

УДК 340:349.3

**О.В. МУРЗА**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВИХ ПІЛЬГ

**Ключові слова:** критерії ефективності, правові пільги

Правові пільги являють собою юридичні засоби, за допомогою яких в українському соціально-неоднорідному суспільстві створюється специфічний правовий режим, котрий характеризується покращенням положення окремих категорій осіб і створенням умов для задоволення інтересів певних категорій осіб у більш сприятливому режимі.

Однак, факт нормативно-правового закріплення правових пільг у системі законодавства нашої держави ще не є запорукою соціальної злагоди та досягнення компромісу між різними соціальними групами українського населення. Для того, щоб правові пільги досягали свого соціального та правового призначення вони повинні бути, перш за все, ефективними.

Ефективністю правових пільг є співвідношення між фактичним результатом (соціально корисним, негативним) дії правових пільг і тією соціальною ціллю, для досягнення якої вони були встановлені законодавцем. Ефективність правових пільг як одна із якісних характеристик даного соціально-правового засобу тісно пов'язана з оптимальністю, економічністю, корисністю правових пільг. Більше того, ефективність правових пільг певною мірою залежить від їх корисності, оптимальності та економічності.

Проте, окрім зазначених характеристик, на доцільність і результативність правових пільг також впливають і інші їх властивості, ознаки, підстави ефективності.

У зв'язку з цим, одним із актуальних питань загальнотеоретичної юриспруденції є дослідження критеріїв ефективності правових пільг.

У юридичній науковій літературі С.С. Алексєєв, В.В. Глазирін, В.О. Козлов, В.М. Кудряв-

цев, В.В. Лапаєва, І.С. Морозова, В.І. Нікітський, І.С. Самощенко та В.М. Сирих приділяли певну увагу критеріям ефективності правових пільг. Разом із цим, слід відзначити, що деякі питання, стосовно ефективності, економічності, корисності та оптимальності правових пільг і на сьогодні залишаються не вирішеними, а отже, потребують додаткового спеціального теоретико-правового дослідження. У зв'язку з цим, метою статті є виокремити та проаналізувати основні критерії ефективності правових пільг, які характерні для сучасного законодавства.

Огляд юридичної наукової літератури дає підстави стверджувати, що у колах наукової спільноти не існує вичерпного переліку підстав, за якими можна було б у повній мірі однозначно та «якісно» оцінити ефективність правових норм, а отже, і правових пільг.

Так, на думку В.В. Лапаєвої, критеріями ефективності правових норм є: «правова якість самого законодавства, ефективність правозастосовної діяльності, рівень правосвідомості правозастосовувача і населення в цілому» [1, с.165].

Схожу позицію займають і В.М. Кудрявцев, В.І. Нікітський, І.С. Самощенко, В.В. Глазирін, які визнають критеріями ефективності правових норм: «досконале законодавство, досконалість правосвідомості населення, досконалість правозастосовної діяльності» [2, с.36–37].

С.С. Алексєєв критеріями і умовами ефективності правових норм вважає їх обґрунтованість, корисність і економічність. При цьому, на думку вченого, корисність правових норм – це фактична ефективність юридичних норм із урахуванням витрачених матеріальних засобів, людської енергії, часу, а також інших показників, які характеризують витрати суспільства на їх виробництво і реалізацію [3, с.311–312].

В.М. Сирих критерії ефективності правових норм пов'язує з умовами їх дії. У зв'язку з цим, учений-правознавець до числа критеріїв (факторів, умов) ефективності правових норм відносить: умови юридичної ефектив-

ності норм права; умови соціальної ефективності норм права. Разом із цим до умов юридичної ефективності норм права автор відносить: належну якість законів та інших нормативно-правових актів; ефективно діючий механізм правового регулювання; досконалість правозастосовної діяльності. Натомість умовами соціальної ефективності правових норм, він визнає: рівень економічного розвитку суспільства; рівень культури членів цього суспільства; відповідність норм права змісту суспільних відносин, які вони регулюють; відповідність норм права закономірностям функціонування і розвитку громадянського суспільства і правової держави [4, с.11].

Позицію В.М. Сирих, стосовно розділу критеріїв ефективності правових норм на юридичні та соціальні умови поділяє Ю.І. Матвеева. Авторка до соціальних факторів, які впливають на якість правових норм, відносить: рівень розвитку суспільних відносин, діяльність правотворчих органів, правозастосовний процес і суспільну думку, правосвідомість суспільства [5].

З огляду на зазначені критерії оцінки ефективності правових норм, вважаємо за доцільне відмітити, що всі існуючі у юридичній науковій літературі позиції стосовно критеріїв оцінки ефективності правових норм, на нашу думку, є цілком справедливими та заслуговують на увагу. Це пояснюється, перш за все, логічно-формальною природою категорій «критерій» та «критерій ефективності правових норм».

Так, згідно з матеріалами вільної енциклопедії «Вікіпедія» критерій являє собою ознаку, підставу, основу, правило прийняття рішення про оцінку чого-небудь на відповідність певним вимогам (міри) [6]. Тобто, іншими словами, критерій є основою, підставою, ознакою, за якою проводиться порівняння явища, що оцінюється з еталоном (мірою) оцінки.

З викладеного випливає, що визначення критеріїв оцінки ефективності правових пільг вимагає встановлення еталону (міри) оцінки їх ефективності.

У контексті визначення ефективності правової пільги ми вважаємо, що цілком логічно визначити еталоном оцінки ефективності

будь-якої правової пільги співвідношення між ціллю і фактичним результатом дії відповідної пільги. Іншими словами, основним критерієм (мірою) ефективності нормативно правового припису, вважаємо за доцільне визнати певну ступінь досягнення поставленої у даному нормативно правовому приписі цілі на практиці [7, с.111; 8, с.369].

У науковій загальнотеоретичній юридичній літературі існує точка зору, згідно з якою мірою визначення ефективності правозастосовного акту, а відповідно і норми права, «може бути лише ціль» [3, с.166].

Ми підтримуємо зазначену позицію і вважаємо її цілком справедливою. На наш погляд, взагалі принципової різниці між висловленими точками зору щодо міри оцінки ефективності правової норми немає.

Цілком логічним є те, що ефективність правової норми залежить від цілі норми права, від ступеня її досягнення (чим більше результат дії правової норми наближається до поставленої законодавцем цілі, з метою якої була прийнята дана норма права, тим вища ефективність правової пільги). Відповідно стверджуючи, що еталоном ефективності правової норми є «лише її ціль», В.М. Кудрявцев, В.І. Нікітський, І.С. Самошенко, В.В. Глазирін визнають мірою дієвості даного юридичного засобу ступінь досягнення цілі у реальному житті.

Таким чином, враховуючи зазначене, маємо підстави констатувати, що еталоном оцінки ефективності правової пільги складається щонайменше з двох основних компонентів: поставленої законодавцем цілі і досягнутим дією правової пільги результатом. Це свідчить, у свою чергу, про те, що ступінь ефективності правової пільги, і її ефективність у загальному вигляді залежать від: 1) досягнутих у процесі реалізації правової пільги результатів, тих наслідків (позитивних і негативних), які мають місце в результаті дії правової пільги; 2) ступеня співвідношення результату і цілі, яку законодавець ставив перед собою, приймаючи даний засіб юридичної диференціації.

При цьому у даному випадку мова йде про вплив одночасно двох вищезазначених критеріїв на висновок про ефективність правової пільги. Тобто під час визначення ефективності будь-якої правової пільги необхідно зважати і на результати її дії, і на рівень співвідношення цих результатів із метою правової пільги. Лише однієї мети правових пільг, або результатів дії правових пільг для визначення їх ефективності не достатньо.

У реальному житті існують випадки, коли ступінь досягнення цілі правової пільги не завжди свідчить про рівень їх ефективності. Тобто не у всіх випадках досягнення цілі правової пільги дає підстави стверджувати, що правова пільга є ефективною.

На ступінь співвідношення фактичного результату дії правової пільги з тією соціальною ціллю, для досягнення якої дані правові пільги були встановлені законодавцем, безпосередньо впливають різного роду фактори. Такі чинники, з однієї сторони, можуть сприяти, обумовлювати, досягнення цілей правових пільг, а, з іншої, – перешкоджати у досягненні останніх.

У роботі «Ефективність правових норм» В.М. Кудрявцев, В.І. Нікітський, І.С. Самощенко та В.В. Глазирін зазначають, що: «ні високі, ні низькі показники ступеня досягнення цілі норм ще не свідчать про ефективність самих норм: норма може бути неефективною, але ступінь досягнення цілі високою за рахунок дії інших факторів, і, навпаки, норма забезпечує певний «приріст» ступеню досягнення цілі, але за рахунок дії інших факторів відповідні показники будуть все одно незадовільними» [2, с.178].

Таким чином, із зазначеного закономірно випливає висновок, що досягнення цілей правових пільг у деяких випадках пов'язано не лише зі змістом та властивостями самої правової пільги. Рівень співвідношення фактичного результату з ціллю правової пільги може бути обумовлений як недосконалістю механізму правового регулювання, так і різними зовнішніми факторами.

Прикладом зовнішніх факторів, які стоять на заваді досягнення цілей правових пільг, на

наше переконання, є низький рівень інформованості населення щодо існування різного роду правових пільг, низький рівень політичної і правової культури населення, правосвідомості суспільства, різні форми деформації юридичної свідомості суспільства, соціальних груп, окремих громадян.

Так, відсутність інформації у осіб, які відповідно до норм чинної системи законодавства є суб'єктами пільгування і мають право на грошову допомогу з боку держави, звільнення від сплати податків, субсидію, соціальну допомогу і т. ін., є основним визначальним чинником, котрий стоїть на заваді досягнення цілей певних правових пільг. Особа, яка не знає про свої додаткові права (правові пільги), відповідно не має можливості скористатися ними, що у свою чергу призводить до відсутності результату і виконання мети правової пільги.

Зважаючи на мету правових пільг та еталон ефективності правових пільг, на нашу думку, основним критерієм оцінки ефективності правових пільг є ступінь, у якій правові пільги дозволяють узгодити (гармонізувати) інтереси особи, окремих соціальних груп, держави та суспільства.

Невід'ємною частиною будь-якого демократичного суспільства і українського у тому числі є зіткнення різних соціальних інтересів, наявність соціальних конфліктів. Саме правові пільги є одним із основних державних засобів, які дозволяють урегулювати такого роду соціальні конфлікти, примирити кардинально протилежні соціальні інтереси різних груп населення. При цьому гармонізація соціальних інтересів правовими пільгами має здійснюватися з урахуванням і у межах загального суспільного інтересу, який виражає загальну волю населення нашої держави. Тобто, ефективними будуть лише ті правові пільги, які, створюючи додаткові юридичні можливості для одних суб'єктів, не «порушують» інтереси всіх інших суб'єктів права, діють у межах загального державного та суспільного інтересу.

Таким чином, під час встановлення на нормативно-правовому рівні правових пільг законодавець повинен знайти певну «золоту середину» соціальних інтересів, яка допомогла б йому утриматись від орієнтації лише на інтереси окремих соціальних груп [9, с.140]. Тобто, надаючи переваги одній категорії осіб під час встановлення та закріплення правових пільг, суб'єкт правотворчості не повинен забувати про захист та дотримання інтересів всього суспільства в цілому і кожної особистості окремо.

На наше переконання, узгоджуючи, взаємопов'язуючи, таким чином існуючі у суспільстві особистісні та групові інтереси, правові пільги дозволять найбільш повно використати закладений у кожній із них потенціал суспільної активності, (гармонізувати) інтереси особи, окремих соціальних груп, держави та суспільства.

У реальному житті часто-густо ми зіштовхуємось із тим, що законодавець, встановлюючи ті чи інші правові пільги, діє в інтересах окремих категорій осіб, а не всього суспільства. Такого роду правові пільги на практиці становлять причину дестабілізації суспільства, суперечать основній меті даного правового явища, певним чином дискримінують права окремих категорій громадян.

Наприклад, у податковій системі нашої держави на сьогодні існує чимало пільг, які важко визнати достатньо ефективними. Відтак, ефективність окремих правових пільг для одних суб'єктів пільгування нейтралізується негативними наслідками, які спричиняють ці ж правові пільги для інших суб'єктів. Приміром, бюджетні пільги для одних підприємств стають податковим обов'язком, додатковим тягарем для інших підприємств [9, с.140].

Безпосередньо пов'язаним із вище зазначеним критерієм оцінки ефективності правових пільг є, на наш погляд, і наступний критерій їх ефективності – в якій мірі правова пільга впливає на бажані для суспільства явища.

Для того, щоб правова пільга була ефективною, вона повинна максимізувати бажані і

мінімізувати небажані для суспільства явища. Тобто, у межах гармонізації інтересів суспільства, окремих соціальних груп і особистості, правова пільга є своєрідним каталізатором або юридичним знаряддям, за допомогою якого держава досягає бажаних результатів, виконує поставлені завдання (забезпечення гідного людини рівня життя, подолання бідності, компенсація особі шкідливих наслідків, які були їй завдані в результаті «прорахунків» держави тощо).

При цьому ступінь співвідношення результатів із метою правових пільг буде тим вищим, чим могутнішим буде вплив правових пільг на негативні чинники. Іншими словами, чим більше правові пільги будуть нейтралізувати негативні чинники, мінімізувати їх, тим більше вони будуть впливати на бажані для суспільства явища, вищою буде їх ефективність. У свою чергу, якщо дія правових пільг буде менш інтенсивною, у порівнянні з дією негативних факторів, результат дії правових пільг буде іншим, ніж запланований.

Слід окремо відмітити, що категорія ефективності правових пільг безпосередньо пов'язана та залежить від обсягу витрат, які необхідно здійснити для того, щоб запланований законодавцем результат було досягнуто. На рівень ефективності правових пільг впливає розмір витрат, необхідних для їх закріплення на законодавчому рівні та реалізації у житті.

Я.Я. Страутманіс стосовно економічності правових норм як показника їх ефективності виділила економічний та юридичний результат дії нормативно-правових приписів. На думку авторки, економічний результат правового регулювання можна умовно назвати об'єктивним результатом, оскільки він показує економічну обґрунтованість правових норм. Лише ті правові норми, які відповідають об'єктивним економічним законам, можуть дати потрібний економічний результат у процесі правового регулювання [10, с.32].

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне підкреслити, що ступінь ефективності правових пільг залежить від розміру їх всіх витрат, починаючи від витрат пов'язаних із



правоутворенням, нормотворчим процесом, закінчуючи реалізацією норм права, втіленням їх змісту у правомірній поведінці суб'єктів права. Тобто сума всіх витрат, пов'язаних із встановленням і реалізацією будь-якої правової пільги, у порівнянні з результатом, який суспільство в цілому та соціальні групи і громадяни окремо отримують від них, є одним із показників ефективності даного юридичного засобу.

У зв'язку з зазначеним, цілком логічно визнати правові пільги, цінність яких перевищує цінність запланованого результату, не достатньо ефективними, такими, що потребують перегляду, зміни, скасування, удосконалення.

Правові норми виникають на базі фактичних відносин, вони відображають їх у перетвореному, залежно від волі законодавця виді, з урахуванням тенденцій суспільного розвитку, інтересів, потреб і завдань громадянського суспільства та держави. При цьому наскільки правильно правові норми відображають вимоги життя, реальний стан речей, сприяють подальшому розвитку фактичних суспільних відносин, закріплюють ті відносини, які повинні бути закріплені [11, с.14], – настільки соціально ефективними вони є. Це, у свою чергу, свідчить, що наступним критерієм ефективності правових пільг є об'єктивність їх цілей.

У юридичній літературі деякі вчені-правники стверджують, що якість правових норм залежить від адекватності норми об'єкту правового регулювання та адекватності змісту норми права правовому і фактичному статусу суб'єкта [12, с.18–20, 40]. У даному контексті А.А. Абрамова та О.М. Запорожець під адекватністю мають на увазі: відповідність норми права об'єкту правового регулювання та відповідність змісту норми права правовому і фактичному статусу суб'єкта. Тобто, іншими словами, у більш загальному вигляді, маємо підстави зазначити, що у даному випадку автори ведуть мову саме про об'єктивізм правових норм і об'єктивність їх цілей.

Будь-яка правова пільга, не залежно від виду, має певну мету. Однією з підстав, яка

впливає на ефективність правової пільги, є об'єктивність її цілі, відповідність цілі правової пільги рівню розвитку суспільства його потребам. Цілі правових пільг мають відповідати об'єктивним потребам суспільства. Лише за даних умов вони, як самостійний юридичний засіб диференціації, зможуть забезпечити виконання, поставлених перед ними завдань.

Основною загальною метою правових пільг є покращення положення окремих категорій осіб та створення умов для задоволення інтересів певних категорій осіб у більш сприятливому режимі, порівняно з загальноновстановленим. Проте, залежно від виду правової пільги (соціальні пільги, привілеї) їх цілі можуть бути диференційовані за різними підставами. Для рівня ефективності правової пільги особливо важливим є об'єктивність кожної цілі будь-якої правової пільги. Тобто на результативність виконання основної мети правових пільг впливає об'єктивність конкретних цілей окремих правових пільг.

У загальнотеоретичній юридичній літературі існує думка, що на оцінку ефективності права впливає якість закону [4, с.162–164], юридичної норми.

Зважаючи на те, що якість закону – це сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси [13], ми вважаємо, що цілком справедливою є думка про те, що одним із основних критеріїв оцінки ефективності правової пільги є якість юридичної норми, статті закону.

У даному контексті, на наш погляд, слід окремо зауважити, що правова характеристика якості закону і його статей включає як правовий характер його змісту, так і його відповідність певним техніко-юридичним критеріям [14, с.20–27]. Тобто, основними критеріями оцінки якості закону, статті нормативно-правового акту є:

- по-перше, чіткість лаконічність, ясність, цілісність та закінченість норми права;
- по-друге, правильність коректність та належний стиль викладу юридичної норми у статті (статтях) закону (законів).

З викладеного випливає, що для того, щоб правові пільги були більш ефективними, законодавцеві необхідно «перекласти потреби соціуму на мову правових норм». При цьому до мови права висувуються наступні вимоги: простота і зрозумілість правового припису, точність викладу думки, логічність і послідовність викладу правової інформації, стандартизація, емоційна нейтральність [15].

Таким чином, лише відповідність цілей правових пільг об'єктивним умовам розвитку суспільства та його потребам не можуть забезпечити високий рівень їх ефективності. На ефективність правових пільг впливає і якість юридичної норми, статті закону (законів), у яких закріплена відповідна правова пільга.

Відсутність чіткості, лаконічності, ясності, цілісності, закінченості юридичної норми, а також некоректність та використання не належного стилю законодавцем під час викладу юридичної норми у статті (статтях) закону (законів) можуть стати причиною зниження ефективності правової пільги.

Отже, на підставі вищевикладеного, маємо підстави до числа основних критеріїв оцінки ефективності правових пільг віднести наступні: 1) ступінь, у якій правові пільги дозволяють узгодити (гармонізувати) інтереси особи, окремих соціальних груп, держави та суспільства; 2) ступінь впливу правової пільги на бажані для суспільства явища; 3) розмір витрат правових пільг, необхідних для їх закріплення на законодавчому рівні та реалізації у житті; 4) об'єктивність цілей правових пільг; 5) якість юридичної норми, статті закону (законів).

## ЛІТЕРАТУРА

1 Лапаева В. В. Эффективность действия права. Проблемы общей теории права и государства : учебник / В. В. Лапаева ; под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 612 с.

2. Кудрявцев В. Н. Эффективность правовых норм / [Кудрявцев В. Н., Никитский В. И.,

Самощенко И. С., Глазырин В. В.]. – М. : Юрид. лит., 1980. – 289 с.

3. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2-х т. / Алексеев С.С. – Свердловск : Свердлов. юрид. ин-т, 1972. – Т.1. Основные вопросы общей теории социалистического права. – 394 с.

4. Сырых Е. В. Техничко-юридические критерии качества закона / Е. В. Сырых // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. Баранова В. М. – Нижний Новгород, 2000. – С. 162–164.

5. Матвеева Ю. І. Соціальна ефективність правових норм / Ю. І. Матвеева // Наукові записки. Т. 53, Юридичні науки / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». – 2006. – С. 31–35.

6. Критерии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/критерий>.

7. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / Лазарев В. В. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 207 с.

8. Рабінович П. М. Эффективность права // Юридична енциклопедія : у 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2. – С. 369–370.

9. Прядко О. В. Митні пільги і тарифні преференції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Прядко О. В. – Х., 2008. – 192 с.

10. Страутманис Я. Я. Эффективность земельного законодательства / Я. Я. Страутманис // Советское государство и право. – 1974. – № 12. – С. 28–34.

11. Законодавство: проблеми ефективності / [Авер'янов В. Б., Бобровик С. В., Головченко В. В. та ін.]. – К. : Наук. думка, 1995. – 232 с.

12. Абрамова А. А. Эффективность механизма правового регулирования : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве» / А. А. Абрамова. – Красноярск, 2006. – 24 с.

13. Оніщенко Н. Гармонізація правової системи України : основні напрями та тенденції /

Н. Оніщенко // Юридична газета. – № 18/78. – 28.09.2006.

14. Косович В. Якість нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика / В. Косович // Вісник Львівськ. ун-

ту. Серія юридична. – 2012. – Вип. 55. – С. 20–27.

15. Литвинов О. М. Про нормотворчу техніку в контексті ефективності кримінологічного законодавства / О. М. Литвинов. – Право і безпека. – 2012. – № 1.

*Мурза О. В. Критерії ефективності правових пільг / О. В. Мурза // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 675–681 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12movepp.pdf>*

Визначено поняття «еталон оцінки ефективності правових пільг». Виокремлено та проаналізовано основні критерії ефективності правових пільг.

\*\*\*

*Мурза Е.В. Критерии эффективности правовых льгот*

Сформулировано понятие «эталон оценки эффективности правовых льгот». Выделены и проанализированы основные критерии эффективности правовых льгот.

\*\*\*

*Murza E.V. Criteria of Efficiency of Legal Privileges*

The concept «the standard of an estimation of efficiency of legal privileges» is formulated. The basic criteria of efficiency of legal privileges are allocated and analyzed.

Форум права Форум пр