

## МЕТОДИКИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВИХ НОРМ

УДК 346.1

**Постановка проблеми.** Законодавство України, зокрема в частині господарського та корпоративного права, характеризується динамічністю, постійними удосконаленнями поступовим зближенням з правом ЄС. Насьогодні утворився значний масив нормативно-правових актів, а тому саме на часі оцінка ефективності наявного нормативного матеріалу. Особливо актуальним постає питання оцінки ефективності правових запозичень. Як слушно зауважує підкреслює М. Грязядей, якість економічних індикаторів, які застосовуються для аналізу співвідношення між економічним зростанням та правовими запозиченнями залишається все-ще проблемою, оскільки вимірювання ефекту правових змін загальновідомо є складним завданням, особливо у міжкультурному контексті [1, с. 462]. Різноманітні відповідні методики розробляються як на національному, так і на міжнародному рівнях. Особливої уваги заслуговує аналіз методик оцінки ефективності правових норм Європейського банку реконструкції і розвитку (далі – ЄБРР).

**Стан дослідження.** Проблематика ефективності правових норм досліджувалася рядом вчених, серед яких варто відзначити таких як М.Грязядей, Р. Драгнева, М.Г.Кравченко, М. Нусбаумер, К.З.Мазурик, Ю.М.Оборотов, П.М.Рабінович, О.В.Ткаченко та інші. Але згаданими вченими досліджувались більшою мірою загальнотеоретичні питання ефективності права. Практичні питання оцінки діючого законодавства залишилися поза увагою.

Тому **мета** дослідження полягає у виявленні методик оцінки ефективності правових норм та з'ясуванні їх об'єктивності, можливості їх застосування до правових запозичень.

**Виклад основного матеріалу.** Більшість методик, якщо йде мова про ті з них, що не обмежуються рамками окремо взятої країни, були запропоновані Європейським банком реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР). Один із напрямків діяльності ЄБРР є

розробка модельних законів та керівних принципів для регулювання тих чи інших суспільних відносин. До критеріїв ефективності, що лягли в основу оцінки запозичених правових інститутів, ЄБРР відніс: простота, швидкість, вартість, прозорість, відповідність соціально-економічним цілям. Об'єктивність таких критеріїв було випробувано при оцінці функціонування правочинів із забезпеченням (заставою).

*Legal Indicator Survey*. В 1995 році ЄБРР розробив опитувальник юридичних показників (*Legal Indicator Survey, LIS*) [2, с. 25]. Опитувальник юридичних показників (далі – ОЮП) став інструментом, за допомогою якого ЄБРР отримувало інформацію від практикуючих юристів, міжнародних адвокатських фірм щодо їхнього бачення ефективності чи неефективності запровадження правової норми чи цілого закону. Завдяки таким діям стало можливо також виявити, що існує значний розрив між часто недостатньо продуманим законотворенням шляхом копіювання модельного закону та тим, чого справді хотів досягнути ЄБРР під час розробки відповідного модельного Закону.

В 2003 році було розроблено новий опитувальник (*Legal Indicator Survey, 2003*). Основна принципова відмінність від попередніх опитувальників полягала в тому, що збиралися не лише інформація про прогрес у законотворенні. Метою анкети була оцінка функціонування правових норм за певного визначеного сценарію. Юридичним фірмам з різних країн пропонувалося конкретна фабула справи з наперед визначеними обставинами справи. Юридичним компаніям слід було розв'язати справу на основі національного законодавства. Отримані результати розв'язку справи у різних системах права застосувались для порівняння ефективності застосування правових норм на практиці [2, с.31]. Однією із перших фабул справ була такою: «Кредитор із забезпеченими вимогами у зв'язку із відмовою боржника повернути борг звертає вимоги на предмет застави». Задача полягала в тому, щоб оцінити скільки коштів з вартості предмета забезпечення («яку кількість центів до євро») і за який час зможе повернути кредитор?

Такий метод виявився ефективнішим у порівнянні із звичайним співставленням правових норм, коли неможливо порівняти результати їх застосування на практиці. Новий метод оцінював не був звичайним набором правових норм на предмет їх формальної відповідності визначеним критеріям, а порівнював реальні результати на практиці. Адже в процесі правозастосування слід враховувати особливості судової процедури, ментальності, правової культури. Ці фактори складно описати простим переліком критеріїв оцінки.

Новий метод конкретних фабул справ отримав підтримку також серед інших міжнародних організацій при оцінці імплементації країнами розроблених ними модельних норм права. Зокрема такий принцип оцінки ефективності був обраний Світовим банком в проекті Lex Mundi «The Common Core of European Private Law» [3, с. 84].

Але слід відзначити, що оцінка ефективності норм на підставі результатів розв'язку справи конкретними юридичними фірмами породжує ще більшу долю суб'єктивності в таких опитуваннях. По-перше, у кожній правничої фірми свої тактика та стратегія ведення судового процесу. По-друге, фабула справи повинна бути добре зваженою (бути не надто вузькою та одночасно з не надто широким діапазоном відповідей, коли втрачається можливість порівняння. Тому і дана методика не позбавлена долі суб'єктивізму.

*Legal Sector Assessment.* Крім того, існувала об'єктивна необхідність розробки такого опитувальника, який би охоплював оцінку комплексу суспільних відносин, що регулюються окремим інститутом права. Саме такою стала Секторальна правова оцінка (*Legal Sector Assessment, LSA*). Першим LSA був Регіональний опитувальник щодо забезпечених правочинів (*Secured Transactions Regional Survey*) [4, с. 34]. У порівняння з LIS метою опитувальника в правовій сфері було надати комплексну оцінку досягнень системі законів у відповідній галузі. Завданнями Секторальної правової оцінки було забезпечити суб'єктів господарювання інформацією з приводу адаптованості правового поля країни до вимог комерційних угод іноземних суб'єктів господа-

рювання [5, с. 34]. Крім того, опитувальник надавав інформацію щодо просування законодавства країни до ринкових стандартів, сприяючи удосконаленню законодавства країн та заохочуючи їх співробітництво. Анкета була розроблена таким чином, щоб оцінити прогрес країни в наблизенні до ринкових стандартів за градацією. Навпроти кожного питання була можливість поставити від однозначного «так» до однозначного «ні». Аналогічні опитувальники застосовувались до ряду інших сфер: при оцінці правового регулювання реєстру застав, іпотечного права тощо. Починаючи з 2002 року, за цією методикою були розроблені опитувальники, покликані оцінити ефективність правового поля країн саме в сфері господарських правовідносин, зокрема в таких сферах як корпоративне управління, банкрутство, ринок цінних паперів, концесійна діяльність тощо. LSA відзначались досить високим рівнем об'єктивності оцінки стану правового забезпечення, оскільки містили понад 100 критеріїв. Як відзначає Т.Нусбаумер, LSA у порівнянні з LIS ставив за мету оцінити рівень «всеохопленості» «комплексності» закону, а не лише рівень «ефективності».

Серед нещодавніх оцінок ефективності окремих галузей права слід згадати про звіт *Assessment 2014-2015*. Метою звіту було оцінити стан, проблеми, співвідношення місцевих законів та міжнародних стандартів, ефективності імплементації в сфері корпоративного управління. Серед завдань, які були поставлені перед підготовкою звіту, можна відзначити наступні: 1) порівняльний аналіз якості та ефективності національного законодавства в сфері корпоративного управління; 2) оцінка ключових практик корпоративного управління; 3) з'ясування факту наявності відповідних механізмів (в тому числі санкцій) а також державних інституцій, які сприяють впровадженню кращих стандартів корпоративного управління; 4) виявлення найслабших місць для того, щоб держави та суб'єкти господарювання могли удосконалювати відповідні сфери; 5) запровадження інструменту, який би надав можливість ЄБРР встановити показники для порівняння систем корпоративного права [6].

Слід відзначити, що не тільки ЄБРР проводить активну діяльність в напрямку оцінки ефективності окремих галузей національних систем права. Іншим прикладом оцінювання ефективності права є *Report on Observance of Standards and Codes* Світового банку [7, с. 61].

Аналізуючи вище зазначені спроби аналізу ефективності правових запозичень, безумовно слід відзначити їх прикладний характер. Разом з тим хотілося б відмітити, що така оцінка ефективності запозичених (реципйованих) норм права не є ідеальною. Визначення критеріїв оцінки (як у випадку з LIS) має завжди суб'єктивний характер. Опитувальники, як LSA так і LIS, не враховують соціально-економічних умов конкретної держави, визначених нею пріоритетів розвитку. Вони розроблені лише з точки зору захисту приватного інвестора – При цьому з акцентом саме на іноземного інвестора. А в господарських правовідносинах, на думку автора, повинні враховуватися перш за все інтереси національних суб'єктів господарювання; слід також враховувати і публічно-правовий інтерес [8].

Нещодавні події пов'язані з міжнародним рейтингом *Doing Business* також підтверджують, що будь-який рейтинг має елемент суб'єктивізму. Протягом тривалого часу *Doing Business* був майже стандартом, на який рівнялися уряди країн з метою залучення інвестицій в конкретну державу. Дослідження, опубліковані в *Doing Business*, також були цінним інструментом для приватного сектора, громадянського суспільства, наукових кіл, журналістів та інших, розширюючи розуміння глобальних проблем. У зв'язку з цим часто вносились зміни до законодавства без належного обґрунтування і аналізу перспектив та наслідків відповідних змін. Важливим часом було короткострокове отримання переваги - підвищення місця держави на декілька сходинок в міжнародному рейтингу для того аби довести своїм виборцям та інвесторам, що уряд працює в напрямку покращення гарантування прав інвесторів, власників корпоративних прав.

Та у вересні 2021 року Світовий банк оголосив, що більше не буде публікувати звіт *Doing Business* про стан та умови ведення бізнесу в різних країнах. У Світовому банку відзначили низ-

ку порушень, що стосуються змін у звітах *Doing Business 2018* і *Doing Business 2020* [9]. Як виявилось, на експертів, які здійснювали експертизу правових змін у різних системах права, та їх керівництво чинили неправомірний вплив з метою покращення показників системи права окремих держав. Як наслідок, об'єктивність досліджень та рейтингів *Doing Business* багатьох попередніх років тепер ставиться під сумнів.

Таким чином, виявлені зловживання показали, що жоден міжнародний рейтинг чи індикатори не є ідеальними. Завжди має місце певний суб'єктивізм, ризик зловживань на користь конкретної держави. Тому, автор ще раз наголошує, необхідно враховувати соціально-економічні умови, в яких живе суспільство та розвивається право, а вже потім враховувати іноземні рейтинги.

Одночасно з тим підвищення місця в міжнародних рейтингах таких як *Doing Business* чи отримання більшої кількості «+», балів в LIS від ЄБРР, хоча з одного боку і є простішим для застосування (таблиці розроблені, критерії оцінювання є зрозумілими і прозорими), але не можуть, на думку автора, відображати еталон оцінювання ефективності. Адже не слід забувати, що згадані рейтинги складаються конкретними організаціями з визначеним колом своїх інвесторів та їх інтересів. Інтереси останніх часто або навіть в переважній більшості можуть не співпадати з інтересами держави, населення, яке проживає в цій державі. Тому орієнтація виключно на підвищення рівня України в міжнародному рейтингу *Doing Business*, чи задоволення критеріїв ЄБРР, МВФ, Світового банку не означає оптимального розвитку корпоративного, господарського права України, яке відповідатиме потребам суб'єктів господарювання та суспільства в цілому. Хоча з іншої сторони, навпаки, а чи можна вважати інтереси держави, населення тим ідеальним критерієм для оцінки якості правової норми.

Іншим критерієм, існування якого можна припустити, могла б бути пов'язана з аналізом *правозастосування*. Йде мова перш за все про судову практику, але й також про якісні та кількісні показники правозастосування адміністративними органами (Антимонопольний комітет України, Торгова-промислова палата та інші державні органи).

**Висновки.** Таким чином, незалежно від обраної методики оцінки ефективності правових норм завжди присутній елемент суб'єктивності, жодна з методик ефективності правових запозичень не є досконалою. Та разом з тим застосування таких методик покращує правозастосування в конкретно взятій сфері, сприяє якості правотворення. А тому питання оцінки ефективності правових норм та розробки відповідних методик потребує подальшого

Універсального критерію, яким би можна було оцінити ефективність правових норм, правових запозичень, немає. Можна навести лише приблизний перелік індикаторів, аналіз яких може дати відповідь на питання щодо ефективності, успішності правового запозичення. До таких індикаторів належать: 1) показники економічного зростання; 2) динаміка та рівень інвестицій; 3) якісні та кількісні показники вирішення судових спорів, і т.д.

1. Michele Graziadei, *Comparative Law, Transplants, and Receptions*, p. 442-473, in Reimann Mathias, Zimmermann Reinhard, *The Oxford Handbook of Comparative Law*, 2019, 1403 p. (p. 462).
2. Michel Nussbaumer, Frederique Dahan, *Promoting Legal Reform in Eastern Europe: the EBRD Approach. Private Law in Eastern Europe*, P. 15-41. (p. 25).
3. Michel Nussbaumer, Frederique Dahan, *Promoting Legal Reform in Eastern Europe: the EBRD Approach Private Law in Eastern Europe*, P. 15-41. (p. 31).
4. Frederique Dahan, John Simpson, *Secured Transactions in Central and Eastern Europe: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) Assessment, Uniform Commercial Code Law Journal*, Vol. 36, No. 3, 2004. P. 77-102. (p. 84)
5. *Legal Transition Programme*. URL: <https://www.ebrd-restructuring.com/legal-transition-programme>
6. Michel Nussbaumer, *Assessing Commercial Laws to promote Change: the EBRD Approach to Legal Reform*, in Eva Lein, Josef Skala, Lukas Heckendorn Urscheler, *Business Law in Transition, A comparative Perspective on Eastern Europe*, 2010, p. 27-54. (p. 34)
7. *Corporate Governance Sector Assessment of the European Bank of Reconstruction and Development, 2014-2015* / URL: <https://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>

8. Dragneva R., Dimitrova A., *The Politics of Demand for Law: The Case of Ukraine's Company Law Reform*, *European Journal of Law Reform*, Issue 3-4, 2010, p. 58-79.
9. Вінник О. М. *Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення. Монографія.* К.: Атіка, 2003. 352 с
10. *Світовий банк більше не буде публікувати рейтинг Doing Business*, *Економічна правда*, 16 вересня, 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2021/09/16/677899/>

#### **Ковалишин О.Р. Методики оцінки ефективності правових норм**

Стаття присвячена аналізу основних методик оцінки правових норм на предмет їх ефективності. Автор піддає особливо детальному аналізу методики розроблені Європейським банком реконструкції і розвитку.

В статті характеризується розроблений 2003 року опитувальник (Legal Indicator Survey). Зазначається, що основна принципова відмінність від попередніх опитувальників полягала в тому, що збиралися не лише інформація про прогрес у законотворенні. Метою анкети була оцінка функціонування правових норм за певного визначеного сценарію.

У зв'язку з об'єктивною необхідністю розробки удосконалених опитувальників, була запроваджена Секторальна правова оцінка (Legal Sector Assessment, LSA). Першим LSA був Регіональний опитувальник щодо забезпечених правочинів. У порівняння з LIS метою опитувальника в правовій сфері було надати комплексну оцінку досягнень системі законів у відповідній галузі.

Автор відзначає, що незалежно від обраної методики оцінки ефективності правових норм завжди присутній елемент суб'єктивності, жодна з методик ефективності правових запозичень не є досконалою. Та разом з тим застосування таких методик покращує правозастосування в конкретно взятій сфері, сприяє якості правотворення. А тому питання оцінки ефективності правових норм та розробки відповідних методик потребує подальшого дослідження.

Робиться висновок про те, що універсального критерію, яким би можна було оцінити ефективність правових норм, правових запозичень, немає. Можна навести лише приблизний перелік індикаторів, аналіз яких може дати відповідь на питання щодо ефективності, успішності правового запозичення. До таких індикаторів належать: 1) показники економічного зростання; 2) динаміка та рівень інвестицій; 3) якісні та кількісні показники вирішення судових спорів, і т.д.

**Ключові слова:** правове запозичення, ефективність права, методи оцінки ефективності норм права, опитувальник юридичних показників, секторальна правова оцінка, звіт про дотримання стандартів і кодексів

#### **Kovalyshyn O.R. Methods for assessing the effectiveness of legal norms**

Legislation of Ukraine, in particular in the field of commercial and corporate law, is characterized by dynamism, continuous improvement and gradual approximation



to EU law. Today, a significant array of regulations has been formed. The issue of assessing the effectiveness of legal borrowing is especially relevant.

Most methods, if we are talking about those that are not limited to a single country were elaborated by European Bank for Reconstruction and Development. In 1995, the EBRD developed the Legal Indicator Survey (LIS). The Legal Questionnaire has become a tool for the EBRD to obtain information from legal practitioners, international law firms on their views on the effectiveness or ineffectiveness of implementing a rule of law or an entire law.

A new questionnaire was developed in 2003 (Legal Indicator Survey, 2003). The purpose of the questionnaire was to assess the functioning of legal norms in a certain scenario. There was an objective need to develop such a questionnaire, which would include an assessment of the complex of social relations governed by a particular institution of law. This is what the Legal Sector Assessment (LSA) has become. The first LSA was the Secured Transactions Regional Survey. Compared to the LIS, the purpose of the legal questionnaire was to provide a comprehensive assessment of the achievements of the legal system in the relevant field.

The author emphasizes that besides EBRD World bank is actively working to assess the effectiveness of certain sectors of national legal systems. Another example of evaluating the effectiveness of law is the World Bank's Report on Observance of Standards and Codes.

The author concludes that regardless of the chosen method of assessing the effectiveness of legal norms, there is always an element of subjectivity, none of the methods of effectiveness of legal borrowing is perfect. However, the use of such methods improves law enforcement in a particular area, contributes to the quality of lawmaking.

There is no universal criterion that could assess the effectiveness of legal norms, legal borrowings. It is possible to give only an approximate list of indicators, the analysis of which can answer the question of the effectiveness and success. Such indicators include: 1) indicators of economic growth; 2) dynamics and level of investments; 3) qualitative and quantitative indicators of dispute resolution, etc.

**Keywords:** legal borrowing, efficiency of law, methods of evaluating effectiveness, Legal Sector Assessment, Legal Indicator Survey, World Bank's Report on Observance of Standards and Codes