

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА, КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 340:349.3

О. В. МУРЗА,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ПІЛЬГ

Встановлено та проаналізовано суттєві ознаки правових пільг. Сформульовано авторське поняття «правові пільги».

У 1996 р. з прийняттям Конституції Україна стає на якісно новий шлях розбудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави – держави, у якій людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; держави, у якій всі громадяни мають право на соціальний захист, що забезпечується різними засобами соціальної допомоги та підтримки різних соціальних категорій, груп населення. Одним із найбільш поширених та універсальних юридичних засобів, що створює умови для належного соціального забезпечення окремих соціальних категорій громадян, є правові пільги.

Сьогодні в Україні пільги населенню встановлюються не одним десятком чинних нормативно-правових актів, до яких належать: закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про міліцію», «Про освіту», «Про судовий збір», «Про статус гірських населених пунктів в Україні» тощо. При цьому слід окремо зауважити, що чинне законодавство України не дає чіткого вичерпного визначення поняття «пільга» попри те, що в ньому даний термін використовується доволі часто. Така ситуація автоматично висуває на порядок денний коло питань, що пов'язані з дослідженням правової природи пільг на загальнотеоретичному рівні.

У юридичній науковій літературі О. В. Малько, Д. М. Бахрах, М. Є. Панкін, В. М. Баранов, М. В. Філіппова, Т. О. Пікуля та І. С. Морозова приділяють певну увагу висвітленню питань правової та соціальної природи правових пільг, меті і функціям різних видів правових пільг, а також принципам і стадіям механізму пільгу-

вання. Разом із цим, слід відзначити, що комплекс питань, які стосуються суттєвих ознак та сутності правових пільг і на сьогодні залишаються не вирішеними, а отже, потребують додаткового спеціального теоретико-правового дослідження. У зв'язку з цим автор даної статті ставить за мету визначити та проаналізувати суттєві характерні риси правових пільг як спеціальних юридичних засобів.

Огляд юридичної наукової літератури свідчить про те, що серед науковців немає єдиного підходу до визначення поняття «правова пільга». Аналіз існуючих у науковій юридичній літературі визначень поняття «правова пільга» дає підстави виокремити три основні підходи до розуміння сутності останньої.

Прихильники *першого підходу* під правовою пільгою розуміють різновид спеціальних прав громадян, які надаються деяким групам населення [1, с. 83] або більш високий рівень прав для окремих груп порівняно із загальним рівнем [2, с. 298]. Інакше кажучи, прихильники першої точки зору вважають, що правові пільги є заходом, який здійснюється через надання додаткових прав особі.

Науковці, що дотримуються *другого підходу*, наголошують: правові пільги є заохочувальним звільненням учасника суспільного життя від деяких встановлених нормами прав та обов'язків [3, с. 66]. Отже, на протигагу Н. В. Вітруку, М. Е. Панкіну (дані вчені підтримують перший підхід до розуміння поняття пільги) визначають правову пільгу як специфічний юридичний засіб, що полегшує становище особи шляхом звільнення її від виконання певних обов'язків.

Учені, які сутність правової пільги розкривають через надання особі додаткових, особливих прав та звільнення її від конкретних обов'язків, є представниками *третього підходу*.

На наше переконання, всі три підходи до розуміння поняття правова пільга є цілком обґрунтованими. Прихильники будь-якої із репрезентованих точок зору доводять, що основне призначення пільги – полегшення правового становища особи в суспільстві. При цьому таке полегшення досягається, на думку представників першої із зазначених точок зору, шляхом надання додаткових прав; на переконання представників другої і третьої точок зору, – шляхом звільнення особи від окремих обов'язків чи шляхом як надання додаткових прав, так і звільнення від конкретних обов'язків.

У зв'язку з тим, що права та обов'язки є парними категоріями, ми вважаємо, що принципової різниці у змісті вищевикладених підходів до розуміння сутності поняття «правова пільга» немає. Інакше кажучи, на нашу думку, представники першої, другої і третьої точок зору щодо змісту поняття пільг формально є правими, хоча ми вважаємо, що визначення правових пільг лише через права або обов'язки є деякою мірою одностороннім, загальним, тобто не розкривають у цілому сутність правової пільги, не містять підстав та мети надання додаткових або «особливих» прав, а також специфіку порядку надання матеріальних цінностей, які необхідно вважати додатковим правом.

Зважаючи на зазначене та на те, що формування логічно послідовного, всебічного і повного визначення правових пільг може бути результатом узагальнення певних попередньо обґрунтованих вихідних положень, тобто може конструюватись як класичний дедуктивний умовивід, вважаємо за доцільне, перш ніж сформулювати дефініцію «правові пільги», виокремити та охарактеризувати суттєві ознаки даного юридичного засобу.

По-перше, *правові пільги є винятком із загальних правил, відхиленням від єдиних вимог нормативного характеру.*

У загальнотеоретичній науці норму права традиційно визначають як загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване та гарантоване державою, спрямоване на упорядкування суспільних відносин [4, с. 275; 5, с. 275]. При цьому, як правило, теоретики права до основних суттєвих ознак норми права відносять наступні: загальний характер дії, загальнообов'язковість, формальну визначеність, санкціонованість, зв'язок із державою.

Щодо загального характеру дії норми права, то дана ознака характеризується тим, що правила поведінки, встановлені в будь-якій нормі

права, адресовані неперсоніфікованим суб'єктам: персонально (індивідуально) не визначеному колу суб'єктів – всім тим, хто є учасником відносин, котрі вона регулює: громадяни, службові особи тощо; при цьому норма права у часі діє безперервно і не втрачає чинності у випадку її реалізації, застосування на практиці [4, с. 129].

Так, приміром, згідно з положеннями Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» [6] та Правил користування приміщеннями житлових будинків і прибудинковими територіями [7] власники приватизованого житла в багатоквартирних будинках є співвласниками всіх допоміжних приміщень будинку та його технічного обладнання і мають сплачувати свою частку витрат у загальних витратах на утримання будинку (житла) та прибудинкової території.

На підставі вищевикладеного маємо підстави зазначити, що наведені положення нормативно-правових актів покладають обов'язок на всіх співвласників нерухомого майна (квартири) оплачувати комунальні послуги. З цього випливає, що норми права, у яких закріплені дані правила поведінки, є не персоніфікованими, а загальними для всіх тих осіб, котрі є власниками чи співвласниками квартир.

Поряд із зобов'язанням всіх власників сплачувати комунальні послуги, положення низки нормативно-правових актів встановлюють пільги для населення під час оплати даного роду послуг. Наприклад, згідно зі ст. 5 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» дітям війни надається 25-відсоткова знижка плати за користування комунальними послугами в межах середніх норм споживання [8].

На підставі вищевикладеного у зв'язку з тим, що положення зазначеного нормативно-правового акта встановлюють пільги для такої категорії осіб, як діти війни, і становлять виняток із загальних правил користування житловими приміщеннями та їх прибудинковими територіями, на нашу думку, цілком доцільно вказати, що правові пільги є винятком із загальних правил, відхиленням від єдиних вимог нормативного характеру. Разом із цим звернімо окремо увагу на те, що норми права, які встановлюють ті чи інші пільги для певної категорії осіб, мають у переліку своїх суттєвих ознак і таку, як загальний характер, тобто адресовані не конкретному суб'єкту, а всім тим, хто є представником зазначеної в нормі права групи населення, учасником відносин, котрі вона регулює. Таким чином, правова пільга, з одного боку, є винятком із загальних правил, а

з іншого – як певний вид державного нормативного припису має загальний характер.

По-друге, *правові пільги є правомірними винятками*, законними винятками, встановленими компетентними органами у нормативно-правових актах.

Правовими пільгами є не будь-які винятки із встановлених нормами права правил поведінки. Пільга, для того щоб бути правовою, має бути формально визначеною та закріпленою у правовому документі, котрий є джерелом права системи національного законодавства. У даному контексті ми цілком погоджуємось із О. В. Малько в тому, що «важливим моментом є те, що пільги, як правило, повинні бути зафіксовані на рівні нормативних, а не правозастосовних актів» [9, с. 48]. На нашу думку, заборона встановлювати правові пільги суб'єктам правозастосування під час застосування норма права щодо вирішення конкретної життєвої ситуації є цілком справедливою, оскільки дозволяє звести до мінімуму зловживання владою та суб'єктивізм під час призначення правових пільг. Крім цього, така заборона обумовлена правовою та соціальною природою пільг.

По-третє, *пільги є додатковими заходами юридичного характеру*, що можуть виражатися як у наданні *особливих додаткових прав*, так і у звільненні від встановлених законом обов'язків. Таким чином, пільги є *елементом спеціального правового статусу особи*.

Надання додаткових прав та звільнення від встановлених законом обов'язків пов'язано з розвитком, розширенням та удосконаленням правосуб'єктності особи, її правоздатності, дієздатності та деліктоздатності.

Під правоздатністю у загальнотеоретичній літературі розуміють передбачену нормами права загальну (абстрактну) можливість мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки [4, с. 213]. У зв'язку з тим, що правові пільги надають окремим категоріям осіб додаткові права та звільняють їх від встановлених законодавством обов'язків порівняно з іншими категоріями громадян, вважаємо за доцільне наголосити, що категорії осіб, за якими законодавець закріплює пільги в будь-якій зі сфер суспільного життя, володіють відмінною від «осіб-безпільговиків» правоздатністю. При цьому слід окремо зазначити, що, як правило, з точки зору структури суб'єктивного права щодо додаткових прав, які надає пільга, її різниця полягає у двох елементах права-поведінки: по-перше, у можливості позитивної поведінки правомочної

сторони (право на власні дії); по-друге, у можливості особи користуватися на підставі даного права певними соціальними благами (правом користування).

Крім зазначених правомочностей суб'єктивного права, окремі види правових пільг пов'язані з можливістю особи, що володіє пільгами, вимагати відповідної поведінки зі сторони правозобов'язаної особи, а також у випадку невиконання або неналежного виконання стороною своїх обов'язків можливістю звернутися до держави, для того щоб цей обов'язок було виконано у примусовому порядку.

Інакше кажучи, окремі види правових пільг пов'язані з такими структурними елементами суб'єктивного права, як право-вимагання і право-домагання. Прикладом такого виду пільг є, на наш погляд, пільги процедурно-організаційного характеру, пільги, які стосуються порядку здійснення тих чи інших процедурно-організаційних дій.

На відміну від додаткових прав, які встановлюють правові пільги, нормативні винятки у вигляді звільнення суб'єктів від встановлених законодавством обов'язків, звільняють своїх суб'єктів від правового навантаження, тим самим полегшуючи тягар їх зобов'язань. Таке становище дозволяє суб'єктам права, що мають пільги, розширити у рамках правового поля простір своєї діяльності, забезпечує їм можливість вільно реалізовувати свої інтереси, досягати своїх цілей за допомогою використання засобів, котрі надає та гарантує їм право.

З огляду на зазначене та беручи до уваги те, що дієздатність є передбаченою нормами права можливістю своїми діями особі набувати, здійснювати суб'єктивні права, створювати для себе юридичні обов'язки [4, с. 213], маємо підстави відзначити: правові пільги певною мірою розширюють та удосконалюють дієздатність осіб-пільговиків.

Звернімо окремо увагу на те, що наявність у особи правових пільг певною мірою впливає і на межі такого структурного елемента правосуб'єктності особи, як необхідність і здатність особи нести юридичну відповідальність за невиконання тих чи інших вимог, тобто на деліктоздатність [4, с. 213]. Яскравим прикладом таких правових пільг, на наше переконання, є імунітет.

У цьому аспекті зауважимо, що правовий імунітет у юридичному значенні є винятковим правом не підкорятися деяким загальним законам, надане особам, що мають особливе становище в державі, тобто це пільги і привілеї, що

звільняють певних визначених законом осіб від певних обов'язків і відповідальності з метою збереження ними свого особливого правового статусу. Правовий імунітет – це перебування особи (повне або часткове) поза юрисдикцією держави [10, с. 23]. Таким чином, правовий імунітет є особливим видом правової пільги, привілею, який пов'язаний із звільненням конкретно встановлених в нормах міжнародного права та Конституції і в законах осіб від певних обов'язків і відповідальності, задля забезпечення виконання ними відповідних функцій, що відповідно дає нам підстави зазначити: певні види правових пільг як нормативні винятки із загальних правил впливають на межі деліктоздатності особи.

Спираючись на вищевикладене, маємо достатні підстави зазначити, що правові пільги є елементом спеціального правового статусу особи. При цьому вважаємо за доцільне підкреслити, що правові пільги певним чином визначають вид спеціального правового статусу особи.

По-четверте, *правові пільги є засобом правової, юридичної диференціації*.

Перш ніж аналізувати правові пільги як окремих самостійний засіб правової диференціації, звернімо увагу на те, що диференціація правового регулювання суспільних відносин – це здатність права відтворювати у змісті правових норм особливості суб'єктів права, які обумовлені їх об'єктивними стійкими факторами (статтю, багатодітністю, втратою працездатності, наявністю особливих заслуг перед Батьківщиною тощо). Таким чином, це здатність права враховувати неоднорідність складу суб'єктів права, різний рівень і структуру їх потреб [11, с. 89].

З огляду на зазначене маємо підстави відмітити, що сутність загальної моделі правового регулювання полягає в наділенні суб'єктів права відповідними правами та обов'язками, тоді як диференціація регулювання суспільних відносин досягається наданням неоднакових за змістом і цільовою направленістю прав та обов'язків суб'єктам права з метою забезпечення їх фактичної рівності, створення гарантій здійснення конституційних прав громадян. При цьому диференціація правового регулювання суспільних відносин не має на меті фактичного зрівняння всіх суб'єктів права, забезпечення їм можливості отримання рівної кількості та якості матеріальних благ. Навпаки, диференціація правового регулювання суспільних відносин передбачає не зрівняння в за-

безпеченні, а диференційований (особистісний) підхід до різних категорій осіб, приміром, під час надання пенсій, виплат, послуг стосовно фактично нерівних суб'єктів права; посилення в деяких випадках зв'язку між розмірами виплат і трудовим внеском громадянина; надання пільг окремим категоріям громадян [12, с. 28].

У трудовому праві під диференціацією розуміють будь-яку різницю і градацію у правах та обов'язках суб'єктів [13, с. 201]. У зв'язку з цим, а також беручи до уваги те, що сутність правових пільг полягає у встановленні окремих додаткових прав та звільненні від конкретних обов'язків, тобто є засобом за допомогою якого законодавець враховує різні соціальні особливості тієї чи іншої конкретної групи населення, ми маємо підстави погодитись із Р. З. Лівшицем у тому, що «встановлення пільг – типовий прийом правового регулювання, засіб правової диференціації, за допомогою якого законодавець виокремлює положення тієї чи іншої групи громадян в окремій сфері суспільних відносин» [2, с. 298]. При цьому, на нашу думку, слід окремо зауважити: встановлення правових пільг є об'єктивною умовою існування та нормального функціонування соціальної держави. Таке становище пов'язане насамперед з існуванням великої кількості різних категорій осіб у суспільстві та державі, а також із особистісним підходом до забезпечення їх нормальної життєдіяльності.

Так, для різних категорій громадян встановлені різні правила прийому до вищих навчальних закладів, призиву на військову службу, вступу до громадянства України, призначення пенсій. За умови відсутності правової регламентації (однією з обов'язкових умов якої є диференційований підхід, а отже, встановлення різного роду пільг) тієї чи іншої сфери суспільного життя органи управління, виконавчої влади під час застосування норм права змушені, враховуючи конкретні обставини, робити винятки для осіб на власний розсуд, що зумовлює різницю в практичній діяльності, суб'єктивізм та зловживання.

По-п'яте, *правові пільги є юридичним засобом, за допомогою якого формується специфічний правовий режим, котрий дозволяє суб'єктам права більш повно і послідовно задовольнити свої інтереси, що обов'язково повинно здійснюватися у межах суспільних інтересів*.

Встановлюючи правові пільги, законодавець намагається покращити становище окремих осіб, створює особливий, більш сприятливий для задоволення їх інтересів режим.

У даному контексті слід підкреслити, що мета, якої прагне досягти законодавець під час встановлення та закріплення на законодавчому рівні додаткових прав та звільнення від встановлених обов'язків, має першочергове значення для віднесення даних правових заходів до правових пільг. Так, не будь-яке розширення прав і звільнення від обов'язків на нормативно-правовому рівні є пільгами. Приміром, розширення владних повноважень державних органів у результаті введення воєнного чи надзвичайного стану в країні чи звільнення іноземців, осіб без громадянства та біженців від конституційного обов'язку захищати Вітчизну не є правовими пільгами. У даному випадку закріплення додаткових прав за органами державної влади пов'язано з державно-політичною необхідністю отримати та забезпечити своїй владі та державним органам більш високий рівень маневреності та простору для опти-

мального виходу із життєвої ситуації, що виникла на конкретний життєвий момент. Натомість звільнення низки осіб (іноземців, осіб без громадянства, біженців) від обов'язку захищати Вітчизну обумовлена політичною доцільністю, відсутністю в даних осіб політично-правового зв'язку з державою, громадянства.

Таким чином, спираючись на все вищевикладене, ми маємо підстави сформулювати дефініцію правових пільг наступним чином: **правова пільга** – це різновид встановлених компетентними органами в нормативно-правових актах юридичних винятків, за допомогою яких формується специфічний правовий режим, котрий характеризується наділенням суб'єкта додатковими заходами юридичного характеру, наданням йому особливих додаткових прав і звільнення від встановлених законом обов'язків.

Список використаної літератури

1. Панкин М. Е. Льготы рабочим и служащим / М. Е. Панкин. – М. : Профиздат, 1979. – 224 с.
2. Ливши Р. З. Социальная политика и ее правовое опосредование / Р. З. Лившиц // Правовая система социализма : в 2 т. Т. 1. Понятие, структура, социальные святы / [под ред. А. М. Васильева]. – М. : Юрид. лит., 1986. – С. 265–304.
3. Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права / В. М. Баранов. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1978. – 147 с.
4. Шульга А. М. Теорія держави та права : кн.-консп. / А. М. Шульга. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2010. – 260 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави та права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
6. Про приватизацію державного житлового фонду : закон України від 19 черв. 1992 р. № 2482-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.
7. Правила користування приміщеннями житлових будинків і прибудинковими територіями [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовт. 1992 р. № 572. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-92>.
8. Про соціальний захист дітей війни : закон України від 18 листоп. 2004 р. № 2195-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 94.
9. Малько А. В. Льготы: политико-правовой анализ / А. В. Малько // Общественные науки и современность. – 1996. – № 3. – С. 47–56.
10. Кохановський В. В. Юридична природа та ознаки правового імунітету інституту Президентства / В. В. Кохановський // Митна справа. – 2011. – № 5 (77). – Ч. 2. – С. 22–27.
11. Крылатых Е. Г. Роль льгот в праве социального обеспечения / Е. Г. Крылатых // Вестник Московского университета. – Серия 11. Право. – 1988. – № 2. – С. 89–94.
12. Иванкина Т. В. Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Т. В. Иванкина. – М., 1986. – 42 с.
13. Трудовое право России : учеб. для студ., обуч. по спец. «Юриспруденция» / под ред. С. П. Маврина и Е. Б. Хохлова. – М. : ИНФРА, 2002. – 645 с.

Надійшла до редколегії 18.03.2012

MURZA O. V. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВЫХ ЛЬГОТ

Установлены и проанализированы существенные признаки правовых льгот. Сформулировано авторское понятие «правовые льготы».

MURZA O. GENERAL-THEORETICAL CHARACTERS OF LEGAL PRIVILEGE

The essential features of the notion of legal privilege are defined and analyzed. The author's notion of legal privilege is formulated.