

ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

А. В. Скоробагатько

кандидат юридичних наук, доцент
Національний університет «Одеська морська академія»,
кафедра цивільного та трудового права, завідувач
вул. Дідріхсона, 8, Одеса, 65058, Україна

ЕФЕКТИВНІСТЬ НОРМ ПРАВА КРИЗЬ ПРИЗМУ НОРМ ПЕНСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті досліджується проблема ефективності норм права. Автором ефективність розглядається як з позиції вивчення наукової думки, так і кризь призму аналізу окремих положень пенсійного законодавства; визначені основні ознаки ефективності норм пенсійного законодавства.

Ключові слова: право, ефективність законодавства, правове регулювання, пенсійне забезпечення.

Постановка проблеми. Зміни, що відбуваються в українському суспільстві, показують, що з появою нових політичних та соціально-економічних факторів побудови правової держави одночасно оновлюється й зміст нормативної бази, видозмінюються тенденції її вдосконалення та розвитку. Цей процес найглибше проявляється при формуванні нової пенсійної системи. За таких умов перед наукою права соціального забезпечення постала низка теоретичних проблем, пов'язаних із визначенням шляхів подальшого вдосконалення пенсійного законодавства, оскільки від того, наскільки повно та всебічно опрацьовані питання, що пов'язані з правовим регулюванням відповідних суспільних відносин, залежить і рівень забезпечення прав, свобод і обов'язків учасників цих взаємовідносин [1, с. 126–132].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Слід зазначити, що проблеми ефективності законодавства періодично ставали об'єктом дослідження таких відомих вчених-юристів, як В. В. Лазарєв, В. М. Кудрявцев, В. І. Нікітінський, С. С. Алексєєв. У сучасних умовах найбільш змістовні дослідження цього явища здійснюють П. М. Рабінович, М. І. Козюбра, В. Ф. Сіренко, Н. М. Оніщенко, С. В. Бобровник, С. В. Вишновецька, О. Н. Мельник, Н. М. Хуторян, Я. В. Сімутіна, С. М. Синчук, М. М. Шумило та ін. Варто відзначити, що більшість українських дослідників стоять на традиційних позиціях розуміння ефективності норм права.

Постановка завдання. Метою даної наукової статті є дослідження як теоретичних, так і практичних проблем ефективності норм права, і, зокрема,

ефективності норм пенсійного законодавства, в умовах формування нової пенсійної системи.

Викладення основного матеріалу. Сьогодні вітчизняна юридична наука має стати ефективним засобом, який сприяє вирішенню проблеми демократичної трансформації українського суспільства, основним науковим інструментом, який методологічно обґрунтовує забезпечення нових технологій процесів державотворення і правотворення в Україні [2, с. 14]. Така позиція всебічно підтримується відомими вітчизняними вченими-правознавцями [3; 4]. Для права важливим є не тільки, а часом і не стільки, факт точного відображення у правових нормах матеріальної і духовної дійсності, скільки їх відповідність накопиченим правовим цінностям та ступінь ефективності впливу цих норм на суспільні відносини, що ними регулюються [5, с. 25]. Цілком погоджуючись із судженням М. І. Козюбри, додамо, що від ефективної правової політики держави, від визначеності напрямків правового регулювання суспільних відносин залежить не тільки ефективність її правової системи, а й загалом розвиток держави. Разом з тим, недостатнє врахування законодавцем об'єктивних процесів розвитку суспільства породжує негативні тенденції в правотворчості — спрямування його на виконання найближчих, а іноді й неоснованих, завдань [6, с. 132], сприяє прийняттю неефективних правових норм.

Ефективність правової норми В. М. Сирих визначає, як співвідношення між фактично досягнутим результатом дії норми й тою метою, для досягнення якої відповідна норма була прийнята, вона може бути виявлена за допомогою наявних теоретичних знань. Перший компонент цього співвідношення — фактично досягнуті результати дії норми — є емпіричним, а другий компонент — цілі — являє собою реалізацію певних положень, висновків науки у правотворчій і правозастосовній практиці [7, с. 431]. Ми також виходимо з тієї позиції, що ефективність законодавства, як соціального регулятора, є багатоаспектним феноменом, тому його необхідно розглядати в кількох площинах. При цьому, як вірно наголошує Н. М. Оніщенко, повинен враховуватися внутрішній, національний аспект та зовнішній, навіть зовнішньоінтеграційний, пов'язаний з імплементацією міжнародних стандартів у законодавство України. Ефективність законодавства може визначатися як його дієвість у загальнотеоретичному аспекті й щодо кожної галузі [8, с. 10].

У науковій літературі найбільш детально обґрунтовано розуміння ефективності як співвідношення між реальним результатом дії законодавства й тими соціальними цілями, для досягнення яких воно приймалося. Разом з тим, існують й інші підходи до розуміння ефективності правових норм, зокрема: соціально корисний характер результату дії правової норми, врахування матеріальних витрат людської енергії і часу для досягнення цілей; здатність приводити суспільні відносини до позитивних результатів, робиться акцент на якісних характеристиках права, законодавства, норм; прогнозування потенційної ефективності норми права, що виявляється у процесі її реалізації.

З нашої точки зору, ефективною виступатиме правова норма насамперед тоді, коли вона буде соціально зумовленою, простою і зрозумілою громадянам за стилем її викладення, коли вона забезпечуватиме очікуваний результат. У цьому сенсі вірною є позиція В. І. Нікітінського, який писав: «Якщо бажана соціальна мета досягнута завдяки дії конкретної правової норми, останню безумовно слід визнати ефективною» [9, с. 9]. Схоже розуміння ефективності правової норми сформулювала й Т. Я. Насирова. Вона наголошує, що законодавець, видаючи норму, передбачає внаслідок її реалізації досягнення певних соціальних результатів [10, с. 99]. Таким чином, ефективність правової норми проявляється у співвідношенні між результатом її дії і соціальною метою, для досягнення якої ця норма розроблялася і була прийнята. Отже, ефективність норм права визначається кінцевим результатом їх функціонування, досягненням (або недосягненням) тих цілей, заради яких ці норми створені. В цілому сучасне трактування ефективності законодавства пов'язують із середовищем дії права, під яким розуміють взаємодію багатьох складових — стану економіки, політичного режиму, якості законодавства, ефективності роботи правових установ. Якщо ці фактори плідно взаємодіють, то формується певне правове середовище, що визначає правомірність дій суспільства, держави та індивіда [8, с. 11].

В умовах реформування пенсійної системи, появи нових видів відносин у сфері пенсійного забезпечення є нагальною потреба забезпечення удосконалення інституту захисту прав громадян, підвищення ефективності норм права, адже, як вірно стверджує О. В. Тищенко, ефективне правове регулювання системи соціального забезпечення — показник поступу держави в світову спільноту [11, с. 9]. Проте закріплені в нормативно-правових актах державні соціальні гарантії доволі часто носять декларативний характер і нерідко державою не виконуються. І, як наслідок, вважає А. Р. Крусян, ухвалення законів, норми яких не виконуються, і їх поступове збільшення можуть призвести до своєрідної «правової інфляції» — знецінення нормативних правових актів внаслідок їх невиконання, що неприпустимо в демократичній, правовій, соціальній державі [12, с. 37–38]. На жаль, така ситуація є характерною для сучасного пенсійного законодавства.

Сьогодні ні в кого не викликає сумнівів, що пенсійна реформа потрібна не тільки громадянам, вона не менш важлива й для держави, а реалізувати її можливо, тільки створивши нове, якісне й ефективне законодавство. Відносини, що виникають між суб'єктами в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, регулюються низкою законів. Базовим законом, який регулює ці відносини, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі — Закон), норми якого, через недосконалість, вже безліч разів зазнавали суттєвих змін. Дія інших законів і численних нормативно-правових актів поширюється на пенсійні відносини, як правило, у випадках, передбачених нормами цього Закону, або в тій частині, що йому не суперечить. Проте наявність значної кількості нормативних актів не впливає на якість пенсійного забезпечення, а, навпаки, часто створює додаткові проблеми, зокрема для

практичних працівників. Не сприяє якісному пенсійному забезпеченню і наявність окремих недієвих, а, відповідно, неефективних правових норм, адже повноцінне функціонування будь-якої галузі права прямо залежить від ефективності реалізації її норм.

Розглянемо з точки зору ефективності окремі норми пенсійного законодавства, оскільки наявність пенсійного законодавства і його дієвість, а тим більше його ефективність — це дві різні речі. Приміром, у ст. 29 Закону передбачено фінансове заохочення для тих осіб, які набули право на пенсію за віком відповідно до цього Закону, але після досягнення пенсійного віку виявили бажання працювати і одержувати пенсію з більш пізнього віку. За такої умови пенсія за віком призначається з урахуванням страхового стажу на день звернення за призначенням пенсії з підвищенням розміру пенсії за віком, обчисленого відповідно до статті 27 цього Закону, на відсоток: 0,5 % або 0,75 % — за кожний повний місяць страхового стажу після досягнення пенсійного віку у разі відстрочення виходу на пенсію. А жінкам, які народилися у період по 31 грудня 1961 р., у п. 3 цієї статті передбачена можливість підвищення розміру пенсії на 2,5 % за кожні шість місяців більш пізнього виходу на пенсію, починаючи з 55 років до досягнення ними 60-річного віку, за умови, що до цього їм не призначалася будь-яка пенсія [13]. За таких умов підвищення пенсії можливе на 5, 6 і 9 % за рік. У даному випадку, у разі відстрочення часу призначення пенсії, проявляється диференціація при визначенні її розміру, критерієм якої виступає тривалість відстрочення виходу на пенсію. Але, як підтверджує практика, ця норма громадянами не сприймається і фактично не діє, оскільки вона не є соціально зумовленою і не мотивує до прийняття рішення, а при нинішньому рівні інфляції застосовувати її взагалі недоцільно. Отже, ця норма неефективна.

Зупинимось ще на одному важливому аспекті, який зачіпає інтереси десятків тисяч громадян України і який потребує більш ефективного правового врегулювання, — це питання добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (на практиці це — отримання працівниками страхового стажу, якого не вистачає для призначення пенсії). Наприклад, значна кількість колишніх моряків, які на день звернення за пенсією працюють в установах чи підприємствах України, стикається з проблемою наявності необхідного для призначення пенсії страхового стажу (мова не йде про спеціальний стаж, а тільки про страховий стаж). Проблема в тому, що після збільшення необхідного для призначення пенсії за віком страхового стажу до 35 років вони не мають такого стажу, оскільки роками працювали в іноземних компаніях і не сплачували страхові внески до Пенсійного фонду.

Вирішення даного питання законодавцем визначено в нормах двох Законів України: «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», але з певними умовами. Так, у п. 5 ст. 10 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» закріплений механізм отримання пра-

цівниками страхового стажу, якого не вистачає для призначення пенсії. Зокрема договором про добровільну участь передбачена одноразова сплата особою єдиного внеску за попередні періоди, в яких особа не підлягала загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню (у тому числі за період з 1 січня 2004 року по 31 грудня 2010 року) [14], іншими словами — громадянин може «докупити» необхідний стаж. Таким чином, ця норма гарантує право на добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Але, визначаючи право, законодавець встановлює й певні обмеження. Так, відповідно до п. 7 ст. 10 орган доходів і зборів відмовляє в укладенні договору про добровільну участь у разі, якщо особа підлягає загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню (тобто на день подачі заяви про укладення договору працює). Із змісту норми витікає, що для отримання необхідного стажу працівник вимушений звільнитися. Такий підхід законодавця вважаємо непродуманим, оскільки договір про добровільну участь укладається за попередні періоди, коли особа не працювала, тому необхідність працівникові звільнитися з роботи, щоб укласти такий договір, не обов'язкова і непотрібна. На нашу думку, цю умову (як і вимогу про укладання договору на строк не менше одного року) не логічно було закріплювати в законодавстві, оскільки вона не сприяє наповненню бюджету Пенсійного фонду, ускладнює процес отримання необхідного стажу, обтяжує роботу територіальним органам доходів і зборів, а також завдає додаткових клопотів громадянам при реалізації права на пенсію, і тому у багатьох випадках не застосовується.

Отже, наведені приклади підкреслюють неефективність окремих норм, їх нездатність забезпечити досягнення поставлених законодавцем цілей, що, насамперед, зумовлюється недоліками їх правової конструкції. Проведений аналіз показує, що в сучасній Україні, в умовах потреби подальшого реформування пенсійної системи, проблеми ефективності права набувають особливої актуальності. Зрозуміло, що політика держави не може бути успішною, а норми законів ефективними, якщо в них не враховуються потреби і очікування людей. У соціальній державі законодавство в першу чергу має бути спрямоване на забезпечення соціальних потреб суспільства.

Важливо відзначити, що проблема ефективності норм пенсійного законодавства зумовлюється не тільки соціальними результатами дії таких норм права, але не менш важливим завданням є вкладення в їх зміст психологічних факторів. Так, при прийнятті норм, що регулюють пільгове пенсійне забезпечення, законодавцю необхідно не тільки зважати на чисто юридичний аспект, а й враховувати і психологічний фактор, який відіграє надзвичайно важливу роль, адже така правова норма має мотивувати виконувати трудову функцію у важких, шкідливих і небезпечних умовах праці. Феномен полягає в тому, щоб розробити і закласти в нормах спонукальні мотиви поведінки, викликати у особи бажання працювати в таких умовах не примусовими заходами. Зараз, як ніколи, є актуальним питання створення ефективного законодавства, здатного забезпечити впровадження обов'язкових професійних пенсійних програм для окремих категорій працівників, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати

професійної працездатності. Але, створюючи професійне пенсійне законодавство, необхідно відмовитися від декларування у ньому необґрунтованих пілґ, разом з тим нормативно визначити заходи щодо створення роботодавцем безпечних для здоров'я умов праці.

Висновки. Закони, що регулюють соціальне забезпечення громадян, мають бути спрямовані на реалізацію головних положень Основного Закону держави — Конституції України, на вирішення найважливіших проблем, які виникають у суспільстві. При прийнятті нових нормативних актів не можна розглядати сутність законодавства у відриві від сутності справедливості, ми маємо на увазі гуманізацію змісту сучасного соціального законодавства.

Суттєвим недоліком законодавчої діяльності у соціальній сфері є недостатня орієнтація законодавця на глибинні закономірності відносин, що регулюються. Необхідно відійти від бажання пристосувати чинні норми до сучасних політичних реалій, адже закони, як зауважує Н. Пархоменко, часто є результатом панування принципу політичної доцільності, а не об'єктивною потребою регулювання суспільних відносин, компромісом між різними політичними силами, і тому втрачають свою ефективність вже на момент прийняття [15, с. 353].

У сучасних умовах проблема забезпечення ефективності норм пенсійного законодавства може бути вирішена, насамперед, додержанням методології прийняття законів, а саме вимог так званого «ланцюга ефективності» [16, с. 69–71]. При прийнятті законодавчих актів доцільно особливу увагу приділяти таким показникам ефективності, як: чітке розуміння мети прийняття конкретної норми та її доцільність; врахування фінансових можливостей забезпечення її реалізації; врахування при прийнятті норми економічних, політичних та інших соціальних процесів, що відбуваються в суспільстві; визначення конкретних суб'єктів отримання пенсійних виплат; забезпечення дієвої системи контролю за його виконанням тощо.

Важливо: закріпити на державному рівні вимогу до проведення прогнозування й оцінювання ефективності законодавства (що має місце в Німеччині, Швейцарії); розробити єдину цілісну систему моніторингу й оцінювання норм, що проектуються, із залученням до цього процесу поряд з вченими-юристами фахівців — соціологів, статистиків, економістів, психологів. Суттєвим аспектом ефективності норм права вважаємо застосування максимально чіткої термінології.

Отже, цілком очевидно, що чинне пенсійне законодавство, як втілення відповідного досягнутого економічного рівня держави і рівня розвитку права, повинне забезпечити: по-перше, необхідні умови ефективного правового регулювання в цій сфері; по-друге, виконання суспільного завдання щодо забезпечення добробуту громадян. Загалом же ефективне законодавство формує гармонійний розвиток суспільства і держави, зменшує конфліктність і сприяє процвітанню [17, с. 55].

Список літератури

1. Лукаш С. С. Деякі аспекти диференціації регулювання праці як прояв механізму правового регулювання у трудовому праві // Форум права. 2007. № 2. С. 126–132.
2. Скрипнюк О., Селіванов В. Методологічні проблеми взаємозв'язку права і політики // Право України. 2007. № 12. С. 14–21.
3. Шемшученко Ю. С. Проблеми методології законодавчої діяльності // Правова держава. К., 2007. Випуск 18. С. 3–7.
4. Тацій В. Я. Методологічні проблеми правової науки на сучасному етапі державотворення // Правова держава. К., 2005. Випуск 16. С. 10–18.
5. Козюбра М. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості // Право України. 2014. № 1. С. 22–32.
6. Нестерцова-Собакарь О. В. Ефективність норм трудового права як головний фактор його розвитку // Сучасні проблеми трудового та пенсійного законодавства: матеріали XV Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 листопада 2015 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х.: ХНУВС, 2015. С.129–132.
7. Сырых В. М. Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1: Элементный состав. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юстицинформ, 2001. 528 с.
8. Оніщенко Н. М. Проблеми ефективності законодавства: сучасна доктрина та потреби практики // Судова апеляція. 2006. № 2. С. 10–15.
9. Эффективность правовых норм / [В. И. Никитинский и др.]. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.
10. Насырова Т. Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Теория и практика / науч. ред. Г. И. Курдюков. Казань: Казан. ун-т, 1988. 144 с.
11. Тищенко О. В. Право соціального забезпечення України: теоретичні та практичні проблеми формування і розвитку галузі: монографія. К.: ДП «Прінт Сервіс», 2014. 394 с.
12. Крусян А. Р. Україна як соціальна держава: концептуальні положення та конституційно-правові реалії // Актуальні проблеми політики. 2012. № 44. С. 35–47.
13. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 376.
14. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2–3. Ст.11.
15. Пархоменко Н. Ефективність законодавства України на сучасному етапі: проблеми забезпечення // Ефективність норм права: зб. наук. праць. Матеріали VII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 17 лист. 2016 р.) / за заг. ред. Н. М. Пархоменко, М. М. Шумила, І. О. Ізарової. Київ: Ніка-Центр, 2016. С. 353–356.
16. Медвечук В. Питання ефективності чинного законодавства // Право України. 1998. № 6. С. 69–71.
17. Кіндрат П. В. Ефективність законодавства: понятійно-термінологічний аспект // Правова інформатика. 2015. № 3(43). С. 55–59.

Стаття надійшла до редакції 30.11.2017

А. В. Скоробагатько

Национальный университет «Одесская морская академия»,
кафедра гражданского и трудового права
ул. Дидрихсона, 8, Одесса, 65058, Украина

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ НОРМ ПРАВА СКВОЗЬ ПРИЗМУ НОРМ
ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Резюме

В статье исследуется проблема эффективности норм права. Автором эффективность рассматривается как с позиции изучения научной мысли, так и сквозь призму анализа отдельных положений пенсионного законодательства; определены основные показатели эффективности норм пенсионного законодательства.

Ключевые слова: право, эффективность законодательства, правовое регулирование, пенсионное обеспечение.

A. Skorobatko

National University «Odessa Maritime Academy»,
The Department of Civil and Labor Law
Didrikhson st., 8, Odessa, 65058, Ukraine

**EFFECTIVENESS OF THE NORMS OF LAW THROUGH THE PRISM
OF THE NORMS OF PENSION LEGISLATION**

Summary

The article studies the problem of the effectiveness of legal norms. The author considers efficiency from the point of view of studying scientific thought, and also through a prism of the analysis of some provisions of the pension legislation; the basic indicators of efficiency of norms of the pension legislation are defined.

Key words: law, efficiency of legislation, legal regulation, pension provision.