

ПІЛЬГИ В ПРАВІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Необхідність збереження державних пільг чи заміна їх відповідним підвищенням заробітної плати та адресною соціальною допомогою є однією з найбільш дискусійних проблем сучасної соціальної політики України.

Право на державні пільги мають близько 43% населення в Україні. Практично в половині домогосподарств є хоча б одна особа, яка має право на отримання державної пільги. Загальний обсяг державних пільг потребує щороку понад 29 млрд гривень, що дорівнює річним видаткам усіх місцевих бюджетів України.

Пільги, у традиційному розумінні цього поняття, – переваги, додаткові права, що надаються певним категоріям громадян або організаціям, підприємствам, регіонам (наприклад, часткове чи повне звільнення від обов’язкових платежів, податків, зборів). (З практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції).

Чинне законодавство не дає визначення поняття пільг, попри те, що в ньому сам термін “пільги” вживається доволі часто (див., наприклад, ст. 20 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”; ст. 12 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”; ст. 6 Закону України “Про статус гірських населених пунктів в Україні” і т. д.).

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.

На сьогодні не існує єдиного підходу до розуміння змісту, правової природи державних пільг в Україні. Разом з тим система їх неоднорідна. Потрібно розрізняти пільги, що надаються громадянам за життєвих обставин, які зумовлюють необхідність особливої уваги до людини, тобто є частиною державної системи соціального забезпечення, та пільги, які пов’язані зі службовим статусом особи чи видом її трудової діяльності. Тому всю систему державних пільг поділимо на соціальні та професійно-побутові пільги.

Під соціальними необхідно розуміти такі пільги, які пов’язані з життєзабезпеченням громадян та зумовлені зниженням рівня їхніх доходів нижче прожиткового мінімуму або втратою (зниженням) працездатності. Ці пільги можна розглядати як один із видів соціального забезпечення. Правовою підставою надання громадянам соціальних пільг є настання соціального ризику за обставин, передбачених законодавством. Аналіз міжнародної практики та національного законодавства показав, що такими обставинами є непрацездатність, втрата годувальника, хвороба, безробіття, часткове безробіття.

На підставі вищенаведеного спробуємо дати визначення соціальних пільг. Це – передбачене законодавством повне або часткове звільнення певних категорій

громадян від виконання обов'язку або надання додаткових прав при настанні соціального ризику.

Професійно-побутовими вважаються такі пільги, які пов'язані з професійною діяльністю їх одержувачів і які надаються державою з метою матеріально-побутового забезпечення працівників окремих професій (наприклад, пільги військово-службовцям, суддям, службовим особам органів внутрішніх справ, медичним працівникам тощо). На відміну від соціальних пільг, професійно-побутові не є видом соціального забезпечення, а отже, не належать до предмета нашого дослідження.

Згідно з розрахунками Ради з вивчення продуктивних сил Національної академії наук право на пільги відповідно до законодавства мають: за соціальним статусом – 31% населення; за професійною ознакою – 13,8%.

Соціальні пільги є додатковим видом соціального забезпечення; вони надаються незалежно від того, отримує особа пенсію, допомоги чи заробітну плату. Соціальні пільги переважно є грошовими чи матеріально-речовими за формою.

Вважається, що Україна є державою з найбільш широким спектром надання соціальних пільг. Але 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 в 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.

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

За змістом усі соціальні пільги можна поділити на:

1) житлово-комунальні (звільнення або зменшення плати за житло, комунальні послуги; першочергове або позачергове забезпечення житлом осіб, які

потребують поліпшення житлових умов; надання бюджетних кредитів та позик на індивідуальне житлове будівництво; безкоштовний ремонт жилих будинків (квартир), що перебувають у їх власності, або компенсація витрат на його проведення при виконанні власними силами відповідно до Положення про систему технічного обслуговування, ремонту, реконструкції; безоплатна приватизація житла незалежно від розміру загальної площі);

2) медико-реабілітаційні (безоплатне або пільгове придбання ліків; безоплатне або пільгове санаторно-курортне лікування та виплата компенсації за невикористане право на пільгове санаторно-курортне лікування);

3) транспортні (право безкоштовного проїзду всіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту);

4) соціально-побутові (право на безоплатне або пільгове встановлення телефонів; безоплатне або пільгове користування телефоном);

5) пенсійні (надбавки до трудової чи соціальної пенсії; зменшена вимога щодо необхідного трудового чи страхового стажу особи);

6) соціально-трудова (право на позаконкурсне зарахування до вищих навчальних закладів при одержанні позитивних оцінок; право позачергового працевлаштування за спеціальністю; переважне право на залишення на роботі при скороченні чисельності або штату та на працевлаштування в разі ліквідації підприємства; підвищений розмір допомоги в разі тимчасової непрацевдатності; використання щорічної відпустки у зручний для них час тощо) [1].

Як ми вже зазначали, законодавча практика в Україні пішла шляхом регулювання відносин щодо надання соціальних пільг у ряді нормативно-правових актів (законів та підзаконних), які визначають правовий статус певних соціальних категорій. Відсутність єдиного кодифікованого акта призвела до того, що традиційним критерієм класифікації соціальних пільг став контингент громадян, який має право на пільгу. Отож за суб'єктом соціальні пільги можна поділити на пільги: ветеранам війни; ветеранам праці; особам, які мають особливі заслуги перед державою; багатодітним сім'ям; особам, які належать до постраждалих від Чорнобильської катастрофи; дітям-сиротам; репресованим та реабілітованим особам і т. д.

Разом з тим проблема пільг ще не достатньою мірою досліджена, не розглянуті багато її аспектів. Потребує більш детального аналізу механізм пільгування натуральних та монетизованих пільг, різного роду пільгові режими, питання юридичної відповідальності у сфері пільгового регулювання, співвідношення пільг та заохочувальних заходів при реформуванні [2].

Доречно зауважити, що обсяг відповідних пільг за одним і тим самим змістом не є однаковим для всіх соціальних груп, які мають право на пільги.

У національному законодавстві також передбачено велику кількість соціальних пільг, які є нематеріальними послугами, породженими дефіцитом у минулому, та за умов ринкових змін в Україні стали просто деклараціями, які не мають змістового навантаження. До таких пільг, наприклад, можна віднести: першочерговий відпуск місцевих будівельних матеріалів на будівництва чи капітальний ремонт; першочергове право на вступ до житлово-будівельних коопе-

ративів; позачергове обов'язкове забезпечення місцями в дошкільних закладах освіти незалежно від відомчої підпорядкованості; першочергове обслуговування в аптеках тощо. Як видається, саме в цій частині національне законодавство потребує удосконалення. Такі пільги лише загромаджують законодавство та не мають жодного практичного значення.

За ступенем персоналізації соціальні пільги можна класифікувати на одноособові (наприклад, пільга щодо оплати медикаментів, забезпечення санаторно-курортного лікуванням тощо) та сімейні (пільга на оплату житлово-комунальних послуг тощо); за періодичністю їх виплати – на одноразові (забезпечення спецавтотранспортом) та щомісячні (оплата житла).

Зазначимо, що Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” внесені зміни до законодавчих актів, які стосуються надання пільг певним категоріям громадян (а саме: Закони України “Про прокуратуру”, “Про статус суддів”, “Про міліцію”, “Про реабілітацію жертв політичних репресій”, “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні”, “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, “Про пожежну безпеку”, “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист”). Цим категоріям громадян пільги надаються за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом працівника за попередні шість місяців не перевищив величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу; або якщо середньомісячний сукупний доход сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищував величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу. Зауважимо, що дані зміни діють лише до закінчення 2008 р.

Як зазначає С. Панцир, дані положення суперечать Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, в якому чітко визначено як перелік соціальних стандартів, так і порядок їх застосування [3].

Відповідно до Основних напрямів соціальної політики на період до 2004 р., Стратегії подолання бідності, Основних напрямів бюджетної політики на 2002 р., розроблено три етапи заміни діючої системи пільг адресною грошовою допомогою. Перший етап включає: розроблення і запровадження механізму заміни діючих пільг на адресну грошову допомогу з оплати житлово-комунальних послуг, послуг зв'язку, проїзду на транспорті загального користування; запровадження надання субсидії з оплати житлово-комунальних послуг у грошовій формі, виходячи з розрахункових норм для призначення субсидій; затвердження розрахункових норм споживання послуг (житлово-комунальних, транспортних, зв'язку, забезпечення побутовим паливом тощо), у межах яких надаватиметься адресна грошова допомога населенню; розроблення механізму притягнення до відповідальності громадян за несплату отриманих послуг.

У пізньому СРСР пільги здебільшого виражалися у 50-відсотковій знижці на квартплату для учасників війни, безкоштовному проїзді у громадському транспорті для певних категорій населення. Держава поліпшувала добробут людей через фонди громадського споживання – безкоштовну освіту, охорону здоров'я, організацію відпочинку. В умовах, коли зарплати були низькі, а люди в цілому не могли самостійно впливати на свій добробут, держава створювала приблизно рівні умови споживання соціальних послуг. Безкоштовне минуле пішло безповоротно, а ринкові відносини поставили підприємства, на які лягає пільговий тиск, у вкрай невідгідне становище. Кількість пільговиків та пільг, які їм надаються, зростає, а держава не передбачає компенсаційних виплат за отримані в результаті збитки.

Відповідно до Основних напрямів соціальної політики на період до 2004 р., Стратегії подолання бідності, Основних напрямів бюджетної політики на 2002 р., розроблено три етапи заміни діючої системи пільг адресною грошовою допомогою. Перший етап (до 2004 р.) включає: розроблення і запровадження механізму заміни діючих пільг на адресну грошову допомогу з оплати житлово-комунальних послуг, послуг зв'язку, проїзду на транспорті загального користування; запровадження надання субсидії з оплати житлово-комунальних послуг у грошовій формі, виходячи з розрахункових норм для призначення субсидій; затвердження розрахункових норм споживання послуг (житлово-комунальних, транспортних, зв'язку, забезпечення побутовим паливом тощо), у межах яких надаватиметься адресна грошова допомога населенню; розроблення механізму притягнення до відповідальності громадян за несплату отриманих послуг. На другому етапі (2004–2005 рр.) передбачається поширення адресної грошової допомоги на громадян, які мають пільги на медичне обслуговування, послуги транспорту, зв'язку. Третій етап передбачає завершення переходу від системи надання пільг за соціальною ознакою до системи адресної грошової соціальної допомоги.

Наразі уряд лише готується до проведення монетизації пільг. Цьогоріч планують компенсаційні виплати лише в транспортній сфері – замінити існуючу систему пільг у транспортній сфері видачею проїзних документів. Самим же транспортним підприємствам планується виділяти грошову компенсацію з бюджету. У 2008 р., за даними Мінпраці, на ці цілі було передбачено у вигляді дотацій за пільговий проїзд окремих категорій населення близько 1,3 млн грн.

Розгляд можливості заміни пільг грошовими компенсаціями вже розпочало й Міністерство праці і соціальної політики, паралельно проводячи інвентаризацію пільг. Під час перевірок виявляється перехресне пільгове забезпечення, щоб визначити більш точну кількість людей, які претендуватимуть на компенсаційні виплати в майбутньому. Наприклад, якщо людина підпадає під дві статті пенсійного забезпечення, то виплата вестиметься тільки за однією.

Основний позитивний момент реформи це забезпечення права вибору. Наприклад, на виплачені кошти пенсіонер може здійснити певну кількість поїздок у громадському транспорті. Але якусь відстань він може й пішки пройти, а заощаджені гроші витратити на продукти харчування, лікування, оздоровлен-

ня. Як вже було зазначено, відповідно до Закону про держбюджет на 2008 р., з Мінпраці необхідно ввести порядок надання пільг від сукупного доходу сім'ї, в якій проживає людина, або від сукупного доходу громадянина. Цей процес відбуватиметься одночасно, аби вивчити, що для людини буде краще – отримання пільг у нинішньому вигляді чи повністю у грошовому вираженні.

Існує така версія процесу заміни пільг грошовими виплатами. Першочерговим завданням реформи є створення єдиної бази людей, які претендують на компенсаційні виплати за пільгами. Нині громадяни, котрі мають право на пільги, перебувають на обліку в безлічі організацій. Це ускладнює персоніфікацію людей, оскільки існує небезпека перехресного обліку. Природно, що ця база має бути живою, для чого потрібне гарне електронне забезпечення.

Другий етап – визначення категорій пільг, які будуть у першу чергу переведені на спеціальні грошові виплати. Цілком очевидно, що серед перших буде транспортна сфера. Для монетизації транспортної сфери потрібно ввести або єдиний проїзний документ на всій території України, або систему запобіжного фінансування в місцевих бюджетах. Наступний крок – переведення у гроші всього, що пов'язане з житлово-комунальною сферою. На сьогодні субсидування компаній відбувається за середньорозрахунковим нормативом. Виходить, що деякі регіони недоотримують, а деякі отримують більше, ніж треба. При персоніфікації пільг дисбаланс у виплатах неможливий.

І на завершальному етапі стоїть монетизація у сфері охорони здоров'я та освіти. У цій сфері складність полягає в самій системі фінансування. Нині освіта і медицина фінансуються за старою схемою дотації з державного бюджету. Введення обов'язкового медичного страхування і персоніфікації спростять монетизацію цієї пільгової сфери. Лише після комплексних реформ можливо впроваджувати грошові виплати на лікування, освіту й купівлю ліків.

Треба зауважити, що, з одного боку, протягом усіх років незалежності всі склади парламенту й уряду всіляко акцентували свою соціальну спрямованість, з іншого – зовсім не завжди дотримувалися соціальних пріоритетів при розподілі бюджетних коштів. Все це свідчить, у першу чергу, про відсутність загальноприйнятої концепції державотворення в Україні – кожна політична сила, яка отримує певні важелі влади, реалізовує їх відповідно до власних уподобань [4]. Зрозуміло, що процес монетизації пільг – справа не одного бюджету, а сам процес розтягнеться на 3–4 роки. Все, про що йдеться, уряд передбачає в наступному бюджеті. За словами С. Терьохіна, оплата пільг проводитиметься в межах закладених до бюджету субсидій на галузь ЖКГ і транспорт, тому гроші в бюджеті є і “спекуляцій на цю тему бути не повинно”.

Проте є й скептичні думки. За наочним прикладом далеко ходити не треба. Нагадаємо, що наприкінці 2004 р. в Росії пільговим категоріям громадян вирішили замінити натуральні пільги грошовими. Але процес монетизації не рознесли на кілька років – майже всі пільги було скасовано одразу. Крім того, як і будь-яка влада в будь-якій країні, у Росії вирішили заощадити за рахунок народу і встановили обсяг компенсацій на рівні, значно нижчому, ніж обсяг реальних витрат населення на пільговані послуги. Приміром, “соціальний

пакет” у 450 рублів (близько 90 грн.), запропонований російською владою, – це, звичайно ж, мізер. Не менш важливий і той факт, що заміна пільг грошовими компенсаціями відбулася одночасно з підвищенням цін на ці послуги. Ціни на регульовані державою послуги зростали й раніше, але пільговиків вони ніяк не зачіпали. Тут же водночас і відміна пільг на послуги, і підвищення на них цін. Важко розраховувати на незворушність людей, коли їм одним махом відмінюють пільги і на ліки, і на транспорт, і на комунальні послуги. От і вилилася монетизація для Росії у нескінченні акції протесту, пікети і так далі.

Також необхідно врахувати, що вигоди та втрати від монетизації розподіляться нерівномірно. Наприклад, сільським мешканцям, які пільгами майже не користуються, монетизація вигідна, а пільговикам-споживачам дорогих ліків – ні. Реформування у сфері пільгового регулювання повинно бути здійснене поетапно, у більш тривалі терміни, передбачати необхідні підготовчі процедури, що включають проведення відповідних розрахунків, визначаючих економічну доцільність встановлення або ліквідації тих чи інших нормативних вилучень або додаткових переваг [5].

З усього вищезазначеного можна зробити висновок, що монетизація пільг хоч і давно назріле питання, але потребує ретельної підготовки і поетапного впровадження. Пропоновані нині урядом часткові заходи не можуть бути вжиті через слабку підготовку до реформи. Негайне переведення пільговиків на грошові виплати також є неможливим. Єдине, що залишається, – це взятися за розробку програми реформування пільгової сфери.

Література

1. Хаймадюк, О. Пільги ветеранам війни та особам, прирівняним до них / О. Хаймадюк // Довідник кадровика. – 2007. – № 4.
2. Бюджет 2008 р.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України.
4. Бойченко, Г. Пільги, які надаються жінкам відповідно до чинного законодавства / Г. Бойченко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 1.
5. Качан, Л. Соціальна політика: першочергові завдання для соціальних перетворень / Л. Качан // Людина і праця. – 2008. – № 2.
6. Морозова, И.С. Тенденции совершенствования льгот в современном российском законодательстве / И.С. Морозова // Гос. и право. – 2008. – № 2.
7. Морозова, И.С. Правовые льготы: проблемы формирования теории / И.С. Морозова // Современное право. – 2008. – № 2.
8. Панцир, С. Бюджет 2008: соціальний за формою – антисоціальний за суттю / С. Панцир, Ю. Гаврилечко // Профспілки України. – 2008. – № 3.
9. Прудов, Ю. Соціальні виплати та пільги в українському законодавстві / Ю. Прудов // Юрид. Україна. – 2006. – № 1.
10. Хаймадюк, О. Пільги ветеранам війни та особам, прирівняним до них / О. Хаймадюк // Довідник кадровика. – 2007. – № 4.