

Лілія БАРАННИК

ФІНАНСОВІ ТА МОРАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ В УКРАЇНІ

Проаналізовано стан системи соціальних пільг населення, обґрунтовано необхідність її реформування з фінансової та морально-етичної точок зору. Акцентовано на необхідності монетизації пільг у сфері громадського транспорту.

Україну часто називають “країною пільг”, і не безпідставно. Чинне законодавство у сфері соціального захисту населення надає 125 видів пільг 116 категоріям громадян. З них: 44 види пільг передбачено для 45 найбільш соціально незахищених категорій громадян, які потребують особливої уваги з боку держави; 39 видів пільг надаються 57 категоріям працездатного населення за професійною ознакою або видом занять; 42 види пільг надаються 14 категоріям громадян за певні заслуги перед державою [16]. Громадські організації підраховували пільги, що передбачені у різноманітних законодавчих актах, і сформували їх каталог, який налічує більше 600 видів [4]. Такий перелік потребує щороку значних коштів і не дозволяє задовольняти інші народногосподарські потреби. За різними оцінками нинішня пільгова система потребує щорічного свого утримання (за умови повного фінансування усіх норм, передбачених чинним законодавством) на рівні 170–180 млрд. грн. Сума співставна з бюджетом Пенсійного фонду України [12]. Жодна економіка в світі не витримає такого навантаження.

Проблема полягає не тільки у фінансовій неспроможності держави забезпечити

усі передбачені та задекларовані пільги. За останні роки вони втратили сутність фінансових важелів (хоча, на нашу думку, вони й не були такими) і перетворились на інструмент політичного маніпулювання. Крім того, існуюча система пільг не забезпечує надання допомоги виключно бідним верствам населення, а сприяє помітному збільшенню доходів заможних громадян, поглибленню економічної нерівності. Така ситуація викликає серед громадян країни відчуття соціальної пригніченості та протест.

Необхідно зазначити, що аналізу проблем, які сформувались у сфері соціального захисту населення, зокрема з наданням пільг, приділяють увагу вітчизняні дослідники, серед яких: Н. Кривенко [20], А. Новак [6], І. Синицина [14], С. Синчук [15], Л. Тарасенко [18, 19], Н. Якуненко [20] та багато інших.

У працях зазначених учених висвітлюються різні питання щодо доцільності тих чи інших видів пільг та їх реформування. Однак, незважаючи на різноплановість та глибину проведених досліджень, проблема реформування системи соціальних пільг населення залишається недостатньо вивченою. Потребує свого подальшого вирішення економічна й правова обґрунтова-

ність проведення реформи пільг за різними напрямками та видами.

Метою дослідження є вивчення стану системи соціальних пільг населення України та обґрунтування необхідності їхнього реформування, в т. ч. монетизації.

Історично першою державою, яка запровадила пільги, можна вважати Римську імперію. Тут були започатковані державні пенсії легіонерам. Європейське суспільство середньовічної доби ще більше відзначилось у цьому питанні. У той час з'явилися пільги, які називали привілеями. На нашу думку, термін “пільга” і набув сенсу економічної привілеї. Зазвичай це – надбавка до заробітної плати чи пенсії, податкова знижка або дозвіл на якесь виключне право. Епоха меркантилізму була епохою торжества привілеїв. Держава наліво і направо дарувала різні “права”, а саме: привілеї на торгівлю, на виробництво певних товарів певним групам людей тощо. Поступово привілеї отримували міста, приватні особи, корпорації, масонські угруповання тощо. Монархи почали застосовувати привілеї для зміцнення своєї влади і, перш за все, репресивних органів. Поліція, армія, суди були головними одержувачами привілеїв.

Буржуазні революції XIX ст. продемонстрували ставлення суспільства до пільг та несправедливості, сутність яких зводилася до того, що закон має бути одним для усіх, тобто привілеїв бути не повинно. Проте вони залишились у різних видах і проявах.

Систему пільг Україна успадкувала від СРСР. Але тоді пільги не розглядалися як привілеї, а були у більшості своїй інструментом заохочення громадян. З плином часу ідея застосування пільг змінювалася від надання титулу “надзвичайності” підлеглого, заохочення чи преміювання за старанність та відданість до матеріальної допомоги. На сьогодні не існує єдиного підходу до розуміння змісту, правової природи

державних пільг в Україні. Якщо звернемося до словника, то з'ясуємо, що слово “пільга” бере свій початок від давньоруського льгкий – “легкий”. Це слово має аналоги в інших слов'янських мовах, наприклад, українській – вільгота (пільга – більш пізній варіант), білоруській – ільгота. У сучасній мові слово “пільга” має значення – “переважного права, звільнення від чогось” [13].

Нині до найчисельніших категорій, які мають право на пільги, належать: ветерани праці – близько 4,6 млн. осіб; ветерани війни – близько 2,8 млн. осіб, серед яких: учасники бойових дій – 325,3 тис., інваліди війни – 223,1 тис.; особи, які мають особливі заслуги (зокрема трудові) перед Батьківщиною, – 1,2 тис. осіб; постраждалі від аварії на ЧАЕС – близько 1,9 млн. осіб; інваліди – близько 2,6 млн. осіб; діти війни – близько 6,1 млн. осіб. Право на пільговий проїзд міським транспортом мають 10,5 млн. пенсіонерів за віком. Загальна кількість пільговиків – 18 млн. осіб, які належать до 600 категорій (не враховуючи пенсіонерів, багато з яких належать до інших пільгових категорій) [18].

У 2002 р. в Україні створено комп'ютеризовану інформаційну систему “Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги” (ЄДАРП). Але в ЄДАРП відсутня інформація про кількість народних депутатів та членів їх сімей, депутатів місцевих рад, державних службовців, працівників прокуратури, працівників міліції, працівників податкової міліції, працівників пожежної охорони, співробітників служби безпеки, суддів, журналістів, спеціалістів із захисту рослин тощо. Тому серед населення поширена думка, що пільги забезпечують соціальний захист лише ветеранів війни і праці, а також громадян, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС. Звичайно, це не зовсім так і не всюди. Наприклад, у Запорізькій області загальна чисельність населення ста-

ном на 01.01.2012 р. становила 1790 тис. громадян. За даними персоніфікованого обліку, з них осіб які мають право на ті чи інші пільги, – 533,8 тис. чол., тобто 1/3 усього населення області, а населення, зайняте у галузях економіки, складає 452,8 тис. осіб [3]. Серед пільговиків діти війни становлять 43%, пільговики за службовою ознакою та ветерани праці займають 22%, пенсіонери за віком – 19%, ветерани війни – 16% багатодітні сім'ї – 5% [3].

Отже, найбільш вразливі групи громадян, які потребують додаткової допомоги від держави, складають незначний відсоток серед населення. Та все ж такий стан справ із кількістю пільговиків і кількістю зайнятого населення в області є вкрай незадовільним. Аналогічна ситуація спостерігається й по всій Україні.

Питання реформування системи соціальних пільг обговорюється в Україні вже протягом тривалого часу. Необхідність збереження державних пільг чи заміна їх відповідним підвищенням заробітної плати (пенсій) та адресною соціальною допомогою є найбільш дискусійною проблемою.

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.

Законодавство про пільги (понад 50 законодавчих актів) було сформовано на початку 1990-х рр. з метою захисту населення від економічної нестабільності та спрямовано на реалізацію конституційного права кожного громадянина на забезпечення достатнього життєвого рівня. Проте існуюча в Україні система пільг і соціальних гарантій орієнтована, насамперед, на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою, а не на надання мінімально необхідного со-

ціального забезпечення найбільш незахищеним верствам населення (інвалідам, пенсіонерам, важко хворим та ін.).

Необхідність реформування системи пільг була задекларована, прийнятою ще у 2002 р., Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню. У ній було визначено, що основною метою заміни системи пільг на адресну грошову допомогу є проведення державної політики щодо реалізації принципів соціальної справедливості, тобто лише тим, хто цього потребує [10]. Оскільки не було підготовлено нормативну базу, а також через непопулярність такого кроку, Стратегія фактично не була реалізована.

У своєму намірі навести порядок у цьому питанні держава не є послідовною. Після Стратегії-2002 уже в 2004 р. було прийнято Закон України “Про соціальний захист дітей війни”, який збільшив на 6,5 млн. осіб кількість пільговиків в Україні. Це певною мірою призвело до соціальної напруги через збільшення видатків на соціальний захист населення та появи судових позовів від громадян на десятки мільярдів гривень.

У 2009 р. була прийнята Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 р. [17]. Метою її є визначення напрямів реформування системи надання пільг, підвищення її ефективності та посилення адресності, зокрема, удосконалення порядку ведення обліку наданих пільг, а також визначення фактичних розмірів відповідних бюджетних витрат.

Стратегією 2009 р. визначено запровадження мораторію стосовно встановлення нових видів пільг і розширення переліку категорій їх отримувачів. Проте, вже після прийняття Кабінетом Міністрів України згаданого розпорядження, Верховна Рада України ухвалила декілька законів, якими розширено перелік пільг дітям війни, визначено нові категорії пільговиків (шахтарі, що

проживають у будинках з центральним опаленням, та багатодітні сім'ї). Щоправда, багато з цих пільг не діють через відсутність необхідних фінансових ресурсів.

З прийняттям Стратегії-2002 розпочалися виплати коштів готівкою на придбання твердого палива і скрапленого газу особам, які мають на це право, тобто розпочався процес монетизації пільг в Україні.

У Запорізькій області, наприклад, з 2002 р. відшкодування вартості вугілля та скрапленого газу пільговикам та отримувачам житлових субсидій здійснюється в готівковій формі безпосередньо заявникам. У 2011 р. виплати на придбання твердого палива отримали 5,1 тис. осіб на суму 141,8 тис. грн., на придбання скрапленого газу – 4,0 тис. осіб на суму 9,9 тис. грн. [3].

Ще одним прикладом монетизації пільг є щомісячна виплата грошової компенсації витрат на автомобільне паливо з розрахунку 50 літрів високооктанового бензину на місяць відповідно до діючих цін на паливо (за наявності особистого автотранспорту) особам, які мають заслуги перед Батьківщиною та особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною.

Монетизація пільг на тверде паливо, скраплений газ та виплату компенсації за бензин дала змогу: 1) забезпечити прозорість проходження коштів із бюджетів різних рівнів до громадянина – отримувача пільги; 2) ліквідувати основи взаємозаліків між бюджетами та підприємствами, що забезпечували населення вугіллям, скрапленим газом та автозаправними станціями (АЗС), що забезпечували пільговиків бензином.

Думки з приводу монетизації різні. Так, голова Комітету економістів України А. Новак каже, що "монетизація пільг у тій пільговій системі, яка зараз є в Україні, означає, що ми будемо ще більше утримувати тих, хто мав би нам служити" [6]. На думку першого заступника міністра соціальної політики Украї-

ни В. Надрагі, принциповішим є надання адресної допомоги тим, хто її потребує [5].

Прихильники монетизації справедливо вважають, що платити за проїзд у транспорті або за ліки повинні всі, а соціально незабезпеченим людям держава має компенсувати втрачені пільги грошима.

У зв'язку з відсутністю єдиної методики розрахунку компенсації за пільговий проїзд, інструкції щодо відшкодування втрат підприємств-перевізників за перевезення окремих категорій громадян щорічно виникає проблема компенсації за пільговий проїзд категорій громадян, перелік яких затверджений законами України і Постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 р. № 354 "Про безплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування" [7].

На нашу думку, варто прискорити перехід до монетизації пільг у сфері транспортних послуг у зв'язку з тим, що:

- нині пільги на проїзд у транспорті посідають за обсягом державного фінансування друге місце після пільг на житлово-комунальні послуги;

- пільги на проїзд у транспорті лягають чи не найтяжчим тягарем на бюджети, а їхні одержувачі складають велику частку населення країни та значна їх частина реально ними не користується. Це приводить до соціальної несправедливості, адже пільги на проїзд задекларовані законодавчо, а фактично сільське населення ними не користується;

- існування пільг та низькі тарифи на проїзд у громадському транспорті перешкоджають розвитку галузі й унеможливають підтримання транспортних засобів у належному технічному стані;

- у галузі давно назріла необхідність проведення фінансової реформи. Тарифи на проїзд у громадському транспорті підпадають під державне регулювання, вони не відшкодовують фактичну собівартість пасажирських перевезень. Як наслідок, си-

туація на пасажирському транспорті дедалі погіршується, заборгованість зростає.

Реформа пільг на проїзд у громадському транспорті шляхом монетизації має підвищити дієвість функціонування галузі. Тим більше, що Програмою економічних реформ України на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1] визначено завдання щодо забезпечення обліку транспортних послуг, у тому числі наданих пільговим категоріям громадян, а також за провадження електронної соціальної картки. Остання випробовується зараз у кількох областях України. У м. Дніпродзержинську Дніпропетровської області ще протягом 2006–2008 рр. був проведений пілотний проект обліку пільг на користування громадським транспортом. Маршрутні таксі та автобуси були обладнані електронними пристроями, а всім пільговикам роздані електронні картки, за допомогою яких вони реєструвалися при вході. Виявилось, що розрахункова величина в 12 млн. грн., яка до цього декларувалася місцевими перевізниками та виставлялась у вигляді рахунків місцевому бюджету, нібито за перевезення пільговиків, є вдвічі завищеною. За перше півріччя, завдяки електронному обліку всіх поїздок ветеранів, пенсіонерів та інших категорій, що мають право на безкоштовний проїзд, вдалося “зчитати з карток” менше 3 млн. грн. І вже у другому півріччі водії маршрутних таксі ледь не силою зтягували до себе пенсіонерів, пропонуючи безкоштовно підвезти. І за підсумками року вони вийшли на 6 млн. гривень. При цьому економія становила 50% [5]. Це наочний приклад економії бюджетних коштів за рахунок підвищення адресності допомоги.

До монетизації пільг необхідно підійти дуже зважено. Заміні пільгового проїзду на грошові виплати має передувати робота щодо внесення відповідних змін до чинного

законодавства України стосовно надання пільг окремим категоріям громадян, виходячи з єдиних принципів та критеріїв за визначеними законодавством нормами та нормативами споживання пільгових послуг.

З одного боку, монетизація пільг на проїзд вигідна як пільговикам, так і підприємствам-перевізникам. Але, з іншого боку, перехід на грошові виплати замість компенсації підприємствам-перевізникам, може призвести (хоча це й не обов’язково) до збільшення навантаження на державний бюджет.

У Запорізькій області обсяг видатків на пільговий проїзд за 2011 р. склав 58482,0 тис. грн., а кількість осіб, які скористались правом на цей вид пільг за рік, становила 67 799 604 осіб, тобто сума виплат на одного пільговика складає 0,86 грн. в день або приблизно 26 грн. на місяць. За даними ЄДАРП станом на 01.01.2012 р. в Запорізькій області перебувало 533813 осіб. Якщо провести розрахунки потреби в коштах на рік відповідно до Інструкції “Про Порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах”, затвердженої наказом Міністерства статистики України № 150 від 27.05.1996 р. у редакції від 20.08.1997 р. [8], виходячи з середньомісячної частоти поїздок (11 поїздок за Інструкцією на місяць) по Запорізькій області у внутрішньоміському сполученні для ветеранів війни та прирівнених до них за пільгами осіб, пенсіонерів, інвалідів усіх категорій та при середньому тарифі 2 грн. (трамвай, тролейбус – 1,5 грн., маршрутне таксі – 2,50 грн.) і кількості пільговиків 533813 осіб, то видатки становитимуть на рік 140 926 632 гривень. Тобто, очікувані видатки перевищать фактичні (2011 р.) у 2,4 рази. Отже, наведений приклад та результат експерименту у м. Дніпродзержинську підводять до висновку про необхідність упорядкування ситуації з пільгами на транспорті.

Українська влада зробила певні кроки, проте очікуваного вирішення проблеми не

відбулося через відсутність узгоджених дій органів законодавчої та виконавчої влади. Щороку парламент призупиняє ті чи інші законодавчі положення щодо надання пільг окремим категоріям громадян, а восени 2011 р. прийняв за основу проект Закону України "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень" [11], яким передбачено надання повноважень Кабінету Міністрів України щодо встановлення порядку і розміру пільг та соціальних виплат багатьом категоріям соціально незахищених верств населення. Цей документ, як відомо, викликав масові акції протесту, тому що за даних обставин в державі пільги, компенсації та соціальні гарантії є додатковим джерелом існування.

Для реалізації принципу соціальної справедливості й удосконалення фінансового забезпечення пільг, на нашу думку, необхідно реформувати систему пільг у наступних напрямках:

1) урегулювання розбіжностей у нормативно-законодавчій базі, що регламентує надання пільг;

2) здійснення аудиту системи діючих пільг, соціальних і компенсаційних виплат та одержувачів пільг, задля визначення обсягу потреб у бюджетних коштах для фінансування системи пільг;

3) монетизація пільгового проїзду для всіх категорій осіб, які згідно з чинним законодавством мають на це право;

4) поступовий перехід від пільг до адресної соціальної допомоги населення шляхом урахування доходів на одного члена сім'ї;

5) удосконалення законодавства в частині врахування пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною – ветерани війни, Герої, ліквідатори аварії на ЧАЕС, та впорядкування кола осіб, на яких поширюється ця пільга.

Для того, щоб реформа системи пільг знайшла розуміння і підтримку з боку грома-

дян, влада повинна розпочати її з себе. Найвищі посадові особи держави, народні депутати України, інші чиновники мають добровільно відмовитися від усіх своїх пільг. Сьогодні ці люди отримують достойну заробітну плату і претендувати ще на пільги просто не мають морального права. Навіть якщо значної економії коштів від такого кроку не буде, проте буде встановлений принцип соціальної справедливості та значно покращиться сприйняття суспільством проведення реформ.

Література

1. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uga-port.org.ua/novosti/ukraina/programma-ekonom-chnikh-reform>*

2. *Інформаційний вісник № 11, виданий в рамках проекту "Сприяння громадськості впровадженню принципу соціальної справедливості в державній політиці в соціальній сфері" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cga.in.ua/fckfiles/v11.pdf>.*

3. *Інформаційно-аналітичні матеріали з питань праці та соціального захисту населення Запорізької області у 2011 році. – Запоріжжя: ГУПСЗН, 2012. – 64 с.*

4. *Каталог пільг в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pilga.in.ua.*

5. *Надрага В. Соціальна реформа посилить адресність підтримки незахищених громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pension.ukrinform.ua/analy>*

6. *Новак А. Монетизація пільг в тій пільговій системі... [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://keu.org.ua/pub/191>*

7. *Про безплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.1993р. № 354 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/354-93-p>*

8. Про затвердження Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутках: Наказ Міністерства статистики України №150 від 27.05.1996 р. (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart90/inx90950.htm>
9. Про затвердження Порядку перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій: Постанова Кабінету Міністрів України № 20 від 11.01.2005 р. (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20-2005-п>
10. Про затвердження Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2002 р. № 253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/253-2002-п>
11. Проект Закону про гарантії держави щодо виконання судових рішень № 9127 від 08.09.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41092
12. Розенко П. Епоха застою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.lb.ua/state/2012/02/21>.
13. Семенов А.В. Этимологический словарь русского языка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evarist.narod.ru/text15/015.htm>
14. Синицина І. Досвід впровадження реформи монетизації соціальної грошової допомоги в Росії. – К.: Центр економічних та соціальних досліджень, 2008. – 44 с.
15. Синчук С. Соціальні пільги як вид соціального забезпечення в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?d=311&i=&w=r>
16. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irf.ua/filts/ukr>
17. Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 р. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 р. N 594-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/594-2009-р>
18. Тарасенко Л. Право на пільги – конституційне право на соціальний захист чи нездатність держави забезпечити належний життєвий рівень іншим чином [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pilga.in.ua/node/1192>
19. Тарасенко Л., Коваль О. Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 р. – погляд зблизька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pilga.in.ua/node/1212>
20. Яқуненко Н., Кривенко Н. Заміна пільг населенню на адресну грошову допомогу // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 1. – С. 21–24.