

## ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ЕФЕКТИВНІСТЬ» НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Процес правового впливу починається з визначення мети та закінчується досягненням певного результату. Цілі, передбачені законодавством, можуть бути реалізованими або нереалізованими, що дає підставу стверджувати про ефективність або неефективність правового регулювання. Успішність реформ, що відбуваються в Україні, залежить від якості їх правового забезпечення. У зв'язку з цим питання ефективності законодавства привертає до себе увагу багатьох вчених. Основні завдання юридичної науки полягають у розробці сучасних теоретичних концепцій права, теорії ефективності правового регулювання, які дозволять у першу чергу розробити методологічне забезпечення експертизи законопроектів і моніторингу чинних нормативно-правових актів, а потім удосконалити всі засоби правового регулювання, необхідні для реалізації прав і законних інтересів громадян.

У загальній теорії права проблема ефективності правових норм розробляється порівняно недавно. На жаль, більшість досліджень носять фрагментарний характер. Існують наукові розробки щодо ефективності норм шляхом зіставлення юридичної мети з реальними результатами реалізації закону, дієвості норм, їх відповідності суспільним відносинам, які вони регулюють, та ін. [1].

Слід погодитись, що встановити ефективність законодавства складно, бо необхідно виявляти та забезпечувати дві лінії детермінації – від середовища до актів, від актів – до середовища, з'ясувати ступінь зміни об'єктів законодавчого регулювання під впливом правових норм [2]. Це завдання ускладнюють дискусії навколо визначення поняття «ефективність», «критерії ефективності», «ступінь ефективності», «якість закону», які належать до теоретичних, філософсько-правових категорій та містять оцінюючий критерій. Їх обґрунтування є науково перспективним і таким, що дозволить розробити універсальні методики встановлення ефективності правових норм.

У сучасний період загально визнаним є розуміння терміна «ефективність» як властивість будь-чого, що дозволяє отримати потрібні результати. З точки зору права, йдеться про властивість правових норм забезпечувати належну поведінку суб'єктів і коригувати розвиток суспільних процесів у напрямі, визначеному державою.

Поширеною в юридичній науці є теорія розділу ефективності на «соціальну» [3] та «юридичну», що базується на відокремленні безпосередніх цілей норм – юридичних та соціальних. Звісно, що таке розмежування умовне, адже юридична норма це вид соціальної норми, а досягнення юридичної мети не дає відповіді на питання про ефективність. Утім, при оцінці ефективності норм воно має певне практичне значення. Вважаємо, що встановлення ефективності норми неможливо без оцінки її соціальних наслідків, які є критерієм для цього не встановлювались

та методики не застосовувались. Категорія ефективності норми права обумовлена вимогою «соціального ефекту» від якісного правового регулювання. Щодо з'ясування соціальної ефективності, то без аналізу юридичної цей процес видається неможливим взагалі.

Найбільш прийнятним вирішенням питання співвідношення юридичного та соціального аспекту ефективності є, на наш погляд, розуміння ефективності як ступеня реалізації соціальної цінності правових норм, де соціальна цінність та ефективність співвідносяться як процес і результат (подібно законності й правопорядку). Якщо соціальна цінність відповідає на запитання: що нею задовольняється, які інтереси, то ефективність – як це зроблено? Соціальна цінність виступає не умовою, а причиною ефективності правових норм [4].

Щоправда, такий підхід дозволяє розглядати ефективність як властивість «дії» норми права, а сама процедура встановлення ефективності законодавства передбачає: по-перше, виявлення відповідності правових норм об'єктивним умовам та суспільним потребам; по-друге, визначення стану досягнення основної мети, задля якої вони приймалися; по-третє, проведення співвідношення витрат і отриманих результатів; по-четверте, визначення ступеню можливості та доступності реалізації прав і законних інтересів суб'єктами врегульованих суспільних відносин.

На ефективність правових норм впливають різні фактори, тому для її встановлення необхідно забезпечити та здійснити комплексний аналіз: економічний, соціологічний, правовий. Предметом останнього виступають юридичні фактори. Таким чином, ефективність норм – комплексне поняття. Його основним компонентом, на нашу думку, є механізм правового регулювання, що забезпечує досягнення цілей юридичних норм – необхідної умови ефективності.

Перешкоди, які існують під час правового регулювання, та недосконалість самого механізму негативно впливають на ефективність правових норм. Вагомим прикладом такого ствердження є стан соціального захисту населення України.

Механізм реалізації законів про соціальний захист значною мірою залежить від загальних передумов ефективної дії норм. На думку відомих науковців, до їх числа належать: формування правової держави (М.І. Байтин), високий рівень правосвідомості (В.А. Тархов), співвідношення виконання законів із суспільно значимою зв'язки «інтереси-цінності» (А.В. Малько), рівень правової культури населення та ін. Не підлягає сумніву і той факт, що теоретико-методологічне обґрунтування доктрини соціального захисту та її законодавче виявлення залежить від політичних, економічних і соціальних факторів, які формують простір життєдіяльності людей. Ці фактори розвиваються за своїми власними законами. На відміну від деяких інших галузей права, основні причини слабкості механізму реалізації норм законодавства про соціальний захист лежать здебільшого не в юридичній, а в соціально-економічній та політичній сферах. Збалансування економічних намагань підприємців знизити витрати на соціальні потреби та утримання на належному рівні соціального становища вразливих категорій осіб є основним завданням держави [5].

Проблеми досягнення ефективності правового регулювання створюють самі норми законодавства про соціальний захист, які встановлюють різні програми

або режими для однакового виду соціального забезпечення і в такій спосіб свідчать про недостатню упорядкованість правових норм. Так, наряду із загальною системою пенсійного забезпечення є «спеціальні» програми пенсійного забезпечення для окремих категорій осіб. Вони існують відповідно до спеціальних законів, але об'єктивні підстави для такої диференціації викликають сумніви. Деякі з них створюють ситуацію, яка не відповідає основним принципам організації соціального страхування, а саме – існування «особливих» програм забезпечення в рамках загальнообов'язкового державного соціального страхування. Встановлення диференційного підходу до справляння страхових внесків не вирішує цю проблему, оскільки: по-перше, існує поняття «максимальна величина» для нарахування страхових внесків, тоді як у кінцевому результаті розмір пенсійного забезпечення за «спеціальною» (особливою) програмою значно відрізняється від розміру самого поширеного пенсійного забезпечення – трудової пенсії; по-друге, не врегульованим є питання про збереження гарантій для осіб, які певний час сплачували страхові внески у підвищеному розмірі, але в кінцевому результаті не мають права на «спеціальне» пенсійне забезпечення. Не вирішують цієї проблеми компенсації зазначених витрат з Державного бюджету, адже, відповідно до бюджетних норм та норм соціального захисту, відповідальність за своєчасність пенсійних виплат несе Пенсійний фонд України.

Зміст поняття «ефективність» пов'язують з правотворчістю. Відсутність правової регламентації при швидких темпах розвитку суспільно-економічних відносин свідчить про вплив на ефективність законодавства таких рис, як мобільність та адекватність. Крім того, вони підкреслюють складність процесу дослідження ефективності правових норм.

Несвоечасність внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, у разі об'єктивної необхідності, стали поширеною причиною низької ефективності норм законодавства України про соціальний захист. Зазначимо, що позитивний потенціал кожного закону поступово знижується, якщо в нього не вносити певні зміни. Сам процес підготовки законодавчих актів має відповідати ряду принципів: відповідності, необхідного різноманіття методів виконання та соціально-економічної можливості виконання.

До іншої групи критеріїв ефективності належать внутрішні властивості норм. Вони визначають «якість» закону. Останнє поняття слід розуміти як правовий зміст (сутність) нормативно-правового акта, соціальну адекватність його установ, досконалість юридичних форм і як наслідок – здатність за відповідних умов забезпечити правовий характер діяльності суб'єктів, здатність конструктивно досягати фактичних результатів, що випливають з його цілей [1]. Текстуальний аналіз змісту окремих нормативно-правових актів у сфері соціального захисту дозволяє виявити вади юридичної техніки, невміння висловити мовою права соціальні устремління суспільства. Здебільшого це пов'язано з відсутністю концепцій законопроектів, їх наукових розробок, нехтуванням експертними висновками в законотворчій практиці.

Мова законів у сфері соціального захисту має бути точною та містити однозначні поняття, мати офіційно-юридичний стиль, професійну чіткість та належну

лаконічність. У чинних нормативно-правових актах поняття «члени сім'ї» вміщує різний склад осіб для визначення права на певні види соціальних послуг і виплат; поняття «страховий внесок» має неоднозначні визначення, а деякі базові поняття взагалі їх не мають, наприклад «непрацевдатність». Тому розробка теорії ефективності правового регулювання є необхідною умовою для втілення новел права соціального забезпечення в національне правове поле: страховий стаж, страхові внески, соціальні ризики, мінімальні соціальні стандарти і гарантії та ін.

Значний вплив на якість змісту закону має системний характер права. Ця ознака становить резерв підвищення ефективності. Велика кількість нормативно-правових актів у сфері соціального захисту ускладнює процес його застосування, зважаючи на відсутність кодексу. Мінімальна кількість та оптимальна форма (мінімум тексту при можливому максимумі його нормативного змісту) – основні завдання щодо вдосконалення формалізованого змісту нормативно-правового акта. Суттєвою проблемою законодавства України про соціальний захист стала практика «поправки» закону підзаконними нормативно-правовими актами.

Використання можливостей стадії правотворчості в процесі підвищення ефективності правових норм слід вважати найбільш вдалим виходом із сучасної кризової ситуації у сфері соціального захисту. Їх основна перевага, у порівнянні із стадією правозастосування, полягає в економності, передбаченні деяких вад ефективності норм прав і визначенні факторів їх подолання.

Все вищезазначене – це окремі перешкоди в процесі правового регулювання соціального захисту населення. Їх кількість та різноманітність є значно більшою. Вони зустрічаються на різних стадіях правового регулювання. Їх виявлення та усунення має як теоретичне, так і практичне значення, бо дозволяє в комплексі розвинути все те, що знижує ефективність правових норм.

Головне завдання теорії ефективності правового регулювання полягає в оптимізації процесу вдосконалення всіх критеріїв, що складають зміст поняття «ефективність» правових норм законодавства про соціальний захист. Нехтування цим питанням є неприпустимим, бо не тільки не дозволить забезпечити прогресивний розвиток вітчизняної системи соціального захисту, а й буде мати протилежний ефект – дефективність.

### *Література*

1. Круглый стол журнала «Советское государство и право». Исполнение законов // Сов. гос. и право. – 1991. – № 6-7.
2. Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Сов. гос. и право. – 1991. – № 8. – С. 24-32.
3. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Сов. гос. и право. – 1965. – № 8.
4. Общая теория государства и права / Под общ. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало-М, 2002. – С. 110-112.
5. Ройк В. Социальная защита: содержание понятия // Человек и труд. – 2000. – № 11. – С. 42-44.