



Правда і Міфи про реформування пільг в Україні

**Видання за проектом
"Сприяння громадськості впровадженню принципу
соціальної справедливості в державній політиці
в соціальній сфері", який реалізовувався
Центром громадської адвокатури за підтримки
програми "Верховенство права" Міжнародного Фонду
"Відродження"**

Коваль О.Я., Тарасенко Л.Л., Яцків Т.Г.

Правда і Міфи про реформування пільг в Україні. — Львів: Галицький друкар. — 2011. — 20 с.

Видання містить узагальнення проблем, пов'язаних з реформуванням системи соціального захисту, пільг, соціальних гарантій. Також у виданні йдеться про декларації органів державної влади щодо реформування пільг, які можна трактувати як міфи, а також реальні правдиві кроки впровадження реформ на загальнодержавному та місцевому рівні.

Видання розраховане на громадян, правозахисників, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників засобів масової інформації, а також інших осіб, яких цікавлять проблеми реформування пільг в Україні.



Видання *"Правда і Міфи про реформування пільг в Україні"*, видано Центром громадської адвокатури за підтримки програми "Верховенство права" Міжнародного Фонду "Відродження" в рамках проекту *"Сприяння громадськості впровадженню принципу соціальної справедливості в державній політиці в соціальній сфері"*.

Погляди, відображені у цьому виданні, не обов'язково відображають позицію Міжнародного Фонду "Відродження".

Зміст

ВСТУП.....	4
Правда про реформування пільг в Україні	5
— 18 млн. пільговиків в Україні за соціальною ознакою.....	5
— відсутня так звана "адресність" при наданні пільг.....	5
— щороку влада зупиняє окремі законодавчі положення щодо надання пільг.....	6
— пільги, компенсації, гарантії є додатком до основних джерел існування і спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень.....	7
— в регіонах місцева влада намагається реформувати порядок надання пільг та експериментує з цього приводу.....	8
Міфи про реформування пільг в Україні	12
— в державі реалізовується продумана соціальна політика щодо реформування пільг.....	12
— витрачання бюджетних коштів на фінансування пільг є ефективним.....	12
— введено мораторій на встановлення нових пільг.....	13
— скорочення переліку пільг.....	14
— більшість пільг за професійною ознакою є соціально справедливими.....	15
— діюча система пільг забезпечує надання допомоги бідним верствам населення.....	16
— наявність норм споживання для пільговиків і ефективний облік наданих пільгових послуг.....	17
— залучення громадськості до обговорення процесу реформування пільг.....	19
Висновки	20

ВСТУП

Україна успадкувала із Радянського Союзу систему пільг та привілеїв, яка на сьогодні набуває загрозливого масштабу. Нашу державу у європейській спільноті не безпідставно називають "країною пільг". Загалом в Україні право на отримання пільг регламентують більше 50 нормативно-правових актів, які постійно змінюються та поповнюються новими. Кількість пільговиків сягнула понад 13 млн. осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою і близько 3,2 млн. за професійною.

ПРАВДА

Це свідчить про те, що практично половина населення України мають право на пільги. Загальний обсяг пільг, яких налічується понад 600, потребує щороку більше коштів, які є значним навантаженням на бюджет та не дозволяє задовольняти інші потреби (за обрахунками експертів – близько третини державного бюджету витрачається на фінансування різного роду пільг). Пільги, як нагромаджені із радянських часів, так і безсистемно та недалекоглядно створені нові, не тільки дуже часто не вирішують проблеми соціального захисту, а створюють суспільне напруження та несправедливість. Надалі у парламенті реєструються нові ініціативи, спрямовані не на упорядкування, а на безсистемне та фінансово незабезпечене збільшення пільг. Рівень життя населення в Україні надалі знижується, і зарадити цьому не може сучасна система соціального захисту через надання різноманітних пільг. Запровадження нових пільг продовжується - особливо за соціальною ознакою.

Оксана КОВАЛЬ,
Центр громадської адвокатури

Правда про реформування пільг в Україні:

— 18 млн. пільговиків в Україні за соціальною ознакою.

Відповідно до даних, наведених у Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.06.2009р. № 594-р. (далі — **Стратегія**), до найбільш чисельних категорій громадян, які мають право на пільги, належать: **ветерани праці** — близько 4,6 млн. осіб; **ветерани війни** — близько 2,8 млн. осіб, серед яких учасників бойових дій — 325,3 тис., **інвалідів війни** — 223,1 тис.; **особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною** або особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, — 1,19 тис. осіб; особи, які **постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи**, — близько 1,9 млн. осіб; **інваліди** — близько 2,6 млн. осіб; **діти війни** — близько 6,1 млн. осіб. Крім того, право на **пільговий проїзд** мають **10,5 млн. пенсіонерів** за віком. Отже, додавши вищезазначені категорії пільговиків за соціальною ознакою, можна визначити їх загальну кількість — **18 млн. осіб** (не рахуючи пенсіонерів як окрему категорію, водночас багато з них належать до вищезазначених категорій пільговиків). Звичайно, певна кількість пільговиків може одночасно належати до кількох категорій, але це не усуває масштаби проблеми — понад третина населення України має певні пільги, і загалом нараховується понад 600 категорій пільговиків, а право на отримання пільг регламентуються майже 50 законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами.

ПРАВДА

— Відсутня так звана "адресність" при наданні пільг.

Метою реформування пільг в Україні є підвищення ефективності системи надання пільг та **посилення адресності**. Проте про посилення адресності не можна на даний час говорити, оскільки адресності на разі немає взагалі при встановленні пільг, натомість пільги отримують всі представники певної категорії громадян.

Загалом встановлення адресності — це правильний хід щодо реформування пільг, оскільки **не слід надавати пільгу всім громадянам певної категорії, бо частина з них може її не потребувати**.

Місцева влада в регіонах теж дотримується позиції, що в повній мірі проблему забезпечення потреб пільгових категорій населення можна вирішити лише шляхом заміни пільг на адресну грошову допомогу, що

виключить необхідність здійснення додаткових складних розрахунків обсягу послуг, які надаються, наприклад, перевізниками пільговикам (Вінницька область). У Херсонській області проведено вибіркове опитування пільгових категорій населення з приводу ставлення до реформування системи надання пільг, зокрема до переходу на адресну грошову компенсацію. Анкетуванням охоплено 635 респондентів, які мають різні статуси. На питання "Як Ви ставитеся до заміни пільг адресною грошовою допомогою?" отримано такі відповіді: позитивно — 306 осіб, або 48,2% респондентів; негативно — 166 осіб, або 26,1% респондентів; важко відповісти — 163 особи, або 25,7% респондентів. Як бачимо, практично половина опитаних схвалює введення адресної допомоги замість пільг.

— Щороку влада зупиняє окремі законодавчі положення щодо надання пільг.

Впродовж останніх років Верховна Рада України періодично, приймаючи Закон про державний бюджет на відповідний рік, зупиняє ним дію багатьох норм, якими встановлено певні пільги та компенсації окремим категоріям громадян.

Зупинення пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються із бюджетів усіх рівнів, для громадян, пенсії, заробітні плати яких (з урахуванням інших джерел доходів) є нижчими від визначених законом чи від прожиткового мінімуму, встановленого законом, **порушує вимоги Конституції України**. Конституція проголосила Україну соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Крім того, необхідність додаткових гарантій соціальної захищеності військовослужбовців та працівників правоохоронних органів як під час проходження служби, так і після її закінчення зумовлена насамперед тим, що служба в Збройних Силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах держави пов'язана з ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Тобто **соціальні гарантії військовослужбовців та працівників правоохоронних органів впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій**.

Для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачене чинним законодавством, є додатком

до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення життєвого рівня, який принаймні не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається. Слід звернути увагу також на те, що **пільги, які надаються багатьом категоріям громадян** (наприклад, щодо забезпечення безоплатною медичною допомогою, надання санаторно-курортного лікування та відпочинку для оздоровлення, надання жилого приміщення або виплата грошової компенсації за піднайом (найом) жилого приміщення, знижка плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична та теплова енергія), безоплатний проїзд і перевезення багажу; безоплатне встановлення квартирної охоронної сигналізації і користування нею), **зумовлені** не втратою працездатності, безробіттям або відсутністю достатніх засобів для існування, а **особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі і своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум**. Здійснення таких заходів не залежить від розміру їх доходів чи наявності фінансування із бюджету, а має **безумовний характер**.

– Пільги, компенсації, гарантії є додатком до основних джерел існування і спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень.

Держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а вони є загальнообов'язковими, і однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання

державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що законо-мірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави.

Правда
"...за межею
бідності"

Крім того, багато "пільг", встановлених Законами України "Про міліцію", "Про прокуратуру" тощо, є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів (Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року, справа 1-15/2002 5-рп/2002 щодо пільг, компенсацій і гарантій).

Така позиція Конституційного Суду України зумовлена необхідністю захисту в сучасних умовах інтересів багатьох громадян, які позбувшись пільг, реально не отримують від держави нічого взамін і перебуватимуть за межею бідності.

— В регіонах місцева влада намагається реформувати порядок надання пільг та експериментує з цього приводу.

В Одеській області використання коштів субвенції місцевими органами влади на фінансування компенсаційних виплат перевізникам за пільговий проїзд громадян міським громадським та приміським транспортом здійснюється шляхом застосування власних, законодавчо не передбачених, методик щодо можливої кількості перевезених громадян окремих категорій, а не на підставі обліку зареєстрованої кількості пільгових пасажирів, допускаються факти пред'явлення перевізниками до оплати завищених розрахунків обсягів компенсації за послуги пільговим категоріям громадян.

У Тернопільській області з метою запровадження єдиного підходу при проведенні розрахунків та розподілі субвенції за пільгові перевезення пасажирів в умовах відсутності законодавчо врегульованого механізму відшкодування витрат перевізникам, в області розроблено Методичні рекомендації щодо здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян, які перевозяться електротранспортом, автомобільним та залізничним транспортом загального користування в Тернопільській області, за рахунок субвенції з державного бюджету, які затверджено розпорядженням голови облдержадміністрації від 19 лютого 2010 року 71.

В Закарпатській області було проведено підготовчу аналітичну роботу щодо існуючої системи пільг, зокрема: проведено інвентаризацію додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення за рахунок коштів місцевих бюджетів (складено їх перелік та визначено середню вартість), інформацію надіслано Мінпраці; проведено аналіз вартості пільг, передбачених законодавством для окремих категорій громадян, інформацію надіслано Мінпраці; внесено пропозиції щодо доцільності проведення в окремим містах пілотних проектів з впровадження сучасних методів ведення обліку пасажирів, які користуються міським громадським транспортом на пільгових умовах.

У **Волинській області** починаючи з 2000 року запроваджено готівкові виплати на придбання твердого палива та скрапленого газу, який згодом поширено на всю Україну. Десятирічний позитивний досвід здійснення адресних виплат, схвально сприйнятий людьми, свідчить про можливість його поширення на інші види пільг. У зв'язку з цим облдержадміністрацією ініційовано, а Урядом підтримано проведення експерименту з надання пільг у грошовій формі з оплати електроенергії. Експеримент поширюється на громадян та членів їх сімей, які мають право на пільгу з оплати електроенергії. В області і надалі вивчатимуться питання щодо подальшого посилення адресності надання пільг; реалізації принципу соціальної справедливості за участю структурних підрозділів облдержадміністрації, громадськості, ЗМІ.

В **Рівненській області** місцева влада відзначає, що при реформуванні системи пільг, можливо, необхідно скасувати пільги за службовою чи професійною ознакою, зокрема, представників податкових адміністрацій, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Міністерства оборони України, прокуратур, тощо, які не є незахищеними в Україні на сьогодні. Необхідно залишити тільки пільги для соціально незахищених верств населення – ветеранів, пенсіонерів та інвалідів. Оптимальним варіантом спрощення існуючої системи надання пільг є її монетизація, тобто доплати до пенсій або заробітних плат, що значно скоротило б і адміністративні витрати на організацію відшкодувань за надані пільги, спростило б саму систему їх отримання. Зазначені пропозиції направлялися до Міністерства фінансів України, Міністерства соціальної політики України, для їх подальшого врахування.

У **Дніпропетровській області** в м. Дніпродзержинську проходив експеримент щодо запровадження електронного обліку фактичних перевезень пільгових категорій громадян у наземному пасажирському транспорті, результати якого були надані до Міністерства соціальної політики України. Запровадження автоматизованого персоналізованого обліку фактично наданих транспортних послуг за технологією уніфікованої електронної соціальної картки надасть можливість зняти навантаження з державного бюджету, підвищити рівень соціального захисту населення.

У **Чернівецькій області** у Хотинському районі проводиться експеримент щодо організації пільгового перевезення за талонною системою, яка передбачає значно спростити розрахунки державного бюджету з перевізниками всіх форм власності за пільгове перевезення. Облдержадміністрацією забезпечено відкритий доступ щодо друкування брошур, буклетів, рекламних та інших засобів інформаційного спрямування, щодо Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян, про що інформувалось щокварталу Мінпраці України. Місцева влада вважає,

що Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян станом на 2011 рік реалізується не в повному об'ємі. Зокрема, оскільки на державному рівні законодавчо не закріплено положення Стратегії щодо надання окремим категоріям громадян пільг з оплати послуг з урахуванням їх доходу, управління праці та соціального захисту населення районних в місті рад не мають законних підстав при наданні цих пільг більш повно реалізувати принцип соціальної справедливості.

У **Полтавській області** впроваджено моніторинг споживання послуг (газу, гарячої та холодної води) та витрачання коштів державної субвенції шляхом надання щомісячної інформації. Щоквартально здійснюється аналіз доцільності встановлення засобів обліку житлово-комунальних послуг для пільгових категорій громадян для досягнення більш раціонального використання бюджетних коштів.

В **Чернігівській області** діє Регіональний комітет з економічних реформ. З метою публічних обговорень шляхів вирішення питання щодо посилення адресності пільг та підвищення ролі наукових досліджень у розв'язанні поточних проблем і визначенні завдань на перспективу створено робочу групу "Реформа соціальної сфери і підвищення якості життя" Регіонального комітету з економічних реформ облдержадміністрації. Було запропоновано на державному рівні вжити ряд заходів, серед яких: перегляд законодавства, яким встановлюються різні види пільг, у бік скорочення кількості категорій їх отримувачів у залежності від рівня їх доходів; забезпечення поступового переходу від системи пільг за соціальною ознакою до адресних соціальних виплат; заміна пільг за професійною ознакою на адекватну винагороду за працю – заробітну плату; забезпечення прозорості фінансування усіх державних програм соціального спрямування.

В **Автономній Республіці Крим** з метою вивчення суспільної думки управліннями праці та соціального захисту населення районних державних адміністрацій, міським територіальним центром соціального обслуговування пенсіонерів і самотніх непрацездатних громадян раніше проводилося анкетування громадян з питання переходу на адресну допомогу по пільговому проїзді. В анкетуванні взяли участь 1233 громадянина, з них стосовно переходу на адресну допомогу: підтримують – 751, не підтримують – 480, утрималися – 2. Для вирішення проблеми компенсації пільгового проїзду спроможовано пропозицію в Міністерство соціального захисту населення про можливість встановлення адресної дотації громадянам, що мають право на цю пільгу, та виплату її щомісячно разом із пенсією.

У **Харківській області** з метою розробки шляхів вирішення питання щодо посилення адресності надання пільг обласною державною адміністрацією у 2010 році Міністерству праці та соціальної політики України

надавались пропозиції щодо впорядкування пільгового проїзду окремих категорій громадян шляхом ініціювання знесення змін до Законів України, які регламентують пільги на проїзд із заміною їх на адресну грошову допомогу.

У **Львівській області** місцева влада вважає, що з метою забезпечення реалізації окремими категоріями громадян свого права на пільги в повній мірі, збереження соціальної справедливості, доцільно поширити досвід надання пільг у грошовій формі. Заміна пільг як форми соціального захисту населення на адресну грошову допомогу не ліквідує діючої системи підтримки малозабезпечених громадян, а навпаки, шляхом її трансформування забезпечить реалізацію конституційного права громадян на соціальний захист, створить економічні і соціальні передумови для підтримки незахищених верств населення.

Міфи про реформування пільг в Україні:

— В державі реалізується продумана соціальна політика щодо реформування пільг.

Держава створює **міф** про те, що відбувається реальне реформування системи пільг на засадах соціальної справедливості, **міф** про те, що в Україні реалізується державна політика у соціальній сфері. **Натомість в Україні відсутня продумана соціальна політика збоку держави**, від-

**Лише
задекларовано**

сутня належна координація між органами влади, що відповідальні за її здійснення, зокрема, між Верховною Радою України, Урядом та Міністерством соціальної політики України, в результаті маємо неузгодженість дій органів влади — напри-

клад, Кабінет Міністрів України приймає Стратегію упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, встановлюючи мораторій на запровадження нових категорій пільг, Верховна Рада України періодично приймає закони, які встановлюють нові пільги, а Міністерство соціальної політики України у зв'язку з цим не знає, як виконувати вищевказану Стратегію, і практично нічого не робить задля її впровадження в життя.

Держава не має загального бачення цієї проблеми, що унеможлиблює досягнення соціальної справедливості в державній політиці в соціальній сфері. Замість послідовного реформування пільг **держава час від часу робить хаотичні непослідовні кроки у цій сфері**, то прийме новий закон з пільгами, то фактично скасовує пільги, надаючи право Кабінету Міністрів України встановлювати їх розмір залежно від фінансової ситуації в державі. Ці суперечливі дії збоку законодавчої та виконавчої влади зумовлюють повну неузгодженість дій місцевої влади щодо здійснення місцевої політики у соціальній сфері.

ПРАВДА

— Витрачання бюджетних коштів на фінансування пільг є ефективним.

Держава декларує ефективність діючої системи пільг, як такої, що здатна забезпечити хоча б мінімальний життєвий рівень для отримувачів пільг. Водночас основними **джерелами фінансування витрат**, пов'язаних з на-

данням пільг, є **державний та місцеві бюджети**. Частина таких витрат здійснюється підприємствами, на яких працювали або працюють пільгові категорії громадян, а також підприємствами, які надають житлово-комунальні, транспортні та інші послуги. Але розмір коштів, які витрачаються з бюджету на фінансування різного виду пільг, є досить значним (за різними даними це — від 30 до 80 млрд. грн.). Тому часто пільги залишаються недофінансованими, або недофінансованими залишаються інші сфери та галузі суспільного життя, від яких перерозподіляють витрати на них для фінансування пільг. Загалом державний бюджет не витримує такого навантаження на нього, як це робить весь масив пільг, які є в Україні. А недостатній обсяг бюджетного фінансування призводить до **обмеження права громадян на пільги**. Тобто держава починає визнавати, що **тих коштів, які закладені в бюджеті, є недостатньо для повного покриття всіх витрат, пов'язаних з компенсацією встановлених законом пільг**.

— Введено мораторій на встановлення нових пільг.

Натомість на державному рівні робляться спроби прихованого реформування пільг, свідченням чого є кілька законопроектів та законів.

Зокрема, 14.01.2011 року Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради України проект закону України "**Про гарантії держави щодо виконання рішень суду**", яким передбачено внесення змін до багатьох законів (Закону України "Про міліцію", Закону України "Про прокуратуру", "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", Основ законодавства України про культуру, Основ законодавства України про охорону здоров'я, Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", Закону України "Про ос-

новні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні", Закону України "Про пожежну безпеку", Гірничому законі України, Закону України "Про жертви нацистських переслідувань", Закону України "Про соціальний захист дітей війни" та ін.) **щодо зміни роз-**

Правда:
соціальні доплати
дітям війни,
чорнобильцям, колишнім
військовослужбовцям —
тепер "в ручному режимі"

міру і порядку надання різного роду пільг. Зокрема, пропонується надати повноваження Кабінету Міністрів України визначати розмір і порядок надання пільг, а відповідно у вищезазначених законах скасовуються норми щодо розміру пільг та порядку їх надання. Цей законопроект не було розглянуто Верховною Радою України. Проте у вересні 2011 р. прийнято у першому читанні проект закону "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень", яким у Прикінцевих та Перехідних положеннях таки передбачено надання повноважень уряду встановлювати розміри і порядок надання багатьох пільг (законопроект 9127).

Також Верховна Рада України 14.06.2011 р. прийняла зміни до закону України "Про Державний бюджет України на 2011 рік" (3491-VI). Відповідно до п. 4 Прикінцевих положень цього Закону у 2011 році норми і положення статей 39, 50, 51, 52, 54 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", статті 6 Закону України "Про соціальний захист дітей війни", статей 14, 22, 37 та частини третьої статті 43 Закону України "Про пенсійне забезпечення

Реальність — нові пільги

осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік. Це означає, що саме уряд тепер наділяється правом встановлювати конкретні розміри доплат окремим незахищеним верствам населення залежно від фінансової ситуації в державі.

Крім того, мораторій на встановлення нових пільг введено на основі **Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року**, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України. Натомість **закони**, які відповідно приймаються Верховною Радою України, **мають вищу юридичну силу за Стратегію як акт органу виконавчої влади**.

— Скорочення переліку пільг.

Слід відзначити, що законодавець не поспішає скасовувати більшість пільг, оскільки це дуже **неприйнятне політичне** рішення, яке фактично позбавить владу підтримки більш як третини потенційних виборців, що є більш ніж суттєво для подальшого утримання влади. Тому, яка б не була влада та яку б політичну силу вона б не представляла, вона не поспішає

реально запроваджувати реформу системи пільг в Україні, натомість поступово впроваджує нові. Зокрема, лише впродовж останніх років було прийнято закони "Про підвищення престижності шахтарської праці", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей", та ін.

Правда: народні депутати реєструють нові законопроекти щодо запровадження пільг

У Верховній Раді України реєструється багато законопроектів, які передбачають нові пільги та доплати для різних категорій осіб.

Так, впродовж 2009-2011 років було зареєстровано **більше 20 законопроектів**, які стосувались надання додаткових пільг чи доплат (наприклад, проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" (щодо пільг для підприємств громадських організацій інвалідів та їх працівників)" (7354 від 11.11.2010 р.); проект Закону України "Про внесення зміни до статті 36 Закону України "Про автомобільний транспорт" щодо звільнення від сплати обов'язкових послуг автостанцій" (7465 від 14.12.2010 р.)", законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо унеможливлення звільнення інвалідів при скороченні чисельності чи штату працівників), проект Закону України "Про реабілітацію осіб потерпілих від політичних репресій та державну допомогу реабілітованим", проект Постанови Верховної Ради України "Про систему соціальної підтримки населення (субсидії та пільги)", проект Постанови Верховної Ради України "Про створення відкритого реєстру громадян, що користуються правом на використання соціальних пільг" та ін.).

– Більшість пільг за професійною ознакою є соціально справедливими.

Встановлення пільг особам, які мають право на пільги за професійною (службовою) ознакою, загалом залишається досить спірним питанням. Багато науковців, експертів та, зрештою, представників влади, дотичних до реформування системи пільг, погоджуються, що ці пільги слід скасувати (або переглянути і суттєво обмежити), оскільки вони є пережитком радянської системи, за якої були встановлені. Проте відмовитися від цих пільг також слід досить обережно, оскільки можна наразитися на великий опір

представників тих категорій, які отримують ці пільги за професійною ознакою. А до них, зокрема, належать військовослужбовці, працівники міліції, пожежної охорони тощо, працівники сфери охорони здоров'я, культури, освіти, що працювали в сільській місцевості, народні депутати України, працівники судів, прокуратури та інші особи з професією суспільної значущості, особи, які працювали у шкідливих умовах виробництва і з загрозою професійного захворювання (зокрема, гірники).

Міф

Як пояснюють розробники Стратегії ці пільговики мають пільги, що зумовлені специфікою їх службової діяльності і є додатковою соціальною гарантією у зв'язку з особливими умовами праці та підвищеним ризиком. Проте, на нашу думку, це не відповідає принципу рівності громадян, закріпленого в Конституції України.

До речі, серед шляхів реалізації **Стратегії** зазначено скорочення переліку категорій отримувачів пільг за професійною ознакою за умови адекватного підвищення рівня їх доходів, і більше того, 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.

— Діюча система пільг забезпечує надання допомоги бідним верствам населення.

Одним з основних завдань реформи системи пільг є **надання пільг, компенсацій і гарантій лише найменш захищеним верствам населення та особам, які мають заслуги перед Батьківщиною**. З одного боку, це дуже прогресивний підхід, водночас — "надання пільг" залишається, а така категорія як **найменш захищені** верстви населення може бути розтлумачена досить широко, оскільки це оціночне поняття і залежно від ситуації можна розуміти його по іншому (зокрема, залежності від політичної ситуації). До мало захищених верств населення можна віднести і бідне населення, і населення сільських районів, і інвалідів тощо.

Варто погодитися з висновками Комісії ООН з посилення правових можливостей бідних верств населення, що витоки й одночасно наслідки бідності полягають в тому, що певні групи не мають доступу до використання правових можливостей, наданих іншим, привілейованим в цьому відношенні членам суспільства, а саме: справедливого та чесного суду, закріплення та захисту майнових прав, трудових прав та можливості

Міф

існування власної приватної ініціативи. Здебільшого повсякденне життя таких громад та вирішення спірних ситуацій регулюється нормами звичаєвого права, які далеко не завжди мають правове підґрунтя.

Очевидно, що **бідні верстви населення обмежені у доступі до правових інструментів**, які б дозволили їм захищати свої інтереси та права свідомо та самостійно. Знову ж таки, як вже зазначалося вище, у Стратегії передбачається, що надання пільг повинно відбуватися для тих осіб, 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. Натомість держава замість того, щоб долати (хоча і поступово) причини і умови, які зумовлюють наявність мало захищених верств населення, намагається піти, на перший погляд, найлегшим шляхом – надати пільги різним категоріям громадян, зазначивши, що саме ці категорії потребують цих пільг, та вважати, що проблема вирішена. Потрібні зміни, за допомогою яких малозабезпечені та соціально ізольовані громадяни можуть отримати доступ до права, правової системи та правових послуг для захисту і посилення їхніх інтересів, зміни, які дозволять малозахищеним категоріям громадян вийти з цієї категорії та піднятися вище, покращити свій добробут та не потребувати пільг, які їм надає держава як своєрідне "відступне".

У Стратегії подолання бідності, затвердженій Указом Президента України від 15 серпня 2001 року 637/2001 наголошується на тому, що **діюча система пільг не забезпечує надання допомоги виключно бідним верствам населення, а сприяє помітному збільшенню доходів заможних верств населення, зростанню економічної нерівності.**

– Наявність норм споживання для пільговиків і ефективний облік наданих пільгових послуг.

В Україні лише декларується наявність єдиного підходу до встановлення певних норм споживання, в межах яких надаються пільги. Водночас насправді вже неодноразово експерти звертають увагу на те, що встановлені норми споживання, наприклад, житлово-комунальних послуг, є застарілими, тому використання бюджетних коштів на цю мету також є неефективним. Зокрема, за даними Рахункової палати України, пільги на оплату житлово-комунальних послуг отримують понад 5,9 млн. українців, або третина користувачів такими послугами. Ще близько 1 млн. сімей отримують житлові субсидії.

Протягом 2008-2010 років видатки держбюджету на цю мету зросли майже удвічі. Колегія Рахункової палати за результатами аудиту ефектив-

Правда: Рахункова палата України вважає пільги неефективними

ності використання субвенції з держбюджету місцевим бюджетам на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг зробила висновок, що діюча система державної допомоги не є орієнтованою на захист соціально вразливих верств населення.

Натомість вона створює передумови для неекономного використання енергоресурсів і неефективного витрачання коштів субвенції. Крім того, ця **система породжує соціальну нерівність** щодо обсягів одержуваної допомоги, містить **складний механізм управління коштами** субвенції та дає змогу уникнути відповідальності за їх незаконне, неефективне і неадресне використання.

Також не сприяє ефективному управлінню коштами субвенції неналежне реагування Міністерством соціальної політики України та Міністерством фінансів України висновків і пропозицій Колегії Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів, зокрема щодо необхідності вдосконалення системи

Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги. Нині цей **реєстр не забезпечує достовірність даних** на державному і обласному рівнях **про загальну кількість громадян, які отримали пільги**, їх фактичний обсяг, а відтак **не дозволяє оперативно планувати потребу в коштах субвенції в розрізі регіонів та видів пільг**.

Аудитом, одночасно проведеним у Дніпропетровській, Донецькій, Київській та Харківській областях, **встановлено численні факти незаконного авансування і відволікання коштів субвенції** (загальним обсягом 1,2 млрд. грн.) **на оплату ще не наданих підприємствами послуг**.

Соціальну несправедливість породжує передбачене законодавством **надання пільг як окремим пільговикам, так і членам їх сімей без обмеження надання пільг нормами споживання послуг і без урахування рівня доходів громадян**. Адже пільговик, який споживає більше послуг (має велику родину, більшу площу квартири, господарські приміщення тощо), дотується державою у більшому розмірі.

Правда: пільги породжують соціальну несправедливість

Також слід відзначити і **завищені норми користування житлово-комунальними послугами**, зокрема норми споживання природного газу. Понад **15 років вони не переглядалися**, незважаючи на застосування нових енергозберігаючих технологій і матеріалів. Приведення норм, згідно з якими надаються пільги і субсидії, у відповідність з існуючими технічними характеристиками дасть змогу спрямувати вивільнені обсяги видатків з держбюджету (близько 500 млн. грн.) на підтримання соціально вразливих верств населення і стане стимулом до економії газу. Енерговитрати зростають, **держава витрачає все більше коштів на пільги та субсидії**, а громадяни так і **не будуть забезпечені якісними послугами** за обґрунтованими тарифами.

– Залучення громадськості до обговорення процесу реформування пільг.

Держава лише декларує запровадження процедури публічного обговорення за участю громадських організацій шляхів вирішення питання щодо посилення адресності надання пільг. Варто зазначити, що за півтора роки чинності Стратегії фактично немає інформації про вже проведені саме публічні обговорення. Тому ці декларації практично не виконуються, і залишається Міфом.

За інформацією, наданою Міністерством соціальної політики України Центру громадської адвокатури в порядку проведення громадської експертизи, **за останні чотири роки такі обговорення проводилися лише у 2008 р.** Зокрема, у Міністерстві протягом 3-10 червня 2008 року проведено зустрічі з громадськими та профспілковими організаціями, на яких обговорювалися пріоритетні напрями щодо формування державної політики з питань удосконалення системи надання пільг. Пропозиції зазначених організацій опрацьовані та використані при визначенні нових підходів до удосконалення системи надання пільг під час підготовки Стратегії. Громадські організації, які були залучені до обговорень: Всеукраїнське об'єднання ветеранів, Міжнародна українська спілка учасників війни, Всеукраїнська організація інвалідів війни та Збройних Сил, Всеукраїнський союз громадських об'єднань учасників бойових дій, ветеранів військової служби та правоохоронних органів, Українська спілка ветеранів Афганістану/воїнів інтернаціоналістів, Всеукраїнська громадська організація "Громадський контроль", Всеукраїнська громадська організація "Союз Чорнобиль України", Всеукраїнська громадська організація інвалідів Чорнобильської катастрофи "Чорнобиль-Єдність", Міжнародна українська спілка учасників війни, Українська організація борців антифашистського опору, Всеукраїнське товариство політичних в'язнів і репресованих тощо.

Висновки

Отже, реальність є такою: в Україні є понад 18 млн. пільговиків за соціальною ознакою. Ці дані оприлюднені державою. Кількість пільговиків зростає щороку, оскільки збільшується кількість пенсіонерів за віком. При наданні пільг не враховується індивідуальний підхід, так звана "адресність", що зумовлює витрачання зайвих мільярдів гривень на так звані "соціальні потреби".

Щороку парламент зупиняє окремі законодавчі положення щодо надання пільг окремим категоріям громадян, а 2011 року — взагалі пішов ще далі і 09.09.2011 р. прийняв за основу проект Закону України про гарантії держави щодо виконання судових рішень, яким передбачено надання повноважень Кабінету Міністрів України щодо встановлення порядку і розміру пільг та соціальних виплат багатьом категоріям соціально-незахищених верств населення. Влада забуває, що за даних обставин в державі пільги, компенсації та соціальні гарантії є додатком до основних джерел існування і спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень.

Також держава вже впродовж багатьох років створює ілюзію реалізації продуманої соціальної політики, спрямованої на реформування пільг. Водночас жодних осмислених дій в цьому напрямку не відбувається: різні гілки влади діють не узгоджено. В результаті відбувається неефективне витрачання бюджетних коштів на фінансування пільг, а наявність завищених норм споживання для пільговиків і неефективний облік наданих пільгових послуг цьому неабияк додатково сприяють.

Задекларований владою мораторій на встановлення нових пільг залишається декларацією, оскільки впродовж останніх років у Верховній Раді України зареєстровано понад 20 законопроектів щодо встановлення нових пільг, тому скорочення переліку пільг не відбувається взагалі.

Слід зауважити, що в Україні громадськість не залучається до обговорення процесу реформування пільг, хоча влада декларує цілком протилежне.

Таким чином, діюча система пільг не забезпечує надання соціальної допомоги бідним верствам населення, а є непосильним тягарем для державного бюджету. Влада намагається приховано реформувати ці пільги, однак відсутність продуманої державної соціальної політики цьому не сприяє.

Леонід ТАРАСЕНКО,
Центр громадської адвокатури