

25. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №10. – Ст. 102.
26. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
27. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
28. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
29. Порядок надання у 2008 році спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2008 р. № 273 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 25. – Ст. 792.
30. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49 – Ст. 517.
31. Кашанина Т.А. Индивидуальное регулирование в правовой сфере / Т.А. Кашанина // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С. 123 – 124.

Стаття надійшла до редколегії 29.01.2010 р.

УДК 349.3:351.84(477)

П.В. Полулях

## НАДАННЯ ПІЛЬГ ГРОМАДЯНАМ УКРАЇНИ: СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті виконаний аналіз порядку надання пільг громадянам; з'ясована суть правового регулювання пільгового забезпечення громадян і проблеми їх реалізації; вказані основні види пільг.

Ключові слова: *пільги, гарантії, соціальні пільги, соціальні послуги, адресна допомога, соціальний захист.*

В статті виконаний аналіз порядку надання пільг громадянам; в'ясована сутність правового регулювання пільгового забезпечення громадян і проблеми їх реалізації; вказані основні види пільг.

Ключевые слова: *льготы, гарантии, социальные льготы, социальные услуги, адресная помощь, социальная защита.*

It is analyzed of the order of the granting the privileges to people; realized essence of the legal regulation of the favourable ensuring the people and problems to their realization; the main types of the privileges is specified.

Key words: *privileges, warranties, social privileges, social facilities, address help, social security.*

Існують проблеми, які за своєю природою і способом дозволу спочатку є міждисциплінарними. Серед них особливе місце займає проблема пільг, яка має юридичний, політичний, етичний, соціологічний, економічний, психологічний і інші аспекти. Відсутність гнучкої і цілеспрямованої державної політики у сфері встановлення і реалізації пільг – одна з основних проблем в поточний період в Україні.

При всій соціальній значущості пільг, практично відсутні теоретичні дослідження з цього питання тим паче на монографічному рівні, а в тих незначних роботах, в яких ця проблема висвітлюється, не склалося єдиного підходу до розуміння пільг. У тому чи іншому обсязі це питання розглядалося ученими-юристами: Е.Г. Азарової, В.С. Венедіктовим, І.В. Гуциним, Д.А. Карпенко, О.В. Лавріненком, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко та іншими.

Пільги, компенсації і гарантії є вагомим складовою системи соціального захисту населення.

Законодавство про соціальне забезпечення передбачає широкий спектр пільг для інвалідів, громадян похилого віку, сімей, які мають дітей, ветеранів війни, військової служби і служби в органах внутрішніх справ України, ліквідаторам Чорнобильської аварії, воїнам афганцям та іншим категоріям громадян.

До їх числа, зокрема відносяться:

- безкоштовний або пільговий проїзд на міському транспорті; транспорті приміського сполучення, а також на залізничному, повітряному і водному, міжміському автомобільному транспорті;
- пільги з оплати житла, комунальних послуг і палива;
- безкоштовна установка телефону;
- податкові пільги;
- пільги по наданню позички на житлове будівництво;
- першочергове безкоштовне надання житла;
- пільги по наданню путівок на санаторно-курортне лікування;
- пільги по наданню медико-соціальної допомоги і забезпеченню лікарськими препаратами;
- забезпечення транспортними засобами;
- пільги по протезуванню ті інші.

Пільги громадянам встановлювались з різною метою: для одних - це винагорода за заслуги перед Батьківщиною, що забезпечує їм підвищений рівень соціальних гарантій (ветерани війни, особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною або особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС), для інших - це соціальна підтримка для забезпечення належного рівня життя (діти війни, пенсіонери за віком, інваліди від загального захворювання, потерпілі від Чорнобильської катастрофи тощо).

Встановлення пільг особам, які мають право на пільги за професійною (службовою) ознакою, у тому числі тим, хто вийшов на пенсію, зумовлено специфікою їх службової діяльності і є засобом надання додаткових соціальних гарантій з урахуванням: екстремальних умов праці та підвищення ризику (військовослужбовці, працівники міліції, пожежної охорони тощо); роботи у сільській місцевості (працівники сфери охорони здо-

ров'я, культури, освіти); суспільній значущості (народні депутати, працівники судів та прокуратури); шкідливого виробництва і загрози професійного захворювання (гірники).

Пільговими вважаються норми, що встановлюють додаткові права для осіб, які не спроможні реалізувати загальну для усіх правову норму внаслідок незалежних від неї обставин чи причин, або у зв'язку з особливими заслугами перед державою, із метою їхнього заохочення. Е.Г. Крилатих розглядала свого часу пільги як засіб диференціації правового регулювання, що полягає у наділенні окремих категорій громадян правом на одержання виду соціального забезпечення або обслуговування на кращих умовах у порівнянні з загальними підставами їхнього забезпечення, а також правом на особливі, тільки для непрацездатних громадян установлені, умови надання послуг у загальній сфері обслуговування населення [2, 10].

Слово пільга походить від французького *privelegie* – "перевага", "привелегія". Сучасна енциклопедія і великий енциклопедичний словник під терміном "пільга" розуміє надання яких-небудь переваг, часткове звільнення від виконання встановлених правил, обов'язків або полегшення умов їх виконання [7, 135].

Тлумачні словники дають декілька значень терміну "пільга", визначаючи його як: 1) переважне право, полегшення, що надається як виняток із загальних правил; 2) привілей, відступ від загальних правил на користь окремих осіб або соціальних груп [3, 253].

У юридичній літературі є інша точка зору на співвідношення понять "пільга" і "привілей". Так, М. Н. Козюк, критикуючи позицію авторів, які визначають пільги як правомірну перевагу, а привілей як протизаконне, пише, що привілей – різновид пільгового способу регулювання суспільних відносин, коли перевага встановлюється, як правило, винятковою нормою і коли законодавець вільно або мимоволі допускає надмірне поліпшення положення суб'єктів [6, 123]. Погоджуючись з даною позицією відзначимо, що визначення пільг як переваг спочатку допускає нерівність можливостей при реалізації громадянами своїх прав.

Юридична наука не дає однозначного визначення цьому поняттю, по-різному пояснює його зміст. У Кодексі законів про працю України не дається визначення поняття пільга, хоча вони передбачаються законодавцем. Так само відсутнє визначення цього поняття і в проєкті Трудового кодексу України. Немає однозначного розуміння щодо юридичної суті цієї категорії і серед учених у галузі трудового права і права соціального забезпечення.

У науковій літературі найчастіше пільги визначають як правомірне полегшення положення суб'єкта, що дозволяє йому повною мірою задово-

льняти свої інтереси і що виражається як в наданні додаткових, особливих прав (перевар), так і в звільненні від обов'язків [1, 76].

Так, наприклад, Д.А. Карпенко пропонує розглядати пільги в широкому і вузькому сенсі цього слова. У широкому (загальному) сенсі слова під правовою пільгою розуміється поліпшення положення суб'єкта шляхом наділу його додатковою правомочністю або шляхом звільнення від виконання деяких обов'язків. У вузькому ж (спеціальному) розумінні пільга – це закріплене юридичними нормами звільнення суб'єкта від вантажу виконання частини обов'язків. Ми вважаємо, що в праві соціального забезпечення пільги необхідно розглядати саме у вузькому (спеціальному) сенсі, оскільки вони приводять, як правило, до повного або часткового звільнення громадян, які мають потребу, від виконання певних обов'язків в різних сферах їх життєсуществования (безкоштовний проїзд, зниження оплати за різні послуги і так далі). Крім того, такий підхід дозволяє раціональніше і справедливо відреагувати на тенденції скорочення пільг і круга суб'єктів їх одержувачів [5, 30].

Іноді, окремими авторами (І.Сирота, В.Я. Бурак), пільги іменуються як: 1) "послуги соціально-побутового характеру"; 2) "соціальні пільги", тобто "передбачене законодавством повне або часткове звільнення певних категорій громадян від виконання обов'язку або надання додаткових прав при настанні соціального ризику" [4, 256].

Вважаємо, що останній термінологічний підхід є найбільш вдалим і системно узгодженим, адже для позначення родового поняття – обслуговування у сфері соціально-забезпечувальних відносин (системи послуг) – використовується саме термін – "соціальні послуги", а тому цілком логічним є й використання терміну "соціальні пільги" – для позначення видового поняття.

Іноколи в літературі, окремими авторами (О.В. Лавріненко, С.М. Сінчук) пільги визначаються як "соціально-забезпечувальні блага майнового характеру, надані певним категоріям громадян для зниження або повного скорочення їхніх витрат на оплату послуг у сфері: транспортного обслуговування, житлово-комунальних послуг, лікарської допомоги, протезування та інших" [3, с. 300].

Отже, соціальні пільги – є різновидом соціального обслуговування і являють собою передбачене законодавством повне або часткове звільнення певних категорій громадян від виконання обов'язку або надання додаткових прав при настанні соціального ризику.

Аналіз сучасного права соціального забезпечення показує, що кількість норм, що встановлюють винятки з загального правила і пільгові умови забезпечення, занадто велика. Далеко не усі з них доцільно зберігати в нових економічних умовах, оскільки вони значно підсилюють фінансове навантаження державної системи соціального забезпечення та не відповідають своєму цільовому призначенню [1, с. 53]. Найбільш розповсюджені

ними соціальними пільгами є безоплатний проїзд в міському та приміському пасажирському транспорті (право на такий вид соціального забезпечення має третина населення). При цьому, право на пільговий проїзд в міжміському транспорті згідно чинного законодавства мають 13% населення, а реально використовує - лише 2,5% [1, с. 50]. На сьогодні держава не в змозі профінансувати всі надані населенню пільги, оскільки право на пільги в Україні мають 43% населення, а для фінансування останніх необхідно понад 29 млрд. грн. щорічно, що сумарно складає витрати всіх місцевих бюджетів [5]. До того ж питання надання пільг громадянам регулюються 30-ма законами, декількома наказами Президента України, понад півтора десятками постановами Кабінету Міністрів України і Ради Міністрів УРСР. Тільки за роки незалежності було прийнято 19 законів, якими передбачене надання пільг певним категоріям громадян. Для порівняння відзначимо, що подібна ситуація існувала і раніше: так, у 1996 році в Україні нараховувалося 550 категорій пільговиків, 100 різних пільг і понад 200 нормативні акти, що регулювали ці питання [6, с. 50].

Головними джерелами фінансування витрат, пов'язаних з наданням пільг відповідно до ст. 17 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" від 22.10.1993 року зі змінами та доповненнями, є державний та місцеві бюджети. Частина таких витрат здійснюється підприємствами, на яких працювали або працюють пільгові категорії громадян, а також підприємствами, які надають послуги [6, с. 50]. Через недостатнє бюджетне фінансування обмежуються право громадян на отримання пільг, а також несуть фінансово-економічні збитки підприємства, які надають житлово-комунальні та інші послуги.

Зрозуміло, що за умов ринкової трансформації суспільства така система соціальної допомоги стала неієдздатною. Вона не в змозі забезпечити адекватну підтримку громадянам у разі настання соціального ризику. Завищені зобов'язання зумовлюють неадекватне економічній ситуації податкове навантаження на заробітну плату та доходи, яке, в свою чергу, перешкоджає економічному росту держави, підвищенню рівня життя населення та є стримуючим фактором щодо розвитку системи платних соціальних послуг. До того ж не виконання державою своїх зобов'язань породжує нерідко соціальну нестабільність в суспільстві. Звичайно розвиток ринкової економіки зумовив доцільність кардинального переосмислення основних критеріїв та підстав надання соціальних пільг. Однак, не варто одразу застосовувати спрощений підхід. До вказаної проблеми потрібно підійти комплексно з врахуванням всіх об'єктивних та суб'єктивних чинників, соціального, демографічного, економічного та зрештою і морального походження. Спрощений підхід спрямований на максимальне скорочення кількості соціальних пільг призведе лише до "тимчасової" економії засобів.

У перспективі, у відповідності зі Стратегією упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2009 року, передбачається поступова заміна пільг на адресну грошову допомогу населенню України.

Класифікація пільг, що існують в Україні, умовно може бути проведена за декількома критеріями, у тому числі за: 1) періодичністю їх надання (одно- і багаторазові); 2) ступенем персоніфікації (одноособові і сімейні); 3) спрямованістю (підтримка незаможних прошарків населення і надання привілеїв окремим категоріям громадян за професійною або службовою ознакою).

Усі допомоги і компенсації, а також пільги по соціальному забезпеченню мають виключно цільове призначення, обумовлене вже в їхній назві.

В даний час правове регулювання у царині соціального обслуговування розглядається в якості одного з напрямків діяльності держави по соціальному захисту населення.

Основні напрямки реформування й удосконалення соціальної політики держави в загальному вигляді відображені в програмних нормативно-правових актах. Так, зокрема, основними напрямками соціальної політики на період до 2012 року, схваленими Наказом Президента України від 24.05.2009 р. № 817/2009, передбачається, що система надання соціальної допомоги не забезпечує адекватної соціальної підтримки громадян у ринкових умовах у випадку настання ризику.

Неможливо не погодитися з О.В. Лаврінком, який підкреслює, що реформування цієї системи повинне здійснюватися на основі вироблення нових підходів і критеріїв до оцінки існуючих соціальних програм з метою їхньої раціоналізації і консолідації з урахуванням наявних бюджетних ресурсів [4, с. 256].

Грунтуючись на проведених дослідженнях вищезазначених вчених з даної проблематики пропонуємо проведення комплексного аналізу кожної конкретної норми, що закріплює додаткові переваги для окремих категорій населення, з обліком таких чинників, як причини запровадження, коло суб'єктів, що мають право на неї, вартість і економічна ефективність у сполученні з іншими видами соціального забезпечення. Щоб знизити кількість спорів, що зумовлені порушенням установлених законом прав, пропонуємо зробити упорядкування соціально-побутових і інших видів соціальних пільг з врахуванням майнового стану тих, кого пропонується забезпечувати із жорстким виконанням принципу адресності при їхньому призначенні. Умови надання адресної соціальної допомоги повинні диференціюватися в залежності від індивідуального або середнього сукупного доходу сім'ї, стану здоров'я й інших чинників.

На наш погляд, реалізація вказаних пропозицій сприятиме поліпшенню системи надання пільг громадянам України.

**Використана література:**

1. Бахрах Д. Н. Правовые льготы / Д. Н. Бахрах // Справедливость и право. - 1989. - № 6. - С. 75-78.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. - К; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2003. - 1440 с.
3. Давиденко Г.В. Пільги - політико-правовий аналіз / Г.В. Давиденко // Право України. - 1998. - № 9. - С. 50-60.
4. Закон України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" від 22.10.1993 року зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]: Законодавство України. - К.: ООО "Інфодиск", 2008. - 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор.; 12 см. - Систем. вимоги: Pentium-266 ; 32 Mb RAM ; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP. - Назва з титул. екрану.
5. Карпенко Д.А. Гарантії і льоготи / Карпенко Д.А. - К.: Профиздат України, 1987. - 85 с.
6. Козюк М.Н. Правове равенство и привилегія депутатської неприкосновенності / Козюк М.Н. - М.: Профиздат, 1987. - 368 с.
7. Крылатых Е.Г. Льготы в советском праве социального обеспечения: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 "Трудовое право; право социального обеспечения" / Е.Г. Крылатых. - М, 1989. - 20 с.
8. Лавріненко О.В. Право соціального забезпечення України. Підручник: у 2-х частинах / О.В. Лавріненко. - Х.: Право, 2006. - Ч. 1: Загальна частина. - 2006. - 634 с.
9. Панкин М.Е. Льготы рабочим и служащим / Панкин М.Е. - М.: Профиздат, 1979. - 221 с.
10. Синчук С.М. Право соціального забезпечення в Україні: навчальний посібник / С.М. Синчук, В.Я. Буряк. - К.: Знання, 2003. - 306 с.
11. Українська Радянська енциклопедія [за ред. О.С. Мельничука]. - К.: Рута, 1980. - Т. 4. - 1980. - 561 с.
12. Чисельність працездатного населення [Електронний ресурс]: за даними Всеукр. перепису населення 2008 р. / Держ. ком. статистики України; ред. О.Г. Осауленко. - К.: CD-вид-во "Інфодиск", 2008. - 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор.; 12 см. - (Всеукр. перепис населення, 2008). - Систем. вимоги: Pentium-266 ; 32 Mb RAM ; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP. - Назва з титул. екрану.
13. Ярхо А.М. Правові аспекти надання пільг громадянам за законодавством України / А.М. Ярхо // Соціальний захист. - 2001. - № 12. - С. 50-52.

Стаття надійшла до редколегії 29.01.2010 р.

УДК 347.113

Ю.Я. Коцан

**МЕХАНІЗМ РОЗВ'ЯЗАННЯ  
ПРАВОВИХ КОЛІЗІЙ**