

ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ НАУКИ

П. Рабінович, академік АПрН України,
професор Львівського національного університету імені Івана Франка

Ефективність юридичних гарантій законності: до методики її виявлення

Вступні зауваги. Проблема виявлення ефективності державно-юридичного впливу на суспільні відносини — насамперед впливу *регулятивного* (яка досить інтенсивно досліджувалась у вітчизняній науковій літературі в 60–80 роки минулого століття), залишається однією з вельми актуальних і сьогодні. Про це свідчать, зокрема, деякі сучасні публікації українських фахівців¹.

Нещодавно ми мали нагоду вкотре висловити низку положень стосовно розуміння загального поняття ефективності державно-юридичного регулювання, різновидів такої ефективності та загальносоціальних і спеціально-соціальних (юридичних) передумов її забезпечення².

У цій же статті спробуємо (спираючись на такі положення) запропонувати деякі операціональні методики для визначення (виміру) певної групи юридичних норм, а саме тих, котрі служать *спеціальними гарантіями законності*.

При розгляді питання про юридичні гарантії законності традиційним для загальної теорії держави і права (а нерідко й для галузевих

¹ Див., наприклад: Головченко В. Ефективність законодавства: проблеми оцінки та вимірювання / В. Головченко // Юрид. вісн. України. – 2002. – 19–25 жовт.; Він же. Ефективність законодавства: поняття, критерії та методика вимірювання / В. Головченко // Вісн. Конституц. Суду України. – 2007. – № 3. – С. 44–53; Осипова Н. П. Соціальна ефективність права: онтологічні проблеми / Н. П. Осипова // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 9. – С. 63–73; Оніщенко Н. М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток / Н. М. Оніщенко // Віче. – 2007. – № 12. – С. 3–6; Бюлетень моніторингу законодавства України. – Вип. 1 – К., 2009; Оцінка ефективності національних інституцій захисту прав людини. – Х., 2009; Стеценко А. До питання про методи вивчення ефективності права / А. Стеценко // Підприємництво, гос-во і право. – 2009. – № 10. – С. 53–56.

² Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 1.

юридичних наук) став описовий або ж (у найліпшому варіанті) аналітичний підхід. В останньому випадку ці гарантії піддають класифікації за різних підстав, «перевіряють» їх на відповідність основним принципам права та відсутність прогалин. На підставі висновків, що отримані у результаті такого аналізу, формулювались і відповідні пропозиції з удосконалення тих чи інших гарантій законності.

Однак зазначених досліджень, що є необхідними самі по собі, у багатьох випадках було недостатньо для переконливого обґрунтування таких пропозицій, оскільки залишалось нез'ясованим головне питання: якою є реальна застосовуваність та дієвість існуючих нормативно-правових засобів та якою є очікувана ефективність їх реформування?

Останнім часом для того, аби усунути зазначену прогалину в розробці проблеми гарантій законності, складаються більш сприятливі обставини: у вітчизняному правознавстві були розроблені методики дослідження реальної ефективності чинного законодавства, які ґрунтуються на застосуванні так званих конкретно-соціологічних методів, з'ясовані питання методології таких досліджень, тобто сформовані основні положення *загальної теорії соціальної ефективізації права*. Тому, спираючись на запропоновані у літературі теоретичні конструкції й достатній практичний досвід, видається можливим поставити і розглянути у загальнотеоретичному плані питання щодо ефективності юридичних гарантій законності, спробувати охарактеризувати загальну методологію визначення їх ефективності й уявити ті методичні прийоми, скористатися якими можна було б задля практичного виявлення ефективності різних видів таких гарантій.

Загальна формула виявлення ефективності. Відомо, що під час обговорення основних питань загальної теорії ефективності державно-юридичного регулювання (зміст таких понять, як «ефективність», «ефект», «корисність», «економність» (закону); критерії, показники і способи визначення такої ефективності тощо) найбільшого визнання ще у радянській, а згодом і у пострадянській українській юриспруденції набуло розуміння ефективності закону (Е) як співвідношення між фактичним наслідком, який настає після його реалізації, та поставленою ціллю (Ц)¹. Згідно з цим розумінням, загальна формула, яка призначена для виміру ефективності юридичної норми, виглядає так:

$$E = \frac{P}{Ц}$$

¹ Див.: Самощенко И. С. О понятии эффективности правовых норм / И. С. Самощенко, В. И. Никитинский // Учен. зап. ВНИИСЗ. – Вып. 18. – М., 1969. – С. 18.

Ця формула, вочевидь, може застосовуватись і для вивчення ефективності тих юридичних норм, що встановлені й функціонують як гарантії законності.

При розробці операціональної концепції цілей права, яка могла б використовуватись задля визначення ефективності закону, видалось корисним скористатися розмежуванням таких цілей (яке ґрунтується на висновках соціальної філософії) на *перспективні* й *найближчі* (безпосередні). Спираючись на це розмежування, І. С. Самощенко і В. І. Нікітинський дійшли слушного висновку про те, що ефективність тієї чи іншої юридичної норми (або групи норм) може бути встановлена передусім стосовно її *найближчої* цілі. Вони запропонували, зокрема, класифікацію таких цілей на «матеріальні» й «юридичні»¹, яка набуває надзвичайно важливого значення для розв'язання означеного завдання, оскільки до правових гарантій законності належать саме ті юридичні норми, основною й найближчою метою яких є забезпечення такої властивості стану суспільних відносин (актів поведінки), як їх *юридична правомірність*. Інакше кажучи, правові гарантії законності — це ті норми, які переслідують передусім власне юридичні цілі. Така ціль, будучи вираженою в «операціональній» формі, постає у вигляді завдання: зменшити неправомірні акти (дії) в усій масі юридично значущих актів (дій) певного виду.

Означена загальна мета (завдання) підлягає відповідній «дезінтеграції», конкретизації у таких соціальних показниках, які відображають специфіку змісту діяльності із застосування того чи іншого різновиду юридичних гарантій, що розглядаються, і які можуть бути піддані емпіричній фіксації та вимірюванню.

Виявлення конкретних функцій, «ролей», виконанню яких підпорядкований «розподіл праці» між різними юридичними гарантіями законності, дозволяє виокремити такі *безпосередні* завдання останніх:

- попередження (превенція, недопущення) можливих правопорушень;
- усунення (призупинення) правопорушень (включаючи і відновлення порушеного правомірного стану);
- притягнення винуватих правопорушників до юридичної відповідальності задля спеціальної та загальної превенції.

¹ Див.: Самощенко И. С. Цели правовых норм – масштаб оценки их эффективности / И. С. Самощенко, В. И. Никитинский // Учен. зап. ВНИИСЗ. – Вып. 19. – М., 1969.

Класифікація юридичних гарантій законності, наближена до вказаних завдань, була здійснена свого часу, зокрема С. С. Алексєєвим¹. Вона набуває особливої методологічної цінності для визначення ефективності розглядуваних гарантій, оскільки «виводить» на такі показники діяльності державних органів, які можна відобразити у кількісній формі, а отже, фіксувати і вимірювати. Оскільки йдеться про розробку методики вимірювання ефективності цієї діяльності — методики, яка диференціюється залежно від безпосередньої цільової функції гарантії, то згадана класифікація виявляється у цьому випадку найбільш «працюючою» конструкцією.

Отже, спробуємо визначити можливі способи вимірювання ефективності діяльності державних органів із використання й застосування деяких із вищевказаних різновидів юридичних гарантій законності. При цьому слід брати до уваги, що тут йдеться не про встановлення того, яким чином змінився загальний стан законності при застосуванні розглядуваних гарантій, а про те, наскільки повно, якісно такі органи виконують обов'язки, які на них покладаються, використовують надані їм можливості у боротьбі за законність. Тому окреслений об'єкт вимірювання було би точніше назвати «інтенсивність застосування» гарантій законності. Однак, аби не ускладнювати викладення питання, видається доречним уживати більш звичне (хоча й, мабуть, менш адекватне) терміно-поняття: «ефективність».

Гарантії, що запобігають прийняттю незаконних актів, попереджають неправомірні дії. Безпосередня результативність, дієвість таких гарантій виявляється, ясна річ, ще *до прийняття* правового акта (чи здійснення іншої юридично значущої дії), тобто у процесі його підготовки, найчастіше — на стадії обговорення (узгодження) й ухвалення рішення.

У ролі таких гарантій виступає, наприклад, низка норм про повноваження захисника, що бере участь у розгляді кримінальної справи (як на певному етапі досудового слідства, так і у судовому слідстві); норми, які регламентують участь прокурора у розгляді судових справ; або, скажімо, норми, які передбачають попередній контроль суду за законністю певних різновидів нормативно-правових актів, що застосовуються адміністративними та правоохоронними органами.

¹ Алексєєв С. С. Проблемы теории права / С. С. Алексєєв. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – С. 128–129.

Про актуальність розробки методики виявлення розглядуваних гарантій законності свідчить, зокрема, те, що у галузевих юридичних науках ще раніше значно активізувалися пошуки шляхів підвищення дієвості прокурорського нагляду в судочинстві, участі захисника у розгляді кримінальних справ¹. Проте ці часткові спроби не завжди достатньо ґрунтувалися на загальнотеоретичних положеннях методологічного характеру і призводили, на наш погляд, до недостатньо обґрунтованих висновків.

Так, пропонувалося вважати показником ефективності участі прокурора у кримінальному судочинстві співвідношення випадків (фактів) повного, часткового й «відсутнього» збігу позиції прокурора із вироком суду: чим більшою є питома вага таких «збігів», тим вищою є ця ефективність². Однак у деяких ситуаціях суд може прийняти (і справді приймає) правильне рішення не тільки завдяки участі й впливу прокурора, а й незалежно від нього. Отже, у таких випадках — навіть при збігу позицій суду і прокурора — навряд чи буде слушним ставити на «заслугу» останньому законність вироку: адже *реального* внеску прокурора у забезпечення законності вироку тут може й не бути. Оскільки ж до винесення вироку неможливо отримати уявлення про позицію суду у справі, то й вирахувати кількість випадків справжнього впливу прокурора на судові висновки, вочевидь, не є можливим. Тому запропонована методика буде, зазвичай, призводити до штучного завищення показника ефективності.

Більш обґрунтованим, на наш погляд, видається інший спосіб формування показника ефективності, основою якого служать такі міркування.

Безпосередня мета розглядуваних нормативно-правових гарантій законності й діяльності з їх застосування полягає, як відзначалось, у тому, аби виключити прийняття неправомірного акта, вчинення неправомірної дії. Оскільки ж діяльність кожного органу (суб'єкта), стосовно якого встановлено таку гарантію, дістає вираз у певній кількості прийнятих актів (учинених дій), то й означена ціль може набути

¹ Див.: Зозулинский А. Б. Вопросы эффективности прокурорского надзора за соблюдением законности при рассмотрении судами уголовных дел / А. Б. Зозулинский // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. — Ч. 2. — М., 1975; Либус И. А. Эффективность защиты в советском уголовном процессе / И. А. Либус // Сов. гос-во и право. — 1974. — № 3.

² Див.: Хомовский А. А. Оценка эффективности прокурорского надзора за исполнением законов при рассмотрении судами уголовных дел / А. А. Хомовский // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. — М., 1973. — С. 65–69.

кількісного виразу. Однак слід брати до уваги, що до цієї мети повинні «зараховуватися» не всі акти, що прийняті відповідним органом протягом певного періоду, а лише ті з них, проекти яких не відповідали закону (інакше, не виникало б і потреби у реальному впливі гарантуючого фактора, оскільки правомірність акта конституювалася б і без такого впливу). Тому, якщо найближчу ціль квантифікувати у вигляді кількості всіх неправомірних проектів юридичних актів (дій), що розглядаються (здійснюються) «підконтрольним» суб'єктом (органом) протягом певного періоду, тоді фактична результативність попереджувального впливу розглядуваної гарантії має вимірюватися тією частиною (питомою вагою) таких проектів, які все ж таки вдалося привести у відповідність із законом. Це положення може бути виражене такою формулою:

$$E = \frac{K_{п.а}}{K_{н.а}},$$

де E — ефективність застосування превентивних гарантій законності; $K_{п.а}$ — кількість попереджених незаконних актів; $K_{н.а}$ — кількість усіх незаконних проектів актів.

В *ідеальному* варіанті значення наведеного показника мало б дорівнювати одиниці (або 100 %), тобто всі неправомірні проекти актів мали бути скоректовані згідно із законом. Еталоном же законності може вважатися той акт, який залишився не зміненим (не скасованим) вищим компетентним органом, або ж акт, що був прийнятий цим органом.

Принципова можливість використання запропонованого методу майже не викликає сумніву. Що ж до можливостей його реального використання, то у кожному випадку вони обумовлюються наявністю інформації, необхідної задля застосування наведеної формули. А ця інформація не лежить, так би мовити, «на поверхні». Так, якщо відомості про акти, що ухвалені тим чи іншим органом, відображаються у статистичній звітності чи якимось іншим чином документуються, то саме *проекти* таких актів у жодній статистиці, зазвичай, не відображаються, а іноді й ніяк не документуються. В останньому випадку виявлення ефективності розглядуваних гарантій законності, вочевидь, узагалі виключається.

Однак тією мірою, якою зміст проектів юридичних актів все ж фіксується так чи інакше, у документах, котрі є доступними для дослідника, визначення ефективності таких гарантій стає досить реаль-

ним. Наприклад, якщо на засіданнях певної Обласної ради, в яких брав участь прокурор, протягом року розглядалося десять проектів неправомірних рішень, вісім із яких отримали його публічну негативну оцінку (та з такою оцінкою вона погодилася), тоді показник ефективності дій прокурора становитиме у даному випадку 0,8. Або, скажімо, якщо зі 100 проектів наказів директора заводу, які узгоджувались із юрисконсультом, 10 з них останній визнав такими, що не відповідають закону, а директор погодився із його думкою лише стосовно 5-ти, тоді ефективність запобіжної діяльності юрисконсульта складатиме у даному випадку 0,5 (або 50 %).

Гарантії виявлення правопорушень. До гарантій такого виду належать, наприклад, норми Кримінально-процесуального кодексу України, що регламентують права й обов'язки органів дізнання та досудового слідства у виявленні злочинів і осіб, що їх учинили; норми, які визначають повноваження різних контролюючих органів.

Безпосередньою ціллю всіх таких норм є встановлення фактів неправомірних діянь (зокрема, прийняття неправомірних актів), здійснюваних відповідними суб'єктами у тій чи іншій сфері суспільних відносин. За умов, коли такі дії (акти) так чи інакше фіксуються, ця мета може бути виражена у кількісних показниках.

Що ж до фактичного результату впливу гарантій, котрі розглядаються, то він буде виражений лише тією частиною вказаних діянь, яка була виявлена завдяки діяльності саме даного контролюючого органу. У такому випадку попередня формула, за якою належить визначати ефективність таких гарантій, буде виглядати так:

$$E = \frac{K_{\text{в.о}}}{K_{\text{п.п.в}}},$$

де $K_{\text{в.о}}$ — кількість правопорушень, виявлених цим органом; $K_{\text{п.п.в}}$ — кількість усіх правопорушень, які мав виявити цей орган.

Отже, цей показник характеризує *повноту* виявлення правопорушень завдяки застосуванню контролюючим об'єктом відповідних нормативно-правових настанов.

Як і у попередньому випадку, можливості використання наведеної формули залежатимуть від наявності відповідної інформації. У такий спосіб можна виявити, наприклад, ефективність діяльності органів дізнання й досудового слідства зі встановлення осіб, що вчинили зареєстровані злочини (коефіцієнт розкриття злочинів); ефективність

діяльності спеціалізованих позавідомчих інспекцій (наприклад, Державного пожежного нагляду, Санітарно-епідеміологічної служби) з виявлення правопорушників, що віднесені до їх «відома».

Упровадження запропонованого показника у практику оцінки якості роботи тих органів, що покликані застосовувати розглядуваний вид юридичних гарантій законності, є важливою передумовою підвищення ефективності останніх. Тому не випадково ці питання активно обговорюються у галузевій юридичній літературі.

Щоправда, при цьому поряд із положеннями, що збігаються в принципі із запропонованим способом вимірювання ефективності зазначених гарантій, рекомендуються й такі методики, які викликають заперечення. Так, відшукуваний показник дехто пропонував формувати, встановлюючи співвідношення кількості правопорушень певного виду, котрі були виявлені даним органом (наприклад, прокуратурою), до загальної кількості таких правопорушень, виявлених різними органами¹. Однак серед державних органів немає таких, на які б покладався обов'язок самостійного виявлення всіх і всяких правопорушень. Це стосується, зокрема, й прокуратури, яка не підміняє й не заміняє багаточисленних спеціалізованих контрольно-інспекційних органів, а тому, зазвичай, не займається безпосереднім виявленням багатьох видів правопорушень (скажімо, порушень правил паспортних, дорожніх, митних, протипожежних, санітарних). Тому погіршувати показник ефективності діяльності прокуратури «за рахунок» тих правопорушень, що фактично були нею виявлені, але які вона і не зобов'язана виявляти самостійно, на наш погляд, навряд чи буде правильним.

До розглядуваного виду гарантій щільно «прилягають» і нормативно-правові **засоби припинення встановлених неправомірних дій, станів, ситуацій**. У тих випадках, коли ці засоби використовуються тим самим органом, який виявив правопорушення, немає необхідності у визначенні їх «самостійної» ефективності: у нормальному, звичайному варіанті виявлення правопорушення «автоматично» тягне за собою і його припинення (наприклад, орган державної виконавчої влади, виявивши неправомірний акт підпорядкованого йому органу (посадової особи), скасовує цей акт). І навпаки, неприйняття заходів із припинення правопорушення свідчить про те, що воно не було виявлено. Тут виявлення і припинення правопорушень наче би «зливаються» одне з одним, а тому можуть бути відображені одним (єдиним) показником.

¹ Див.: Скворцов К. Ф. Исследование проблем эффективности прокурорского надзора / К. Ф. Скворцов // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – Ч. 1. – М., 1975. – С. 10–11.

Однак і у тих численних випадках, коли функція виявлення та функція припинення правопорушень покладається на *різні* органи, визначення ефективності здійснення другої функції набуває вже самостійного значення. Стосовно цих випадків конструємо таку формулу для визначення ефективності розглядуваних гарантій:

$$E = \frac{K_{п.п.}}{K_{п.з.}}$$

де $K_{п.п.}$ — кількість правопорушень, фактично припинених даним органом; $K_{п.з.}$ — кількість усіх зафіксованих правопорушень, припинити які він був зобов'язаний.

Гарантії поновлення порушених прав, усунення соціальних й особистісних негативних наслідків, спричинених правопорушенням, містять, наприклад, норми про відшкодування майнових збитків, про виплату працівникам, безпідставно звільненим з роботи, заробітної платні за час вимушеного прогулу.

Ефективність таких гарантій може бути вирахована за формулою:

$$E = \frac{K_{у.н.}}{K_{с.н.}}$$

де $K_{у.н.}$ — кількість випадків усунення негативних наслідків правопорушень; $K_{с.н.}$ — кількість випадків протиправного спричинення негативних наслідків, що мали бути усунуті даним органом.

Нарешті, до одного з основних видів юридичних гарантій законності належить, як відзначалось, **юридична відповідальність**. Ефективність її застосування також може бути виявлена за посередництвом певних формул. І хоча викласти тут з належною повнотою їх обґрунтування рамки цієї статті, на жаль, не дозволяють, зауважимо наступне.

Норми про юридичну відповідальність переслідують, як відомо, дві основні цілі: запобігти повторному скоєнню відповідним правопорушником аналогічних або більш серйозних правопорушень (спеціальна превенція), а також виключити чи хоча б зменшити скоєння деліктів іншими можливими правопорушниками (загальна превенція). Перша мета стосується персоніфікованих суб'єктів, друга ж — неперсоніфікованих. Отож методика визначення відшукваної ефективності повинна диференціюватися стосовно кожної із цих цілей.

Ефективність спеціально превентивного впливу можна вимірювати відношенням кількості певних правопорушників, які були притягнуті до юридичної відповідальності й не скоїли повторно аналогічних (чи більш серйозних) правопорушень, до кількості усіх правопорушників відповідного виду, притягнутих до юридичної відповідальності. Воно показує, яка частина правопорушників перестала вчиняти правопорушення завдяки вжиттю до них заходів певної юридичної відповідальності (хоча й, можливо, не тільки внаслідок цього). А іншими словами, — стосовно якої частини правопорушників було досягнуто ціль спеціальної превенції. Отож чим більшим є зазначений показник (в ідеалі він мав би дорівнювати одиниці), тим вищою є спеціально превентивна ефективність заходів юридичної відповідальності.

Запропоноване вище співвідношення можна модифікувати таким чином, щоб у його чисельнику фіксувалась «протилежна» інформація: кількість рецидивістів. Тоді чим більшим буде значення обчислюваного показника, тим меншою буде ефективність юридичної відповідальності. Так, при показнику, що дорівнює одиниці, можна буде зробити висновок про «нульову» ефективність спеціально превентивної юридичної відповідальності.

Ефективність загальнопревентивного впливу заходів юридичної відповідальності повинна була б беззаперечно визначатись через з'ясування відношення кількості, так би мовити, «юридично нестійких» осіб, які були проінформовані про можливі заходи юридичної відповідальності за правопорушення даного виду й внаслідок цього утримались від скоєння таких правопорушень, до кількості «юридично нестійких» осіб, які знали про можливі заходи юридичної відповідальності за такі правопорушення.

Конструкція означеного відношення базується на тому положенні, що загальнопревентивний вплив юридичної відповідальності адресовано, за наміром законодавця, тільки до антисуспільно налаштованих суб'єктів певного виду. Однак можливості застосування зазначеної методики є практично мінімальними хоча б із таких причин.

1. Виявити кількість «юридично нестійких» осіб (причому стосовно лише точно визначених видів правових приписів) можна лише на основі достатньо поширених, репрезентативних досліджень, що ґрунтуються на науковій методиці. Але вона ще досі майже не розроблена.

2. Не менш проблематичною є й можливість вичленування із зазначеної групи суб'єктів саме тієї частини осіб, котрі справді обізнані із законодавчим регламентуванням і реальною практикою притягнення до юридичної відповідальності за певні правопорушення.

3. Ще більш складним є вичленування з-поміж виділеного кола осіб тієї групи людей, котрі саме внаслідок такої обізнаності справді утримались від скоєння певних правопорушень.

Усе це істотно обмежує можливості виявлення останнього співвідношення, хоча й принципово не дискредитує його. Можна сподіватись, що з подальшим розвитком теорії та методики соціально-правових досліджень створюватимуться більш сприятливі умови для вимірювання загальнопревентивної ефективності юридичної відповідальності¹.

На закінчення висловимо сподівання, що викладене може бути, так чи інакше, використане при розробці типових методик вимірювання ефективності юридичних норм, які покликані забезпечити законність діяльності тих органів, котрі їх застосовують та реалізують.

¹ Докладніше див.: Рабинович П. М. Эффективность юридической ответственности (общая методика измерений) // Проблемы социалистической законности. Вып. 4. – Х., 1979.