

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«Удосконалення системи соціальних пільг
в Україні»

Виконала: студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
(денної форми навчання)

Калініченко Оксана Олександрівна

(прізвище, ім'я та по-батькові)

Керівник:

к. держ. упр.

Требик Л.П.

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Рецензент:

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2020 рік

Анотація

Калініченко О.О. Удосконалення системи соціальних пільг в Україні. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2020.

У магістерській роботі наведено авторський погляд на розв'язання актуального наукового завдання, яке полягає в обґрунтуванні перспектив реформування вітчизняної системи соціальних пільг на основі вивчення теоретичних та прикладних аспектів застосування цього елементу системи соціального захисту в Україні, а також зарубіжних країнах.

За результатами дослідження встановлено сутність концепції соціального захисту, який відображає сукупність відносин, які складаються в суспільстві з приводу виробництва, розподілу і перерозподілу суспільного продукту з метою забезпечення адекватної соціальної адаптації і інтеграції осіб, не здатних самостійно справитися з негативною дією соціальних ризиків. Важливим засобом соціального захисту населення є соціальні пільги, спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. За змістом усі соціальні пільги поділяють на: житлово-комунальні; медико-реабілітаційні; транспортні; соціально-побутові; пенсійні; соціально-трудова.

Проведено класифікацію пільговиків за критеріями соціальної незахищеності, професійної діяльності, приналежності до статусу, наявності особливих заслуг перед Батьківщиною, наявності інших заслуг перед суспільством. Встановлено функції пільг для окремих категорій пільговиків. Аналіз фактичного стану надання пільг в Україні та Хмельницькій області показав, що діюча система пільг не є цілісною, існує дефіцит фінансових

ресурсів для забезпечення пільг, надмірно розширене коло одержувачів пільг тощо.

Сучасними підходами до реформування системи пільг в Україні мають стати: аудит всієї системи діючих пільг, узгодження законодавства у сфері соціального захисту із бюджетним законодавством та ін. Зарубіжний досвід монетизації пільг довів, що проблеми надання та обліку різних соціальних послуг та пільг ефективно вирішуються через впровадження соціальних електронних карток, що також є можливим в Україні. Доведені основні цілі впровадження адресної допомоги, зокрема введення в обіг соціальних електронних карток в Україні.

Annotation

Kalinichenko O. Reforming the system of social benefits in Ukraine. - Manuscript.

Master's Degree in Specialty 281 Public Administration and Administration.
- Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. - Khmelnytsky, 2020.

The master's thesis presents the author's view on the solution of a scientific task, which is to substantiate the prospects of reforming the national system of social benefits based on the study of theoretical and applied aspects of the application of this element of the social protection system in Ukraine, as well as in foreign countries.

According to the results of the research, the essence of the concept of social protection is established, which reflects the totality of the relations that are formed in the society regarding the production, distribution and redistribution of the social product in order to ensure adequate social adaptation and integration of persons unable to cope with the negative effects of social risks. An important means of social protection of the population are social benefits aimed at the implementation of the constitutional right of every citizen to a sufficient standard of living for

himself and his family, including adequate food, clothing, and housing. In terms of content, all social benefits are divided into: housing and communal services; medical rehabilitation; transport; social and household; pension; social and labor.

Beneficiaries are classified according to the criteria of social insecurity, professional activity, membership in status, availability of special services to the Motherland, availability of other services to the society. Benefit functions for individual categories of beneficiaries are installed. An analysis of the actual state of privileges in Ukraine and the Khmelnytsky region showed that the current privilege system is not complete, there is a shortage of financial resources to provide benefits, an over-extended range of beneficiaries, and so on.

Modern approaches to reforming the system of benefits in Ukraine should be: audit of the entire system of existing benefits, harmonization of legislation in the field of social protection with budget legislation, etc. Foreign experience of monetizing benefits has shown that the problems of providing and accounting for various social services and benefits are effectively solved through the introduction of social electronic cards, which is also possible in Ukraine. The main goals of the implementation of targeted assistance, including the introduction of social electronic cards in Ukraine, have been proved.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ В УКРАЇНІ	8
1.1. Сутність концепції соціального захисту	8
1.2. Поняття та сутність соціальних пільг	12
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ В УКРАЇНІ	23
2.1. Види соціальних пільг та категорій їх отримувачів	23
2.2. Аналіз фактичного стану надання пільг в Україні та Хмельницькій області	32
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ В УКРАЇНІ	43
3.1. Сучасні підходи до реформування системи пільг в Україні	43
3.2. Зарубіжний досвід монетизації пільг і можливості його впровадження в Україні	49
ВИСНОВКИ	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	61

ВСТУП

Актуальність теми. За сучасних таких умов значно зростає потреба у реформуванні створеної державою системи соціальних пільг із застосуванням різноманітних механізмів державного управління нею. Саме в цьому руслі в Україні здійснюється удосконалення державної політики соціального захисту.

Рівень висвітлення досліджуваної проблеми в науковій літературі.

Соціальний захист та соціальні пільги у наш час є предметом вивчення цілої низки наук і їх галузей, зокрема філософії, соціології, права, економіки, соціального менеджменту, державного управління, соціальної роботи і т.д. Проблемам соціальної захищеності і соціального захисту населення в суспільстві присвячені роботи вітчизняних і зарубіжних авторів: Берданової О. [7], Бідак В. [8], Гансової Е. [11], Лопушняка Г.С. [20] та ін. Природу та особливості системи соціальних пільг вивчають такі науковці як Андріїв В.М. [1-4], Баловська І. [5-6], Бурлака О. [9], Вапнярчук Н. [10], Іншин М.І. [14], Кравченко М. [18], Кулачок-Тітова Л. [19], Лопушняк Г.С. [21], Смолярова М. [55]. Однак залишається актуальною потреба в подальшому дослідженні цієї сфери соціального захисту, що й зумовило вибір теми дослідження.

Мета магістерської роботи полягає в обґрунтуванні перспектив реформування вітчизняної системи соціальних пільг на основі вивчення теоретичних та прикладних аспектів застосування цього елемента системи соціального захисту в Україні, а також зарубіжних країнах. Для виконання мети дослідження ставилися та послідовно виконувалися такі **завдання**:

- вивчити сутність концепції соціального захисту;
- обґрунтувати поняття та сутність соціальних пільг;
- дослідити види соціальних пільг та категорій їх отримувачів;
- проаналізувати фактичний стан надання пільг в Україні та Хмельницькій області;

- охарактеризувати сучасні підходи до реформування системи пільг в Україні;

- дослідити зарубіжний досвід монетизації пільг і запропонувати напрями його впровадження в Україні.

Об'єктом магістерської роботи виступає система соціальних пільг, а **предметом** – процес та перспективи її реформування в Україні.

Основними **методами дослідження**, використаними при підготовці магістерської роботи, є: метод системного аналізу, що дав змогу узагальнити наукові концепції, розробки та пропозиції провідних вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених питанням функціонування систем соціального захисту та соціальних пільг; метод порівняння – з метою дослідження можливостей застосування в умовах України досвіду зарубіжних країн; метод функціонального аналізу, який дав можливість виявити перспективи реформування системи соціальних пільг в Україні; метод узагальнення, а також порівняльно-правовий, формально-логічний – для формулювання рекомендацій і пропозицій щодо досліджуваної проблеми.

Інформаційною базою дослідження послужили загальнодержавні законодавчі і нормативно-правові документи, нормативні акти центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, аналітичні матеріали, наукові розробки вітчизняних і зарубіжних вчених.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що на основі проведеного аналізу запропоновано рекомендації щодо імплементації зарубіжного досвіду монетизації пільг, зокрема в частині запровадження електронних карток, які можуть бути використані у практичній діяльності органів публічного управління сфери соціального захисту в процесі удосконалення системи соціальних пільг. У теоретичному аспекті положення магістерської роботи можуть бути використані для подальшого вивчення процесу реформування системи соціальних пільг в Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ В УКРАЇНІ

1.1. Сутність концепції соціального захисту

Соціальний захист у ХХІ столітті є предметом дослідження та елементом наукового апарату ряду наук та їх галузей - філософії, соціології, права (юриспруденція), економічної теорії, економіки праці, соціального управління, теорії управління, соціальної роботи тощо. Таким чином, юристи розглядали соціальний захист як сукупність прав людини та правові гарантії реалізації цих прав, економісти - як частина державного сектору або соціальної політики держави щодо населення, соціологи як необхідний соціальний інститут, соціальні працівники - як елемент їх практичної діяльності стосовно різних категорій населення тощо, і часто ці точки зору перетинаються або навіть перетікають від науки до науки [7; 8; 11; 22].

Більшість прийнятих на сьогодні (зокрема, правових) норм з питань соціального захисту розроблено в рамках системи ООН, і відповідні формулювання часто служать теоретичною основою для деяких сучасних наукових досліджень з питань соціального захисту. У 2001 р. У доповіді Генерального секретаря ООН під соціальним захистом загалом пропонувалось розуміти «сукупність стратегій і програм державного та приватного секторів, що реалізуються суспільством у зв'язку з різними непередбачуваними обставинами з метою компенсації відсутності або значне зменшення доходів від роботи, надання допомоги сім'ям з дітьми, а також забезпечення людей медичною допомогою та житлом»[56, с. 4].

Згідно з визначенням Міжнародної організації праці, соціальний захист - це «захист, який суспільство надає своїм членам за допомогою комплексу державних заходів проти економічних та соціальних катастроф, спричинених припиненням або значним зменшенням заробітку внаслідок хвороби, пологів,

виробничі аварії, безробіття, інвалідність, старість та смерть, надання медичної допомоги, надання субсидій сім'ям з дітьми» [30].

Водночас існує ще більш широке трактування міжнародного терміну "соціальний захист", що включає не тільки традиційні системи соціального страхування та безпеки, але й ті сфери соціальної інфраструктури, які сьогодні можна віднести до системи відтворення населення (освіта, охорона здоров'я, громадський транспорт, комунальне житло, охорона навколишнього середовища) [58, с. 10-12].

Вітчизняна юридична наука пропонує розглядати соціальний захист як систему прав і обов'язків, що дозволяють досягати соціальної безпеки з урахуванням вимог соціальної справедливості через захист особливих (соціальних) прав (під соціальними правами більшість вітчизняних вчених фактично має на увазі права, описані в ст. 37-42 Конституції України.

Найбільш широко формулювання визначає соціальний захист опосередковано - як «спеціальну систему (інститут), що дає можливість людині реалізувати свої соціальні права в соціальній державі, при цьому соціальні права обмежуються правами на отримання матеріальних благ при певних умовах в певних ситуаціях за рахунок економічних можливостей суспільства» [23, с. 130-135]. Тобто система соціального захисту носить допоміжний по відношенню до соціальних прав людини характер, будучи обов'язковим механізмом реалізації цих прав, і існує, відповідно, тільки в умовах досягнення розвинутої форми державного устрою - соціальної держави.

В "Економічній енциклопедії" 1999 р. під соціальним захистом розуміється "важлива функція держави щодо забезпечення основних соціальних прав людини на основі міжнародних і національних норм" [59, с. 207], а в дослідних соціально-економічних проектах він розуміється як: «комплекс програм, що здійснюються з метою задоволення основних потреб і реалізації основних прав громадян, гарантованих Конституцією України: можливість отримання коштів для існування, наявність роботи, освіти,

житло, медичні послуги, тобто забезпечення соціально-прийняттого рівня життя населення» [8].

У той же час поширене розуміння соціального захисту в широкому ("система соціальних відносин, при яких індивід здатний самостійно подбати про себе, створити умови для життєдіяльності та духовного розвитку" [26, с. 13]) і вузькому («конкретна політика держави, яка прагне правовими методами забезпечити задовільний або хоча б безбідне існування тим групам населення, які знаходяться в особливо складному матеріальному становищі і не здатні без зовнішньої підтримки поліпшити його» [26, с. 13]) значеннях.

Соціальна політика держави не може бути повністю тотожна "соціальному" захисту, який може включати і недержавні елементи, а "особливо складне становище" має визначатися об'єктивними, зокрема економічними, критеріям. Деякі вчені вважають, що "соціальний захист в широкому сенсі цього слова передбачає забезпечення відтворення соціально-економічних відносин у всіх сферах суспільства, на відміну від вузького трактування її функцій, реалізація яких відтворює тільки обмежений (частковий) спектр суспільних відносин", проте відносить цілісний механізм соціального захисту виключно до ринкової економіки [7]. На наш погляд, один тільки соціальний захист не може забезпечувати відтворення всіх соціально-економічних відносин у всіх сферах суспільства, для цього існує багато інших умов і механізмів. Крім того, соціальний захист має місце не тільки в ринковій, а й в традиційній, і, тим більше, в плановій економіці, де він розвивався ще активніше.

Такий науковий напрямок, як "соціальне управління", також розглядає широкі та вузькі підходи, однак насправді обидва вони все ще обмежені рамками лише державної діяльності, оскільки: "... в широкому сенсі це державна діяльність щодо реалізації цілей та пріоритетів соціальної політики, здійснення комплексу законодавчо закріплених економічних, правових та соціальних гарантій, що забезпечують дотримання найважливіших соціальних прав, включаючи гідний рівень життя людини, необхідний для

нормального відтворення та розвитку індивідів, ... у вузькому розумінні - це сукупність цілеспрямованих конкретних заходів економічного, правового та організаційного характеру для підтримки найбільш вразливих верств населення, включаючи і перш за все від негативних проявів (наслідків) перехідний період у здійсненні реформ та рух до ринку "[56, с. 57], або - «діяльність держави щодо забезпечення розвитку особистості» [60, с. 9].

Б. Ракіцький вважає, що соціальний захист реалізується для найманої праці у формі соціального захисту, який визначається як похідна двох факторів: соціальної структури та режиму управління, отже, в широкому розумінні соціальний захист - це соціальний порядок, в якому суб'єкти можуть покладатися на соціальну структуру при просуванні та захисті своїх інтересів і становища в суспільстві [33]. Тут можна погодитись, що соціальне забезпечення є результатом певних дій щодо соціального захисту, а "положення в суспільстві" є змінною багатofакторною характеристикою, враховуючи об'єктивну ієрархію суспільства та часові характеристики перебування конкретного індивіда в статичному соціальному становищі (інтеграція в суспільство), однак, оскільки "безпека" є результатом, то, враховуючи мінливість умов суспільства, жодним чином не можна прийняти це за свій "соціальний порядок".

Система соціального захисту (комплексна, політична) в основному спрямована на: дотримання прав людини (соціальних та інших), забезпечення соціальних гарантій, гідного життя (якості життя) людини або окремих груп населення, задоволення потреб, підтримка доходів в особливих ситуаціях, створення умов для самореалізації тощо. У такому контексті об'єктом соціального захисту є людина, включаючи її матеріальний або соціальний статус, незалежно від її статі, віку, національності тощо, а також різних груп та спільнот (зокрема, тих, хто працює, самозайняте населення тощо), сам соціальний захист як соціальне явище виник на відносно пізніх стадіях розвитку людського суспільства (капіталізм, соціалізм, індустріальне суспільство тощо).).

Таким чином, соціальний захист слід розглядати як категорію, що відображає сукупність відносин, що складаються в суспільстві, щодо виробництва, розподілу та перерозподілу суспільного продукту з метою забезпечення адекватної соціальної адаптації та інтеграції осіб, які не здатні самостійно справлятися з негативним впливом соціальних ризиків.

1.2. Поняття та сутність соціальних пільг

Поряд із підтримкою найбільш соціально вразливих груп, система соціального захисту передбачає значну кількість соціальних пільг, поняття, сутність та роль яких стане предметом розгляду параграфу 1.2.

Україна успадкувала від Радянського Союзу систему пільг та привілеїв, які з кожним днем набувають все більших масштабів. Історично пільги розглядалися як інструмент заохочення громадян. Якщо тлумачити термін "пільга" в економічному словнику, це означає переваги, додаткові права, що надаються певним категоріям громадян або організаціям, підприємствам, регіонам (часткове або повне звільнення від певних податків, платежів) [12, с. 211]. Однією з найважливіших особливостей пільг є те, що вони надаються безкоштовно, але фінансові зобов'язання щодо їх реалізації бере на себе держава. Більшість пільг в Україні не пов'язані з доходами пільговиків, оскільки їх отримує кожен, хто належить до відповідної категорії пільговиків.

Часто нашу державу називають «країною пільг». Про це свідчать деякі статистичні факти: в Україні право на отримання пільг регулюється близько 60 законами та нормативними актами, які постійно змінюються; кількість бенефіціарів зростає з кожним роком і станом на 2016 рік становила 19,8 млн. осіб (тобто майже половина населення) [62]. Кількість пільг - понад 600 різних видів. Їх загальний обсяг з кожним роком потребує дедалі більше коштів, що, в свою чергу, спричиняє значний тиск на бюджет і не дозволяє задовольнити інші, не менш важливі потреби суспільства. Отже, визначивши

сутність поняття «пільга» та її основні ознаки, ми можемо визначити поняття соціальних виплат як виду соціальної пільги в системі соціального захисту, що регулюється законодавством.

Пільга – це 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. У юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенка пільги розуміються як встановлені законодавством переваги, що надаються особі (чи групі осіб) порівняно з іншими особами; можуть полягати у звільненні тих чи інших осіб від відповідних обов'язків або наділенні їх додатковими гарантіями [60]. За допомогою пільг здійснюється диференціація категорій осіб, яким надається особливий статус (професійний або соціальний). За сферою суспільного життя пільги поділяють на трудові, податкові, транспортні, житлові, у сфері охорони здоров'я, освіти тощо. Пільги:

1) існують як державна соціальна допомога, що надається після перевірки ступеня нужденності особи;

2) надаються у формі:

- грошової допомоги (житлова допомога, допомога на оплату освітніх послуг, гранти на навчання, допомога батькам-одинакам тощо);

- натуральної допомоги (забезпечення молоком та вітамінами дітей до п'яти років і вагітних жінок, забезпечення необхідними предметами домашнього вжитку і паливом);

- субсидії (на проїзд у громадському транспорті, на житло) або відшкодування необхідних витрат (на медичне обслуговування, опалення житла для пенсіонерів) тощо.

Соціальні пільги є додатковою формою соціального забезпечення; вони надаються незалежно від того, отримує особа пенсію, допомогу чи заробітну плату, їх роль полягає у наданні додаткової підтримки особам, пенсія та

заробітна плата яких нижча за прожитковий мінімум. Соціальні пільги спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній рівень життя для себе та своєї сім'ї, включаючи достатнє харчування, одяг та житло.

Основними ознаками соціальних пільг є:

- вони спрямовані на більш повне задоволення інтересів суб'єктів, полегшення умов їхнього життя. Метою встановлення пільг є соціальний захист, покращення становища певних категорій громадян;

- це своєрідне відхилення від єдиних положень нормативного характеру та спосіб правової диференціації прав громадян, елемент їх особливого правового статусу. Так, для певних категорій громадян встановлено правила, що полегшують вступ до закладів освіти, гарантують безкоштовний проїзд у громадському транспорті, зменшують розмір оплати житлово-комунальних послуг тощо;

- законні винятки з правила про необхідність виконання особою зобов'язань, передбачених законом;

- закріплені переважно в законах, що визначають особливості особливого правового статусу певних категорій громадян.

Соціальні пільги надаються на підтримку життя громадян у зв'язку зі зменшенням їх доходів нижче прожиткового мінімуму або втратою (зменшенням) працездатності. Ці пільги пов'язані з видами соціального забезпечення. Підставами надання громадянам соціальних пільг є:

- 1) настання соціального ризику за обставин, передбачених законодавством;

- 2) наявність у особи спеціальних заслуг перед державою, пов'язаних з такими публічними подіями національного чи міжнародного значення, як військові операції, техногенні катастрофи, стихійні лиха тощо.

Державні соціальні пільги - це переваги, передбачені законом, повне або часткове звільнення від виконання певних обов'язків або полегшення умов їх виконання у зв'язку з особливим соціально-правовим статусом особи

або особливостями її професійної діяльності. Під соціальними пільгами Г. Пашкова розуміє правові засоби створення сприятливого режиму для громадян у складній життєвій ситуації, що виражається в повному або додатковому звільненні від певних обов'язків [56, с. 6]. Отже, соціальні пільги є одним із інструментів (засобів) подолання складних життєвих обставин.

Надання пільг, на думку А.А. Казанчана, є видом соціального забезпечення щодо поліпшення матеріального становища непрацездатних громадян або шляхом збільшення доходів (заробітку, пенсій, допомог, стипендій), або через зменшення їхніх витрат (на медичне обслуговування, санаторно-курортне лікування, ремонт житла, проїзд у транспорті тощо) [56].

На думку М.Л. Захарова та Е.Г. Тучкової, соціальні пільги відрізняються тим, що їх надання, як правило, не пов'язане з діяльністю спеціально створених соціальних служб (установ, організацій); їх надають звичайні служби комунальних, торгових та інших організацій та органів. Крім того, реалізація права на соціальні пільги часто не вимагає рішення зобов'язаної сторони. Тобто громадяни самі реалізують своє суб'єктивне право на пільги (безкоштовний проїзд у громадському транспорті, зменшення оплати комунальних послуг тощо) [33, с. 56].

У свою чергу, П.Д. Пилипенко пропонує розуміти соціальні пільги як законодавче звільнення (повне або часткове) особи від виконання службових обов'язків чи надання їй додаткових прав після настання соціального ризику або якщо така особа має значні заслуги перед державою, пов'язані з певними подіями [20, с. 238].

Таким чином, соціальні пільги в системі соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства слід розуміти як часткове або повне звільнення сімей з дітьми, багатодітних, неповних та малозабезпечених сімей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з інвалідністю з дитинства та діти з інвалідністю від виконання певного обов'язку у відповідній сфері (житлово-комунальні послуги, транспорт,

соціальне забезпечення тощо), а також надання додаткових прав з метою подолання або пом'якшення відповідних соціальних ризиків (бідність, сирітство, інвалідність, багатодітні сім'ї тощо).

Сутність соціальних пільг також виражається через такі характеристики:

1) пільги - це інструмент реалізації соціальної функції держави. Враховуючи, що для певної категорії учасників суспільних відносин (ветерани праці, учасники бойових дій, державні службовці тощо), в більшості випадків встановлюється кілька видів додаткових пільг, це свідчить про їх узгодженість. У свою чергу, систематичний характер пільг дозволяє виділити наявність окремого напрямку державної політики, який С.Г. Дробязко та С.А. Калінін назвали пільгуванням [29, с. 355]. Зазначимо, що для України цей напрям державної політики є одним із найважливіших на сьогодні. Це пов'язано з наявністю численних кризових тенденцій в національній економіці, зменшенням купівельної спроможності доходів більшості населення і, як результат, збільшенням кількості громадян, які потребують соціальної підтримки та захисту від держави. Отже, згідно з офіційними даними Міністерства соціальної політики України, кількість громадян, яким надаються пільги, протягом останніх років стабільно зростає щокварталу. Наприкінці 2016 - на початку 2017 року кожен четвертий громадянин України був бенефіціаром пільг. За рахунок учасників бойових дій у 2016 р. реєстр осіб, звільнених від певних виплат на умовах пільгового режиму, збільшився на 200 тис. осіб порівняно з 2015 р. [15]. Незважаючи на те, що політика пільгового режиму вимагає значних фінансових витрат і обтяжує державний бюджет, пільги були і залишаються важливим засобом регулювання відносин у сфері соціальної підтримки населення;

2) пільги спрямовані на краще задоволення інтересів суб'єктів, полегшення умов їх життя (надаються з метою зменшення розміру обов'язкових матеріальних витрат сімей та соціального сприяння особам, які, незважаючи на особливий правовий статус, потребують допомоги від

суспільства у реалізації конституційних прав). Таким чином, держава сприяє формуванню оптимальних умов для повноцінного життя певних категорій громадян. На практиці, закріплюючи пільги в законодавстві, держава надає особі додаткові законодавчо передбачені можливості діяти певним чином (вступити до закладу вищої освіти на особливих умовах), звільняє (частково звільняє) від обов'язків (оплата комунальних послуг, оплата проїзду в громадському транспорті), передбачає додаткові спеціальні права (переваги), компенсацію за рахунок держави та інші пов'язані з цим дії. При цьому передумовою встановлення пільг є попереднє обтяження особи певним соціально значущим навантаженням (виконання службових обов'язків певного типу за рахунок особистого часу, здійснення діяльності особливого суспільного значення, заподіяння збитків від подій надзвичайного характеру). Наприклад, положення ст. 95 Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII "Про Національну поліцію", який гарантує поліцейським право на пільгову реабілітацію, санаторно-курортне лікування та відпочинок у медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та установах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України за рахунок бюджетних коштів [42]. Зміст наданих пільг свідчить про їх компенсаційний характер, який зумовлений особливим професійним або іншим соціальним статусом осіб (особи), для якої вони встановлені. Завдяки компенсаційному потенціалу пільг, як зазначає Г. Пашкова, суспільство досягає підвищення рівня «проживання» людини як учасника соціальних відносин [32, с. 10];

3) соціальні виплати задовольняють потреби осіб, які зазнають соціального ризику;

4) пільги - це своєрідне відхилення від єдиних положень регулятивного характеру та спосіб правової диференціації прав громадян, елемент їх особливого правового статусу, механізм доповнення основних прав суб'єкта конкретними правовими можливостями. Це в основному виявляється у визначенні особливого правового статусу різних категорій осіб, які

користуються пільгами. Наприклад, пільги, встановлені для працівників правоохоронних органів, учасників бойових дій та ліквідаторів аварії на Чорнобильській АЕС, різні за своїм змістом та обсягом. Це свідчить про те, що держава застосовує принцип особистого підходу до різних категорій пільговиків залежно від їхнього внеску у розвиток держави та забезпечення її захисту, особливостей професійної діяльності, фізичних, вікових та інших особливостей;

5) у процесі правового регулювання суспільних відносин пільги сприяють розширенню правового статусу фізичної особи та громадянина з конкретними можливостями правового характеру [25, с. 235]. Це підтверджується тим фактом, що пільги встановлюються для категорій громадян, які в рамках стандартної моделі правового регулювання режиму реалізації соціальних можливостей не мають можливості через соціально-економічні чи організаційні причини здійснювати свої законні права чи інтереси (діти, позбавлені батьківського піклування, особи з інвалідністю). Встановлюючи пільги, законодавець створює умови для переведення процесу задоволення їхніх інтересів у найбільш сприятливий режим на рівні із створеним для інших членів суспільства;

б) пільги фіксуються на рівні нормативних, а не правозастосовчих актів. Це пов'язано з тим, що держава намагається запобігти випадкам, коли привілей може надаватися в індивідуальному порядку на рівні авторитетного розсуду суб'єкта правозастосування конкретній особі чи групі осіб. Визначення системи пільг на рівні закону дозволяє звести до мінімуму вільний розсуд у цьому процесі [24, с. 48]. Водночас слід зазначити, що на сучасному етапі державного розвитку України існує певна проблема з роздробленістю та великою кількістю нормативних актів, що регулюють перелік та порядок використання пільг. Законодавча основа політики пільг в Україні закріплена в положеннях статей 1, 24, 53 Конституції України [16]. Поряд із цим зазначимо, що лише на офіційному веб-сайті Міністерства соціальної політики України у розділі «Пільги» перелік нормативних

документів різної юридичної сили, положення яких містять пільги для забезпечення соціального захисту різних сегментів населення, складається з 57 позицій [28]. Такий стан речей є фактором, що ускладнює обробку цього значного масиву нормативних актів, що може негативно вплинути на практичну площину реалізації пільгами їх регулятивного потенціалу. Відповідно, зменшення кількості нормативних актів, що регулюють пільги, та уніфікація їх змісту є передумовами для розробки чіткого переліку універсальних принципів державної політики щодо надання пільг різним категоріям громадян;

7) особливе значення соціальних пільг як виду соціального забезпечення, дозволяє відрізнити його від інших видів соціального забезпечення (зміст соціальних пільг характеризує повноваження, покладені на особу, суб'єкта права на соціальну пільгу: переважне або додаткове право на отримання соціального блага, необхідного людині; звільнення від зобов'язання виконати певні дії);

8) соціальні пільги мають різні форми, які залежать від об'єкта (у формі оплати чи послуги), у сфері якого надається соціальна вигода (грошова форма - зменшення грошових виплат за житлово-комунальні послуги тощо; безготівкова - звільнення від обов'язкових платежів; послуга - переважне право на отримання гуртожитку, зарахування до закладу вищої освіти тощо);

9) пільга стимулююче впливає на поведінку особи, для якої вона встановлена. Таким чином, надання пільг учасникам бойових дій не лише демонструє повагу суспільства та держави до захисників Вітчизни, підвищує авторитет військової служби, надає позитивний патріотично-виховний ефект на підростаюче покоління, а й стимулює останнє для зразкового виконання службових обов'язків у майбутньому, намагання досягти найбільш корисного для суспільства результату. Значною мірою це результат свідомих вольових дій бенефіціара пільг. У цьому контексті є підстави погодитися з точкою зору М.Л. Смолярової, яка зазначає, що правові стимули викликають у людини певні мотиви цілеспрямованих суспільно корисних дій [55, с. 271].

10) механізм надання соціальних пільг характеризується відсутністю зобов'язаного компетентного органу спеціальної правосуб'єктності, тобто надання соціальних пільг не пов'язане з діяльністю спеціально створених, окремих державних органів чи організацій, соціальних служб [57, с. 302-305].

До характерних особливостей соціальних пільг Н.М. Вапнярчук також відносить :

- а) пільги - це організаційно-правова форма соціального забезпечення;
- б) пільги адресовані громадянам, які надають спеціальні послуги державі чи суспільству, перебувають у спеціальному статусі за станом здоров'я, віком тощо;
- в) пільги визначаються законодавством, але можуть встановлюватися індивідуально на окремих підприємствах, установах, організаціях;
- г) головна мета - поліпшити становище певних категорій населення, повністю або частково звільнити їх від виконання певних обов'язків (наприклад, зменшити плату за послуги) [10, с. 100].

За змістом усі соціальні пільги можна розділити на:

- 1) житлово-комунальні послуги (звільнення або зміна плати за житло, комунальні послуги; пріоритетне надання житла особам, які потребують покращення житлових умов, надання бюджетних позик для індивідуального житлового будівництва; безкоштовний ремонт житлових будинків (квартири) або компенсація витрат на його здійснення самостійно відповідно до Положення про систему технічного обслуговування, ремонту, конструкції; безкоштовна приватизація житла незалежно від розміру загальної площі);
- 2) медична реабілітація (безкоштовне або пільгове придбання ліків; безкоштовне або пільгове санаторно-курортне лікування та виплата компенсації за невикористане право на пільгове санаторно-курортне лікування);
- 3) транспорт (право на безкоштовний проїзд усіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту);

4) соціальні (право на безкоштовне або пільгове встановлення телефонів; безкоштовне або пільгове користування телефоном);

5) пенсія (доповнення до трудової або соціальної пенсії; зменшена вимога щодо необхідної роботи або страхового стажу людини);

6) соціально-трудові (право на позаконкурсне зарахування до закладів вищої освіти з позитивними оцінками, право позачергового працевлаштування за спеціальністю; пільгове право залишатися на роботі у разі зменшення чисельності чи штату працівників та до працевлаштування у разі ліквідації підприємства; збільшення суми допомоги у разі тимчасової втрати працездатності, використання щорічної відпустки у зручний час тощо) [2].

Зазначимо, що встановлення державою пільг у процесі правового регулювання суспільних відносин певним чином має політичний характер, оскільки пільги пов'язані з політичною складовою діяльності державного механізму. Соціально невмотивоване встановлення пільг та ірраціональність механізму їх реального впровадження в контексті політичного середовища може призвести до непередбачуваних правових та соціально-економічних наслідків.

Світова практика показує, що вигоди можна застосовувати, але їх обсяги повинні бути оптимальними [19, с. 307]. Тому вигоди завжди повинні бути виправдані та підтвержені соціальною необхідністю, об'єктивною потребою суспільства в цьому, а не популістськими мотивами певних політичних груп. Більше того, система пільг, що виробляються державою, не повинна встановлювати пільги для фізичних осіб та закріплювати їх виняткове становище як учасників соціальних відносин. На відміну від привілеїв, пільги - це юридичні винятки, встановлені відповідно до правових та демократичних основ державності.

Беручи до уваги вищевикладене, є підстави для висновку, що пільги покликані гарантувати досягнення цілей соціальної політики держави - створення організаційно-правових можливостей для забезпечення

комфортних умов життя певних категорій громадян, покращення їх соціальних стандартів життя, сприяння повній реалізації своїх прав та законних інтересів, сприяння розвитку певних сфер господарювання, зміцненню основ правопорядку в суспільстві. Враховуючи сучасні тенденції формування правової, соціальної держави в Україні, соціальна роль пілг сьогодні залишається надзвичайно важливою, а питання оптимального правового забезпечення реалізації їх регулятивного потенціалу залишатиметься важливим аспектом законодавчого та виконавчої влади ще довго.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ В УКРАЇНІ

2.1. Види соціальних пільг та категорій їх отримувачів

Ні в законодавстві України, ні у вітчизняній науковій періодиці не зустрічається загальна класифікація соціальних пільг та категорій їх отримувачів на основі низки критеріїв. Тому цей аспект досліджуваного питання залишається відкритим. У наукових працях вітчизняних вчених як основний класифікаційний критерій найчастіше використовується зміст соціальної пільги. Чітко окреслити всі можливі критерії класифікації соціальних пільг на цьому етапі розвитку системи соціального захисту є непростим завданням, оскільки не існує єдиного визначення категорії «соціальна пільга». На нашу думку, критерії класифікації повинні, в першу чергу, відображати відмінності між тими благами чи перевагами, які визначаються в законодавстві терміном «соціальна пільга».

Отже, перед тим, як здійснювати класифікацію соціальних пільг, вважаємо за потрібне здійснити диференціацію категорій їх отримувачів. На сьогодні класифікація пільговиків, яку застосовують на державному рівні, базується на ознаках отримання пільги, а саме: соціальна ознака, професійна ознака, за особливі заслуги перед Батьківщиною. На перший погляд, такий підхід є зрозумілим. Проте, якщо досліджувати систему соціальних пільг у ракурсі її подальшої модернізації, то стає зрозумілим, що така класифікація пільговиків не створює передумов для реформування, а тільки відображає сучасний стан з його актуальними проблемами. Крім того, виникають питання щодо віднесення окремих груп пільговиків до тієї чи іншої ознаки класифікації.

До осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, часто відносять ліквідаторів катастрофи на Чорнобильській АЕС, ветеранів праці, донорів. Безумовно, такі особи мають заслуги перед суспільством, проте

постає питання, чи відносити їх до розряду особливих заслуг. Згідно ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» до категорії пільговиків, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, відносяться: Герої Радянського Союзу, повні кавалери ордена Слави, особи, нагороджені чотирма і більше медалями «За відвагу», а також Герої Соціалістичної Праці, удостоєні цього звання за працю в період Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр. [45]. Тобто перелік осіб, які мають саме особливі заслуги, чітко визначений законодавчо, і вище перераховані категорії до нього не входять. Віднесення їх до пільговиків за соціальною ознакою також є не завжди доцільним, оскільки їх статус напряду не передбачає соціальну незахищеність. Категорії пільговиків, які отримали такий статус внаслідок політичного популізму, також важко віднести до однієї з трьох груп. Наприклад, прийнятий у 2004 р. ЗУ «Про соціальний захист дітей війни» [48] розширив кількість пільговиків у країні на декілька мільйонів осіб і мав на меті надання соціальної підтримки особам, яким на час закінчення Другої світової війни було менше 18 років. Таким чином, спостерігаємо парадоксальну ситуацію: соціальна підтримка, яка за своєю суттю повинна базуватися на критерії нужденності, вкотре надається за умови приналежності до статусу чи категорії без врахування реальної потреби в допомозі. Пропонуємо для диференціації одержувачів пільг використовувати такі критерії (рис. 2.1).

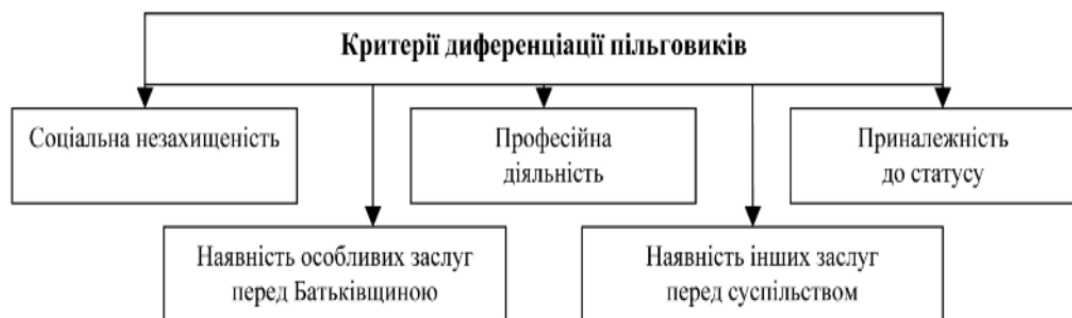


Рис. 2.1. Критерії диференціації осіб, які відносяться до пільгових категорій населення

Примітка. Складено автором.

На нашу думку, класифікація пільговиків за такими критеріями є більш доцільною, ніж за ознакою отримання пільги. Під критерій «соціальна незахищеність» підпадають інваліди, діти-сироти, особи, які потребують реабілітації, малозабезпечені громадяни, пенсіонери за віком, діти, позбавлені батьківського піклування, та інші особи, для яких пільги є соціальною підтримкою. Критерій «професійна діяльність» узагальнює пільговиків, для яких пільги можуть бути як додатком до основних джерел доходів, який забезпечує достатній життєвий рівень, так і привілеєм у зв'язку з високою державною посадою. Умови отримання права на пільги за критерієм «професійна діяльність» розглянемо на рис. 2.2.



Рис. 2.2. Умови отримання права на пільги за критерієм «професійна діяльність»

Примітка. Складено автором.

До сфер діяльності з особливими умовами праці можна віднести окремі професії у сфері гірничих робіт, чорної металургії, хімічного виробництва та інші. Така сфера діяльності, як пожежна охорона, міліція, цивільний захист, характеризується підвищеним ризиком праці. Суспільно значимою вважається робота на високих державних посадах: судді, народні депутати, державні службовці. Працівники медичної, фармацевтичної, педагогічної галузей, а також працівники культури та бібліотек, які проживають і працюють в сільській місцевості та селищах міського типу, відносяться до пільговиків у зв'язку з роботою в сільській місцевості. Шкідливі умови виробництва чи загроза професійного захворювання характеризуються

наявністю у виробничому середовищі шкідливих факторів впливу, які перевищують встановлені гігієнічні нормативи і здатні негативно впливати на організм людини. Як бачимо, за критерієм «професійна діяльність» призначення пільг також не базується на принципі нужденності.

Зрозумілою є ситуація, коли пільга для особи виступає додатком для забезпечення достатнього життєвого рівня, але аж ніяк не привілею. В умовах хронічного бюджетного дефіциту використання бюджетних видатків на цілі додаткового збагачення високопосадових осіб через механізм соціальних пільг є нераціональним і недоречним. Що стосується критерію «наявність особливих заслуг перед Батьківщиною», то їх перелік чітко окреслений в ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [45]. Для цієї категорії пільговиків пільги – це знак вдячності суспільства за їх заслуги. Такі категорії осіб, як жителі гірських районів, діти війни, особи, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС – пільговики за статусом. Їх право на пільги не є привілеєм чи соціальною підтримкою, а скоріше компенсацією за проблеми і втрати, зумовлені приналежністю до певної соціальної групи. Жителі гірських районів користуються пільгами, оскільки такі місцевості «... мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність ...» [46].

Таким чином, замість того, щоб спрямовувати бюджетні кошти на економічний та інфраструктурний розвиток цих районів, їх розпорюють на численні соціальні пільги, що не несуть відповідного ефекту. Щодо категорії пільговиків за критерієм «приналежність за статусом» абсолютно нівелюється принцип нужденності в підтримці. Незалежно від рівня доходів і потреб, людина, яка має відповідний статус, є пільговиком. При здійсненні класифікації одержувачів пільг вважаємо за доцільне використовувати критерій «наявність інших заслуг перед суспільством». Така необхідність вмотивована тим, що перелік особливих заслуг перед Батьківщиною є чітко окресленим. Ветерани ВВВ, ліквідатори аварії на ЧАЕС, ветерани праці,

донори крові – особи, які мають високі заслуги перед суспільством. Їхнє право на пільги обумовлене не просто випадковою приналежністю до масового статусу, а особистим внеском. Для них пільги є винагородою в знак відмінності, визнання цінності особистої заслуги особи перед суспільством і державою.

Таким чином, окресливши чіткі критерії диференціації пільговиків, можемо провести паралелі між причинами надання пільг окремим категоріям громадян та наслідком від їх отримання (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Функції пільг для окремих категорій пільговиків

Критерії диференціації пільговиків	Функція пільги
Соціальна незахищеність	Соціальна підтримка у зв'язку з нужденністю
Професійна діяльність	Додаток до основних джерел існування задля забезпечення достатнього життєвого рівня; привілей
Приналежність до статусу	Компенсація за приналежність до відповідного статусу
Наявність особливих заслуг перед Батьківщиною	Винагорода за особливі заслуги
Наявність інших заслуг перед суспільством	Винагорода за інші заслуги

Примітка. Складено автором.

Таким чином, залежно від того, до якої категорії пільговиків належить особа, пільги для неї можуть приймати форму державної соціальної підтримки, додатку до основних джерел існування, привілею, компенсації або винагороди. В цьому випадку практично втрачається першочергова сутність пільги, оскільки вона приймає форму своєрідного відкупного від держави в знак неспроможності вирішення базових проблем.

В сучасній організації системи пільг в Україні абсолютно нівелюється принцип нужденності, що породжує загальну її неефективність. Показавши диференціацію між категоріями одержувачів пільг, вважаємо за необхідне здійснити їх безпосередню класифікацію через застосування відповідних

критеріїв. Для цього, розглянемо погляд на цю проблему вітчизняних науковців. Експерти Центру громадської адвокатури вважають, що пільги можна класифікувати за такими критеріями:

- категорія пільговиків (залежно від того, якій категорії та з якими ознаками надано пільги законодавчими актами); зміст пільги (залежно від виду блага чи права);
- частоти використання (одноразово чи багаторазово);
- індивідуальність використання (використовуються пільговиком самостійно, чи поширюються на членів сімей) [53].

Лопушняк Г. у своїх дослідженнях за основний класифікаційний критерій соціальних пільг використовує зміст пільги та категоріальний принцип, однак зазначає, що, крім цих критеріїв, класифікацію можна здійснювати за формою надання (грошові чи натуральні пільги) [21].

Для одних громадян пільга – це форма соціальної підтримки і необхідність в ній є результатом зіткнення з певними соціальними ризиками, а для інших – це додатковий привілей, наданий державою у зв'язку з професійною діяльністю чи особливими заслугами перед Батьківщиною. Проте, віднести конкретну соціальну пільгу до соціальної чи професійно-побутової можливо тільки володіючи інформацією про її отримувача. Наприклад, знижка з оплати ЖКП для інваліда I групи буде відноситись до соціальної пільги, а для військовослужбовця – до професійно-побутової.

У Концепції вдосконалення законодавства у сфері надання пільг зазначається, що «...пільги різняться за спрямованістю (категорії громадян), вартістю (послуги зв'язку і транспорту, житлово-комунальні послуги, санаторно-курортне лікування тощо), періодичністю надання (одноразові, щомісячні) та типом персоніфікації (одноособові, сімейні)...» [17]. Тобто, окрім уже зазначених класифікаційних критеріїв, можна виділити вартість пільг (низьковартісні або високовартісні пільги). Здійснімо спробу класифікувати діючу систему соціальних пільг в Україні залежно від різних критеріїв з урахуванням досвіду вітчизняних наукових напрацювань.

Слід зазначити, що в цьому питанні варто розглядати проблему з двох ракурсів. По-перше, пільги можна класифікувати незалежно від того, хто їх отримує, по-друге, окремо для різних категорій одержувачів соціальної пільги. Критерії класифікації соціальних пільг розглянемо на рис. 2.3.

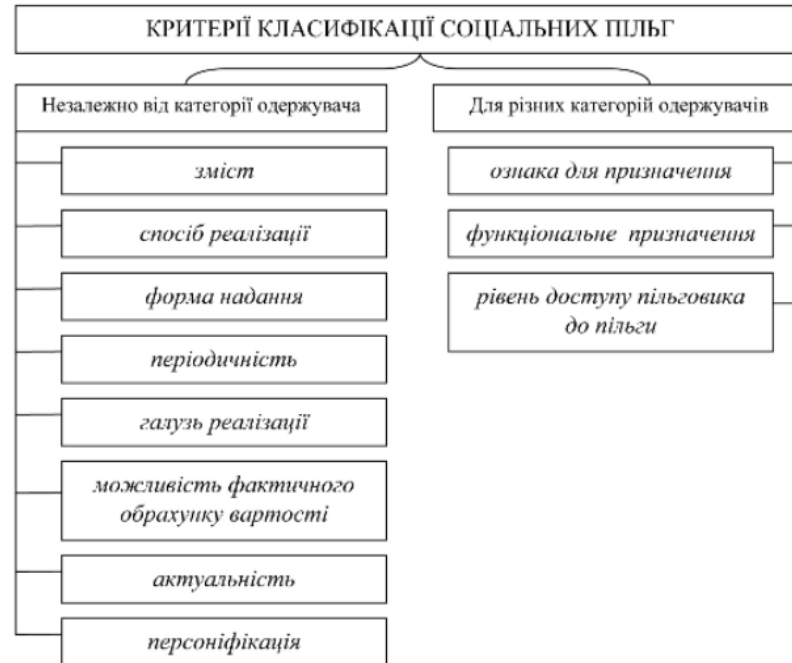


Рис. 2.3. Критерії класифікації соціальних пільг

Примітка. Складено автором.

Такий поділ критеріїв у межах класифікації соціальних пільг обумовлений особливостями організації їх системи в Україні. Наприклад, одна і та ж пільга для різних категорій одержувачів може мати різне функціональне призначення: знижка з оплати електроенергії для інваліда II групи є соціальною підтримкою, а для судді – привілеєм у зв'язку з суспільно значимою посадою. Те саме стосується й можливості доступу до окремих видів високовартісних пільг. Отримання житлової площі, транспортного засобу, санаторно-курортне лікування для більшості категорій пільговиків носять винятково декларативний характер, оскільки мало хто з них може реалізувати таке право на пільгу. Класифікацію соціальних пільг за критеріями, які не залежать від категорії одержувача, розглянемо на рис. 2.4.

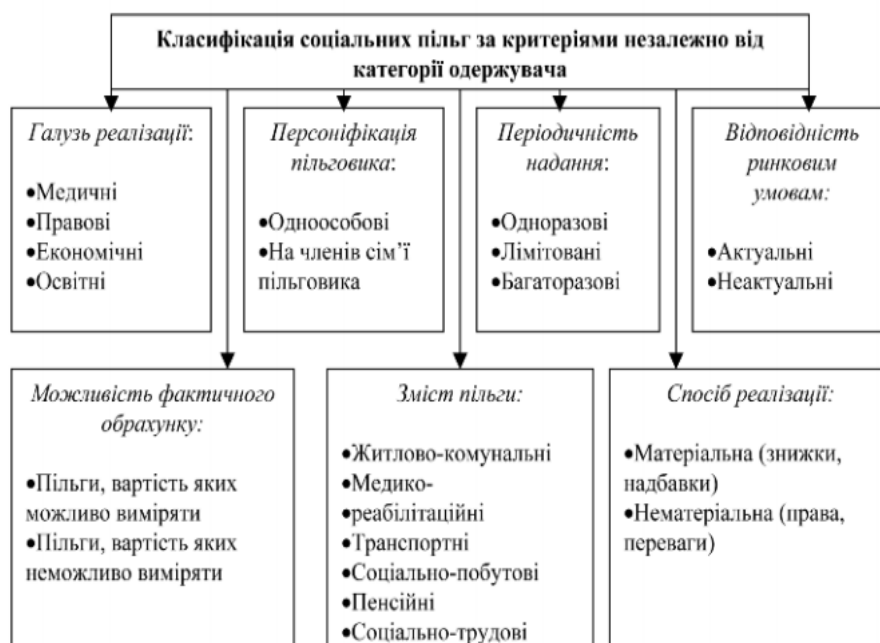


Рис. 2.4. Класифікація соціальних пільг за критеріями незалежно від категорії одержувача

Примітка. Складено автором.

Класифікацію соціальних пільг можна подавати в межах тих критеріїв, використання яких неможливе без володіння інформацією про категорію одержувача соціальної пільги (рис. 2.5).

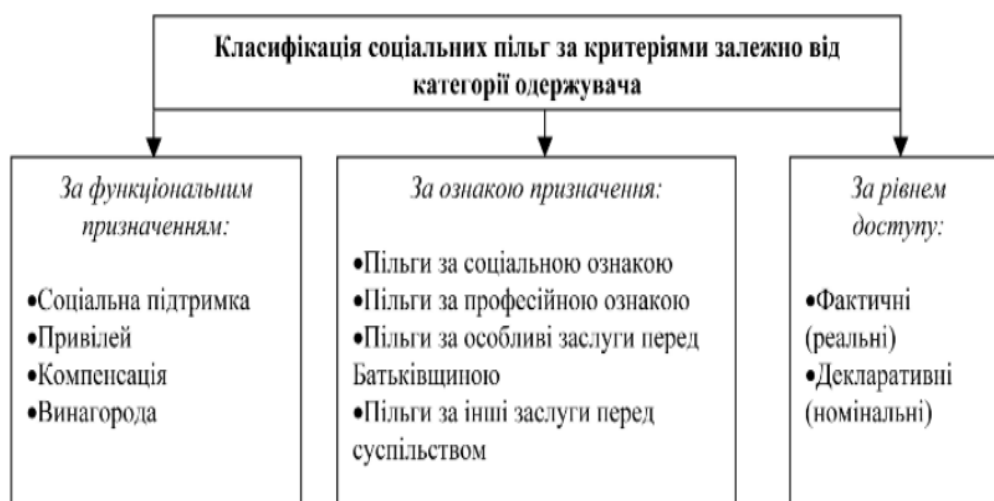


Рис. 2.5. Класифікація соціальних пільг за критеріями, які залежать від категорії одержувача

Примітка. Складено автором.

Такий спосіб класифікації дозволяє віднести конкретний вид соціальної пільги до відповідної групи залежно від того, хто є користувачем цієї пільги. Наприклад, пільга на безоплатне санаторно-курортне лікування чи першочергове забезпечення житлом для народного депутата має фактичний характер, тоді як для більшості категорій пільговиків – тільки декларативний. Безоплатне користування деякими видами транспорту для інвалідів є пільгою за соціальною ознакою, для учасників війни – за заслуги, для суддів – за професійною ознакою. Так само, залежно від одержувача, одна і та ж соціальна пільга за функціональним призначенням може мати форму підтримки, привілею, компенсації чи винагороди.

Таким чином, враховуючи суперечності пріоритетів соціальної політики та обмеженості бюджетних ресурсів, можна зробити висновки в контексті двох векторів: щодо диференціації категорій пільговиків, а також щодо безпосередньої класифікації соціальних пільг. На наш погляд, у процесі модернізації системи соціальних пільг в Україні головним критерієм диференціації пільговиків має бути необхідність. Пільги слід вважати формою соціальної підтримки, а при визначенні кола людей, які її потребують, потрібно звернутися до європейського досвіду та співвіднести умови, що дають право на пільги, із тими соціальними ризиками, які викладені в Європейській системі інтегрованої статистики соціального захисту (ESSPROS) [61].

Наприклад, ветерани праці, які мають трудові заслуги перед державою, одночасно потрапляють під ризик похилого віку; частина людей, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, які справді отримали її вплив, потрапляють під соціальний ризик "хвороби" або "інвалідності"; мешканці гірських районів мають ризик "безробіття". Таким чином, лише ті особи залишатимуться в колі пільговиків, які зазнали впливу соціального ризику у своєму житті і дійсно потребують державної підтримки. Що стосується осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною та інші послуги для суспільства, знак їх відмінності та вдячності від держави

повинен виражатися не у формі соціальної підтримки у вигляді пільг, а у вигляді реальної щомісячної матеріальної винагороди. Отже, на наш погляд, до пільгових категорій населення слід віднести лише тих осіб, для яких соціальні виплати мають форму виключно соціальної підтримки у зв'язку з потребою, спровокованою настанням соціального ризику. Що стосується класифікації соціальних виплат безпосередньо, то дослідження показує, що вони надаються у разі соціальної незахищеності, професійної діяльності, статусу, спеціальних заслуг перед Батьківщиною та інших послуг суспільству. Як результат, соціальні пільги можуть функціонувати як соціальна підтримка, пільга, компенсація чи винагорода. Ця ситуація спровокована внутрішніми проблемами в економіці, які слід вирішувати шляхом її структурних перетворень, а не забезпечувати численні пільги. Сучасна організація системи соціальних пільг суперечить первинному їх змісту, оскільки по суті вона повинна виконувати виключно функцію соціальної підтримки.

2.2. Аналіз фактичного стану надання пільг в Україні та Хмельницькій області

Інвентаризація системи пільг, проведена Міністерством праці та соціальної політики, показала, що права на пільги в Україні визначаються 57 законодавчими та іншими нормативно-правовими актами [31]. З них права громадян на пільги та компенсації на професійній основі регулюються 22 законами, указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Відповідні пільги громадянам за соціальними ознаками надаються на підставі 35 нормативно-правових актів. Така розвинена система пільг була результатом спроб держави на початку 90-х захистити найменш захищені верстви населення і тим самим запобігти різкому падінню рівня їх життя.

Серед населення широко поширена думка, що пільги забезпечують соціальний захист лише ветеранам війни та праці, а також громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської аварії. Але це не так. Майже третина населення України охоплена різними видами пільг, компенсацій та соціальних гарантій.

За даними Департаменту соціального захисту населення Хмельницької обласної державної адміністрації на 01 січня 2018 р. державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям нараховано на суму 394,0 млн. грн. У грудні 2017 р. цей вид допомоги одержували 10 993 сім'ї, у тому числі 3 920 багатодітних сімей, середній розмір допомоги у малозабезпечених багатодітних сім'ях становив 3635,1 грн.

Відповідно до постанови КМУ від 22.02.06 № 189 «Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме» [40], у грудні 2017 р. допомогу одержували 1474 особи, було нараховано допомоги за рік на суму 14962,8 тис. грн.

У 2017 р. нараховано субсидій на оплату житлово-комунальних послуг на суму 2824,6 млн. грн. Перераховано організаціям, що надають житлово-комунальні послуги на суму 2752,8 млн. грн. Заборгованість становила 1035,3 млн. грн. На 01 січня 2018 р. користувалися субсидією на оплату житлово-комунальних послуг 267 422 сім'ї. Було призначено субсидій готівкою для придбання скрапленого газу та твердого палива 33 344 сім'ям на суму 90,6 млн. грн. Заборгованість становила 14,8 млн. грн.

Станом на 01 січня 2019 р. у Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги, на обліку перебувало 283,8 тис. осіб. За даними структурних підрозділів з питань соціального захисту населення райдержадміністрацій та міськвиконкомів за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг місцевими бюджетами на 2018 р. передбачалося 321,0 млн. грн. Протягом 2018 р. нараховано пільг на

загальну суму 264,0 млн. грн. Для надання пільг населенню одержано з державного бюджету субвенцію у сумі 312,1 млн. грн. Зазначеними коштами погашено заборгованість 2017 р. у сумі 82,2 млн. грн. та профінансовано нарахування 2018 р. на суму 230,0 млн. грн. Заборгованість становила 34,1 млн. грн.

Станом на 01 січня 2020 р. у Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги, на обліку перебуває 274,3 тис. осіб, які проживають у Хмельницькій області. Протягом січня-вересня 2019 р. по області нараховано пільг на загальну суму 259,1 млн. грн., з якої: пільги на оплату житлово-комунальних послуг склали 245,4 млн. грн., пільги на придбання твердого палива та скрапленого газу – 13,7 млн. грн. Протягом жовтня-грудня 2019 р. по області нараховано пільг у грошовій безготівковій формі на суму 123,6 млн. грн., та у грошовій готівковій формі – на суму 10,4 млн. грн. Таким чином загальна сума нарахованих пільг за 2019 р. склала 393,1 млн. грн.

Таким чином, у Хмельницькій області за останні 2 роки на 3,3 % зменшилася чисельність осіб, які перебувають на обліку в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги, а сума нарахованих пільг збільшилася на 49 %, тобто у 1,5 рази.

За статистикою, 21% національного ВВП витрачається на державні соціальні програми. Судячи з цього, в Україні бідних людей не мало б бути. Насправді ми бачимо щось зовсім інше. Цю ситуацію можна пояснити тим, що значну частину коштів отримують ті, хто потребує меншого захисту, тоді як справді бідні отримують лише незначну допомогу або взагалі не отримують її. Наприклад, у селі живе ветеран війни, який щомісяця використовує електроенергію за 100,0 гривень. У місті - в розкішній квартирі, суддя Конституційного суду, який платить 3500,0 грн. за комунальні послуги. Обидва мають знижку 50 %, але пільги для ветерана з мінімальною пенсією складають 50 грн, для судді, який отримує в десятки разів більше - 1750 грн.

Значна кількість пільг надається на професійній основі, що лише посилює соціальну напругу (чим учитель чи лікар у селі кращий за бухгалтера? Чому дитина сирота токара гірша від дитини загиблого шахтаря?).

Ідеологія реформування системи надання пільг, над якою зараз працює Уряд, передбачає поступовий відхід від надання пільг за професійний статус та перехід до цільового спрямування. Люди, які працюють, повинні отримувати гідну заробітну плату. А переваги мають лише ті бідні, хто має великі заслуги перед Батьківщиною, учасники та інваліди війни, «чорнобильці» та люди, які непрацездатні, зокрема інваліди.

Аналізуючи існуючу систему пільг, можна зазначити, що сьогодні вона вирішує дві принципово різні задачі: надання пільг певним категоріям населення та підтримка соціально незахищених верств населення.

Пільги відрізняються за вартістю та соціальною структурою, класифікуються за частотою їх надання (одноразові та щомісячні), ступенем персоніфікації (особисті та сімейні) та спрямованості (категорії населення). Законодавчо задекларована вигода вважається доступною, а реалізована - фактичною. Одноразові пільги в Україні надаються певним категоріям населення на капітальний ремонт приміщень, встановлення телефону та отримання автомобіля.

Багаторазові пільги - за оплату житлово-комунальних послуг, телефон, пальне, санаторно-курортне лікування, ліки, протези, проїзд та компенсацію за невикористане право на пільгове санаторно-курортне лікування. Особа може користуватися одноразовою пільгою лише один раз протягом тривалого періоду часу, багаторазовою пільгою - регулярно, незалежно від періоду та кількості випадків використання.

Серед численних пільг переважають вигоди для однієї особи, є ті, що мають індивідуальний характер. Це подорожі транспортом, оздоровлення, протезування та придбання ліків. Інші члени сім'ї не мають права на ці пільги. Пільги, які автоматично поширюються на всіх членів родини

пільговика, - це сімейні пільги (на оплату житлово-комунальних послуг та телефонні платежі).

Майже кожен отримувач соціальних пільг має статус пенсіонера за віком (80 %), кожен третій - дитина війни. Примітний той факт, що найбільш вразливі групи населення, які, безсумнівно, потребують додаткової допомоги з боку держави, становлять незначний відсоток населення, що має право на пільги (ветерани війни становлять 19 % від загальної кількості пільговиків у регіоні) .

Велику групу складають отримувачі пільг за службою, а також ветерани праці. Вид пільг на професійній основі призначений для заохочення працівників складних та соціально значущих професій, а також для залучення працівників у сільську місцевість. До бенефіціарів на професійній основі належать судді, прокурори, військовослужбовці, працівники поліції, персонал пожежної охорони, персонал служби безпеки, сільські вчителі, медичні працівники, працівники сільської культури, сільських бібліотек, спеціалісти із захисту рослин, ветерани військової служби, ветерани органів внутрішніх справ, гірники.

Існуюча система надання пільг не забезпечує рівного доступу до них для всіх, хто має на них право згідно з чинним законодавством, порушує принцип соціальної справедливості. Співвідношення існуючих пільг та обсягу їх фактичного надання свідчить про те, що насправді виплатами користується трохи більше 50 % від загальної кількості громадян, що мають право на пільги.

Доступ до пільг вкрай нерівномірний. Таким чином, частка міських сімей, які користуються пільгами на проїзд, втричі перевищує аналогічний показник для сільського населення (12% та 30%). Крім того, середня сума компенсації за знижену вартість проїзду в містах у кілька разів вища, ніж у сільській місцевості.

Неповне фінансування державою соціальних зобов'язань здійснюється через їх завищений обсяг. За різними оцінками, вартість заявлених пільг на

рік становить 120-140 млрд грн. на рік (половина державного бюджету), що в кілька разів перевищує обсяг бюджетних коштів, виділених на ці цілі. Насправді лише частина цих виплат фактично фінансується з бюджету.

Окремою проблемою при аналізі ефективності діючої системи надання пільг є відношення задекларованих виплат до їх фактичного надання, оскільки менше половини осіб, які мають право на певні виплати, насправді їх не використовують. Це повною мірою стосується пільг на оплату путівок, протезування та частково на придбання ліків та проїзд у міжміському транспорті.

Масове поширення права на пільги призвело до включення до групи пільговиків категорій населення, які через своє матеріальне становище використовують пільги як привілеї. Такий стан справ викликає негативне ставлення до пільг не лише серед населення, яке не допущене до пільг, а й серед безпосередніх користувачів пільгами.

Сьогодні це питання є дуже актуальним, і механізми його вирішення передбачають перегляд процедури надання пільг тим, хто працює, отримуючи високу заробітну плату. Противники цього підходу зазначають, що законодавство інших країн, крім оплати праці, скажімо, військових, передбачає надання пільг. Але в цих країнах відповідній галузі відшкодовуються збитки, які вона може мати через це, оскільки як вартість, так і розмір використання пільг чітко визначені. У нашій країні збитки галузі не відшкодовуються, і ніхто не бере до уваги вартість наданих пільг.

Одержувачі пільг, яким вони були надані на роботі чи за професійною ознакою, можуть сплачувати без урахування пільг за отримані послуги. Заощаджені кошти повинні бути спрямовані на допомогу тим, хто цього дійсно потребує, тобто найбільш вразливим категоріям населення.

Натуральна форма надання пільг за спожиті послуги особам, які мають право на пільги на професійній основі, повинна бути компенсована збільшенням розміру грошового забезпечення та введенням інших готівкових

платежів, а також набором організаційних, правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту цих категорій громадян.

Отже, головним фактором у процесі заміни пільг, на які, згідно із законодавством України, певні категорії працівників мають право відповідно до їх службових (професійних) підстав, є заробітна плата.

Проблеми соціального захисту найменш захищених громадян дуже глибокі в нашій країні. Донедавна вважалося, що ці проблеми вирішаться самі собою, коли почнеться фаза економічного зростання. Але насправді затягування їх вирішення лише ускладнює ситуацію. Нам потрібні нові підходи, які б впорядкували існуючу в Україні систему пільг, компенсацій та гарантій.

Наміри держави впорядкувати пільги почалися у 2002 р., коли в управліннях праці та соціального захисту населення було створено відділи персоніфікованого обліку пільгових категорій громадян та відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 4 березня 2002 року №256 було створено Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги.

З 2006 р. до ЄДАРП вноситься нова категорія пільговиків – діти війни, а також розпочинається внесення пільговиків за професійною ознакою бюджетникам та силовикам. У 2008-2009 рр. ситуація щодо кількості пільговиків стабілізується, а з 2010 р. набувають право на пільги багатодітні сім'ї та діти з багатодітних сімей, що веде до збільшення кількості пільговиків в області.

Варто також приділити особливу увагу пільгам учасникам АТО. Ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [45] поряд з іншими, до учасників бойових дій належать: військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур,

осіб рядового, начальницького складу, військовослужбовців, працівників Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції (далі – АТО), забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО у період її проведення; та особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО у період її проведення, за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів.

Ст. 12 Закону до пільг, які надаються вказаним категоріям громадян, поряд з іншими, належать: першочергове забезпечення житловою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, та першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, першочерговий ремонт житлових будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом. Учасники бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво під час участі в бойових діях чи при виконанні обов'язків військової служби, забезпечуються житловою площею, у тому числі за рахунок житлової площі, що передається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями у розпорядження місцевих рад та державних адміністрацій, – протягом двох років з дня взяття на квартирний облік; одержання позики на будівництво, реконструкцію або

капітальний ремонт житлових будинків і подвірних будівель, приєднання їх до інженерних мереж, комунікацій, а також позики на будівництво або придбання дачних будинків і благоустрій садових ділянок з погашенням її протягом 10 років, починаючи з п'ятого року після закінчення будівництва. Ці позики надаються у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України; першочергове право на вступ до житлово-будівельних (житлових) кооперативів, кооперативів по будівництву та експлуатації колективних гаражів, стоянок для транспортних засобів та їх технічне обслуговування, до садівницьких товариств, на придбання матеріалів для індивідуального будівництва і садових будинків; першочергове обслуговування підприємствами, установами та організаціями служби побуту, громадського харчування, житлово-комунального господарства, міжміського транспорту; 75 % знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 кв. м загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 кв. м на сім'ю) (п. 4 ч. 1 ст. 12); 75 % плати за користування комунальними послугами (газом, електроенергією та іншими послугами) та скрапленим балонним газом для побутових потреб в межах середніх норм споживання; площа житла, на яку надається знижка, при розрахунках плати за опалення становить 21 кв. м опалювальної площі на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 кв. м на сім'ю.

Для сімей з лише непрацездатних осіб, надається 75 % знижка за користування газом для опалювання житла на подвійний розмір нормативної опалювальної площі (42 кв. м на кожну особу, яка має право на знижку плати, та 21 кв. м на сім'ю) (п. 5 ч. 1 ст. 12); 75 % знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню, для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення (п. 6 ч. 1 ст. 12).

Пільги щодо плати за житло, комунальні послуги та паливо, передбачені пп. 4-6 цієї статті, надаються учасникам бойових дій та членам їх сімей, що проживають разом з ними, незалежно від виду житла чи форми власності на нього. Площа житла, на яку нараховується 75 % знижка плати, передбачена пп. 4 і 5 ч. 1 ст.12 цього Закону, визначається в максимально можливому розмірі в межах загальної площі житлового приміщення (будинку) згідно з нормами користування (споживання), встановленими цими пунктами, незалежно від наявності в складі сім'ї осіб, які не мають права на знижку плати. Якщо в складі сім'ї є особи, які мають право на знижку плати в розмірі, меншому ніж 75 %, спочатку обчислюється в максимально можливому розмірі 75 % відповідна знижка плати.

Найпоширенішим видом пільг, серед тих, які отримує населення України, є пільга на проїзд у міському і приміському транспорті. Майже кожна третя особа в Україні має право на пільговий проїзд, але фактично користується цим правом не більше 30% пільговиків. Найбільшою проблемою в цьому виді пільг є: відсутність норми на транспортні послуги для пільговика, а також відсутність відповідної нормативної бази. Тому із року в рік існує проблема щодо надання та фінансування пільг на перевезення громадян.

Іншою проблемою залишається відсутність на державному рівні порядку встановлення обсягів компенсаційних виплат перевізникам за пільговий проїзд окремих категорій громадян та порядку проведення цих виплат, що ускладнює визначення реальної потреби в коштах на компенсаційні виплати як на стадії планування, так і у ході виконання місцевих бюджетів при здійсненні видатків на зазначені цілі.

Крім того, пільги на проїзд є декларованими, а не адресними, оскільки більшість пільговиків позбавлена можливості скористатись своїм правом на цю пільгу (відсутність транспортного сполучення у сільській місцевості, стан здоров'я пільговика).

Підводячи підсумок, можна оцінити ефективність та соціальну справедливість існуючої системи пільг, доцільність заміни її адресною грошовою допомогою:

1. Нинішня система пільг формувалася стихійно, соціальні програми здебільшого не узгоджуються між собою, відбувається їх дублювання, постійно не вистачає фінансових ресурсів для надання пільг.

2. Надмірне розширення кола одержувачів пільг знецінює ідею надання їх тим категоріям населення, які мають найбільші заслуги в суспільстві.

3. Система пільг збільшує соціальну несправедливість у суспільстві - найбільш вразливі верстви населення були менш охоплені наявними пільгами, ніж багаті.

4. Фактична можливість користуватися своїм правом на пільгу частіше виявляється серед небідного населення, а для певних видів пільг (для санаторно-курортного лікування, подорожей у міжміському транспорті тощо) найменш захищені верстви населення становлять майже повністю позбавлені можливості реалізувати своє право.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ В УКРАЇНІ

3.1. Сучасні підходи до реформування системи пільг в Україні

Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Група Світового банку) погодився надати уряду України позику у розмірі 300 мільйонів доларів на реалізацію проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України". Метою проекту є поліпшення роботи системи соціальної допомоги та соціальних послуг в Україні для малозабезпечених сімей, що має бути досягнуто шляхом:

- розширення програми державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям для покращення доступу незаможних громадян до цієї програми;

- підтримка заходів, спрямованих на підвищення ефективності адміністрування соціальних виплат та послуг шляхом: підвищення ефективності роботи шляхом запровадження системи управління інформацією; вдосконалення державного контролю за дотриманням законодавства при наданні соціальної підтримки; інтеграції даних про платежі та послуги в єдину систему управління інформацією, яка охопить усі місцеві органи влади та установи соціальної сфери;

- поширення сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також соціальної підтримки сімей з дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах, з метою запобігання влаштуванню дітей до інтернатів, запобігання соціальному сирітству та покращенню якості соціальних послуг, впровадження альтернативних форм догляду за дітьми та догляду за дітьми з інвалідністю.

Проект сприятиме здійсненню соціальних реформ, спрямованих на зменшення бідності та підвищення соціального захисту найбільш соціально

вразливих груп населення. Реалізація проекту передбачає розвиток інформаційно-комунікаційних технологій у сфері соціального захисту населення.

Зараз Міністерство соціальної політики готує проект Закону України "Про забезпечення державного контролю у сфері соціальної підтримки"; проект постанови Кабінету Міністрів України "Про реалізацію пілотного проекту із залучення до роботи непрацюючих працездатних членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб"; дослідження діяльності дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей тощо. Міністерство соціальної політики працює над переглядом старої системи [31]. Як результат, обидві системи будуть об'єднані в єдину базу даних, враховуючи всі пільги, компенсації, субсидії, соціальні виплати, доходи, майно тощо.

Реформа соціальних виплат повинна базуватися на трьох принципах:

- 1) ефективність;
- 2) адресність;
- 3) монетизація.

На першому етапі впровадження слід виключити всі неефективні вигоди (їх точна кількість досі невідома). Після усунення неефективних пільг уряд планує перейти до цільової допомоги та монетизованих пільг. Монетизація пільг означає, що замість безкоштовних або дешевих послуг бенефіціари отримують гроші від держави, за допомогою яких вони будуть платити за ці послуги на загальних підставах. Ідея тотальної монетизації пільг була передана Україні з країн Європейського Союзу та США.

За різними оцінками, для забезпечення всіх існуючих пільг державі потрібно від 180 до 500 млрд грн. При цьому від 17 млрд до 25 млрд грн. державної допомоги призначається людям, які не належать до бідних та не можуть претендувати на пільги. Але для цього, з одного боку, потрібно буде промоніторити за рівнем доходів людей, які претендують на пільги, а з

іншого – об'єднати всі види допомоги в одну програму соціального захисту зі створенням єдиної бази даних одержувачів.

Важливою проблемою соціальної політики в Україні є те, що точна кількість пільговиків невідома. Одна людина може отримувати пільги за кількома законами та проходити через різні реєстри. У нашій країні вже зроблено перші кроки щодо впровадження реформи монетизації пільг. Львівська область оголосила себе реалізатором пілотного проекту з монетизації пільг. Але справжнім першопрохідцем монетизації пільг стала Волинська область, де ще в жовтні 2010 року всі пільги при оплаті електроенергії були монетизовані. Експеримент можна вважати успішним, заборгованості з оплати електроенергії немає. Люди, які отримують монетизовані пільги - гроші на оплату електроенергії - стали більш економними, оскільки сума грошової компенсації виплачується повністю, незалежно від фактичного споживання електроенергії. Недоліком було те, що експеримент проводився на сервісі, яким користуються всі. Тому, наприклад, людина, яка є одночасно і інвалідом, і жертвою Чорнобиля, має однакові переваги в обох категоріях.

Понад 12 мільйонів українців претендують на безкоштовний проїзд. Однак не всі користуються цим правом однаково. Пенсіонер, який живе в селі, користується громадським транспортом набагато рідше, ніж пенсіонер з міста. Або в одному населеному пункті громадський транспорт курсує набагато частіше, ніж в іншому, відповідно, більша кількість пільговиків зможе скористатися послугою. У цьому випадку виникає багато суперечливих питань, на які потрібно відповісти, щоб провести ефективну реформу монетизації пільг в Україні.

Виходячи з цього, ми вважаємо, що зараз необхідно провести аудит усієї системи існуючих пільг, соціальних та компенсаційних виплат, в т.ч. переглянути перелік критеріїв та підстав, на підставі яких держава надає право громадянам на соціальний захист. Такий перелік повинен відповідати

конституційним гарантіям та зобов'язанням України щодо забезпечення та реалізації соціальних прав людини.

Доцільно диференціювати державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення за віком. Така диференціація повинна забезпечити впровадження нових підходів до визначення форм соціального захисту та методів соціальної роботи з певними демографічними групами - насамперед, молоддю та громадянами середнього віку - при збереженні традиційних підходів у роботі з громадянами похилого віку. У рамках одного закону слід встановити вичерпний перелік підстав та критеріїв, що дають право на соціальний захист від держави, а також характеристики всіх форм та видів соціального захисту, які держава гарантує різним соціальним групам та категоріям населення. Основою формування такого переліку повинні бути конституційні гарантії соціальних прав людини, міжнародні зобов'язання України, а також законодавчо визначені пріоритети соціального розвитку держави.

Законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення має узгоджуватися із бюджетним законодавством як у підходах і механізмах, так і в основних процедурах: запровадження нових форм і видів соціального захисту повинне здійснюватися разом із прийняттям рішень про виділення необхідного фінансування, визначенням його обсягу і джерел. Разом із делегуванням повноважень щодо надання пільг, призначення і здійснення соціальних виплат та організації надання соціальних послуг, органам місцевого самоврядування слід надати більше повноважень у сфері визначення пріоритетів місцевого соціального розвитку, загального спрямування роботи місцевої інфраструктури соціального обслуговування населення, а також планування і розпорядження бюджетними ресурсами на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Призначення соціальних пільг, окрім встановлених Конституцією України соціальних гарантій, державного стимулювання у певних законодавчо визначених сферах, а також сприяння вирішенню деяких

актуальних соціальних проблем повинне проводитись з урахуванням доходів громадян (домогосподарств), які претендують на такі заходи соціального захисту.

Слід здійснити перегляд всієї системи пільг, соціальних та компенсаційних виплат, щоб виявити і скасувати ті з них, які є малоефективними, не діють чи втратили актуальність. Водночас потрібно покласти на системну основу (в т. ч. визначити джерела та механізми) фінансування тих заходів соціального захисту, які показали свою ефективність, але з певних причин фінансувалися недостатньо. Обсяг фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення, а також вартість пільг і соціальних послуг, як і розмір соціальних та компенсаційних виплат, мають визначатись на основі реальних показників і розрахунків, а не залежно від фінансових можливостей держави.

Державна система обліку соціально незахищеного населення повинна включати не тільки загальну калькуляцію їх кількості за окремими групами, а й елементи вивчення їх потреб. Так, доречно було б включити до відповідних форм державного реєстру графі, у яких відображати інформацію про підстави включення особи до реєстру, матеріальне становище та основні потреби такої особи, а також перелік наданих їй пільг та призначених соціальних виплат.

Таким чином, вбачаємо такі етапи реформування системи соціальних пільг в Україні:

1. Збір та аналіз даних про пільговиків, яким буде нараховуватись адресна грошова допомога.
2. Підготовка відповідних змін до Державного бюджету та Бюджетного кодексу.
3. Підготовка інформаційної кампанії та формування суспільної думки.
4. Впровадження змін до Державного бюджету та Бюджетного Кодексу.

5. Проведення масштабної інформаційної кампанії та роз'яснювальної роботи серед населення.

6. Підготовка місцевої влади до запровадження адресної грошової допомоги.

7. Моніторинг та оцінка результативності адресної грошової допомоги.

Сторони, які мають взяти участь у впровадженні нової системи надання соціальної допомоги:

1. Органи публічного управління України, а також інші організації державної та приватної форм власності, які беруть участь у наданні коштів чи послуг пільговим категоріям населення.

2. Міністерство соціальної політики, а також регіональні департаменти соціального захисту населення.

3. Міністерство інфраструктури України, а також організації державної, комунальної та приватної власності, які надають транспортні послуги і послуги зв'язку.

4. Міністерства розвитку громад та територій, регіональні департаменти з питань житлово-комунального та паливно-енергетичного забезпечення населення.

5. Міністерство освіти і науки та Міністерство охорони здоров'я, а також місцеві департаменти освіти і науки, охорони здоров'я, аптечні установи державної, комунальної та приватної власності.

6. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, а також підприємства торгівлі державної, комунальної та приватної власності.

7. Міністерство фінансів, Національний банк України та управління державних та приватних комерційних банків.

Таким чином, вважаємо за доцільне надати такі пропозиції щодо реформування системи пільг в Україні:

— децентралізація – делегування повноважень з приводу встановлення, регулювання і фінансування пільг місцевим бюджетам;

- врегулювання відносин між державним та місцевими бюджетами щодо відповідальності за деякі пільги;
- врегулювання пільг єдиним законодавчим актом;
- впровадження електронних систем оплати проїзду та соціальних карток;
- розробка та запровадження системи моніторингу та обліку спожитих пільг.

3.2. Зарубіжний досвід монетизації пільг і напрями його впровадження в Україні

Багато розвинених країн вирішили проблему надання та обліку різних соціальних послуг шляхом впровадження соціальних електронних карток (SEC). SEC отримали широке визнання як засіб забезпечення, обліку та контролю за наданням пільг певним категоріям населення. Такі картки мають форму традиційних кредитних карток або посвідчень особи і забезпечують можливість безконтактної оплати спожитих послуг, ідентифікації власника та посвідчення права на отримання певного виду пільги. Завдяки мікропроцесорній системі, вбудованій у картку, вони здатні, наприклад, обмежити перелік товарів, які можна придбати безкоштовно або зі знижкою, адже постачальники соціальної допомоги прагнуть не лише забезпечити її надання лише тим, хто має на неї право, а й забезпечити витрачання допомоги за призначенням, тобто виключно на придбання товарів та послуг основної необхідності.

Ось кілька прикладів найбільш успішного використання карт у різних країнах світу:

- картки з магнітною стрічкою - використовуються лише для запису та збереження певної інформації. Читання відбувається більше трьох секунд, перезапис інформації на картці не застосовується, оскільки вона

технологічно складна. Такі картки використовуються в основному як банківські картки, а також як тимчасові проїзні документи;

- оптичні картки - дозволяють переписувати інформацію за допомогою лазерного пристрою, але не можуть зберегти значний обсяг інформації. Використовуються переважно як дисконтні картки;

- смарт-карти - цим терміном позначаються карти пам'яті та мікропроцесорні карти. Карти пам'яті можуть записувати і зберігати велику кількість різної інформації, але вони не здатні обробляти інформацію. Мікропроцесорні картки оснащені як мікромодулями з пам'яттю, так і мікропроцесором, що дозволяє записувати, обробляти та зберігати дані в енергонезалежній фізично захищеній області пам'яті. Смарт-картки можуть бути у формі контактних, безконтактних та гібридних карток.

Наявність дуже значних обсягів пам'яті (до декількох десятків МБ) дозволяє накопичувати дані про кожного користувача картки типу "кредитна історія". Виплата соціальної допомоги за допомогою пластикових платіжних карток є світовою тенденцією. Застосовуючи банківські платіжні картки для надання соціальної допомоги, держава може бути впевнена, що допомога надається людині правильно. Розрахунки проводяться за стандартною технологією, яка передбачає використання персональних ідентифікаційних номерів (ПІН-кодів) для реєстрації картки та визначення того, чи користується картою її власник. Звичайно, система захисту інформації таких карток не повністю виключає можливість шахрайства та зловживань у системі соціальної допомоги, але в будь-якому випадку картки допомагають спрямувати перерахування державних коштів на певних одержувачів.

Зазвичай широкомасштабне впровадження пластикових (платіжних) карток здійснюється у співпраці з операторами карткових платіжних систем. Наприклад, Visa допомагає виплачувати соціальну допомогу у Філіппінах, Мексиці, Бразилії, Коста-Ріці та Домініканській Республіці, де 800 000 людей отримують допомогу на спеціальних картках солідарності для придбання продуктів харчування, палива та навіть плати за навчання в школі. Система

оплати карткою MasterCard використовується в системі соціальної допомоги в Польщі та Перу.

У більшості країн система соціальної допомоги базується на принципі, згідно з яким соціальна допомога повинна надаватися для задоволення основних потреб людей, наприклад, на придбання необхідних продуктів харчування (молоко, хліб, сир) та / або оплату житлово-комунальних послуг послуги. Але, як виявилось, відстежити витрати одержувачів та забезпечити цільове використання виплачених їм коштів в умовах існуючих в більшості країн систем соціальної допомоги надзвичайно складно. Крім того, у багатьох країнах існує "чорний" ринок, де можна перетворити соціальну допомогу, що надається в безготівковій формі, в готівкову, наприклад, продати талони на харчування, а Міністерство соціальної політики України планує усунути неефективні пільги а монетизувати решту, роблячи всю соціальну допомогу виключно цільовою.

Картки SuperGold видаються безкоштовно всім громадянам Нової Зеландії віком від 65 років, а також тим, хто отримує пенсію за віком або військову пенсію. У 2007 році картки SuperGold були введені, щоб надати своїм власникам доступ до багатьох знижок та пільгових послуг, що надаються державними та місцевими органами влади. З 1 жовтня 2008 року всі власники карток SuperGold мають право на безкоштовний громадський транспорт, такий як автобуси, місцеві залізничні та поромні послуги. Власники карток не повинні пред'являти посвідчення особи.

Подібна програма існує в Австралії, сусідній з Новою Зеландією. Цікавою особливістю австралійської програми є розмежування за видами транспорту та днем тижня. Картки надаються всім громадянам відповідних категорій (віком від 65 років, пенсіонерам тощо). Власники SEC мають право на безкоштовний проїзд трамваем та міськими поїздами, а також міськими автобусами з основних обласних центрів у неділю. Крім того, власники карток мають право на знижки на проїзд у міжміських поїздах та автобусах у будь-який час.

Монетизація пільг означає, що замість безкоштовних або дешевих послуг пільговики отримуватимуть гроші від держави, за допомогою яких вони будуть платити за ці послуги на загальних підставах. Відсутність реєстрації безкоштовного проїзду та належного електронного реєстру пільговиків є широко розповсюдженою та загальновизнаною проблемою. Така реєстрація відсутня, наприклад, в Англії, де в квітні 2008 року 11 мільйонам людей, старших 60 років та інвалідам були видані спеціальні посвідчення, що дають право на безкоштовний проїзд автобусом по всій країні в непікові години. Раніше право на пільги на проїзд діяло лише на території місцевої влади за місцем проживання. Центральний уряд надав місцевим радам додаткові 212 мільйонів фунтів стерлінгів на рік для фінансування системи знижок на проїзд. Водночас місцева влада зобов'язана компенсувати автобусним компаніям витрати на перевезення пільгових пасажирів. Як результат, регіони країни, де є багато пенсіонерів - приморські курорти, туристичні та торгові центри - отримали недостатньо коштів для покриття витрат на пільги. Станом на весну 2010 року електронні картки використовувались для оплати проїзду в автобусах лише в межах Лондона. В інших регіонах країни продовжують використовувати паперові проїзні документи. В рамках програми «Транспорт для Лондона» (ТдЛ) місцева влада запровадила універсальний електронний квиток для оплати проїзду різними видами транспорту в Лондоні: метро, автобусом, трамваєм, деяким річковим транспортом та більшістю залізничних перевезень.

Перша картка, яку було випущено в липні 2003 р. була обмежено функціональною. Протягом часу, що минув, цей набір поступово розширився. Картка видається особам з тих категорій населення, які мають право пільгового проїзду в громадському транспорті (безоплатного чи зі знижкою). Це приклад технічного засобу, що дає можливість використовувати право пільгового проїзду на громадському транспорті громадянам, які зареєстровані у системі. Для різних категорій пасажирів (діти, підлітки, студенти, громадяни похилого віку, ветерани війни, певні

групи осіб із інвалідністю, безробітні та малозабезпечені громадяни) встановлено різні розміри знижок на оплату проїзду.

ТдЛ скористалася електронною базою даних пільгових пасажирів, створеною для підвищення безпеки та зручності пасажирів, та прийняла Кодекс поведінки на громадському транспорті, який є обов'язковим для всіх пасажирів. Порушники кодексу позбавлені права на безкоштовний або пільговий проїзд, наприклад, за асоціальну поведінку. Після запровадження карних заходів в системі електронних карток транспортні органи Лондона пішли ще далі, дозволивши громадянам повернути своє право на безкоштовний проїзд у громадському транспорті, беручи участь у громадських роботах. Ініціатива була розпочата в серпні 2009 р. З тих пір особи, яким було відмовлено в праві подорожувати безкоштовно через неправомірні дії, можуть повернути це право, добровільно працюючи в охоронних проектах поблизу Лондона.

У США існує кілька соціальних програм: Програма для жінок, немовлят, дітей (WIC). Сьогодні в рамках програми «Жінки, немовлята, діти» 8 700 000 користуються смарт-картками. У 2008 році Конгрес США виділив 6191000 доларів на реалізацію цього проекту. Ці кошти покривали витрати на управління, адміністрування, придбання необхідного обладнання, навчання та експлуатацію системи на всій території. Ця федеральна програма забезпечує вагітним, породіллям та жінкам, що годують груддю, немовлятам та дітям віком до п'яти років: продовольчу допомогу, безкоштовне харчування та направлення до медичних працівників та соціальних служб. Допомога за програмою оцінюється не у грошовому вираженні, а як набір продовольчих товарів певного обсягу, відсортованих за категоріями та підкатегоріями. Центральна база даних реєструє бенефіціарів та товари, які вони придбали. При покупці смарт-картка отримувача соціальної допомоги зчитується на терміналі, встановленому в магазині, інформацію про придбаний товар, яка передається в центральну базу даних, а після перевірки надається дозвіл або заборона на здійснення покупки, а також запис власника

смарт-карти в базі даних оновлюється. Поки що бенефіціари можуть придбати певні продукти харчування лише в обмеженій кількості за допомогою смарт-карт.

Сьогодні електронна система виставлення рахунків за програмою «Жінки, немовлята, діти» запроваджена у п'яти штатах (Нью-Мексико, Невада, Техас, Вайомінг, Мічиган). Більшість інших штатів використовують паперові ваучери та чеки. Кошти зараховуються на смарт-картки в медичних закладах. Успішне впровадження смарт-карток за програмою «Жінки, немовлята, діти» стало можливим завдяки участі у проєкті великих торгових мереж, які також отримують вигоду від використання смарт-карт. Оскільки облік інформації про товари, що продаються власникам смарт-карток, здійснюється в електронному вигляді, розрахунки з магазинами за продані товари здійснюються з мінімальними затримками.

Вся процедура отримання коштів з державного бюджету значно спрощена. Кошти перераховуються негайно, а адміністративні обов'язки менш обтяжливі. Малозабезпеченим сім'ям надається тимчасова грошова допомога на придбання певних груп товарів, зокрема продуктів харчування, а також талонів на харчування. Впровадження платіжних карток у систему соціальної допомоги дало змогу економити значні обсяги бюджетних коштів. У минулому найбільша ефективність спостерігалася на етапі виплати коштів, що здійснювався за допомогою банківських чеків, що видавалися отримувачам соціальної допомоги. Вартість переказу коштів на рахунок, пов'язаний з картою, близька до нуля, порівняно з вартістю випуску одного чека, 60 центів. Крім того, перехід на платіжні картки дозволив скоротити штат центрів підтримки отримувачів соціальної допомоги вдвічі через значне зменшення кількості запитів на втрачені чеки.

Після переходу на платіжні картки масштаби шахрайства та зловживань також зменшились. Для реалізації цих програм у США також була створена та застосовується окрема система електронних платежів. «Електронна система розрахунків» (ЕВТ) розробляється у співпраці з

операторами платіжних систем, державними установами та роздрібними продавцями, які беруть участь у проекті.

Що стосується монетизації інших пільг, то навіть в Америці, яка в принципі вважається країною, максимально наближеною до ліберальної, важко назвати сферу, в якій уряд США діє, як це пропонується в Україні. Прикладом монетизації пільг також є медичне страхування, але пільговики не отримують жодної суми грошей. Якщо людині потрібна медична допомога, і вона є серед пільговиків, то вона звертається до приватної лікарні, де їй надають послуги, виписують рахунок, і держава потім просто платить за це.

Таблиця 3.1. відображає досвід країн ЄС щодо монетизації надання транспортних послуг.

Розгляд міжнародного досвіду систем соціальної допомоги є корисним для реформування системи соціальної допомоги в Україні. Зрештою, аналіз такого досвіду дає змогу знайти конструктивні моменти та ефективні методи, які можна впровадити в сучасному українському суспільстві. На прикладі згаданих країн ми бачимо, що системи надання пільг різняться, єдиної системи не існує: в одній країні система монетизації пільг виявилася ефективною, в іншій змішаній системі, коли кожна пільга розглядається окремо і, відповідно, визначається, чи вона монетизується, чи подається в іншій формі.

Цілями запровадження адресної допомоги в Україні, зокрема введення в обіг соціальних електронних карток є:

1. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів та спрямування пільг тим особам, які їх фактично використовують.

2. Підвищення ефективності роботи державних та комунальних підприємств, що надають послуги пільговим категоріям громадян, та створення прозорої системи їх взаємодії з державними органами на основі обміну достовірною інформацією про фактичні обсяги наданих послуг.

3. Забезпечення принципу соціальної справедливості у наданні послуг пільговим категоріям громадян, забезпечення високої якості таких послуг шляхом створення єдиного механізму надання адресної соціальної допомоги.

Таблиця 3.1.

Надання транспортних пільг в країнах ЄС

Країна	Спосіб відшкодування	Облік	Отримувачі пільг
Польща	Компенсація з державного та місцевих бюджетів через Міністерство інфраструктури та розвитку	Під час оформлення квитка за пред'явленням документу, що посвідчує право на пільгу	— інваліди, пенсіонери, діти, військові, викладачі, студенти; — з 1 травня 2004 р. закон про соціальні пільги – 5% населення користується; — пільгу можна отримати при доході менше 125 дол. на місяць; — розмір пільг залежить від центральної та місцевої влади; — знижки на міський автобус залежать від мерій; — двічі на рік пільги при проїзді залізницею.
Болгарія	Компенсація за договором Відшкодування здійснюється на основі договору між державою в особі Мінтрансу та перевізником (на 5 років), щомісяця у повному обсязі	Під час оформлення квитка за пред'явленням документу, що посвідчує право на пільгу	Інваліди, ветерани війни, пенсіонери, діти від 7 до 10 років, студенти до 26 років.
Литва	Компенсація Цільовим призначенням з державного бюджету перевізнику через Міністерство сполучення у повному обсязі	Під час оформлення квитка за пред'явленням документу, що посвідчує право на пільгу. Облікові форми за групами пільговиків та маршрутами складаються щомісяця.	— 15 категорій (інваліди, учасники війни та члени їх сімей, пенсіонери, діти тощо); — скасовані пільги за професійною ознакою; — безкоштовний проїзд соціальним категоріям замінено на проїзд зі знижкою – 80, 50 % в залежності від категорії отримувача; — пільги у міському транспорті фінансуються місцевими органами влади; — державний бюджет фінансує пільги на міжміські перевезення.

Ми бачимо такі переваги переходу до системи монетизації пільг:

- грошовий платіж розраховується за нормою послуги, і бенефіціар оплачує її фактичне споживання;
- цільове надання пільг;

- рівний доступ до них для всіх пільговиків;
- прозорість використання бюджетних коштів.

Крім того, монетизація пільг покращить фінансовий стан підприємств, що надають пільгові послуги.

Підхід до заміни вигоди грошовою компенсацією повинен бути збалансованим, продуманим і ретельно підготовленим, щоб реалізувати принцип "не нашкодити". Реформа, яка торкнеться інтересів багатьох громадян, повинна бути перевірена та широко обговорена, щоб уникнути протестів.

Міжнародний досвід схиляє розробляти систему електронних карток. Автоматизовану систему надання пільг на основі використання електронної соціальної картки можна створити як географічно розподілену інформаційну систему, що діє на регіональному та місцевому рівнях. Альтернативним способом вирішення проблеми монетизації пільг називається є адекватне підвищення пенсій та зарплат.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено авторський погляд на розв'язання актуального наукового завдання у галузі публічного управління та адміністрування, яке полягає в обґрунтуванні перспектив реформування вітчизняної системи соціальних пільг на основі вивчення теоретичних та прикладних аспектів застосування цього елементу системи соціального захисту в Україні, а також зарубіжних країнах. За результатами дослідження встановлено:

1. Соціальний захист розглядається як категорія, що відображає сукупність відносин, які складаються в суспільстві з приводу виробництва, розподілу і перерозподілу суспільного продукту з метою забезпечення адекватної соціальної адаптації і інтеграції осіб, не здатних самотійно справитися з негативною дією соціальних ризиків. Система соціального захисту спрямована на: дотримання в першу чергу соціальних прав людини; забезпечення соціальних гарантій, гідного життя людини або окремих груп населення, задоволення потреб; підтримку доходів населення в особливих ситуаціях, створення умов самореалізації і т.д. Об'єктом соціального захисту є людина, зокрема її матеріальне або суспільне становище, незалежно від її статі, віку, національності і т. ін., а також різні групи і спільності (зокрема працюючі, самозайняті, населення і ін.)

2. Важливим засобом соціального захисту населення є соціальні пільги, спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. За змістом усі соціальні пільги поділяють на: житлово-комунальні; медико-реабілітаційні; транспортні; соціально-побутові; пенсійні; соціально-трудова.

3. Проведено класифікацію пільговиків за такими критеріями як соціальна незахищеність, професійна діяльність, приналежність до статусу наявність особливих заслуг перед Батьківщиною, наявність інших заслуг

перед суспільством. Також встановлено функції пільг для окремих категорій пільговиків: соціальна підтримка у зв'язку з нужденністю, додаток до основних джерел існування задля забезпечення достатнього життєвого рівня; привілей, компенсація за приналежність до відповідного статусу, винагорода за особливі заслуги, винагорода за інші заслуги.

4. Права на пільги в Україні визначені 57 законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. З них права громадян на пільги та компенсації за професійною ознакою регламентовані 22 законами, указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Відповідні пільги громадянам за соціальною ознакою надаються на підставі 35 нормативно-правових актів. Різноманітними видами пільг, компенсацій і соціальних гарантій охоплено майже третину населення України. Виявлено, що у Хмельницькій області за останні 2 роки на 3,3% зменшилася чисельність осіб, які перебувають на обліку в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги, а сума нарахованих пільг збільшилася на 49 %, тобто у 1,5 рази. Відповідно до статистичних даних 21 % національного ВВП витрачається на державні соціальні програми. Оцінюючи ефективність та соціальну справедливість діючої системи пільг дійшли висновку, що вона не є системною, існує дефіцит фінансових ресурсів для забезпечення пільг, надмірно розширене коло одержувачів пільг, а за окремими видами пільг (на санаторне лікування, проїзд у міжміському транспорті на ін.) найменш захищені верстви населення майже повністю позбавлені можливості скористатися своїм правом.

5. Наразі потрібно здійснити аудит всієї системи діючих пільг, зокрема переглянути перелік критеріїв та підстав їх надання; диференціацію державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення за віковою ознакою; узгодження законодавства у сфері соціального захисту із бюджетним законодавством (у підходах, механізмах, процедурах) та ін.

6. Системи надання пільг різняться: в одній країні ефективною виявилася система монетизації пільг, в іншій змішана система, коли кожна пільга розглядається окремо і відповідно визначається, чи цю пільгу монетизувати, чи подати у іншому вигляді. Багато розвинених країн вирішило проблеми надання та обліку різних соціальних послуг через впровадження соціальних електронних карток (СЕК). Основними цілями впровадження адресної допомоги, зокрема введення в обіг соціальних електронних карток в Україні, вбачаємо: 1. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів та спрямування пільг тим особам, які ними дійсно користуються; 2. Підвищення ефективності роботи державних та комунальних підприємств, які надають послуги пільговим категоріям громадян, і створення прозорої системи їх взаємодії з органами державного управління на основі обміну достовірною інформацією про реальні обсяги наданих послуг; 3. Забезпечення принципу соціальної справедливості при наданні послуг пільговим категоріям громадян, забезпечення високої якості таких послуг завдяки створенню єдиного уніфікованого механізму надання адресної соціальної допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андріїв В.М. Забезпечення пільгами як різновид соціальної функції держави: навч. посіб. / В.М. Андріїв, О.Л. Кучма, Л.М. Сіньова. – К.: 2017. – 524 с.
2. Андріїв В.М. Класифікація соціальних пільг / В.М. Андріїв // Соціальне право. – 2017. - № 2. - С. 91-99.
3. Андріїв В.М. Поняття, сутність та особливості правових пільг / В.М. Андріїв // Актуальні проблеми соціального права в Україні: збірник наукових праць / за ред. М.І. Іншина, В.І. Щербини, С.Я. Вавженчука; відпов.ред. І.С. Сахарук – Харків: "Юрайт", 2017. – 282 с. – С. 188-198.
4. Андріїв В.М. Поняття та сутність пільги як правової категорії / В.М. Андріїв // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2018. - С.7-11.
5. Бадовська І. Класифікація вихідних параметрів системи соціальних пільг у вимірі суперечностей соціальної політики та бюджетних можливостей держави / І. Бадовська // Україна. Аспекти праці. – 2013. - № 7. – С. 17-22.
6. Бадовська І.С. Актуальні напрями модернізації системи соціальних пільг в Україні / І.С. Бадовська // Наукові праці НДФІ. – 2016. - № 1 (74). – С. 150-158.
7. Берданова О. Шляхи вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання послуг соціального захисту / О. Берданова, Н. Гринчук // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 293–297.
8. Бідак В. Складові системи державного регулювання соціального розвитку і соціального захисту / В. Бідак // Україна: аспекти праці. – 2004. – № 1. – С. 35–41.
9. Бурлака О.С. Державні соціальні пільги в системі соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні / О.С. Бурлака // Наукові праці НУ ОЮА. – 2015. - № 16(45). – С. 410-417.

10. Вапнярчук Н.М. Пільга як одна з форм системи соціального забезпечення / Н.М. Вапнярчук // Право і суспільство. – 2015. - № 3. – Частина 3. – С. 97-101.
11. Гансова Е.А. Методологічні засади соціальної політики / Е.А. Гансова // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. – Вип. 12. – Одеса, 1997. – С. 84-91.
12. Гончаров С.М. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С.М. Гончарова / С.М. Гончаров, Н.Б. Кушнір. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 264 с.
13. Гурнак В.М. Проблеми пільгових перевезень та можливі шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / В. М. Гурнак, Л. М. Волинець // Економіка та управління на транспорті. - 2018. - Вип. 7. - С. 20–26. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eut_2018_7_5
14. Іншин М.І. Пільги для військових АТО / М.І. Іншин // Митна справа. – 2015. - № 4 (100). – Частина 2. – С. 246-250.
15. Кожен четвертий українець користується пільгами // Міністерство соціальної політики України: офіц. сайт. 13.12.2016. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/12107.html> (дата звернення: 23.03.2017).
16. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
17. Концепція вдосконалення законодавства у сфері надання пільг (з урахуванням пропозицій, що надійшли під час публічного обговорення) // <http://www.mlsp.gov.ua/>
18. Кравченко М. Основні підходи до реформування системи пільг в Україні / М. Кравченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3(6). – С. 155-164.
19. Кулачок-Тітова Л.В. Деякі питання державних пільг в Україні / Л.В. Кулачок-Тітова // Трудове законодавство: шляхи реформування: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 квіт. 2013 р.) / за

- заг. ред. К.Ю. Мельника; МВС України; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2013. С. 303–307.
20. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія / Г.С. Лопушняк. - Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 372 с.
 21. Лопушняк Г. Удосконалення класифікації соціальних пільг в Україні / Г. Лопушняк // Вісник ЛНАУ Економіка АПК. – 2011. – № 18. (1) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Chem_Biol/.../11_lgsbiu.pdf.
 22. Лукашевич М.П. Теорія і методи соціальної роботи : навч. посіб. / М.П. Лукашевич, І.І. Мигович. – 2-ге вид., допов. і випр. – К.: МАУП, 2003. – 168 с.
 23. Малярова Н.В. Социальная защита детства: концептуальный подход / Н.В. Малярова, М.И. Несмеянова // Социолог. исслед. – 1991. – № 4. – С. 79–83.
 24. Малько А.В. Льготы: политико-правовой анализ. Общественные науки и современность / А.В. Малько. – 1996. - № 3. – С. 47–55.
 25. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие. / А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2007. – 297 с.
 26. Миронова Т.К. Право и социальная защита / Т.К. Миронова. – М.: Права человека, 2006. – 336 с.
 27. Миськевич Т. Монетизація пільг на проїзд: прогресивний досвід та українські реалії [Електронний ресурс] / Т. Миськевич // Громадська думка про правотворення. – 2018. – № 6 (150). – С. 15–18. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2018/6.pdf>.
 28. Нормативні документи щодо гарантування соціального захисту // Міністерство соціальної політики України: офіц. сайт. URL: <http://www.msp.gov.ua/content/pilgi.html> (дата звернення: 03.01.2020)

29. Общая теория права: пособие /В.А. Абрамович, Г.А. Василевич, И.Л. Вершок и др.; под общ. ред. С.. Дробязко, С.А. Калинина. Минск: БГУ; Четыре четверти, 2014. – 416 с.
30. Офіційний сайт Міжнародної організації праці: <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>
31. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України: <https://www.msp.gov.ua/content/pilgi.html>
32. Пашкова Г.Г. Льготы в праве социального обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Томск, 2004. 27 с
33. Право социального обеспечения в России : учебник / М.О. Буянова, К.Н. Гусов и др. ; под ред. К.Н. Гусова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 213 с.
34. Про безплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 № 354. // <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/354-93-%25D0%25BF>
35. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80>
36. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України від 16.11.2000 № 2109-III // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>
37. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 № 1768-III (із змінами і доповненнями) // <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1768-14>
38. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>
39. Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції: Указ Президента від 05.10.2015 № 570/2015 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150/2015>

40. Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме постанови КМУ від 22.02.06 № 189
41. Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 413 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2014-%D0%BF>.
42. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Офіційний вісник України. 2015. № 63. Ст. 2075.
43. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII // <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3721-12>
44. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21.03.1991 № 875-XII // <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=875-12>
45. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту Закон України від 22.10.1993 №3551-XII // rada.gov.ua
46. Про статус гірських населених пунктів в Україні Закон України від 15.02.1995 №56/95-ВР «» // rada.gov.ua
47. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-XII // <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12>
48. Про соціальний захист дітей війни: Закон України від 18.11.2004 № 2195-IV // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>

49. Про соціальний захист осіб, які отримали тілесні ушкодження середньої тяжкості під час участі у масових акціях громадського протесту, що відбулися у період з 21 листопада 2013 р. по 21 лютого 2014 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 535 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535-2015-%D0%BF>
50. Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ // <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2011-12>
51. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
52. Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 250. // <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=250-2003-%EF>
53. Реалізація принципу соціальної справедливості у забезпеченні соціальних прав людини та соціальній політиці України / О. Коваль, Л. Тарасенко, Т. Яцків. / За заг. ред. Т. Яцків. – Львів, 2012. – 164 с.
54. Семенов А.В. Этимологический словарь русского языка [Електронний доступ]. – Режим доступу : <http://evartist.narod.ru/text15/001.htm>
55. Смолярова М.Л. Правові пільги та заохочення як правові стимули / М.Л. Смолярова // Актуальні проблеми трудового права і соціального забезпечення: тези доп. та наук. повідомл. учасників V Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 27-28 верес. 2013 р.) / за ред. В.В. Жернакова. Харків: Право, 2013. С. 270-273.
56. Социальная политика [Электронный ресурс] : энциклопедия / под ред. Н. А. Волгина. – М.: Альфа-Пресс, 2006. – Режим доступа: http://www.bestbook.ru/userfiles/books/pdf/Pages%20from%20Volgin_encicklop.pdf

57. Социальный менеджмент: учеб. / под ред. Д.В. Валового. – М.: ЗАО “Бизнес школа “Интел-Синтез”, Акад. труда и соц. отношений, 2000. – 384 с.
58. Усиление социальной защиты и уменьшение уязвимости в условиях глобализации в мире [Электронный ресурс]: Доклад генерального секретаря ООН. Экономический и Социальный Совет. Февраль 2001 г. – Режим доступа: http://www.rcicd.org/pub/entity/RC_Section/4033/img/multilateral_international_institutions_toolkit.pdf
59. Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан в странах Западной Европы: монография / Э. Хижный. – М.: РАН ИНИОН, 2006. – 272 с.
60. Экономическая энциклопедия / под ред. Л.И. Абалкина. – М.: Экономика, 1999. – 1055 с.
61. ESSPROS Manual – The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS) // Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – 207 pp.
62. <https://www.prostir.ua/?focus=marianna-onufryk-v-ukrajini-prosto-armiya-pilhovukiv>
63. Ярошевич Н.Б. Методичні підходи до розрахунку адресної грошової компенсації на основі встановлення норм транспортної рухомості пільгових категорій населення [Електронний ресурс] / Н.Б. Ярошевич, І.Ю. Кондрат, М.В. Ливдар // Регіональна економіка. - 2018. - № 1. - С. 69-75. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2018_1_9
64. Ярошевич Н.Б. Удосконалення механізму фінансування перевезення пільгових категорій пасажирів в Україні в умовах децентралізації [Електронний ресурс] / Н.Б. Ярошевич, І.Ю. Кондрат, М.В. Ливдар // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. - 2018. - Вип. 1. - С. 22-27. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_1_6

Виконала:

студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
галузі знань 28 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

О.О. Калініченко

Ініціали, прізвище

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.держ. упр.

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

Л.П. Требик

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

Е.В. Щепанський

Ініціали, прізвище