

под таможенным контролем без достаточных на то оснований;

- сбалансировать тарифную политику всех видов транспорта (железнодорожного, морского, автомобильного, трубопроводного);

- активизировать введение электронных перевозочных документов в международном сообщении.

УДК 349.3:36

П.В. Полулях

### ПІЛЬГИ ЯК САМОСТІЙНИЙ ВИД СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті розглядається чинна система соціальних пільг в Україні, підстави їх надання. Розкриваються недоліки сучасної системи пільг, пропонуються шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: *соціальні пільги, привілеї, адресна грошова допомога, система пільг, соціальний захист, соціальне забезпечення.*

В статье рассматривается действующая система льгот в Украине, основания для их предоставления. Раскрываются недостатки современной системы льгот, предлагаются пути их усовершенствования.

Ключевые слова: *социальные льготы, привилегии, адресное денежное пособие, система льгот, социальная защита, социальное обеспечение.*

In the article is considered the operating system of privileges is examined in Ukraine, grounds for their grant. The lacks of the modern system of privileges open up, the ways of their improvement are offered.

Key words: *social privileges, privileges, address benefit in cash, system of privileges, social defence, public welfare.*

Необхідність збереження державних пільг чи заміна їх відповідним підвищенням заробітної плати та адресною соціальною допомогою є найбільш дискусійною проблемою сучасної соціальної політики України. Правовим підґрунтям початку обговорення цього питання стало зупинення Верховною Радою України на 1999-2001 рр. положень законодавчих актів України у частині надання пільг, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів. Актуальність наукових досліджень цієї проблеми підтверджується і розглядом справ Конституційним Судом України щодо пільг, компенсацій і гарантій та щодо офіційного тлумачення терміна "член сім'ї", а також прийняття Стратегією упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р. № 594-р).

На сьогоднішній день у теорії права соціального забезпечення знаходить підтвердження думка про існування чотирьох видів соціального забезпечення - пенсія, допомога, послуга та пільга. Дехто схиляється до думки, що пенсія та допомога є основними видами, а послуга та пільга - додатковими. Питання пільг залишається довгий час дискусійним, на-

самперед тому, що досі законодавчо не закріплене.

Слід зазначити, що сучасна система пільг виникла ще за радянських часів, оскільки саме тоді була законодавче означена категорія осіб, які мали право на отримання пільг. В-першу чергу, це ветерани та учасники Другої світової війни, ветерани праці, діти-сироти, інваліди. Перелік пільг можна назвати "традиційним": зниження плати за житло, безкоштовний або пільговий проїзд у громадському транспорті, пільгове забезпечення путівками. Однак В.С. Андреев, характеризуючи об'єкти правовідносин соціального забезпечення, включав до їх переліку лише пенсії, допомоги та послуги [1, с. 159]. Разом з тим, він розглядає житлові та транспортні пільги як соціальне забезпечення певних категорій громадян.

Відокремлення пільг як самостійного виду соціального забезпечення в праві соціального забезпечення України відбувалося поступово. Зокрема, М. Бойко та І. Ярошенко не виділяють пільги серед об'єктів соціально-забезпечувальних відносин [11, с. 163]. Треба констатувати, що за роки незалежності значно збільшилися як коло суб'єктів-отримувачів пільг, так і їх видів. Слід згадати насамперед закони України "Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист" від 24 березня 1998 р., "Про жертви нацистських переслідувань" від 23 березня 200 р., "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні" від 16 грудня 1993 р., "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" від 22 жовтня 1993 р., "Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми" від 22 березня 2001 р., "Про державну соціальну допомогу інвалідам дитинства та дітям-інвалідам" від 16 листопада 2000 р. Загалом правова база про забезпечення громадян державними пільгами складається з 25 законів і актів Кабінету Міністрів України, що, безумовно, ускладнює правозастосовну діяльність, викликає соціальну та політичну напругу.

Разом з тим, у чинному законодавстві не дається визначення поняття пільг, попри те, що в ньому сам термін "пільги" вживається доволі часто (див., наприклад, ст. 20 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" від 22.10.1993 року зі змінами та доповненнями; ст. 6 Закону України "Про статус гірських населених пунктів в Україні" від 15.02.1995 р. і т. д.). Це є перешкодою для остаточного розуміння правової, соціальної й економічної природи пільг.

Для характеристики соціальних пільг важливо виділити їх основні ознаки, так, наприклад І. С. Морозова, О. В. Мальков пропонують наступні.

По-перше, пільги спрямовуються на більш повне задоволення інтересів суб'єктів, покращення умов їх життєдіяльності. Метою встановлення пільг є соціальний захист, поліпшення становища окремих категорій громадян [6, с. 26].

По-друге, вони є своєрідним відхиленням від єдиних положень но-

рмативного характеру та виступають способом юридичної диференціації прав громадян, елементом їх спеціального правового статусу. Так, для певних категорій громадян встановлені правила, які полегшують вступ до навчальних закладів, гарантують безплатний проїзд у громадському транспорті, зменшують розмір оплати житлово-комунальних послуг тощо.

По-третє, соціальні пільги виступають правомірними винятками виконання особою обов'язків, передбачених законодавством.

І, по-четверте, вони закріплюються переважно у законах, якими визначаються особливості спеціального правового статусу певних категорій громадян [6, с. 28].

Незважаючи навіть на ці єдині для всіх соціальних пільги ознаки, система їх є доволі неоднорідною.

Зазвичай пільги виділяють за їх галузевою належністю. Провідну роль за таким поділом відіграють пільги у сфері соціального захисту населення. Одні з них надаються громадянам, які з огляду на життєві обставини потребують особливої уваги до себе [2, с. 253]. За своєю природою ці пільги є частиною державної системи соціального забезпечення. Інший вид пільг і пов'язаний із службовим статусом особи чи видом її трудової діяльності. З урахуванням цих двох спрямувань державних пільг можна виділити соціальні та професійні пільги [11, с. 100].

Необхідність такого розмежування зумовлена науковою та законодавчою дискусією щодо доцільності збереження чи скасування державних пільг та визначення політики держави щодо їх забезпечення. Проблема полягає у тому, аби визначитись: збереження державних пільг є обов'язком чи правом держави щодо певних суб'єктів, яким такі пільги призначені? З цього приводу навіть було порушено справу, яку розглядав Конституційний Суд України про визнання неконституційними положення законів України "Про Державний бюджет на 2001 рік" та "Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів" [9]. Вказаними законами призупинялась дія всіх пільг громадян. Можливо, саме розмежування пільг на соціальні та професійні дозволить обґрунтувати природу цих пільг та визначити роль держави щодо їх забезпечення.

Підставою надання соціальних пільг є: 1) настання соціального ризику за обставин, передбачених; 2) наявність у особи особливих заслуг перед державою, пов'язаних з такими публічними подіями державного чи міжнародного значення як воєнні дії, техногенні катастрофи, стихійні лиха [10].

На нашу думку, друга підстава суперечить сутності соціального забезпечення. Правовою підставою надання громадянам соціальних пільг, як і інших видів соціального забезпечення, повинно бути лише настання соціального ризику за обставин, передбачених законодавством.

С. М. Синчук визначає соціальний ризик як закріплену законодавством та визнану суспільством соціально значущу обставину об'єктивного характеру, з настанням якої громадяни (члени їх сімей) можуть втратити

тимчасово або назавжди засоби до існування чи потребують додаткового матеріального забезпечення та не можуть самостійно її уникнути [10].

Аналіз міжнародної практики та національного законодавства засвідчив, що такими обставинами є непрацездатність, втрата годувальника, хвороба, безробіття, часткове безробіття та ін.

Погоджуючись з точкою зору О. В. Лавріненка, С. М. Синчук, зазначимо, що соціальні пільги – це законодавче звільнення (повне чи часткове) особи від виконання нею свого обов'язку або надання їй додаткових прав при настанні соціального ризику [10].

Дещо інше розуміння пільг міститься в міжнародних нормативних актах. Європейський кодекс соціального забезпечення (Страсбург, 1964) у Доповненні 2, яке має назву "Додаткове забезпечення чи пільги", до їх видів відносить такі допомоги, чк медична, по хворобі, по безробіттю, по старості та ін [4, с. 30].

Разом з тим, ст. 22 Європейської Соціальної Хартії зазначається, що ".....соціальні та соціально-культурні послуги і пільги розуміються як соціальні та/або культурні пільги для робітників, які надаються певними підприємствами, а саме матеріальна допомога, спортивні споруди, кімната для матері, що годують дітей, бібліотеки, дитячі табори та ін." [5].

Тобто пільги – це такі види забезпечення, що полегшують життя особи або створюють більш комфортні умови її існування.

Тому наразі є об'єктивним існування соціальних пільг як звільнення від виконання обов'язку у зв'язку з настанням таких соціальних ризиків як безробіття, малозабезпеченість, непрацездатність, наявність неповнолітніх дітей. Тобто пільги, так само як допомога, пенсія та послуга, повинні підтримувати насамперед відповідний життєвий рівень сім'ї або окремої особи або/та допомагати у подоланні несприятливих життєвих обставин.

Вважаємо, що, крім соціальних ризиків, другою підставою надання соціальних пільг повинен стати рівень забезпеченості суб'єкта отримувача пільг.

Вже давно обговорюється проблема надмірного фінансового тягаря соціальних пільг на бюджет. Наприклад, за преший квартал 2008 р. залізними перевезено 15,1 млн. громадян пільгових категорій. Внаслідок цього недоотримано доходів у сумі 51,7 млн. грн., а відшкодовано лише 13,4 млн., або 26%. За той самий період 2006 р. водним транспортом перевезено 820 тис. громадян пільгових категорій [10]. Загальний обсяг пільг потребує щороку понад 29 млрд. грн., що дорівнює річним видаткам усіх місцевих бюджетів України. Близько 13% членів домогосподарств не користуються пільгами у зв'язку зі станом здоров'я або відсутністю певних послуг, хоча фактично мають на це право. Дослідження, проведене Центром громадської експертизи, засвідчило: в Україні нині близько 120 категорій пільговиків, а загальна чисельність громадян України, які мають право на пільги, близько 15 млн. Такого співвідношення пільг

до рівня реальної економіки не має жодна країна Європи. За оцінками різних експертів, загальна вартість задекларованих у чинному законодавстві пільг становить від 4 до 6 млрд. доларів на рік, проте реально фінансується лише їх частина [12, с. 146].

Отже, є очевидним, що кількість пільг та їх суб'єктів не є реальним показником соціального захисту населення.

Ринкові перетворення в суспільстві зумовили відповідне реформування державної системи соціального забезпечення в Україні, зокрема системи соціальних пільг. За результатами опитування, проведеного Радою по вивченню продуктивних сил Національної академії наук, понад 40% населення, яке має право на пільги, вважає доцільною їх заміну на адресну грошову соціальну допомогу [2, с. 220].

В Україні, ще у 2002 р., було зроблено спробу вирішити питання підвищення соціального захисту населення, запровадивши Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню (затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2002 р.) [7]. Для цього було розроблено три етапи заміни чинної системи пільг за адресною грошовою допомогою, у результаті чого повинен був завершитися перехід від системи надання пільг за соціальною ознакою до системи адресної грошової соціальної допомоги. Однак, вже у 2004 р., Постановою Кабінету Міністрів дія цієї Стратегії була призупинена [8].

Основною причиною згорання цієї Стратегії була відсутність у державі об'єктивної бази для розрахунку обсягу субвенцій, та й реальні статистичні дані про кількість пільговиків і вартість спожитих ними послуг відсутні. Не створено систему моніторингу реального доходу сімей та систему точного обліку наданих послуг [3].

Натомість Україна продовжує йти по шляху нагромадження пільг та збільшувати коло суб'єктів, які мають право на їх отримання. Можна згадати такі закони України як "Про соціальний захист дітей війни" від 18 листопада 2004 р., та "Про підвищення престижності шахтарської праці" від 2 вересня 2008 р. Перелік осіб, що мають пільги при вступі до вищих навчальних закладів, включає дев'ять категорій, які фактично залишають поза межами цих закладів осіб, які пільг не мають.

Тому цілком виправданими та необхідними є нагальні кроки, на які вказують експерти преку "Реформування пільг - наближення до європейських стандартів", що реалізується Центром громадської адвокатури за підтримки Міжнародного фонду "Відродження": "інвентаризація" пільг в Україні, у тому числі "безболісне" скасування пільг, які сьогодні не застосовуються та чи навіть суперечать актам вищої дії шляхом внесення змін до відповідних законодавчих актів; реформування пільг на основі адресного підходу (з врахуванням потреб, доходу та інших обставин пільговика); обмеження кола осіб які мають право на пільги, у тому числі

за професійною ознакою; згодом – монетизація частини пільг та заміна їх грошовою компенсацією після адресності; також це має супроводжуватись підвищенням якості та розвитку ринку соціальних послуг, у тому числі через участь неурядових організацій у наданні таких послуг [10]. Досвід інших держав доводить, що цей шлях є очевидним та врешті-решт позитивним як для держави, так і для особи та суспільства в цілому.

Наприклад, 1 січня 2005 р. в Російській Федерації набув чинності федеральний закон № 122-ФЗ, який умовно називають "законом про монетизацію пільг". Згідно з цим законом була проведена заміна трьох пільг на проїзд у міському та приміському транспорті, на безкоштовні ліки, на безкоштовне санітарно-курортне обслуговування. Вони були замінені щомісячними грошовими виплатами [3].

17 грудня 2007 р. в Білорусії набрав чинності закон яким скасовується значна частина соціальних пільг. Натомість держава обіцяє надавати адресну підтримку малозабезпеченим громадянам у вигляді щомісячної або одноразової соціальної допомоги. На щомісячну допомогу зможуть претендувати громадяни, доход яких не перевищує розміру бюджету прожиткового мінімуму. Одноразову допомогу одерживатимуть білоруси, чий дохід перевищує бюджет прожиткового мінімуму не більше як на 20% [11].

Надміру розвинена система соціальних пільг в Україні (у кількісному еквіваленті) та форм їх виявлення ще не характеризує належний ступінь соціальної захищеності населення. На сьогодні виникла потреба докорінного вдосконалення системи надання соціальних пільг. Недоліками сучасної державної системи соціальних пільг є:

1. Відсутність системного нормативно-правового акта, який універсально встановлював би підстави, перелік суб'єктів, види та механізм надання соціальних пільг.

2. Недосконалість механізму надання пільг, оскільки реально пільгами користуються не всі, хто має на них право (наприклад, правом безоплатного проїзду міським транспортом користуються лише пенсіонери, які проживають у місті; натомість сільські жителі не користуються такою пільгою або ж користуються дуже рідко).

3. Відсутність системи моніторингу доходів сімей, щоб визначати тих, кому забезпечення є найбільш необхідним.

4. Відсутність на підприємствах, що надають послуги, на оплату яких запроваджено пільги, та у місцевих органах виконавчої влади:

- а) єдиної методики обчислення фактичної вартості окремих видів пільг;
- б) єдиної методики обліку наданих пільг;
- в) єдиної статистичної звітності щодо фактичної вартості пільг та стану їх фінансування.

Вважаємо, що необхідно повернутися до впровадження адресної грошової допомоги, що дасть можливість здійснювати соціальний захист населення, ефективно витрачаючи бюджетні кошти.

**Використана література:**

1. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР. учеб. [Текст] / В. С. Андреев. - М.: Юрид. Лит., 1987. - 352 с.
2. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України: навч. посіб. Вид. 3-тє, доп. та переробл. [Текст] / М. Д. Бойко. - К.: Атіка, 2006. - 380 с.
3. Гринкевич В. Монетизация льгот: итоги пятилетней реформы / В. Гринкевич [Електронний ресурс] // <http://www.rain.ru/analytics/20090820/181707562.html>.
4. Європейський Кодекс соціального забезпечення. Страсбург, 14 квітня 1964 р. // Законодавство України про соціальне забезпечення / Упоряд. В. С. Ковальський, Л. П. Ляшко. [Текст] / В. С. Ковальський [та ін.]. - К.: Юрінком Інтер, 2004. - С. 5-35.
5. Європейська соціальна харія (Переглянута) (ETS N 163), Страсбург, 3 травня 1996 року [Електронний ресурс] // [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994\\_062](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_062)
6. Малько А. В., Морозова И. С. Привилегии как специфическая разновидность правовых льгот / А. В. Малько, И. С. Морозова // Правоведение. - 1999. - № 4. - С. 25-32.
7. Про затвердження Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2002 р. № 253 [Текст] // Офіційний вісник України. - 2002. - № 10. - Ст. 480.
8. Про визнання такими, що втратили чинність деяких актів Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 457 [Електронний ресурс] // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 у справі за конституційними поданнями 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" та і підпункту 1 пункту 1 Закону України "Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів" [Електронний ресурс] // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>
10. С. М. Сінчук Соціальні пільги як вид соціального забезпечення в Україні / С. Сінчук [Електронний ресурс] // <http://www.lawyer.org.ua/?d=311&i=&w=r/>
11. У Білорусії скасували соціальні пільги [Електронний ресурс] // <http://news.finance.ua/ua/1/0/all/2007/12/17/113716>
12. Ярошенко І. С. Право соціального забезпечення України: навч. посіб. [Текст] / І. Ярошенко. - К.: КНЕУ, 2005. - 232 с.