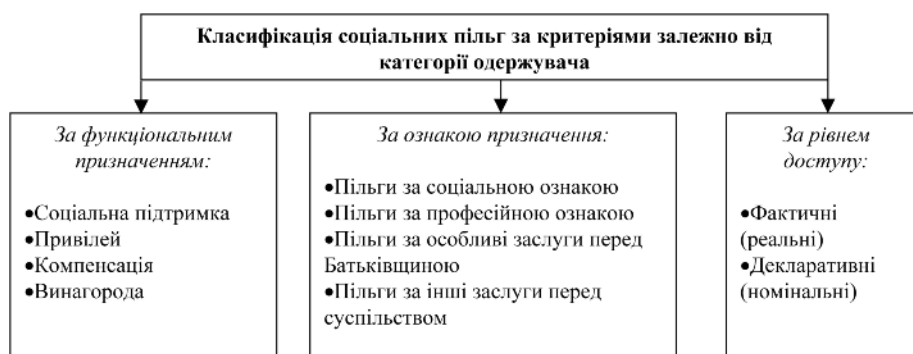


Рис. 5. Класифікація соціальних пільг за критеріями, які залежать від категорії одержувача

залежно від того, хто є користувачем цієї пільги. Наприклад, пільга на безоплатне санаторно-курортне лікування чи першочергове забезпечення житлом для народного депутата має фактичний характер, тоді як для більшості категорій пільговиків – тільки декларативний. Безоплатне користування деякими видами транспорту для інвалідів є пільгою за соціальною ознакою, для учасників війни – за заслуги, для суддів – за професійною ознакою. Так само, залежно від одержувача, одна і та ж соціальна пільга за функціональним призначенням може мати форму підтримки, привілею, компенсації чи винагороди.

**Висновки.** Таким чином, враховуючи суперечності пріоритетів соціальної політики та обмеженості бюджетних ресурсів, можна зробити висновки в контексті двох векторів: щодо диференціації категорій пільговиків, а також щодо безпосередньої класифікації соціальних пільг.

На нашу думку, в процесі модернізації системи соціальних пільг в Україні основним критерієм диференціації пільговиків повинна виступати нужденність. Оскільки в нашому дослідженні ми доводимо, що пільги потрібно вважати формою соціальної підтримки, в питанні визначення кола осіб, які її потребують, потрібно звертатися до європейського досвіду і співвідносити умови, які дають право на пільги з тими соціальними ризиками, які окреслені в Європейській системі інтегрованої статистики соціального захисту (ESSPROS)<sup>8</sup>. Наприклад, ветерани праці, маючи трудові заслуги перед державою, одночасно підпадають під соціальний ризик «похилий вік»; частина осіб, постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС, які дійсно зазнали її впливу, підпадає під соціальні ризики «захворювання» чи «інвалідність»; жителі гірських районів підпадають під соціальний ризик «безробіття». Таким чином, у колі пільговиків залишаються тільки ті особи, які зазнали на своєму життєвому шляху вплив соціального ризику і дійсно потребують держав-

ної підтримки. Що стосується осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною та інші заслуги перед суспільством, знак їх відмінності та вдячності держави повинен виражатися не у формі соціальної підтримки у вигляді пільг, а у формі реальної щомісячної матеріальної винагороди. Отже, на наш погляд, до пільгових категорій населення потрібно відносити тільки тих осіб, для яких соціальні пільги приймають форму винятково соціальної підтримки у зв'язку з нужденністю, спровоковану настанням соціального ризику.

Що стосується безпосередньої класифікації соціальних пільг, то з проведеного дослідження бачимо, що вони надаються у випадку соціальної незахищеності, професійної діяльності, приналежності до статусу, наявності особливих заслуг перед Батьківщиною та інших заслуг перед суспільством. Внаслідок цього соціальні пільги можуть виконувати функцію соціальної підтримки, привілею, компенсації або винагороди. Така ситуація провокується внутрішніми проблемами в економіці, які повинні вирішуватись шляхом її структурної трансформації, а не наданням численних пільг. Сьогоднішня організація системи соціальних пільг суперечить першочерговому змісту соціальної пільги, оскільки за своєю суттю вона має виконувати винятково функцію соціальної підтримки.

Таким чином, ми розробили узагальнений підхід до класифікації соціальних пільг та здійснили диференціацію пільговиків залежно від умов отримання та функціонального призначення пільг. Враховуючи отримані результати, ми маємо змогу чітко розмежувати пільги у формі соціальної підтримки для незахищених верств населення у зв'язку з настанням соціальних ризиків від інших форм прояву такого правового явища, що, в свою чергу, служить важливим кроком у процесі розробки теоретичного підґрунтя для модернізації системи соціальних пільг в Україні.

<sup>8</sup> ESSPROS Manual – The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS) // Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – 207 pp.