

ЖИТЛОВІ СУБСИДІЇ ЯК ОСОБЛИВИЙ РІЗНОВИД СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ

HOUSING SUBSIDIES AS A SPECIAL KIND OF SOCIAL PRIVILEGES

Хренова Т.Ю.,

*здобувач кафедри цивільного та господарського права
Донецького юридичного інституту МВС України*

У статті розглянуто житлові субсидії як особливий різновид соціальних пільг, виокремлено характерні ознаки. Зроблено висновок, що, незважаючи на рішучі кроки уряду в напрямі підвищення адресності й ефективності програми житлових субсидій, на постійне вдосконалення законодавства у цій сфері, механізм субсидювання все ж не бездоганний; головна ціль держави – покращення економічного становища населення – нині фактично не досягнута.

Ключові слова: субсидія, соціальна пільга, адресність, безготівковий характер, безповоротність отримання.

В статье рассмотрены жилищные субсидии как особая разновидность социальных льгот, выделены их характерные признаки. Сделан вывод, что, несмотря на решительные шаги правительства в направлении повышения адресности и эффективности программы жилищных субсидий, на постоянное совершенствование законодательства в этой области, механизм субсидирования все же не идеален; главная цель государства – улучшение экономического положения населения – сегодня фактически не достигнута.

Ключевые слова: субсидия, социальная льгота, адресность, безналичный характер, необратимость получения.

In the article housing subsidies are considered as a special kind of social privileges, its characteristic features are singled out. It is concluded that despite the government's decisive steps towards increasing the targeting and effectiveness of the housing subsidy program, the continuous improvement of legislation in this area, the subsidy mechanism is still not flawless; the main goal of the state – the improvement of the economic situation of the population – has not actually been achieved today.

Key words: subsidy, social privilege, targeting, non-cash character, irreversible reception.

У контексті євроінтеграційних процесів, які активно відбуваються в Україні, досить актуально постає проблема забезпечення соціальних стандартів та рівня життя громадян, які б відповідали міжнародним. Як соціальна держава, в якій найвищою соціальною цінністю визнається людина, Україна має забезпечувати соціальний захист та достатній рівень життя своїх громадян, особливо це стосується тих верств населення, які з тих чи інших причин не мають змоги самостійно забезпечити себе засобами до існування в повному обсязі, тобто малозабезпечених. Соціальний захист має на меті поліпшення морального й матеріального забезпечення соціально вразливих верств населення, подолання бідності та зниження міри розшарування суспільства. Такий захист має ґрунтуватися на принципах поглиблення адресності та забезпечення матеріальної підтримки непрацездатних громадян, сімей із дітьми, пенсіонерів та осіб з обмеженими фізичними можливостями. Основною формою соціального захисту населення в царині забезпечення доступності користування житловими приміщеннями й комунальними послугами, придбання скрапленого газу, твердого й рідкого пічного побутового палива є субсидії на їх оплату, які є безповоротними й отримання яких не тягне за собою зміни форми власності житла.

Питанню житлової субсидії приділяли увагу у своїх дослідженнях, як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, зокрема А.М. Бабич, Е.Н. Єгоров, Е.Н. Жильцов, Н.А. Кричевський, В.Д. Роїк, А. Армак, У. Беверидж, Л. Ерхард, Дж.М. Кейнс, П. Куусі, Х. Ламперт, Е. Мейо, Л. Рістов, В. Репке та ін.

Метою статті є дослідити сутність житлової субсидії як особливого різновиду пільг та розкрити її суттєві ознаки.

Субсидії виступають одним з особливих різновидів правових пільг, що надаються в грошовій або натуральній формі державою коштом державного або місцевих бюджетів, а також спеціальних фондів юридичним і фізичним особам, місцевим органам влади, іншим державам. Як зазначає С.М. Синчук, пільга – це передбачене законодавством повне або часткове звільнення певних категорій громадян від виконання обов'язку або надання додаткових прав [1]. При цьому О.Г. Крилатих розглядає пільги як засіб диференціації правового регулювання, що полягає у наділенні окремих категорій громадян правом на одержання виду соціального забезпечення, а також правом на особливі, лише для непрацездатних громадян установлені умови надання послуг у загальній сфері обслуговування населення [2, с. 10]. Як бачимо, науковець визначає пільги лише через наділення особи певними додатковими «особливими» правами, при цьому зазначено, що вона має надаватися громадянам, котрі потребують соціального захисту з боку держави, при чому, непрацездатним громадянам. Такий підхід до розуміння сутності та призначення пільг, на наш погляд, є цілком справедливим за умови, що характеризуються лише соціальні пільги як конкретний вид правових пільг.

Своєю чергою, Д.О. Карпенко розглядає пільги у широкому та вузькому сенсі цього слова. У широкому (загальному) розглянуто як поліпшення положення суб'єкта шляхом наділення його додатковою правомочністю або шляхом звільнення від виконання певних обов'язків. У вузькому ж (спеціальному) розумінні – це закріплене юридичними нормами звільнення суб'єкта від вантажу виконання частини обов'язків [3, с. 30]. Тобто науковець-

правознавець вважає, що сутність правової пільги, за будь-якого підходу до розуміння її значення (загальному чи спеціальному), полягає у полегшенні становища особи. При цьому це полегшення може забезпечуватися шляхом закріплення за особою додаткових прав чи через звільнення її від окремих обов'язків.

На думку Н.М. Вапнярчук, соціальна пільга – це законодавче звільнення (повне чи часткове) особи від виконання нею свого обов'язку або надання їй додаткових прав за настання соціального ризику чи за наявності у такої особи значних заслуг перед державою. Характерними рисами соціальних пільг науковець називає такі: (а) виступає організаційно-правовою формою соціального забезпечення; (б) адресовані громадянам, які мають особливі заслуги перед державою або суспільством, перебувають в особливому статусі – за станом здоров'я, віком тощо; (в) визначені законодавством, але можуть установлюватись індивідуально на окремих підприємствах, установах організаціях; (г) основна мета – поліпшити становище окремих категорій населення, звільнити повністю або частково від виконання обов'язку (наприклад, зниження оплати за послуги) [4, с. 100].

Отже, пільги – 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.

Як ми вже зазначили, одним із різновидів пільг виступає житлова субсидія, тобто адресна безготівкова допомога держави малозабезпеченим сім'ям на оплату житлово-комунальних послуг. І що важливо, ця допомога є безповоротною, її отримання не пов'язане і не тягне за собою зміни форми власності житла.

Програму житлових субсидій було започатковано ще в 1995 р. рішенням Уряду України для допомоги малозабезпеченим родинам в оплаті житлово-комунальних послуг [5]. Вже більше двадцяти років поспіль ця програма залишається головним механізмом соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги. Згідно з цією програмою держава відшкодовує витрати на оплату користування житлом або його утримання та комунальних послуг: централізоване опалення, газо- та електропостачання, централізоване постачання холодної та гарячої води, централізоване водовідведення, вивезення побутового сміття та рідких нечистот. Крім цього, для сімей, які використовують для опалення тверде паливо, а для приготування їжі скраплений газ, передбачено надання субсидії для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

27 квітня 2018 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 329 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1022» [6],

якою було затверджено нову редакцію «Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій задля відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива», яке тепер має назву «Положення про порядок надання житлових субсидій». Указаним Положенням було розширено перелік умов, коли домогосподарство права на субсидію не має. Зокрема, житлова субсидія не призначається (у тому числі на наступний період), якщо:

1) загальна площа житлового приміщення перевищує 120 кв. м для квартири і 200 кв. м для індивідуального будинку (крім дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей, а також сімей, в яких не менше року проживають троє і більше дітей, з урахуванням тих, над якими встановлено опіку чи піклування);

2) будь-хто зі складу домогосподарства або член сім'ї особи зі складу домогосподарства має у своєму володінні транспортний засіб, з дати випуску якого минуло менше п'яти років (крім мопеда). При цьому не враховуються транспортні засоби, одержані безоплатно чи придбані на пільгових умовах через структурні підрозділи з питань соціального захисту населення, у тому числі завдяки грошовій допомозі на придбання автомобіля. Наявність (відсутність) у власності або володінні зазначених осіб транспортних засобів зазначається у декларації про доходи і витрати осіб, які звернулися за призначенням житлової субсидії. Якщо право власності або володіння на транспортний засіб набуто під час отримання житлової субсидії, громадянин, якому призначено житлову субсидію, протягом 30 календарних днів зобов'язаний повідомити про це;

3) будь-хто зі складу домогосподарства або член сім'ї особи зі складу домогосподарства протягом 12 місяців перед зверненням за призначенням житлової субсидії здійснив купівлю або іншим законним способом набув право власності на суму, яка на дату купівлі, оплати, набуття права власності перевищує 50 000 грн.;

4) структурним підрозділом із питань соціального захисту населення отримано інформацію про наявність простроченої понад два місяці заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг, загальна сума якої перевищує 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на день звернення за призначенням житлової субсидії (340 грн.);

5) структурним підрозділом із питань соціального захисту населення отримано інформацію про наявність у домогосподарства, що одержувало житлову субсидію у попередньому опалювальному (неопалювальному) сезоні, простроченої понад два місяці заборгованості з оплати за житлово-комунальні послуги, загальна сума якої перевищує 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на день призначення житлової субсидії на наступний опалювальний (неопалювальний) сезон. Житлова субсидія призначається з початку опалювального (неопалювального) сезону за умови документального підтвердження сплати заборгованості

або укладення договору про її реструктуризацію, або оскарження заборгованості в судовому порядку (ухвали про відкриття провадження у справі) протягом двох місяців із початку такого сезону, в іншому разі – з місяця, наступного за тим, в якому до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення надійшло документальне підтвердження сплати заборгованості або укладення договору про її реструктуризацію, або оскарження заборгованості в судовому порядку (ухвали про відкриття провадження у справі).

Нововведенням є також те, що орендарям житлового приміщення (будинку) житлова субсидія призначається за наявності договору найму (оренди) житла з місяця звернення до дати закінчення опалювального (неопалювального) сезону, але не більше ніж до кінця місяця, в якому закінчується строк дії договору найму (оренди) житла. На наступний строк житлова субсидія призначається за особистим зверненням орендаря. При цьому для внутрішньо переміщених осіб житлова субсидія на оплату житлово-комунальних послуг надається за рішенням комісії з місяця звернення до кінця опалювального (неопалювального) сезону без договору оренди.

Також змінено підхід при розрахунку доходів для призначення субсидії. Відтепер під час призначення субсидії враховуються доходи не лише осіб, яким призначається субсидія, а й членів їх сім'ї, у разі реєстрації (фактичного проживання) за іншою адресою. При цьому соціальні норми житла та соціальні нормативи житлово-комунального обслуговування за адресою домогосподарства на таких осіб не розраховуються. Для розрахунку житлової субсидії враховуються доходи членів домогосподарства, а також членів сім'ї особи зі складу домогосподарства, які досягли 14-річного віку станом на початок періоду, за який враховуються такі доходи. При цьому обов'язковий відсоток платежу розраховується індивідуально для кожної сім'ї за встановленою формулою і залежить виключно від доходів сім'ї. Дохід у вигляді заробітної плати враховується після сплати податку на доходи фізичних осіб. Важливо також зазначити, що цей вид пільги не може призначатися одночасно за місцем реєстрації особи та місцем її фактичного проживання.

Характерними ознаками житлової субсидії є безготівковий і адресний характер, безповоротність отримання.

Адресний характер допомоги означає, що її призначають конкретній сім'ї за зверненням власника чи наймача житла. Зокрема, субсидія призначається одному із членів домогосподарства за місцем реєстрації або особі, яка не зареєстрована, але фактично проживає у житловому приміщенні (будинку) на підставі договору найму (оренди) житла. В окремих випадках на підставі рішення комісії районної держадміністрації та акта обстеження матеріально-побутових умов домогосподарства субсидія може призначатися особі, яка не зареєстрована, але фактично проживає у житловому приміщенні (будинку)

на підставі договору найму (оренди) житла, якщо їй нараховується плата за житлово-комунальні послуги, або індивідуальним забудовникам, будинки яких не прийняті в експлуатацію. Головним критерієм для отримання субсидії є рівень доходів сім'ї щодо вартості цих платежів у межах визначених нормативів споживання. Іншою ознакою житлової субсидії є безготівковий характер. Тобто допомогу надають у безготівковому вигляді шляхом зменшення розміру зазначених вище платежів громадян на утримання житла коштом місцевого бюджету. Також субсидія характеризується безповоротністю отримання. Тобто субсидія, як і інші форми соціальної допомоги, наприклад, на дітей, для малозабезпечених громадян тощо, є безповоротною допомогою. У разі її призначення громадяни не беруть на себе зобов'язання щодо її повернення. Це принципово відрізняє субсидію від позик, кредитів та інших видів договірних зобов'язань, коли особа мусить повертати отримані на певних умовах кошти. Отримання субсидії не пов'язане і не тягне за собою зміни форми власності житла.

Отже, житлові субсидії – це особливий різновид правових пільг, що надаються в грошовій формі державою коштом державного або місцевих бюджетів, а також спеціальних фондів фізичним особам; це адресна безготівкова допомога держави малозабезпеченим сім'ям на оплату житлово-комунальних послуг. І що важливо, субсидія є безповоротною, її отримання не пов'язане й не тягне за собою зміни форми власності житла. Характерними її ознаками є безготівковий і адресний характер, безповоротність отримання.

Підбиваючи підсумки вищевикладеного, варто підкреслити, що, незважаючи на рішучі кроки уряду в напрямі підвищення адресності й ефективності програми житлових субсидій, на постійне вдосконалення законодавства у цій сфері, механізм субсидіювання все ж не бездоганний: (а) нормативно-правові акти містять ряд проблемних моментів; (б) головна мета Уряду – підтримка малозабезпеченого населення, виконується неповною мірою; (в) внаслідок підвищення тарифів на оплату житлово-комунальних послуг населення, навіть використовуючи субсидії, змушене сплачувати величезні рахунки. Отже, головна ціль держави – покращення економічного становища населення – нині фактично не досягнута.

Беручи до уваги міжнародний досвід, результативними важелями в частині посилення спрямованості, а також адресності програм соціальної підтримки бідних є: (а) використання сучасних технологій (електронних соціальних карток, електронного реєстру реципієнтів соціальних програм); (б) інформування населення про зміни у законодавстві, що стосуються сфери соціальної підтримки; (в) підвищення законодавчої захищеності роботи соціальних інспекторів, у тому числі перевірки матеріально-побутових умов та економічної спроможності потенційних реципієнтів адресної допомоги [7].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Синчук С. Соціальні пільги як вид соціального забезпечення в Україні. Інтернет-видання «Юриспруденція on-line». URL: www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=311
2. Крылатых Е.Г. Роль льгот в праве социального обеспечения. Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1988. № 2. С. 89–94.
3. Карпенко Д.А. Гарантии и льготы. Киев: Профиздат Украины, 1987. 85 с.
4. Вапнярчук Н.М. Пільга як одна з форм системи соціального забезпечення. Право і суспільство. 2015. № 3. Ч. 3. С. 97–101.
5. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-95-п>.
6. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1022: Постанова Кабінет Міністрів України від 27.04.2018 р. № 329. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2018-%D0%BF> (дата звернення 08.10.2018).
7. Ананська М.О., Товкан Д.М. Житлові субсидії в Україні, аналіз користувачів субсидій в Одесі та Одеській області у 2016 р. Ефективна економіка. 2017. № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5640>.