

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.98>**Г. І. Чанишева**

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
декан соціально-правового факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0003-1852-8068

СОЦІАЛЬНІ ПІЛЬГИ: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВА ПРИРОДА, КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті визначається поняття «соціальна пільга» як категорія права соціального забезпечення. Під соціальною пільгою пропонується розуміти передбачені законодавством надання додаткових прав, повне або часткове звільнення від виконання окремих обов'язків у зв'язку з особливим соціальним статусом особи або специфікою її професійної діяльності.

Аналізуються висловлені в науковій літературі точки зору щодо правової природи соціальної пільги. Остання розглядається як вид соціального забезпечення, передбачений чинним законодавством.

Правовідносини із надання соціальних пільг є супутніми до основних правовідносин різної галузевої належності. Інститут соціальних пільг є окремим правовим інститутом у системі права соціального забезпечення України, а тому має виокремлюватися у науковій і навчальній літературі.

З'ясовуються підстави класифікації соціальних пільг з урахуванням положень актів чинного законодавства, спеціальної літератури.

Обґрунтовується, що отримувачами соціальних пільг є не тільки малозабезпечені особи, а й інші соціально незахищені особи. Визначаються підстави надання соціальних пільг, якими пропонується вважати особливий соціальний статус особи, специфіку професійної діяльності, наявність особливих заслуг перед Батьківщиною, інших заслуг перед суспільством.

Аналізуються зміни у законодавстві України про пільги, пов'язані з процесом його реформування. Одним із напрямів удосконалення чинного законодавства пропонується визнати необхідність законодавчого закріплення поняття та видів соціальних пільг, підстав їх надання, кола отримувачів, порядку надання і т. ін. Обґрунтовується доцільним прийняття спеціального закону, нормами якого системно були б урегульовані відносини із надання соціальних пільг. Це дозволило б також відокремити соціальні пільги від інших правових пільг та видів соціального забезпечення, інших суміжних правових категорій (заохочувань, соціальних гарантій та ін.).

Ключові слова: соціальні пільги, поняття «соціальна пільга», правова природа соціальних пільг, класифікація соціальних пільг, підстави надання соціальних пільг.

Chanysheva G. I. SOCIAL BENEFITS: DEFINITION, LEGAL NATURE, CLASSIFICATION

The article specifies the definition of social benefits as a category of social security law. Social benefits are proposed to be understood as the provision of additional rights provided by law, full or partial exemption from performance of certain duties due to the special social status of the person or the specifics of their professional activity.

The views expressed in the scientific literature on the legal nature of social benefits are being analyzed. The latter is considered as a type of social security provided by current legislation.

Legal relations for the provision of social benefits are related to the basic legal relations of various industries. The institute of social benefits is a separate legal institute in the system of social security law of Ukraine, and therefore should be distinguished in the scientific and educational literature.

It is substantiated that the recipients of social benefits are not only low-income people, but also other socially vulnerable people.

The bases for classification of social benefits, taking into account provisions of acts of legislation in force, special literature, are singled out.

The grounds for provision of social benefits are determined, which are proposed to include special social status of a person, the specifics of professional activity, the presence of special merits to the Motherland, other merits to society.

Changes in the legislation of Ukraine regarding the benefits related to the process of its reform are being analyzed. One of the ways to improve the current legislation is to recognize the need for legislative consolidation of the definition and types of social benefits, the grounds for their provision, the range of recipients, the procedure for granting, etc. It is justified to adopt a special law, the norms of which would systematically regulate relations for the provision of social benefits. It would also allow to separate social benefits from other legal benefits and types of social security, other related legal categories (incentives, social guarantees, etc.).

Key words: social benefits, definition of social benefits, legal nature of social benefits, classification of social benefits, grounds for granting social benefits.

Постановка проблеми. Соціальні пільги є одним із видів соціального забезпечення, передбачених чинним законодавством України. Їх надання регулюється численними нормативно-правовими актами. Водночас у теорії пра-

ва соціального забезпечення є різні підходи до розуміння сутності цієї правової категорії. Вчені по-різному визначають поняття та правову природу соціальної пільги, підстави її надання, коло отримувачів, здійснюють класифікацію соціаль-

них пільг за різними підставами тощо. У навчальній літературі з права соціального забезпечення інститут соціальних пільг не завжди включається до змісту підручників і навчальних посібників.

У цей час відбувається реформування системи надання пільг в Україні, у зв'язку з чим є необхідність ґрунтовного наукового дослідження теоретичних та практичних питань правового регулювання надання соціальних пільг з урахуванням позитивного законодавчого досвіду зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науці права соціального забезпечення соціальні пільги як правова категорія досліджуються у роботах В.М. Андріїва, Н.Б. Болотіної, О.Л. Кучми, Л.М. Сіньової, С.М. Синчук, Б.І. Сташківа та ін. Вітчизняні науковці аналізують різні теоретичні та практичні питання правового регулювання надання соціальних пільг за чинним законодавством України. На думку Н.Б. Болотіної, пільги є видом соціального захисту [1, с. 135]. С.М. Синчук вважає, що соціальні пільги є самостійним соціально-забезпечувальним наданням [2, с. 338]. Соціальні пільги досліджуються також як вид соціального забезпечення [3]. В.М. Андріїв, О.Л. Кучма і Л.М. Сіньова розглядають пільги у нерозривному взаємозв'язку із соціальною функцією держави [4].

Сучасні дослідники висловлюють й інші точки зору стосовно поняття та правової природи соціальних пільг. Зазначене свідчить про багатогранність цієї правової категорії та необхідність формулювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері в умовах його реформування.

Метою статті є визначення поняття, правової природи та кола отримувачів соціальних пільг на підставі аналізу актів чинного законодавства України, спеціальної літератури, а також внесення теоретично обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення їх надання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавство про пільги, що до недавнього часу налічувало понад 50 законодавчих актів, було сформоване переважно на початку дев'яностих років з метою захисту населення від економічної нестабільності та спрямоване на реалізацію конституційного права кожного громадянина на забезпечення достатнього життєвого рівня. Чинним законодавством України передбачені близько 30 пільгових категорій та понад 20 різноманітних видів пільг. Натепер право на пільги має більше третини населення. До найбільш чисельних категорій громадян, які мають право на пільги, належать: ветерани праці, ветерани війни, особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною або особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, особи з інвалідністю, діти війни.

Надання соціальних пільг регулюється численними нормативно-правовими актами, зокрема: законами України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» (1991), «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (1991), «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (1991), «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» (1991), «Про охорону праці» (1992), «Про статус народного депутата України» (1992), «Про Службу безпеки України» (1992), «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (1993), «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» (1993), «Про донорство крові та її компонентів» (1995), «Про психіатричну допомогу» (2000), «Про захист населення від інфекційних хвороб» (2000), «Про жертви нацистських переслідувань» (2000), «Про Державну прикордонну службу України» (2003), «Про соціальний захист дітей війни» (2004), «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» (2005), «Про прокуратуру» (2014), «Про Національну гвардію України» (2014), «Про Національну поліцію» (2015) та ін., а також підзаконними актами: Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання пільг, компенсацій і гарантій працівникам бюджетних установ, військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу» (2003), Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку подання документів для застосування податкової соціальної пільги» (2010), Постановою Кабінету Міністрів України «Про соціальні пільги та гарантії медичних працівників системи екстреної медичної допомоги, залучених до ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій» (2012), Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення мінімальних норм забезпечення населення твердим паливом і скрапленим газом та граничних показників їх вартості для надання пільг і житлових субсидій за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» (2012), Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї» (2015) та ін.

У науці права соціального забезпечення відсутнє єдине універсальне визначення поняття «соціальна пільга». На думку Н.Б. Болотіної, пільгою є встановлений законодавством дозвіл на повне або часткове звільнення певних категорій осіб від виконання певних обов'язків, які встановлені для інших суб'єктів (категорії суб'єктів), або надання особі додаткових прав (додаткового змісту

та обсягу права) у визначеній сфері, порівнюючи з правами (обсягом прав) інших осіб у такій сфері [1, с. 478].

С.М. Синчук визначає соціальну пільгу як законодавче звільнення (повне чи часткове) особи від сплати обов'язкових платежів або першочергове чи позачергове отримання нею послуг у різних сферах суспільного життя (освіти, лікування тощо) [2, с. 356].

В.М. Андріїв, О.Л. Кучма та Л.М. Сіньова розуміють правову пільгу як встановлені законодавством або іншими нормативними актами юридично значимі винятки, за допомогою яких відбувається наділення суб'єкта додатковими заходами юридичного характеру, надання йому особливих додаткових прав і звільнення від встановлених законом обов'язків [4, с. 28]. Вчені пропонують розглядати правові пільги в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні слова під правовою пільгою слід розуміти поліпшення становища суб'єкта в різних сферах життєдіяльності людини порівняно зі стандартами шляхом звільнення від виконання деяких обов'язків. У вузькому розумінні під пільгами слід розуміти наділення особи додатковими правами у сфері забезпечення пенсіями, грошовими допомогам та надання соціальних послуг.

Г.Г. Пашкова вважає, що у праві соціального забезпечення пільги необхідно розглядати саме у вузькому (спеціальному) розумінні, оскільки вони зводяться, як правило, до повного чи часткового звільнення малозабезпечених громадян від виконання певних обов'язків у різних сферах їх життєіснування (безкоштовний проїзд, зниження оплати та різні послуги та ін.) [5, с. 179]. На думку вченої, такий підхід дає змогу більш раціонально і справедливо відреагувати на тенденції скорочення пільг і кола суб'єктів їх отримувачів.

Аналіз наведених визначень свідчить про різне розуміння вченими сутності соціальної пільги та кола суб'єктів її отримання. Як видається, соціальну пільгу не слід визначати тільки як надання додаткових прав або тільки як звільнення від виконання певних обов'язків, оскільки, виходячи з норм чинних законодавчих актів, пільга передбачає і те, і інше. При цьому додаткові права пов'язуються з додатковими матеріальними благами, послугами, перевагами. У зв'язку з цим у визначенні поняття «соціальна пільга» доцільно відобразити всі зазначені положення.

Викликає заперечення визначення кола отримувачів соціальної пільги тільки як малозабезпечених громадян, враховуючи відповідні законодавчі приписи. За чинним законодавством соціальні пільги надаються у разі соціальної незахищеності, специфіки професійної діяльності, особливого соціального статусу, наявності особливих заслуг перед Батьківщиною, інших заслуг перед суспільством.

У науці є й інші точки зору щодо правової природи пільг. Вони розглядаються як: форма матеріального стимулювання; міра матеріального і морального заохочення; додаткові матеріальні блага, послуги, переваги; засіб юридичної диференціації суб'єкта; елемент спеціального правового статусу суб'єктів; різновид правових стимулів; спосіб соціального регулювання, вирівнювання соціального стану різних верств, форма підтримки, допомоги та ін. С.М. Синчук вважає, що у сучасній галузевій теорії соціальні пільги є самостійним соціально забезпечувальним наданням із власними правовими особливостями [2, с. 338].

В.А. Андріїв, О.Л. Кучма та Л.М. Сіньова виокремлюють такі ознаки соціальних пільг: 1) це виключення із загальних правил, відхилення від єдиних вимог нормативного характеру, спосіб юридичної диференціації; 2) це правомірні виключення, законні вилучення, які встановлені компетентними органами в нормативно-правових актах у відповідності до встановлених процедур правотворчості; 3) пільги супроводжуються більш повним задоволенням інтересів суб'єктів, полегшенням умов їхньої життєдіяльності [4, с. 30–31].

С.М. Синчук правовими ознаками соціальних пільг пропонує вважати: 1) мету надання (зменшити обсяг обов'язкових, пов'язаних із щоденними турботами, матеріальних витрат сім'ї, а також соціально сприяти особам, які, зважаючи на особливий правовий статус, потребують допомоги суспільства у реалізації конституційних прав; 2) зміст правоможності суб'єкта права (переважне чи додаткове право на отримання необхідного для особи соціального блага або звільнення її від обов'язку вчинити певні дії); 3) відсутність відокремленої процедури реалізації права на соціальну пільгу та самостійного соціально зобов'язаного суб'єкта; 4) супровідний характер відносин щодо їх забезпечення. Вони завжди виникають лише як додаткові до основних відносин будь-якої галузевої належності, залежно від сфери реалізації конкретного права особи [6, с. 18].

У науці права соціального забезпечення класифікація соціальних пільг здійснюється за різними підставами. На думку Н.Б. Болотіної, за сферою суспільного життя пільги поділяються на трудові, податкові, транспортні, житлові, у сфері охорони здоров'я, освіти тощо; залежно від характеру підстави, з якої пільги надаються певним категоріям осіб, пільги поділяються на професійні й соціальні [7, с. 478–479]. У зв'язку з професійним статусом пільги надаються народним депутатам України, депутатам місцевих рад, військовослужбовцям, суддям, прокурорам та ін., а у зв'язку з особливим соціальним статусом окремих категорій населення пільги поділяються на пільги ветеранам війни, ветеранам праці, ветеранам військової служби, особам з інвалідністю та ін.

С.М. Синчук, зважаючи на правоможності суб'єкта, виділяє матеріальні та організаційні соціальні пільги [2, с. 333–334]. Вчена вважає матеріальними заходи, які полегшують матеріальне становище окремих категорій осіб, як результат того, що частину обов'язкових грошових виплат суспільство бере на себе. До матеріальних пільг віднесені соціальна податкова пільга, пільга на житлово-комунальні послуги, право на безоплатне або пільгове придбання ліків тощо. Організаційними соціальними пільгами є: першочергове або позачергове отримання послуг, які є реалізацією інших конституційних прав особи (на освіту, на медичне чи соціально-побутове забезпечення). Такими є: першочергове забезпечення житлом осіб, які потребують поліпшення житлових умов; позаконкурсне зарахування до закладів вищої освіти у разі одержання позитивних оцінок.

С.М. Синчук також здійснює класифікацію соціальних пільг за іншими критеріями: за терміном надання – постійні та термінові; за ступенем персоніфікації – одноособові та сімейні; за періодичністю виплати – одноразові та щомісячні; за суб'єктами, яким надаються пільги, – ветеранам війни, ветеранам праці, особам, які мають особливі заслуги перед державою, багатодітним сім'ям, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, дітям-сиротам, реабілітованим особам, пенсіонерам, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю та ін.; за змістом – житлово-комунальні, медико-реабілітаційні, транспортні, соціально-побутові, пенсійні, соціально-трудова [8, с. 440–441].

У науці виокремлюються й інші критерії класифікації соціальних пільг: соціально-правові підстави надання пільг; цілі пільг; завдання пільг; роль у вирішенні соціальних і економічних проблем суспільства; форма надання пільг; нормативні джерела; порядок фінансування; сфера дії; функції, які вони виконують, та ін.

Значною проблемою для України є те, що пільги надаються залежно від статусу особи, а не тільки від потреби у соціальному захисті, і тому вони не сприяють вирівнюванню доходів і не спрямовані на захист осіб, які є справді нужденними. Тому в літературі слушно зазначається, що сучасна організація системи соціальних пільг в Україні суперечить першочерговому змісту соціальної пільги, оскільки за своєю суттю вона має виконувати винятково функцію соціальної підтримки у зв'язку з нужденністю, спричинену настанням соціального ризику.

У літературі піддається критиці закріплення у законодавстві України пільг за професійним статусом. Альтернативою в цих випадках має бути виплата працівнику такої заробітної плати, яка б забезпечувала гідний життєвий рівень його та членів його сім'ї, можливість оплачувати житлово-комунальні, побутові послуги тощо.

Що стосується пільг за соціальним статусом, то вони передбачені законодавством зарубіжних країн, проте існують як державна соціальна допомога, що надається тільки з урахуванням ступеня нужденності особи, і надаються у формі грошової, натуральної допомоги, відшкодування необхідних витрат.

Істотні недоліки системи соціальних пільг в Україні зумовили гостру необхідність її реформування. Основні напрями реформування системи надання пільг були визначені Стратегією упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 червня 2009 року № 594 [9]. Основними завданнями Стратегії є: упорядкування системи надання пільг, зокрема, шляхом підготовки пропозицій щодо внесення змін до законів, які регулюють питання надання пільг і соціальних гарантій окремим категоріям громадян; надання пільг, компенсацій і гарантій лише найменш захищеним верствам населення та особам, які мають заслуги перед Батьківщиною; вироблення єдиного підходу до надання пільг з оплати всіх видів послуг особам, які мають на них право, в межах установлених норм споживання; запровадження процедури публічного обговорення за участю громадських організацій шляхів вирішення питання щодо посилення адресності надання пільг; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення стосовно упорядкування системи надання пільг.

Для реалізації Стратегії були визнані необхідними узгоджені дії органів законодавчої та виконавчої влади щодо: запровадження класифікації пільг залежно від їх соціального призначення – як форми визнання заслуг перед Батьківщиною, соціальної підтримки для забезпечення достатнього життєвого рівня найменш захищених верств населення чи додаткової гарантії у зв'язку з особливими умовами праці; збереження наявного порядку надання пільг з оплати житлово-комунальних, транспортних послуг і послуг зв'язку, санаторно-курортного лікування тощо для осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною або особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, вдів (вдівців) та батьків померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною або особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та їх вдів (вдівців), а також для інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів, яким надається державна соціальна допомога; надання пільг особам, для яких вони є формою соціальної підтримки, спрямованої на забезпечення достатнього життєвого

рівня, за умови, що дохід таких осіб не перевищує встановленої величини, або додатковою гарантією у зв'язку з особливими умовами праці; скорочення переліку категорій отримувачів пільг за професійною ознакою за умови адекватного підвищення рівня їх доходів; прийняття актів законодавства, спрямованих на удосконалення системи надання пільг, посилення її адресності; установлення норм і нормативів споживання послуг, у межах яких надаються пільги з їх оплати особам, які мають право на такі пільги; запровадження мораторію стосовно встановлення нових видів пільг та розширення переліку категорій їх отримувачів та ін.

У цей час в Україні здійснюється перехід від радянської системи надання пільг до їх адресності та монетизації. Система соціальних пільг поступово замінюється адресними соціальними допомогою нужденним.

З 01 жовтня 2019 року запроваджено новий механізм виплати пільг на оплату житлово-комунальних послуг, який передбачає безготівкову і готівкову монетизації.

Законом України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» від 03 грудня 2019 року [10] було визначено правові та організаційні засади здійснення верифікації та моніторингу державних виплат в Україні. Метою цього Закону є підвищення адресності державних виплат, сприяння розбудові системи соціального забезпечення, а також забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

Висновки. Таким чином, під соціальною пільгою слід розуміти передбачене законодавством надання додаткових прав, повне або часткове звільнення від виконання окремих обов'язків у зв'язку з особливим соціальним статусом особи або специфікою її професійної діяльності.

Потрібно дотримуватися єдиної термінології у теорії права соціального забезпечення щодо соціальних пільг. Крім останнього, в науковій літературі застосовуються терміни «пільги», «правові пільги». Соціальні пільги як різновид правових пільг є категорією права соціального забезпечення.

За чинним законодавством України соціальні пільги є одним із видів соціального забезпечення. Правовідносини із надання соціальних пільг є супутніми до основних правовідносин різної галузевої належності.

Інститут соціальних пільг є окремим правовим інститутом у системі права соціального забезпечення України, а тому має виокремлюватися у науковій і навчальній літературі. Водночас потрібно враховувати, що в Україні реалізується Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року. Від-

бувається поступова заміна соціальних пільг адресними соціальними допомогою. Втім інститут соціальних пільг ще передчасно виключати із системи права соціального забезпечення.

Законодавство України про пільги зазнає й інших змін, пов'язаних із процесом його реформування. Одним із напрямів його вдосконалення слід визнати необхідність законодавчого визначення поняття та видів соціальних пільг, підстав їх надання, кола отримувачів, порядку надання і т. ін. Доцільним є прийняття спеціального закону, нормами якого системно були б урегульовані відносини із надання соціальних пільг. Це дозволило б також відокремити соціальні пільги від інших правових пільг та видів соціального забезпечення, інших суміжних правових категорій.

Отримувачами соціальних пільг є не тільки малозабезпечені особи, а й інші соціально незахищені особи. Підставами надання соціальних пільг є особливий соціальний статус особи, специфіка професійної діяльності, наявність особливих заслуг перед Батьківщиною, інших заслуг перед суспільством.

Література

1. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. Київ : Знання, 2005. 381 с.
2. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2015. 422 с.
3. Кучма О.Л., Сіньова Л.М. Пільги як вид соціального забезпечення за законодавством України : збірник нормативно-правових актів. Київ : Освіта України, 2016. 311 с.
4. Андріїв В.М., Кучма О.Л., Сіньова Л.М. Забезпечення пільгами як різновид соціальної функції держави : навчальний посібник. Київ : Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2017. 523 с.
5. Пашкова Г.Г. Понятие и правовые признаки льгот в праве социального обеспечения. Материалы междунар. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых. Т. 4. Томск : Изд-во Томского гос. пед. ун-та, 2002. С. 178–182.
6. Синчук С.М. Теорія правовідносин соціального забезпечення : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2015. 35 с.
7. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України : навчальний посібник. Київ : Знання, 2005. 615 с.
8. Синчук С.М. Соціальні пільги. Право соціального забезпечення України : навчальний посібник / за ред. П.Д. Пилипенка. Вид. 2-ге. Київ : Ін Юре, 2008. 504 с.
9. Про схвалення Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 червня 2009 року № 594-р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 42. Ст. 1416.
10. Про верифікацію та моніторинг державних виплат : Закон України від 03.12.2019 № 324-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 11. Ст. 63.