

С.М. Синчук

ПРАВОВІ ОЗНАКИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

З'ясовано сутнісно-видові ознаки соціальних пільг у сфері соціального забезпечення. Такими є мета та форма надання соціальних пільг; відсутність відокремленої процедури реалізації права на соціальну пільгу та зобов'язаного компетентного органу спеціальної правосуб'єктності; супровідний характер відносин забезпечення соціальними пільгами.

Ключові слова: вид соціального забезпечення, соціальна пільга, переважне право, звільнення від обов'язку, соціальний ризик.

Установлені суттєво-видові ознаки соціальних пільг в сфері соціального забезпечення. К ним належить: мета і форма надання соціальних пільг; відсутність окремої процедури реалізації права на соціальну пільгу і зобов'язаного компетентного органу спеціальної правосуб'єктності; супровідний характер відносин забезпечення соціальними пільгами.

Ключевые слова: вид социального обеспечения, социальная льгота, освобождение от обязанности, социальный риск.

The essential and specific features of social benefits in social security were revealed. They are the purpose and form of social benefits' assignment; the lack of separate procedures for exercising the right to social benefits and liable competent body of special legal personality; the associate nature of the relations of social benefits' assignment.

Key words: type of social security, social benefit, right of priority, exemption from duty, social risk.

В умовах формування ринкових механізмів найбільш поширеним та, до певної міри, універсальним юридичним засобом вирівнювання матеріального чи соціального статусу окремих груп населення вважається соціальна пільга. Проблема соціальних пільг як виду соціального забезпечення була і продовжує залишатись однією із найбільш дискусійних у галузевій теорії. Чималий інтерес науковців викликає практичне застосування норм про задоволення соціальних потреб особи соціальними пільгами та зміст соціальних, правових та економічних державних гарантій при реалізації права особи на соціальну пільгу.

Окрім того, в сучасному суспільстві ведеться полеміка щодо доцільності відмови від правових пільг як способу диференціації правових статусів фізичних осіб та заміни їх іншим видом соціального забезпечення — адресною соціальною допомогою¹.

Грунтовною загальнотеоретичною узагальненою працею про правові, в т. ч. соціальні, пільги є монографія А.В. Малька².

У галузевій літературі дослідження проблем соціальних пільг ведуться доволі неактивно, а їх результати відображені, здебільшого, у підручниках з права соціального забезпечення. Авторами відповідних розділів (глав, параграфів) є Н.Б. Болотіна³, М.О. Буянова⁴, М.І. Іншин, Т.А. Занфірова⁵, Б.І. Сташків⁶, В.П. Галаганов⁷, М.В. Філіпова⁸.

Пільги у сфері пенсійного забезпечення розглянуто у дисертаційних дослідженнях⁹. Щоправда, галузева теорія класифікує їх як спеціальне пенсійне забезпечення та визначає як складову інституту пенсійного забезпечення фізичних осіб. Всі інші види пільг у сфері соціального забезпечення позначають терміном «соціальні пільги» та обґрунтовують як відокремлений вид соціального забезпечення.

Чимало питань з означеної теми не отримало свого однозначного вирішення, а деякі з них не розглядалися взагалі. Наприклад, не вироблено критеріїв відмежування соціаль-

них від інших видів правових пільг, а також соціальних пільг від інших видів соціального забезпечення, що зумовлює невизначеність галузевої теорії та на практиці призводить до ототожнення їх з іншими суміжними поняттями.

Необхідність вирішення окресленого питання зумовлює актуальність пропонованої статті, формує її мету — комплексний аналіз правових ознак соціальної пільги, які визначають її юридичну своєрідність.

Чинне законодавство України не містить законодавчого закріплення поняття соціальних пільг, хоч сам термін вживається в літературі і у правових актах доволі часто. Державна соціальна пільга (за законодавством Республіки Білорусь) — це передбачені законодавством переваги, повне чи часткове звільнення від виконання обов'язків або полегшення умов їх виконання у зв'язку з особливим соціально-правовим статусом особи або особливостями їх професійної діяльності¹⁰.

При спробі сформулювати поняття соціальної пільги, науковці обґрунтовують їх сутнісно-видові ознаки.

Першою ознакою як родового, так і видового¹¹ характеру, називають те, що пільги спрямовуються на більш повне задоволення інтересів суб'єктів, полегшення умов їх життєдіяльності. Вважаємо, що таке формулювання правової ознаки не дозволяє акцентувати увагу на специфіці соціальних пільг як відокремленого виду соціального надання, позаяк вся система соціального забезпечення спрямована на задоволення соціальних потреб громадян, які зазнали впливу соціального ризику. А отже, і пенсії, і соціальні допомоги, і соціальні послуги мають тождесну мету призначення.

Водночас кожен із окремих видів соціального забезпечення призначається та надається з конкретним цільовим спрямуванням, який характеризує його юридичну своєрідність. Так, метою пенсійного забезпечення є матеріальне утримання особи, а соціальної допомоги — матеріальна підтримка. Соціальна пільга надається з метою зменшити обсяг обов'язкових, пов'язаних із шоденними турботами, матеріальних витрат сім'ї як члена суспільства, а також соціально сприяти фізичним особам, які, зважаючи на особливий правовий статус, потребують допомоги суспільства у реалізації конституційних прав

По-друге, обґрунтовуючи правову природу соціальної пільги як соціально-забезпечувальної, важливим є акцентувати увагу на суб'єктах і підставі виникнення відповідного права особи, адже правова пільга є комплексним правовим інститутом та предметом відносин різної галузевої приналежності: адміністративних, трудових тощо. Соціальні пільги задовольняють потреби осіб, які зазнали впливу соціального ризику.

У фаховій літературі розрізняють соціальні потреби, зумовлені загальносоціальними (суспільними), професійними та публічними соціальними ризиками. Відповідно різняться соціальні (надаються для життєзабезпечення громадян у зв'язку із зниженням рівня їх доходів нижче прожиткового мінімуму або втратою (зниженням) працездатності) та професійні (пов'язані зі службовим статусом особи чи видом її трудової діяльності) пільги¹².

Бачиться, що в сучасних умовах теорія професійних пільг може трактуватися дещо по-іншому. Розрізняємо два види професійних пільг. Перші є об'єктом правового впливу норм трудового права; пов'язані із виконанням трудової функції працівника або надаються йому відповідно до законодавства про працю чи колективного договору під час дії трудового договору (напр., використання шорічної відпустки у зручний для працівника час, переважне право залишення на роботі при скороченні чисельності або штату і т. ін.). Натомість іншу групу професійних пільг формують додаткові до законодавчо-передбачених видів соціального забезпечення соціальні пільги працівників або осіб, що припинили трудову діяльність, які зазнали впливу соціального ризику (підвищений розмір допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю). За правовою приналежністю друга група є соціально-забезпечувальною. Відповідно до актів колективного або індивідуального договірного характеру зобов'язаним суб'єктом щодо соціальних професійних пільг є роботодавць.

По-третє, пільги є своєрідним відхиленням від єдиних положень нормативного характеру та способом юридичної диференціації прав громадян, елементом їх спеціального правового статусу, механізмом доповнення основних прав суб'єкта специфічними можливостями юридичного характеру. Інтереси осіб, яким надаються пільги, ставляться вище таких самих, схожих інтересів осіб, які не мають права на пільгу, і держава, надаючи пільгу, підкреслює тим самим цю обставину¹³. За допомогою пільг законодавець відокремлює за певними ознаками правовий статус групи фізичних осіб у сфері суспільних відносин конкретного виду. Так, для певних категорій громадян встановлені правила, які полегшують вступ до навчальних закладів, гарантують безоплатний проїзд у громадському транспорті, зменшують розмір оплати житлово-комунальних послуг тощо. Вони закріплюються переважно у законах, якими визначаються особливості спеціального правового статусу певних категорій громадян.

По-четверте, особливим є зміст соціальної пільги як виду соціального забезпечення, що дозволяє відмежувати її від інших видів соціального забезпечення.

У фаховій літературі доволі часто, характеризуючи соціальні пільги, автори ототожнюють їх з іншими правовими категоріями: «державною соціальною допомогою», «компенсацією», «соціальною поміччю», «дозволом», «заохоченням», «привілеєм», «імунітетом» та ін.¹⁴

Зміст соціальної пільги характеризують правоможності, якими наділена особа — суб'єкт права на соціальну пільгу. Системний аналіз авторських визначень дає змогу виділити два види можливостей особи при реалізації права на соціальну пільгу: 1) переважне або додаткове право на отримання необхідного для особи соціального блага; 2) звільнення від обов'язку вчиняти певні дії. Таке розуміння пільги зустрічаємо у авторських визначеннях поняття соціальної пільги: 1) це законодавче звільнення (повне чи часткове) особи від виконання нею свого обов'язку або надання їй додаткових прав при настанні соціального ризику чи за наявності у такої особи значних заслуг перед державою, пов'язаних з певними публічними подіями¹⁵; 2) правомірне полегшення становища суб'єкта, яке дозволяє йому більш повно задовольнити свої інтереси та проявляється як у наданні додаткових, особливих прав (преваг), так і у звільненні від обов'язків¹⁶ та ін.

Забезпечення пільгами, за визначенням А.А. Казанчана — це вид соціального забезпечення, що передбачає покращення матеріального становища непрацездатних громадян, або у зв'язку із збільшенням доходів (заробітку, пенсій, допомог, стипендій), або у зв'язку із зменшенням їх витрат (на медичну допомогу та лікування, санаторно-курортне лікування, ремонт житла, проїзд в транспорті, встановлення телефону тощо)¹⁷. Таке авторське трактування не зовсім вірно відображає зміст соціальної пільги в системі соціального забезпечення, оскільки перша половина пропонованого визначення може характеризувати і соціальні надбавки як доплати до пенсій, допомог, стипендій тощо.

Зважаючи на правоможності суб'єкта, розрізняємо матеріальні та організаційні соціальні пільги. Матеріальними вважатимемо заходи, які полегшують матеріальне становище окремих категорій осіб, як результат того, що частину обов'язкових грошових витрат суспільство бере на себе. Відповідно до чинного законодавства матеріальними пільгами є: соціальна податкова пільга (сума, на яку платник податку з доходів фізичних осіб може зменшити суму свого загального місячного оподаткованого доходу, отриманого з джерел на території України від одного працедавця у вигляді заробітної плати; (див. ст. 169 Податкового кодексу України); пільга на оплату житлово-комунальних послуг (звільнення або зменшення плати за житло та (або) комунальні послуги); право на безоплатне або пільгове придбання ліків тощо. Другим видом соціальних пільг є організаційні. Такими є: першочергове забезпечення багатодітної сім'ї житлом із фонду соціального призначення; позаконкурсне зарахування у вищі навчальні заклади при одержанні позитивних оцінок і т. ін.

Існування системи соціальної пільги матеріального характеру спонукало законодавців пропонувати їм альтернативу. Система зазначених пільг визнана соціально не виправданою і вкрай неефективною; вона поступово замінюється адресними соціальними допомогоюми нужденним. В Україні діє та впроваджується Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року¹⁸.

В Російській Федерації Законом, який отримав назву у суспільстві «Про монетизацію пільг»¹⁹, пільги були розділені на дві групи. Першу формують пільги матеріального (наприклад оплата житла чи комунальних послуг), другу — організаційного (переважне право на отримання окремих видів соціального забезпечення) характерів. Перша група була замінена грошовою компенсацією у вигляді щомісячної грошової виплати, яка нееквівалентна їх реальній вартості.

Вже сьогодні в окремих навчальних посібниках соціальна пільга розглядається як складова розділу про адресну соціальну допомогу²⁰.

Ще однією законодавчою новелою є введення у законодавство Російської Федерації терміну «заходи соціальної підтримки». Такими вважають: надання особі додаткових до основних видів соціального забезпечення грошових виплат чи натуральних благ. Зазначена законодавча ініціатива не отримала підтримки серед наукових кіл. Вважають, що вона деформує понятійний апарат законодавства про соціальне забезпечення²¹. Адже заходами соціальної підтримки за російським законодавством є: щомісячна грошова виплата, інші грошові виплати (тобто допомоги), повне чи часткове звільнення від оплати комунально-побутових та інших послуг (пільги), набір соціальних послуг (соціальне обслуговування). Такі заходи надаються визначеним категоріям осіб, не враховуючи їх матеріальний стан, а, отже, не є видами соціально-забезпечувального характеру.

П'ятою ознакою є форма як зовнішній прояв соціальної пільги. Вона залежить від об'єкту (у вигляді платежу чи послуги), у сфері якого надається соціальна пільга. Грошова форма пільги необхідна тоді, коли за загальним правилом особа повинна здійснити обов'язковий платіж або оплатити вартість послуг чи товару, що їй надані (наприклад, зменшення грошових виплат особи за житлово-комунальні послуги або звільнення (повне або часткове) від оплати ліків, зменшення розміру податку на дохід тощо). Пільги надаються громадянам у безготівковій формі шляхом зменшення обов'язкових платежів або звільнення від оплати за послуги, а витрати підприємства (організацій) на надання пільг відшкодовуються з бюджету і обраховуються як зниження оплати за фактично спожитий обсяг послуг пільговиками, але не більше встановлених норм споживання (за наявності засобів обліку), або за обсяг послуг, визначений за нормами споживання (за відсутності засобів обліку)²².

Іншою формою соціальної пільги є послуга, яку особа отримала переважно перед іншими людьми, зважаючи на особливий статус, і за відсутності соціальної потреби, зумовленої соціальним ризиком, могла такої послуги не отримати (переважне право на отримання гуртожитку, на зарахування у внз тощо).

Реалізація права на соціальне забезпечення передбачає наявність двох сторін: особи — суб'єкта права на соціальне забезпечення та суб'єктів, покликаних забезпечити реалізацію цього права. Особливістю правоможного суб'єкта у правовідносинах забезпечення соціальними пільгами є те, що отримувачами соціальних пільг є фізичні особи, які вже мають право на той чи інший вид соціального забезпечення. В такому контексті пільга є додатковим видом забезпечення, який надається разом з основним та з метою підвищення його ефективності. Зокрема, суб'єктами права на соціальну пільгу є пенсіонери за віком, малозабезпечені сім'ї, діти-сироти, інваліди, незалежно від причини та групи інвалідності та ін.

Аналізуючи суб'єктний склад права на соціальну пільгу, у фаховій літературі неодноразово обговорювалось питання ефективності її надання. Недоліками існуючої в Україні пільгової системи називають: 1) недосконалість механізму надання пільг, оскільки реаль-

но ними 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); 2) відсутність системи моніторингу доходів сімей, щоб визначати тих, кому забезпечення є найбільш необхідним²³. Чинна система державних соціальних пільг базується на категоріальному принципі визначення суб'єктів через приналежність до законодавчо визначеної соціальної групи. Зокрема, диференціація соціальних пільг у законодавстві здійснюється за суб'єктами, яким вони надаються. Передбачено надання пільг: ветеранам війни, ветеранам праці, багатодітним сім'ям, дітям сиротам, реабілітованим особам тощо. Ефективність системи державних соціальних пільг можна забезпечити через адресний (персональний) порядок їх надання.

Ще однією ознакою вважаємо те, що механізму надання соціальних пільг характерна відсутність зобов'язаного компетентного органу спеціальної правосуб'єктності. Забезпечення соціальними пільгами не пов'язане із діяльністю спеціально-створених, відокремлених державних органів чи організацій, соціальних служб; вони надаються суб'єктами, які зазвичай є основними у правовідносинах іншого виду: комунальними чи торговими юридичними особами, податковою інспекцією, органами праці та соціального захисту, робочими органами соціальних страхових фондів тощо.

Специфічною також є процедура реалізації права особи на соціальну пільгу. Вона не потребує окремого рішення компетентного органу про встановлення факту виникнення права на соціальне забезпечення та про призначення (надання) соціальної пільги. Так, право на пільговий проїзд підтверджується загальним документом за статусом певної групи населення (пенсійне посвідчення, військовий квиток тощо). У повсякденному житті особа самостійно реалізовує право на пільгу у необхідних для неї сферах суспільного життя.

Видовою особливістю відносин забезпечення соціальними пільгами вважаємо їх супровідний характер. Вони завжди виникають лише як додаткові до основних відносин будь-якої галузевої приналежності, залежно від сфери реалізації конкретного права особи. Так, відносини забезпечення соціальними пільгами накладаються на відносини соціального, медичного чи транспортно-обслуговування, забезпечення житлово-комунальними послугами, сплатою податку, отримання особою соціальних чи будь-яких цивільно-правових послуг, вступу у навчальний заклад тощо.

Підсумовуючи наукове дослідження, вважаємо, що в сучасній галузевій теорії соціальні пільги є самостійним соціальним наданням із власними правовими особливостями. Сутнісними ознаками соціальних пільг як окремого виду соціального забезпечення є: мета та форма надання соціальних пільг; відсутність відокремленої процедури реалізації права на соціальну пільгу та зобов'язаного компетентного органу спеціальної правосуб'єктності; супровідний характер відносин забезпечення соціальними пільгами.

1. Якуненко Н., Кривенко Н. Заміна пільг населенню на адресну грошову допомогу // Україна: аспекти праці. — 2003. — №1. — С.21-24; Мельник С., Кошелева Г., Вольська Н. Зарубіжний досвід надання пільги у грошовій формі та пошуку джерел фінансування соціальних виплат // Україна: аспекти праці. — 2005. — № 8. — С.35 — 40. 2. Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. — СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. — 233 с. 3. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: Навч. посіб. — К.: Знання, 2008. — С. 523-528. 4. Право соціального забезпечення Росії: Учебн. — М.О. Буянова, К.Н. Гусов и др.; Отв. ред. К.Н. Гусов. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. — С. 560-582. 5. Право соціального забезпечення в Україні: Підручник / Т.А. Занфірова, М.І. Іншин, С.М. Прилипка та ін.; За заг. ред. Т.А. Занфірової, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. — Х.: ФІНН, 2012. — С. 310-318, 509-513. 6. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навч. посіб. — К.: Знання, 2005. — С. 270-280.

7. *Право* соціального забезпечення: Учебник. — М.: КНОРУС, 2010. — 512 с. — С. 498-509.
8. *Право* соціального забезпечення: Учебник / Доброхотова Е.Н., Иванкина Т.В., Лаврикова М.Ю. и др.; Под ред. М.В. Филиповой. — М.: Юристь, 2006. — 446 с.
9. *Колотік А.С.* Правове регулювання спеціального пенсійного забезпечення в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2011. — 26 с.; *Дідковська Т.О.* Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників на роботах зі шкідливими і важкими умовами праці: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2008. — 18 с.
10. *О государственных* социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан: Закон Республики Беларусь; 14 июня, 2007 г. №239 // Нац. Реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2007. — №147.
11. *Право* соціального забезпечення: Навч. посіб. для студ. юрид. спец., виш. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін. / За ред. П. Д. Пилипенка. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2010. — С.435-437.
12. Там само. — С. 436-437.
13. *Право* соціального забезпечення: учебник / Доброхотова Е.Н., Иванкина Т.В., Лаврикова М.Ю. и др.; Под ред. М.В. Филиповой. — С. 411.
14. *Пашков А.С., Ротань В.Г.* Социальная политика и трудовое право. — М., 1986. — С.59, 170.
15. *Синчук С.М.* Соціальні пільги як вид соціального забезпечення // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали ІХ регіональної науково-практичної конференції. — Л., 2003. — С. 357.
16. *Малько АВ.* Цит. праця. — С. 64.
17. *Казанчан А.А.* Види соціального забезпечення в Україні: проблемні питання // Вісник Запорізького юридичного інституту, Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ — 2010. — № 3 — С.11-20.
18. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року» від 03.06.2009 № 594-р. [Електронний ресурс]. — Режим джоступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=594-2009-%F0>
19. *РГ «Спецвипуск».* — 2004. — № 3565.
20. *Право* соціального забезпечення: Учебн.-метод комплекс: — В 2 ч. Ч. 2: Особенная часть / И.В. Гушин [и др.]; Под общ. Ред. И.В. Гушина. — Гродно: Гр ГУ, 2011. — С. 515-524.
21. *Право* соціального забезпечення: Учебник / Под ред. М.В. Филиповой. — С. 412.
22. *Концепція* забезпечення адресного надання пільг окремим категоріям громадян: [Електронний ресурс]. — Режим джоступу: <http://www.socinform.vn.ua/koncept.htm>
23. *Синчук С.М.* Цит. праця. — С. 358.