

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedra

Ugnės Petraitytės,

V kurso, taikomosios jurisprudencijos

studijų šakos studentės

Magistro darbas

Ekonominės teisės analizės pritaikymo galimybės Lietuvos teisėkūros procese

**The Possibilities of the Application of Economic Analysis of Law in the Legislation
Process of Lithuania**

Vadovė: Doc. dr. Giedrė Lastauskienė

Recenzentas: Asist. dr. Johanas Baltrimas

Vilnius

2023

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame darbe analizuojamos normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių į ekonominę teisės analizę sąsajos su teisėkūros procesui keliamais teisiniais reikalavimais, tiriant ekonominės teisės analizės pritaikymo galimybes Lietuvos teisėkūros procese. Atskleidžiami teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo ypatumai, šio vertinimo atlikimo Lietuvoje tendencijos, ekonominės teisės analizės raida. Pagrindinis dėmesys skiriamas J. Bentham ir R. A. Posner idėjų pritaikymui bei sąsajoms su Lietuvos teisėkūros proceso teisiniu reglamentavimu. Atskleidžiamos šių autorių idėjų pritaikomumo galimybės Lietuvos teisėkūros procese, be kita ko, teisinio reguliavimo poveikio vertinime.

Pagrindiniai žodžiai: ekonominė teisės analizė, teisėkūra, teisinio reguliavimo poveikio vertinimas, Lietuvos teisėkūros procesas, utilitarizmas.

This paper analyses the links between the normative and positivist approaches to economic analysis of law and the legal requirements for the legislative process, exploring the possibilities of applying economic law analysis in the Lithuanian legislative process. The peculiarities of the legislative process and the impact assessment of legal regulation, the tendencies of such assessment in Lithuania, and the development of economic law analysis are revealed. The main focus is on the application of the ideas of J. Bentham and R. A. Posner and the links with the legal regulation of the Lithuanian legislative process. It reveals the possibilities of the applicability of these authors' ideas to the Lithuanian legislative process, including the impact assessment of legal regulation.

Keywords: economic analysis of law, lawmaking, regulatory impact assessment, Lithuanian legislative process, utilitarianism.

TURINYS

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI.....	2
IŽANGA.....	2
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS.....	5
1. LIETUVOS TEISĖKŪROS PROCESAS.....	6
1.1. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimas.....	10
1.2. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo Lietuvoje tendencijos.....	18
2. EKONOMINĖS TEISĖS ANALIZĖS RAIDA.....	24
2.1. Pozityvistinio ir normatyvinio požiūrių į ekonominę teisės analizę susiformavimas.....	28
3. EKONOMINĖS TEISĖS ANALIZĖS PRITAIKYMAS LIETUVOS TEISĖKŪROS PROCESĖ.....	31
3.1. Ekonominės teisės analizės pritaikymas teisėkūros procese, remiantis normatyviniu požiūriu į ekonominę teisės analizę.....	31
3.2. Ekonominės teisės analizės pritaikymas teisėkūros procese, remiantis pozityvistiniu požiūriu į ekonominę teisės analizę.....	35
IŠVADOS.....	42
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS.....	44
SANTRAUKA.....	47
SUMMARY.....	48

IŽANGA

Temos aktualumas. Teisėkūra – neatsiejama teisinės sistemos veikimo ir sklandaus funkcionavimo dalis. Vykstant teisėkūros procesui, priimant ir keičiant įstatymus, susiduriama su teisėkūros efektyvumo klausimais. Šis darbas aktualus plečiant suvokimą apie tinkamai atliekamo teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo poreikį bei teisėkūros proceso rezultato – priimtų ar pakeistų teisės aktų efektyvumo svarbą. Nors Lietuvos teisės moksle galima aptikti publikacijų, kuriose nagrinėjama teisėkūros kokybės ir jos gerinimo tematika, tačiau tokių darbų nėra daug¹. Todėl siekiant geresnės teisėkūros kokybės, labai svarbu, kad teisėkūros procesas būtų grindžiamas racionaliais imperatyvais.

Pasaulyje yra žinomi tam tikri teoriniai konstruktai, kurie (hipotetiškai) galėtų būti pritaikomi teisėkūros procese, siekiant aukštesnės kuriamų teisės aktų kokybės. Tokiu konstruktu laikytina ir ekonominė teisės analizė. Šiame darbe siekiama įvertinti ekonominės teisės analizės, kaip jau žinomo instrumento, pritaikomumo galimybių egzistavimą Lietuvos teisėkūros procese. Siekis atskleisti galimybių, Lietuvos teisėkūros procese pritaikyti ekonominę teisės analizę, buvimą yra itin aktualus, kadangi viešojoje erdvėje pateikiamų tyrimų rezultatai leidžia daryti išvadą, jog teisėkūra neišpildo savo efektyvumo potencialo, o teisinio reguliavimo poveikio vertinimas yra atliekamas netinkamai². Todėl šiame darbe ekonominės teisės analizės žinios bei idėjos pateikiamos kaip papildomas įrankis, leidžiantis pažvelgti į teisėkūros procesą iš ekonominės teisės analizės perspektyvos, kuris gali tapti naudingu teisės mokslininkų, praktikų bei įstatymų leidėjo instrumentu.

Darbo tikslas. Analizuojant Lietuvos ir užsienio teisės mokslininkų darbus, nacionalinius teisės aktus, tarptautinio pobūdžio rekomendacijas ir viešojoje erdvėje pateikiamus tyrimus teisėkūros srityje, atskleisti ekonominės teisės analizės pritaikymo galimybių egzistavimą Lietuvos teisėkūros procese. Dėl darbo specifikos ir ribotos apimties, šio darbo kontekste, teisėkūros sąvoka bus suprantama kaip įstatymų leidyba.

¹ Ši tema nagrinėta Rūtos Bakševičienės disertacijoje „Įstatymų efektyvumo sociologiniai aspektai (baudžiamųjų įstatymų tyrimo pagrindu)“, Alvido Lukošaičio straipsnyje „Teisėkūra Lietuvoje: instituciniai ir kultūriniai problemų suvokimo fragmentai“, Alvydo Umbraso straipsnyje „Teisės aktų terminų ir jų apibrėžčių reikalavimų klausimu“.

² Žr. „D. Žalimas nekokybiški įstatymai lemia visuomenės nepasitikėjimą teise, pačia valstybe“ ([Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo tinklalapyje](#)), „Valstybės kontrolė: Lietuvos teisėkūra – neefektyvi“ ([Valstybės kontrolės tinklalapyje](#)), „Teisės aktų „auksavimas“: kaip atpažinti ir išvengti?“ ([Lietuvos laisvosios rinkos instituto tinklalapyje](#)).

Darbo uždaviniai. Atsižvelgiant į išsikeltą darbo tikslą, keliami tokie uždaviniai:

- Išanalizuoti Lietuvos teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo ypatumus ir tendencijas Lietuvoje;
- Aprašyti ekonominės teisės analizės raidą bei susiformavusias požiūrių kryptis į ekonominę teisės analizę;
- Atskleisti normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę atstovo Jeremy Bentham idėjas ir jų sąsajas su teisėkūros procesui keliamais reikalavimais;
- Atskleisti pozityvistinio požiūrio į ekonominę teisės analizę atstovo Richard Allen Posner idėjas bei jų sąsajas su teisėkūros procesui keliamais reikalavimais;
- Įvertinti normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių į ekonominę teisės analizę atstovų Jeremy Bentham ir Richard Allen Posner idėjų pritaikymo galimybes Lietuvos teisėkūros procese.

Darbo objektas. Lietuvos teisėkūros procesas, normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių į ekonominę teisės analizę sąsajos su Lietuvos teisėkūros procesu bei šių požiūrių pritaikymo galimybės teisėkūros procese. Į šio darbo objektą nepatenka ekonominės teisės analizės pritaikymo galimybės teisės taikyme.

Tyrimo metodai:

- **Analitinis** – tiriamos mokslininkų pozicijos aktualiais šiais temai klausimais;
- **Lingvistinis** – aiškinamos pagrindinės sąvokos ir terminai, atskleidžiant teisėkūros, teisinio reguliavimo poveikio vertinimo ir kitų šiais temai aktualių kategorijų esmę;
- **Sisteminis** – aktualios šiais temai teisės normos atskleidžiamos kaip Lietuvos teisinės sistemos ir posistemių dalys, atrandant sisteminius ryšius tarp teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo kategorijų;
- **Lyginamasis** – tarpusavyje lyginamos aptariamų mokslininkų pozicijos, atskleidžiant skirtingų požiūrių į ekonominę teisės analizę ypatumus.

Darbo originalumas. Darbas originalus tuo, jog jame gretinamos dvi kategorijos – teisėkūros procesas ir ekonominė teisės analizė. Šios analizės išskirtinumas pasižymi tuo, jog minėtos kategorijos nagrinėjamos ne tik atskirai, bet ir kartu, atskleidžiant jų tarpusavio sąveikos galimybes, stengiantis išžvelgti jų ryšį bei galimybes ekonominę teisės analizę pritaikyti kaip instrumentą Lietuvos teisėkūros procese. Pažymėtina ir tai, jog užsienio teisės moksle ekonominės teisės analizės nagrinėjimui skiriama daug dėmesio. Lietuvoje ši tematika aptinkama rečiau, publikacijos, susijusios su ekonomine teisės analize, įprastai

būna fragmentiškos, todėl šiuo darbu siekiama prisidėti prie išsamesnio ekonominės teisės analizės tyrimo. Šiame darbe atskleidžiami doktrininiai ir juridiniai pagrindai Lietuvos teisėkūros procese ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo stadijoje ekonominę teisės analizę bei skirtingų požiūrių į ją (normatyvinio ir pozityvistinio) atstovų idėjas pritaikyti kaip papildomą instrumentą, siekiant efektyvių, visuomenės gerovę užtikrinančių teisėkūros rezultatų. Taip pat, darbe atskleidžiama normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių į ekonominę teisės analizę specifika, tiek nurodant šių požiūrių skirtumus, tiek ieškant tarp šių požiūrių egzistuojančių sąsajų, išskirtinį dėmesį skiriant Jeremy Bentham ir Richard Allen Posner darbams.

Ši tema ankstesniuose autorių darbuose Lietuvoje nagrinėta atskirais aspektais: Giedrė Lastauskienė straipsniuose nagrinėjo ekonominių argumentų teisėje vietą ir ribas, Donatas Murauskas straipsniuose nagrinėjo ekonominės teisės analizės susiformavimą bei metodologines prielaidas, Vaidotas Vaičaitis ekonominę teisės analizę straipsnyje pristatė kaip modernų teisės ir ekonomikos tarpdiscipliniškumo reiškinių, tačiau, kaip ir minėta, viename moksliniame darbe ekonominės teisės analizės pritaikymo galimybės Lietuvos teisėkūros procese nebuvo analizuojamos.

Per pastaruosius penkerius metus, t. y. nuo 2018 iki 2023 m. Lietuvoje buvo apgintas Irenos Aleškevičiūtės magistro darbas, tema „Teisė ir sprendimų priėmimas“, kuriame ekonominė teisės analizė aptariama kaip teisės ir ekonomikos judėjimo dalis. Taip pat Romano Roko Klingerio magistro darbas, tema „Dalijimosi ekonomikos teisiniai iššūkiai“, kuriame atskleidžiami ekonominės teisės mokyklos pagrindiniai principai. Šis darbas nuo paminėtų per pastaruosius penkerius metus Lietuvoje apgintų magistro darbų išsiskiria tuo, jog jame dėmesys skiriamas ne tik ekonominės teisės analizės aprašymui, bet ir ekonominės teisės analizės, kaip instrumento, pritaikymo galimybių Lietuvos teisėkūros procese tyrimui.

Svarbiausi šaltiniai. Rengiant šį darbą daugiausiai buvo remtasi Lietuvos ir užsienio mokslininkų darbais, kuriuose nagrinėjamos ekonominės teisės analizės ir teisėkūros temos. Pagrindiniai Lietuvos autoriai – Donatas Murauskas, Giedrė Lastauskienė. Pagrindiniai užsienio autoriai – Jeremy Bentham, Richard Allen Posner, Kevin Hylton. Taip pat buvo analizuojami Lietuvos nacionaliniai teisės aktai, reglamentuojantys Lietuvos teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo specifiką.

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

EBPO – Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

ES – Europos Sąjunga

LR – Lietuvos Respublika

LLRI – Lietuvos laisvosios rinkos institutas

TAIS – Teisės aktų informacinė sistema

TAR – Teisės aktų registras

1. LIETUVOS TEISĖKŪROS PROCESAS

Lietuvos teisėkūros procesą sudaro tam tikros stadijos. Siekiant iširti galimybių egzistavimą ekonominės teisės analizės pritaikymui teisėkūros procese, atskleidžiama teisėkūros proceso samprata bei teisėkūros proceso eiga, analizuojant nacionalinius, teisėkūros procesą reglamentuojančius, teisės aktus bei teisėkūros proceso stadijas, išskiriamas teisės doktrinoje³.

Būtinybė numatyti teisės aktų priėmimo procedūrą kyla iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 69 str. 1 d., kurioje numatyta, jog įstatymai priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Įstatymų leidybos procedūros sampratą savo jurisprudencijoje pateikė Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas), nuroydamas, jog tai yra visuma juridiskai reikšmingų veiksmų, būtinų, kad būtų priimtas įstatymas ir atliekamų tam tikra griežta logine ir laiko seka (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas). Teisės moksle teisėkūra apibūdinama kaip „daugiapakopis procesas nuo teisinio sumanymo, teisinės idėjos suformulavimo iki teisės akto priėmimo ir paskelbimo“ (Baublys et al., 2012, p. 362). Taigi, teisės moksle, teisėkūros procedūra suprantama kaip „teisės aktų projektų rengimas, svarstymas, priėmimas ir įsiteisėjimas nustatyta tvarka“ (Baublys et al., 2012, p. 362). Literatūroje paprastai išskiriamos įstatymo projekto parengimo bei įstatymo priėmimo ir paskelbimo stadijos, nurodant, jog įstatymo projekto parengimo stadija apima įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimą, projekto svarstymą bei projekto priėmimą, o įstatymo priėmimo ir paskelbimo stadija apima įstatymo pasirašymą ir paskelbimą (promulgavimą) ir įstatymo įsigaliojimą (Baublys et al., 2012, p. 362–363).

Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatyme (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 2022 m. gruodžio 23 d. – 2023 m. birželio 30 d. suvestinė redakcija) teisėkūra apibrėžiama kaip procesas, apimantis teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Visos šios stadijos yra vienodai svarbios – tik pasibaigus vienai stadijai gali prasidėti kita, t. y. neparuošti ar nepateikti įstatymų projektai negali būti svarstomi ar priimami. Taigi, matyti, jog teisėkūra nėra greitas ir trumpas įstatymų leidėjo sprendimas. Priešingai – tai lėta ir apgalvota veiksmų seka, kurios

³ Kaip jau buvo nurodyta, toliau analizuojant Lietuvos teisėkūros proceso specifiką, bus kalbama apie įstatymų, kaip svarbiausias visuomeninio gyvenimo sritis reguliuojančių teisės aktų, teisėkūrą. Todėl toliau sąvokos „įstatymai“ ir „teisės aktai“ bus vartojamos kaip sinonimai.

rezultatas – įstatymai, turintys įtakos visuomeniniam ir asmeniniam piliečių gyvenimui. Todėl įstatymų leidėjui tenka prievolė užtikrinti įstatymų kokybę bei tinkamumą taikyti ateityje.

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 4 str., teisėkūros procesą sudaro: teisėkūros iniciatyvos pareiškimas, teisės akto projekto rengimas, teisės akto priėmimas, teisės akto pasirašymas ir paskelbimas. Taigi, pagal Teisėkūros pagrindų įstatymą, teisėkūros procesas prasideda nuo teisėkūros iniciatyvos pareiškimo. Apie teisėkūros iniciatyvas paskelbiama TAIS, nurodant siūlomo nustatyti naujo ar keičiamo galiojančio teisinio reguliavimo pagrindinius principus ir motyvus, įstatymo projekto pavadinimą, įstatymo projekto rengimo priežastis ir tikslą, įstatymo projekto rengėją (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Konstitucijos 68 str. nurodyti įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turintys subjektai: Seimo narys arba jų grupė, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ir 50 tūkstančių piliečių (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992).

Kita teisėkūros proceso stadija – įstatymo projekto rengimas. Įstatymo projektą rengiantis subjektas projektą rengia vadovaudamasis Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. nurodytais teisėkūros principais ir Teisėkūros pagrindų įstatyme nustatytais reikalavimais įstatymo projekto formai, struktūrai, turiniui ir kalbai. Po įstatymo projekto rengimo stadijos, numatoma įstatymo priėmimo stadija. Įstatymus priima tam įgalioti subjektai (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Priėmimo stadijoje dalyvauja vienas subjektas – Seimas kaip kolegiali institucija. Jokia kita valstybės institucija nėra įgaliota priimti įstatymus. Konstitucijos 69 str. nustatytos principinės įstatymų priėmimo taisyklės. Pagal minėtą Konstitucijos straipsnį, įstatymai laikomi priimtais, jei už juos balsavo dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Paskutinė teisėkūros proceso stadija – įstatymo pasirašymas ir paskelbimas. Įstatymus pasirašo tam įgaliojimus turintys subjektai teisės aktų nustatyta tvarka, o tuomet įstatymai registruojami ir oficialiai skelbiami TAR (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012).

Įstatymų leidybos procedūra reglamentuojama ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto V dalies XIX – XXIII skirsniuose (Lietuvos Respublikos Seimo statuto 2023 m. kovo 18 d. – 2023 m. birželio 30 d. suvestinė redakcija). Įstatymų leidybos procedūros stadijos pagal Seimo statuto nuostatas yra tokios: įstatymų registravimas, įstatymų projektų pateikimas Seimo posėdyje, įstatymo projekto svarstymas pagrindiniame komitete, įstatymo projekto svarstymas Seimo posėdyje, įstatymo projekto priėmimas Seimo posėdyje. Įstatymų projektų registravimo stadijos metu, institucijos ir asmenys, kurie pagal Konstituciją turi

įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, pateikia Seimui įstatymų projektus, pasirašytus jų iniciatorių. Kartu su Seimui teikiamu įstatymo projektu pateikiamas aiškinamasis raštas, kuriame turi būti nurodytos priežastys, paskatinusios įstatymo projekto rengimą, projekto tikslai ir uždaviniai, iniciatoriai, kaip reguliuojami įstatymo projekte aptarti teisiniai santykiai, kokios naujos nuostatos siūlomos, kokių teigiamų rezultatų tikimasi, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai, potenciali įstatymo įtaka kriminogeninei situacijai, korupcijai, verslo sąlygoms ir plėtrai ir kt. (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994).

Įstatymų projektų registravimo stadijos metu, prie įstatymo projekto turi būti pridodamas teikiamo įstatymo projekto lyginamasis variantas, kuriame atspindėtų siūlomų pakeitimų esmė, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai bei atitikties lentelė, kurioje pateikiamas įgyvendinamų Europos Sąjungos teisės aktų ir įstatymo projekto atitikimas pagal straipsnius, kai įstatymo projektu įgyvendinamos Europos Sąjungos teisės normos (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994). Pateikus Seimui įstatymo projektą, vertinama, ar projektas atitinka Konstituciją, įstatymus, teisėkūros principus ir teisės technikos taisykles, ar kartu pateikti dokumentai atitinka Seimo statute įtvirtintus reikalavimus, ar projektas atitinka Europos Sąjungos teisę. Jei nenustatomos Seimo statuto 139 str. reglamentuojamos aplinkybės, dėl kurių projektas neteikiamas svarstyti Seime, projektas pateikiamas svarstyti Seimo posėdyje (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994). Įstatymo projektą Seimo posėdyje pateikia projekto iniciatorius arba jo atstovas, projektą pristatydamas. Seimas, nusprendęs dėl įstatymo projekto, gali pradėti projekto svarstymo procedūrą, atidėti projekto pateikimo procedūrą ir atmesti projektą motyvuojant to priežastis (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994).

Įstatymo projekto svarstymo procedūrą sudaro svarstymas pagrindiniame komitete ir svarstymas Seimo posėdyje. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje nurodoma, jog svarstymo stadija yra demokratijos principų taikymą įstatymų leidybos procese laiduojanti stadija (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas). Konstitucijoje ši stadija tiesiogiai nereglamentuojama, tačiau, autorės nuomone, vertinant Konstitucijos tekstą loginiu ir sisteminiu požiūriais bei atsižvelgiant į Konstitucijos teksto vientisumo principą, Konstitucijos 68 str. 1 ir 2 d. sudaro vientisą sistemą. Šiuo požiūriu, Konstitucijos 68 str. 2 d. žodžiai „Seimas privalo svarstyti“ įvardija svarstymo stadiją, kuri yra privaloma ne tik tuomet, kai įstatymo projektą teikia 68 str. 2 d. įvardinti 50 tūkstančių piliečių, bet ir 68 str. 1 d. nurodyti subjektai (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Įstatymo projekto svarstymo stadijos metu, pagrindinis komitetas turi teisę kreiptis į

valstybinius mokslinių tyrimų institutus, aukštąsias mokyklas, prašydamas pateikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo išvadą dėl įstatymo projekto, jeigu numatoma reguliuoti visuomeninius santykius, kurie nėra sureguliuoti arba reikšmingai keičiamas teisinis reguliavimas. Taip pat, jei įstatymo projekto poveikiui įvertinti reikalingos specialios žinios (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994). Pagrindiniam komitetui pateikus Seimui suredaguotą įstatymo projektą bei išvadas dėl jo, prasideda įstatymo projekto priėmimo Seimo posėdyje stadija, kurios metu balsuojama dėl atskirų įstatymo projekto dalių. Apsvarsčius visus įstatymo projekto straipsnius, balsuojama dėl viso įstatymo projekto. Įstatymai priimami tik tada, kai Seimo posėdyje dalyvauja ne mažiau kaip pusė visų Seimo narių, t. y. esant kvorumui (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994).

Įstatymo promulgavimas, t. y. pasirašymas ir paskelbimas įtvirtintas ir Konstitucijos 6 str., kuriame nustatyta, jog „galioja tik paskelbti įstatymai“. Nuo šio momento įstatymo projektas tampa galiojančiu įstatymu. Taip pat Konstitucijos 70 str. numatomas ir įstatymo patvirtinimo institutas, t. y. įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir oficialiai paskelbia Prezidentas (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Konstitucinio Teismo doktrinoje konstatuota, jog teisė negali būti nevieša. Oficialus įstatymų paskelbimas, laikantis Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytos tvarkos, yra būtina sąlyga ne tik tam, kad įstatymai įsigaliotų, bet ir tam, kad teisinių santykių subjektai žinotų, kokie įstatymai galioja, koks yra jų turinys, ir juos vykdytų. Vienas svarbiausių principų demokratinėje teisinėje valstybėje yra tas, kad negali būti nepaskelbtų įstatymų (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas).

Taigi, apibendrinant tai, kaip teisėkūros procesas apibūdinamas nacionaliniuose teisės aktuose, t. y. Seimo statute, Teisėkūros pagrindų įstatyme, Konstitucinio Teismo doktrinoje bei teisės moksle, galima daryti išvadą, jog priešpriešos tarp skirtinguose šaltiniuose išskiriamų teisėkūros proceso stadijų neįžvelgiamos. Todėl tolimesnio tyrimo kontekste teisėkūros procesas suprantamas kaip įstatymo projekto parengimas (įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas, projekto svarstymas ir priėmimas) ir įstatymo priėmimas ir paskelbimas (įstatymo pasirašymas, paskelbimas ir įstatymo įsigaliojimas).

1.1. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimas

Išanalizavus Seimo statuto ir Teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatas, atkreiptinas dėmesys į vieną iš teisėkūros proceso pirminių žingsnių – įstatymo projekto rengimo stadiją. Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 str., kuriuo reguliuojamas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas, numatyta, jog rengiant teisės akto projektą, kuriuo numatoma reglamentuoti teisinius santykius, kurie iki tol nebuvo teisiškai reglamentuoti, taip pat, kuriuo iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas, privalo būti atliekamas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo išsamumas turi būti proporcingas galimoms numatomo teisinio reguliavimo pasekmėms (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Seimo statuto 135 str. 3 d. 5 p. numatyta, jog „kartu su Seimui teikiamu įstatymo projektu, išskyrus Konstitucijos suteiktą teisę įgyvendinančių Lietuvos Respublikos piliečių teikiamą įstatymo projektą, pateikiamas aiškinamasis raštas, kuriame turi būti nurodyta <...> numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai (jeigu rengiant įstatymo projektą toks vertinimas turi būti atliktas ir jo rezultatai nepateikiami atskiru dokumentu), galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta“ (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994). Įvertinus paminėtas teisės aktų nuostatas, matyti, jog rengiant įstatymo projektą privalo būti atliekamas numatomo teisinio reguliavimo poveikio *ex ante* (išankstinis) vertinimas. Taigi, numatomo teisinio reguliavimo poveikio *ex ante* vertinimas yra privaloma įstatymo projekto rengimo dalis.

Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 str. 2 d. atskleidžiama teisinio reguliavimo poveikio vertinimo koncepcija, nurodant, jog poveikio vertinimo metu, nustatomas galimas teigiamas ir neigiamas poveikis numatomo reguliavimo sričiai, asmenims, kuriems teisinis reguliavimas bus taikomas. Tam tikrais atvejais, turi būti įvertinamas poveikis ekonomikai, konkurencijai, valstybės finansams, aplinkai, teisinei sistemai ir kt. (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012)⁴.

Teisėkūros pagrindų įstatymo ketvirtajame skirsnyje reglamentuojamas galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* (baigiamasis) vertinimas. Remiantis Teisėkūros

⁴ Teisėkūros pagrindų įstatyme taip pat išskiriamas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas korupcijos mastui, konkurencijai ir reglamentuojamoms profesijoms bei regionų plėtrai, tačiau pažymėtina, jog toliau apie numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą bus kalbama bendrąja prasme, neišskiriant teisinio reguliavimo poveikio vertinimo Teisėkūros pagrindų įstatyme detalizuotose srityse (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012).

pagrindų įstatymo 23 straipsniu, atliekant galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą, vertinamas „1) teisinio reguliavimo taikymas ar teisinis reguliavimas buvo taikomas, kaip jis buvo taikomas ir kokios to priežastys; 2) teisinio reguliavimo veikimas – kokią įtaką (teigiamą poveikį ar neigiamas pasekmes) teisinis reguliavimas darė tam tikrai vertinamo teisinio reguliavimo sričiai, tam tikriems asmenims ar jų grupėms, kaip ta įtaka daryta ir kokios to priežastys; kokios papildomos aplinkybės ir kokią įtaką jos darė vertinamo teisinio reguliavimo sričiai, tam tikriems asmenims ar jų grupėms, kaip ši įtaka daryta ir kokios to priežastys“ (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Pažymėtina, jog teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas atliekamas tokiam teisiniam reguliavimui, kuris be esminių pakeitimų galioja bent dvejus metus nuo įsigaliojimo. Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 24 str., galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas atliekamas tais atvejais, kai reglamentuojami iki tol nereglamentuoti teisiniai santykiai ar iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas. Taip pat tais atvejais, kai nustatoma didelė teisinio reguliavimo įtaka tam tikrai sričiai, asmenims bei jų grupėms, tačiau sąvokos „didelė teisinio reguliavimo įtaka“ ar „iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas“ nacionaliniuose teisės aktuose nedetalizuojamos (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012).

Lietuvoje galimas teisinio reguliavimo poveikio vertinimas ir sprendimų poveikio vertinimas (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020)⁵. Vyriausybės strateginės analizės centro duomenimis, teisinio reguliavimo poveikio vertinimas klasifikuojamas pagal: a) laiką viešosios politikos cikle; b) vertinimo išsamumą; c) vertinimo organizavimą; d) vertinimo objektą; e) aprėptį. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimas pagal laiką viešosios politikos cikle skirstomas į: a) išankstinį; b) tarpinį; c) baigiamąjį poveikio vertinimą. Poveikio vertinimas pagal vertinimo išsamumą skirstomas į: a) preliminarų poveikio vertinimą; b) didesnio poveikio teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimą. Poveikio vertinimas pagal vertinimo organizavimą skirstomas į: a) vidaus; b) išorės; c) mišrų poveikio vertinimą. Poveikio vertinimas pagal vertinimo objektą skirstomas į: a) reguliuojančių (normatyvinių) teisės aktų; b) valstybės biudžeto ir kitų programų; c) investicinių projektų poveikio vertinimą. Poveikio vertinimas pagal aprėptį skirstomas į: a) atskiro teisės akto; b) viešosios politikos sritį reguliuojančių teisės aktų ar valstybės biudžeto programų; c) poveikio atskiram subjektui vertinimą (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020).

⁵ Sprendimų poveikio vertinimas tiesiogiai nesusijęs su šio darbo tema, todėl toliau aptariami poveikio vertinimo tipai, turintys didžiausią sąsają su teisinio reguliavimo poveikio vertinimu.

Įvertinus teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias teisėkūros procesą, matyti, jog Lietuvoje įtvirtintos dvi teisinio reguliavimo poveikio vertinimo kryptys, t. y.: 1) numatomo teisinio reguliavimo poveikio *ex ante* vertinimas; 2) galiojančio teisinio reguliavimo *ex post* vertinimas (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012)⁶. Taigi, vertinant Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose reglamentuotus teisinio reguliavimo poveikio *ex ante* ir *ex post* vertinimo tipų apibrėžimus, daroma išvada, jog šie teisinio reguliavimo poveikio vertinimo tipai patenka į teisinio reguliavimo poveikio vertinimo tipų klasifikaciją pagal laiką viešosios politikos cikle.

Ex ante teisinio reguliavimo poveikio vertinimas atliekamas pradinėje teisėkūros proceso stadijoje, t. y. prieš pradėdant rengti teisės akto projektą. *Ex ante* poveikio vertinimo tikslas – rasti tinkamiausią teisinio reguliavimo alternatyvą ir surinkti reikiamą informaciją *ex post* poveikio vertinimui, kadangi išankstinio teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metu galima užfiksuoti duomenis, kurie leis apskaičiuoti pasirinkto reguliavimo poveikį (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020). *Ex post* teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metu vertinama tam tikros srities viešoji politika tam tikru laikotarpiu. Baigiamasis vertinimas, šiuo atveju, aktualus atitinkamos viešosios politikos srities sprendimų, teisinio reguliavimo tobulinimui bei tam tikru laikotarpiu išryškėjusių problemų identifikavimui ir sprendimų kilusioms problemoms spręsti atradimui. Baigiamasis teisinio reguliavimo poveikio vertinimas „gali padėti nustatyti nepasiteisinusias viešosios politikos įgyvendinimo priemones (įskaitant ir finansinių išteklių skyrimą), sukeliančias nenumatytų neigiamų pasekmių, kurių įgyvendinimą reikia sustabdyti“ (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020).

Toliau tiriant galimybes pritaikyti ekonominę teisės analizę teisėkūros procese, aptartinos tos teisėkūros proceso dalys, kuriose pagal nacionalinius teisės aktus, numatomas privalomas teisinio reguliavimo poveikio vertinimas, t. y. numatomo teisinio reguliavimo poveikio *ex ante* ir *ex post* vertinimas. Nustačius šias teisėkūros proceso dalis, kaip aktualias tolimesniam tyrimui, svarbu aptarti priežastis, pagrindžiančias kodėl būtent teisinio reguliavimo poveikio vertinimo srityje prasminga tirti galimybių, pritaikyti ekonominę teisės analizę, egzistavimą. Taigi, toliau tyrime aptartinas teisinio reguliavimo

⁶ Pažymėtina, jog taip pat galimas ir tarpinis (angl. *mid-term*) poveikio vertinimas, tačiau tarpinis teisinio reguliavimo poveikio vertinimo tipas nėra reglamentuojamas nacionaliniuose Lietuvos teisės aktuose ir dažniausiai yra taikomas atliekant įvairių viešosios politikos programų įgyvendinimo vertinimus, todėl teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodologijoje nėra taikomas (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020). Atsižvelgiant į tai, tarpinio teisinio reguliavimo poveikio vertinimo tipo išsamesnis aptarimas tolimesniame tyrime nėra aktualus.

poveikio vertinimo atlikimo privalomumas bei Lietuvos legislatyvinė veikla, siekiant įtvirtinti privalomą teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimą.

Pabrėžiant teisinio reguliavimo poveikio vertinimo privalomumo aspektą, aptartina įstatymų leidybos procese dalyvaujančių subjektų legislatyvinė veikla, užtikrinant teisėkūros kokybę bei nustatant gaires teisinio reguliavimo poveikio vertinimui. 2003 m. Vyriausybė patvirtino sprendimų poveikio vertinimo metodiką. Ši metodika buvo taikoma tiek įstatymų, tiek kitų valstybei svarbių sprendimų poveikiui vertinti. 2011 m. Lietuvoje buvo peržiūrėta sprendimų poveikio vertinimo sistema ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimas buvo atribotas nuo programų vertinimo. 2012 m. priimtas Teisėkūros pagrindų įstatymas, kuriame tuomet apibrėžtos „numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo“ ir „teisinio reguliavimo stebėsenos“ sąvokos. 2014 m. buvo keičiama numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika. 2020 m. įsigaliojo nauja Teisėkūros pagrindų įstatymo redakcija, kurioje sąvoka „teisinio reguliavimo stebėseną“ pakeista į „galiojančio teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo“ sąvoką (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020).

Lietuvoje egzistuoja kelios poveikio vertinimo sistemos: Lietuvos integracijos į ES ir dalyvavimo joje poveikio vertinimo sistema, Vyriausybės lygiu priimamų teisės aktų (numatomo teisinio reguliavimo) *ex ante* poveikio vertinimo sistema, ES finansinių investicijų poveikio vertinimo sistema, išorės audito sistema (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020). Iš Vyriausybės strateginės analizės centro 2020 m. pateikiamų duomenų matyti, jog bent formaliai Vyriausybės lygiu priimamų sprendimų poveikio vertinimo srityje imtasi plataus spektro veiksmų, siekiant gerinti teisiškai įgyvendinamų sprendimų kokybę. Vyriausybės 2003 m. vasario 23 d. nutarimu Nr. 276 nustatyta sprendimų poveikio vertinimo metodika bei nustatyta prievolė vertinti visų Vyriausybės svarstymui teikiamų sprendimų, išskyrus techninius-administracinius, poveikį. Ši Vyriausybės nutarimu nustatyta prievolė turėtų galioti ne tik Vyriausybės, bet ir kitų valstybės ir savivaldybės institucijų bei įstaigų lygmeniu. Be to, Vyriausybės strateginės analizės centras 2020 m. numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo gairėse nurodo, jog „nuo 2009 m. Seimas, Vyriausybė ir jai pavaldžios įstaigos, savivaldybės viešina informaciją apie numatomus priimti sprendimus per e-Seimo informacinę sistemą TAIS“.

Paminima ir keletas projektų: „2009 m. atliktas SPV [aut. past. sprendimų poveikio vertinimo] ir viešųjų konsultacijų sistemos vertinimas, siekiant pagerinti viešųjų konsultacijų dėl viešosios politikos praktiką; <...> 2009–2010 m. įgyvendintas biudžeto

programų vertinimui skirtas į rezultatus orientuoto valdymo projektas (VORT 2); <...> 2010–2011 m. SPV sistemos tobulinimui skirtas į rezultatus orientuoto valdymo (VORT–3) projektas, kurio metu buvo peržiūrėta SPV sistema, parengta sąnaudų ir naudos metodika, baigiamojo (*ex post*) poveikio vertinimo metodika, atlikti penki išankstiniai (*ex ante*) ir trys baigiamieji (*ex post*) prioritetinių teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimai, apmokyta virš 100 valstybės tarnautojų; <...> 2014–2015 m. įgyvendinto RESST projekto metu buvo parengti keturi 2014–2020 m. Nacionalinės pažangos programos uždavinio lygio programų vertinimai. Šių bandymų pagrindiniai rezultatai – 2012 m. pradėtas vertinti biudžeto programų poveikis, o taip pat Vyriausybei teikiant pasiūlymus dėl Seimo sesijų darbo planų pradėtos žymėti Vyriausybės iniciatyvos, kurioms ji įsipareigoja atlikti prioritetinių teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimą. 2019 m. viduryje įsteigtas Vyriausybės strateginės analizės centras (STRATA) kartu su LRVK ir ministerijomis nuo 2020 m. kovo mėn. pradeda įgyvendinti bandomąjį atrinktų didesnio poveikio įstatymų poveikio vertinimo projektą“ (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020).

Atskleidžiant privalomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo ypatumus, analizuojami juridiniai teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pagrindai, kylantys iš nacionalinių teisės aktų bei tarptautinio pobūdžio rekomendacijų. Taigi, tiriant galimybes teisinio reguliavimo poveikio vertinimo stadijoje pritaikyti ekonominę teisės analizę, svarbu akcentuoti šiuo metu galiojančius reikalavimus bei gaires teisinio reguliavimo poveikio vertinimui. EBPO pateikiamos rekomendacijos teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metu atlikti ir įvertinti šiuos aspektus: identifikuoti konkrečią problemą, kurią norima išspręsti; identifikuoti naujo teisinio reguliavimo paveikiamų subjektų ratą ir įvertinti, iširti reguliavimo poveikį ekonomikai, aplinkai, teisinei sistemai ir kitoms paveikiamoms sritims; identifikuoti ir įvertinti įvairias alternatyvas siūlomam teisiniui reguliavimui; identifikuoti ir įvertinti siūlomo teisinio reguliavimo tiek tiesioginę, tiek netiesioginę naudą ir kaštus; visas poveikio vertinimo procesas turi būti grindžiamas kiek įmanoma labiau pagrįstais įrodymais ir moksline ekspertize (Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, 2020). Paminėtina ir tai, jog Vyriausybės strateginės analizės centro 2020 m. pateiktose teisinio reguliavimo poveikio vertinimo gairėse detalizuojami teisinio reguliavimo poveikio vertinimo etapai bei išsamiai apibūdinama kiekvieno iš jų specifika. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo gairėse išskiriami šie poveikio vertinimo etapai: problemos apibrėžimas, siekiamų tikslų nustatymas, galimų problemų sprendimo ir tikslų pasiekimo alternatyvų nustatymas, galimų alternatyvų įgyvendinimo teigiamo ir neigiamo poveikio įvertinimas, alternatyvų įgyvendinimo sąnaudų ir naudos įvertinimas, pasirinktos

alternatyvos įgyvendinimo stebėsenos ir *ex post* vertinimas (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020).

Analizuojant nacionaliniu lygmeniu įtvirtintą privalomą teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimą, aptartinos Teisėkūros pagrindų įstatymo bei 2003 m. vasario 26 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 276 „Dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“ nuostatos. Teisėkūros pagrindų įstatymo 12, 15 bei 16 str. nustato reikalavimą numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimui atlikti, o Teisėkūros pagrindų įstatymo ketvirtajame skirsnyje reglamentuojamas galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Kadangi šie aspektai tyrime jau buvo aptarti, atkreiptinas dėmesys į Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str., kuriame įtvirtinti teisėkūros principai, kurie „išreiškia tam tikrus imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą“ (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012).

Teisėkūroje vadovaujamosi šiais principais: tikslingumo, reiškiančiu, kad įstatymo projektas turi būti rengiamas ir priimamas tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis; proporcingumo, reiškiančiu, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti; pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, reiškiančiu, kad teisės aktų nuostatos turi užtikrinti ir negali paneigti Konstitucijoje, ES teisės aktuose, tarptautinėse sutartyse, įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmens teisių ir laisvių; atvirumo ir skaidrumo, reiškiančiu, kad teisėkūra turi būti vieša, visuomenei ir interesų grupėms sudarytos sąlygos teikti pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo visose teisėkūros stadijose, taip pat turi būti žinomi teisės aktų projektų rengimą inicijavę, teisės aktų projektus parengę, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą atlikę subjektai ir galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą atliekantys subjektai; efektyvumo, reiškiančiu, kad rengiant teisės akto projektą turi būti įvertinamos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirenkama geriausia iš jų, teisės akte turi būti įtvirtinamos veiksmingiausiai ir ekonomiškiausiai teisinio reguliavimo tikslą leisiančios pasiekti priemonės, turi būti skelbiami ir įvertinami dėl teisinio reguliavimo gauti pasiūlymai, o teisėkūros veiksmai atliekami per protingus terminus; aiškumo, reiškiančiu, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir

nedviprasmiškas; sistemiškumo, reiškiančiu, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012).

Atsižvelgiant į tai, kaip teisėkūros principai apibrėžiami nacionaliniame teisės akte, galima išvelgti tam tikrus imperatyvus teisėkūros proceso metu priimamiems sprendimams bei siekį sukurti veiksmingą teisės sistemą. Taigi, atskleidžiant teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimo privalomumą, atkreiptinas dėmesys, jog Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. numatyti tikslingumo, efektyvumo ir proporcingumo principai *per se* reiškia, jog: pirma, įstatymo projektas turi būti rengiamas ir priimamas tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis; antra, rengiant įstatymo projektą turi būti įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirenkama optimali, įtvirtinamos veiksmingiausiai ir ekonomiškiausiai teisinio reguliavimo tikslą leisiančios pasiekti priemonės; trečia, teisinis reguliavimas turi sukelti kuo mažesnę administracinę ir kitokią našta asmenims (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Todėl įvertinus tai, kaip formuluojama šių principų reikšmė, atskleidžianti minėtais principais siekiamus tikslus, darytina išvada, jog teisinio reguliavimo poveikio vertinimas yra imperatyvas, be kita ko, kylantis iš teisėkūros principų.

Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimo metodika reglamentuojama Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarime Nr. 276 „Dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“ (toliau – ir Poveikio vertinimo metodika) (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 276, 2003). Taigi, egzistuoja ne tik formalus reikalavimas atlikti teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, bet galioja ir Poveikio vertinimo metodika, kurioje detalizuojami teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimo principai ir kiti svarbūs aspektai. Poveikio vertinimo metodikoje nurodoma, jog poveikio vertinimas atliekamas vadovaujantis proporcingumo, profesionalumo ir bendradarbiavimo principais. Proporcingumo principas reiškia, jog įstatymo projekto poveikio vertinimo analizės detalumas turi atitikti prognozuojamų pasekmių mastą. Profesionalumo principas reiškia, jog įstatymo projekto poveikį turi vertinti kvalifikuoti specialistai. Bendradarbiavimo principas reiškia, jog įstatymo projekto rengėjai, siekdami išsamiai įvertinti įstatymo projekto poveikį, turi bendradarbiauti su visuomenės interesams tam tikroje srityje atstovaujančiomis organizacijomis, o prireikus – su kitomis institucijomis, asmenų grupėmis. Poveikio vertinimo metodikoje detalizuojami aspektai, kuriais vertinamas teisinio reguliavimo poveikis, t. y. poveikis atitinkamai sričiai, valstybės finansams, piliečių ir kitų asmenų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų

administracinei naštai, ekonomikai, socialinei aplinkai, viešojo valdymo sistemai, aplinkai, regionų plėtrai, teisinei sistemai, kriminogeninei situacijai⁷.

Poveikio vertinimo metodikoje nurodoma, jog vertinant prioritetinių teisėkūros iniciatyvų poveikį, atliekama sąnaudų ir naudos arba sąnaudų efektyvumo analizė. Poveikio vertinimo metodikoje sąnaudų ir naudos analizė apibrėžiama kaip „analizės metodas, kurį taikant nustatomos ir kiekybiškai įvertinamos projekto įgyvendinimo tiesioginės ir netiesioginės ekonominės sąnaudos ir nauda⁸. Nauda suprantama kaip valstybės, savivaldybės, visuomenės ar tam tikros asmenų grupės gerovės padidėjimas dėl konkretaus sprendimo įgyvendinimo. Skaičiuojant sąnaudas įvertinami projektui įgyvendinti numatomi būtini ištekliai – investicijų išlaidos (kapitalo išlaidos) ir veiklos išlaidos (išskyrus nusidėvėjimą ar kapitalo išlaidas). Sąnaudų ir naudos analizės metodo tikslas – įvertinti (apskaičiuoti) ir palyginti skirtingų projekto alternatyvų sąnaudas ir naudą ir suteikti informacijos, kuri iš projekto alternatyvų yra optimali“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 276, 2003). Sąnaudų efektyvumo analizė apibrėžiama kaip „analizės metodas, kurį taikant vertinamos skirtingų projekto alternatyvų, leidžiančių pasiekti tą patį tikslą, sąnaudos. Kai projekto įgyvendinimo naudą sudėtinga įvertinti (apskaičiuoti) piniginiiais vienetais, atliekama sąnaudų efektyvumo analizė, t. y. įvertinamos (apskaičiuojamos), lyginamos tarpusavyje tik problemos sprendimo alternatyvų sąnaudos ir sprendžiama, kuri alternatyva yra efektyviausia. Taikant sąnaudų efektyvumo analizės metodą, daroma prielaida, kad visos problemos sprendimo alternatyvos leis pasiekti tą patį tikslą. Šį metodą siūloma taikyti, kai ieškoma būdo, leisiančio pasiekti nustatytų rezultatų su mažiausiomis sąnaudomis“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 276, 2003).

Išanalizavus teisinio reguliavimo poveikio vertinimo juridinius pagrindus, įtvirtintus Teisėkūros pagrindų įstatyme, Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarime Nr. 276 bei tarptautinio pobūdžio EBPO rekomendacijose, darytina išvada, jog išreiškiama pozicija dėl teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimo privalomumo juridiniame lygmenyje yra vieninga bei nuosekli, t. y. teisinio reguliavimo poveikio vertinimas įtvirtintas

⁷ Reikalavimai atlikti poveikio vertinimą išvardintais aspektais detalizuojami kitais Vyriausybės nutarimais, kaip, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 23 d. nutarimu Nr. 213 „Dėl Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. sausio 11 d. nutarimu Nr. 4 „Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“.

⁸ Prioritetinės teisėkūros iniciatyvos – kasmet Vyriausybės tvirtinamos teisėkūros iniciatyvos, dėl kurių ekonominio, socialinio, politinio reikšmingumo ir jautrumo atliekamas išsamesnis poveikio vertinimas, siekiant pagrįsti siūlymų nustatyti naują ar keisti esamą teisinį reguliavimą būtinumą, naudą ir sąnaudas (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 276, 2019).

galiojančiuose teisės aktuose, todėl poveikio vertinimo atlikimas – privalomas. Nepaisant to, vertėtų pereiti prie tyrimo praktinių aspektų analizės, atskleidžiant duomenis apie teisinio reguliavimo poveikio vertinimo tendencijas Lietuvoje. Remiantis EBPO teikiamomis išvadomis, teisinio reguliavimo poveikio vertinimas Lietuvoje išlieka daugiau formalumu nei veiksmingu politikos formavimo instrumentu, todėl aptartina viešojoje erdvėje pateikiama informacija apie tai, kaip Lietuvos teisėkūros procese atliekamas teisinio reguliavimo poveikio vertinimas (Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, 2020). Taigi, toliau bus analizuojami ir vertinami 2018 m. Valstybės kontrolės ir 2021 m. Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimų rezultatai.

1.2. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo Lietuvoje tendencijos

Atskleidžiant teisinio reguliavimo poveikio vertinimo tendencijas Lietuvoje, aptartina 2018 m. kovo 16 d. Valstybinio audito ataskaita „Teisėkūros procesas“ Nr. VA-2018-P-40-6-2 (toliau – Valstybinio audito ataskaita). Pagal LR valstybės kontrolės įstatymo (2023 m. sausio 1 d. suvestinė redakcija) 2 str., valstybės kontrolė (toliau – Valstybės kontrolė) yra Seimui atskaitinga aukščiausioji ekonominės finansinės kontrolės valstybės institucija, kuri prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995). Valstybės kontrolė, atlikdama valstybinius auditus, kasmet nustato teisinio reguliavimo trūkumus⁹.

Valstybine audito ataskaita, atsižvelgiant į tai, jog neaiškus, perteklinis reguliavimas apsunkina teisės taikymą, didina administracinę naštą, sudaro prielaidas valstybės biudžeto lėšų neefektyviam panaudojimui, buvo siekiama įvertinti, ar nustatytas teisėkūros procesas sudaro tinkamas prielaidas kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. Valstybinėje audito ataskaitoje atsakoma į šiuos klausimus: ar atliekamas esamo teisinio reguliavimo vertinimas leidžia įsitikinti teisinio reguliavimo tinkamumu ir identifikuoti jo keitimo poreikį; ar rengiant ir priimant teisės aktus užtikrinama atsakinga teisėkūra.

Valstybinio audito ataskaitoje dėmesys buvo skiriamas įstatymų rengimui ir priėmimui, remiantis tuo, jog „[i]statymai reguliuoja svarbiausius žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, nuosavybės, valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, valstybės tarnybos, mokestinius ir kitus visuomeninius santykius“ (Valstybės kontrolė,

⁹ 2018 m. Valstybinio audito ataskaita, aptariama šiame darbe, yra paskutinė atlikta Valstybės kontrolės ataskaita, susijusi su teisėkūros procesu, todėl yra laikytina aktualia šiam tyrimui.

2018). Analizuoti teisėkūros procesą reguliuojantys teisės aktai ir jų taikymo praktika, audituojant 2014–2017 m. laikotarpį, naudoti Seimo Parlamentinių tyrimo departamento 2015 m. parengtos studijos „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“ ir Teisės instituto 2017 m. parengtos mokslo studijos „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“ duomenys.

Vertinant pokyčius analizuojamoje srityje, buvo analizuojami 2004–2008 m., 2008–2012 m., 2012–2016 m. ir 2017 m. kovo 10 d. – 2017 m. liepos 11 d. laikotarpių įstatymų leidybos Seime duomenys (Valstybės kontrolė, 2018). Valstybinio audito ataskaitoje laikytasi šių aksiomų: 1) sąlygos nustatyti tinkamą teisinį reguliavimą ir kurti vientisą ir veiksmingą teisės sistemą bus sudarytos tuomet, kai bus valdoma patikima informacija apie esamo teisinio reguliavimo reikalingumą, tinkamumą, pakankamumą, efektyvumą ir poreikį jį keisti; 2) rengiant ir priimant įstatymus, bus vadovujamasi pagrįsta, patikima ir išsamia informacija apie tai, kokias galimas teigiamas ir neigiamas pasekmes sukels numatomas teisinis reguliavimas asmenims, kuriems jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, teisinei sistemai, kriminogeninei situacijai, korupcijos mastui, aplinkai, administracinei naštai, regionų plėtrai ir kitoms sritims; 3) teisės aktai, kuriais ES direktyvos perkeliamos į nacionalinę teisę, bus priimti laiku ir įvertinus galimas perkėlimo alternatyvas; 4) TAIS bus paskelbta reikalinga informacija ir su visuomene konsultuojamasi visose teisėkūros stadijose; 5) įstatymų leidybai skiriama pakankamai laiko, o skubos ir ypatingos skubos tvarka taikoma išimtiniais atvejais, kai to akivaizdžiai reikalauja nenumatytos ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės (Valstybės kontrolė, 2018).

2018 m. pateiktoje Valstybinio audito ataskaitoje nustatyta, jog Lietuvos teisėkūros procese: 1) nesiimama pakankamų veiksmų, įvertinant, ar galiojantys įstatymai yra tinkami teisinio reguliavimo tikslams pasiekti; 2) įstatymų gausa ir įstatymų priėmimas, svarstant skubos ir ypatingosios skubos tvarka, nesudaro tinkamų sąlygų išsamiai įvertinti Seimui pateiktų įstatymų projektų; 3) vėluojama ES direktyvas perkelti į nacionalinę teisę ir neįvertinamos galimos perkėlimo alternatyvos; 4) į teisėkūros procesą per mažai įtraukiama visuomenė, trūksta viešumo ir skaidrumo. Pateikiamose išvadose nurodoma, jog teisinio reguliavimo stebėseną atliekama „fragmentiškai ir nekokybiškai“, nesuteikiant informacijos apie esamo teisinio reguliavimo reikalingumą, tinkamumą, pakankamumą, efektyvumą, o tai neleidžia tobulinti esamo teisinio reguliavimo. Nustatyta, jog nėra veiksmingos numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos, todėl įstatymų spragos ir teisinio reguliavimo neigiamos pasekmės išryškėja jau priėmus įstatymą. Taip

pat dėl dažno skubos ar ypatingos skubos tvarkos projektų svarstymo taikymo, nesudaromos sąlygos nustatyti tinkamą teisinį reguliavimą. Į teisėkūros procesą nepakankamai įtraukiama visuomenė, vėluojama parengti įstatymus, kuriais ES direktyvos perkeliamos į nacionalinę teisę, todėl netinkamai vykdomi įsipareigojimai ES. Atsižvelgiant į tai, Valstybinio audito ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos Seimo valdybai ir Vyriausybei.

Atkreiptinas dėmesys į rekomendacijas, susijusias su teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos tobulinimu: „<...> pertvarkyti teisinio reguliavimo stebėsenos sistemą taip, kad būtų sutelktos skirtingų institucijų kompetencijos teisinio reguliavimo vertinimui atlikti ir nuo fragmentiškų teisinio reguliavimo vertinimų būtų pereita prie aktualių ir problemišku jo sričių sisteminių vertinimų <...>“; „<...> [p]ertvarkyti poveikio vertinimo sistemą taip, kad būtų užtikrintas tinkamas numatomo teisinio reguliavimo galimų pasekmių asmenims ar jų grupėms, kuriems jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, korupcijos mastui, administracinei naštai ir kt. sritims įvertinimas ir vertinimo rezultatų bei juos pagrindžiančių duomenų pateikimas teisės aktą priimančiam subjektui <...>“ (Valstybės kontrolė, 2018).

Išsamiau atskleidžiant teisinio reguliavimo poveikio vertinimo tendencijas Lietuvoje, aptartinas 2021 m. Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimas. Aptariamame tyrime, atliktame praėjus trejiems metams po Valstybės kontrolės audito, buvo siekiama nustatyti, kaip laikomasi teisinio reguliavimo poveikio vertinimui keliamų reikalavimų. LLRI nagrinėjo įstatymų projektų rengėjų argumentų išsamumą, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimui ir visoms projektų rengimo stadijoms būtinų reikalavimų laikymąsi, todėl buvo tiriamas įstatymų projektų aiškinamųjų raštų turinys¹⁰. LLRI, pristatydamas atliktą analizę, pabrėžė, jog teisėkūros nekokybiškumą lemia ne reikalavimų trūkumas, o jų nepaisymas, o „situaciją dar pablogina atsakomybės už reikalavimų nevykdymą nebuvimas“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021).

¹⁰ „Su pirmine teisės akto projekto versija paprastai yra pateikiamas aiškinamasis raštas, kuris turi atspindėti projekto rengimo proceso rezultatus ir pagrįsti projektą. Raštą sudaro 16 dalių, kuriose turi būti nurodyta projekto rengimą paskatinusios priežastys, parengto projekto tikslai ir uždaviniai, kokios siūlomos naujos teisinio reguliavimo nuostatos ir kokių teigiamų rezultatų laukiama, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai (jeigu rengiant įstatymo projektą toks vertinimas turi būti atliktas), galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta, kaip įstatymo įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai, papildomai reikalingi keisti teisės aktai, ar įstatymo projektas parengtas, laikantis Teisėkūros pagrindų įstatymų reikalavimų, kiek valstybės biudžeto lėšų prireiks įstatymui įgyvendinti, ar bus galima sutaupyti (pateikiami prognozuojami rodikliai einamaisiais ir artimiausiais 3 biudžetinais metais)“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021).

Nustačius, jog Lietuvoje galioja reikalavimai teisinio reguliavimo poveikio vertinimui, toliau, remiantis LLRI tyrimo duomenimis, atskleidžiama, kaip šių reikalavimų buvo laikomasi laikotarpiu nuo 2015 iki 2020 metų. LLRI išnagrino 148-ų atrinktų įstatymų projektų aiškinamuosius raštus. Tyrime buvo atrinkti 2015–2020 m. pakeitimai darbo santykių, užimtumo ir ekonominės veiklos bei žemės ir miško nuosavybės teisių reguliavimo srityse. LLRI nurodo, jog „buvo atrinkti baziniai įstatymai, reglamentuojantys bendrus, daugeliui gyventojų aktualius aspektus, kurių pagrindu priimami kiti įgyvendinantys teisės aktai (tiek kiti įstatymai, tiek poįstatyminiai aktai). Šiais baziniais teisės aktais nustatomos valstybės įstaigų kompetencijos pasirinktose srityse. Taip pat atlikta 57-ių įvairiose srityse 2020 m. paskelbtų numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymų analizė. Iš aiškinamųjų raštų ir numatomo poveikio pažymų galima spręsti apie projekto rengimo etapo kokybę“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021).

Atlikus 2015–2020 m. teisės aktų projektų aiškinamųjų raštų analizę, LLRI pateikė tyrimo rezultatus: 1) įstatymų leidybos iniciatyvos teisę realizuojantys subjektai įprastai įstatymų projektų aiškinamuosiuose raštuose įvardija projekto priežastis ir tikslus (142-uose iš 148-uonių tirtų įstatymų projektų), o neigiamas pasekmes (65-iuose iš 148-uonių tirtų projektų) ir poveikį verslo sąlygoms ir plėtrai (92-uose iš 148-uonių tirtų projektų) dažniau įvardija formaliai arba jų nedetalizuoja. 9-iais iš 148-uonių atvejais projekto rengimo metu gautos specialistų išvados ir vertinimai buvo įvardinti ir aptarti aiškinamajame rašte; 2) 94 proc. atvejų įstatymų projektų rengėjai atskleidžia įstatymo projekto motyvus ir tikslus; 3) 92 proc. atvejų reguliavimo poveikis biudžetui detalizuotas; 4) 8-iuose iš 10-ties įstatymų teigiami padariniai detalizuojami; 5) daugiau nei trečdalyje atvejų poveikis verslo sąlygoms ir plėtrai nedetalizuojamas (38 proc. atvejų); 6) 97 proc. atvejų nenurodoma, kaip išvengti neigiamų padarinių (tirtų įstatymų projektų aiškinamųjų raštų rengėjai nenurodo, kokių priemonių reikėtų imtis, kad neigiamų pasekmių būtų išvengta, kaip to reikalaujama pagal Seimo statuto 135 str.); 7) 56 proc. atvejų įstatymų projektų neigiamos pasekmės nedetalizuotos (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021).

Apibendrinant atliktą tyrimą, LLRI nurodė, jog „nors teisėkūroje ir yra numatyti reikalavimai procese dalyvaujantiems subjektams, vien jų egzistavimas negarantuoja tinkamo įgyvendinimo“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021). Atlikus tyrimą, nustatyta, jog aiškinamieji raštai su pirminiu įstatymo projekto variantu pateikiami visais atvejais, tačiau „paprastai aiškinamasis raštas nėra teikiamas su antru ir vėlesniais projekto variantais“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021). Atliekant esminius įstatymo projekto pakeitimus, nepateikiamas atnaujintas aiškinamasis raštas ir poveikio vertinimas.

LLRI nurodo, jog dėl to gali būti daroma išvada, kad: „(i) priimant projektą jo realus poveikis nėra žinomas ir kad (ii) numatomas projekto poveikis nėra laikomas argumentu, kuris lemtų sprendimą priimti teisės aktą ar ne“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021). LLRI tyrimo išvadose nurodoma, jog „naudojamasi tuo, kad projekto svarstymas nėra stabdomas, jeigu nėra atliktas privalomas poveikio vertinimas“, todėl „projekto įgyvendinimo pasekmės nėra laikomos rimtu argumentu sprendžiant, ar priimti reguliavimą“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021).

Be kita ko, LLRI tyrimo išvadose akcentuojama tyrimo atlikimo metu išryškėjusi problema, jog įstatymų projektų aiškinamuosiuose raštuose būna nurodomas poveikis, pateisinantis įstatymo projekto priėmimą ir formaliai atitinkantis keliamus reikalavimus, nenurodant potencialių neigiamų pasekmių, kadangi remiantis Seimo statuto nuostatomis, nėra draudžiama neigiamų įstatymo pasekmių nenurodyti. Taigi, šio tyrimo išvadose nurodoma, jog „<...> atvejais, kai projekto poveikis yra įvardintas nominaliai, negalima laikyti, kad poveikio vertinimas yra atliktas“, taip pat, nekokybiškai atlikus teisės akto projekto rengimo, „<...> kyla rizika, kad nekokybiškai bus vykdomi tolimesni teisėkūros proceso etapai“, taip pat, „[k]ai duomenys yra pateikiami nominaliai, nėra pagrindo teigti, kad projektas atitinka teisėkūros tikslingumo, proporcingumo ir efektyvumo principus, kuriems realizuoti poveikio vertinimo reikalavimas ir yra keliamas. Nors aiškinamajame rašte privalo būti išskiriamas punktas dėl projekto atitikties teisėkūros principams, visais atvejais projekto rengėjai deklaratyviai nurodo, kad projektas principus atitinka“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021).

Paminima ir tai, jog atliekant vieno įstatymo pakeitimą, „<...> vidutiniškai reikia papildomai keisti kitus 6–7 teisės aktus, tačiau nėra vertinamas reikalingų pakeisti teisės aktų projektų poveikis, galima jų našta visuomenei, poveikis verslo sąlygoms, plėtrai <...> [p]apildomai reikalingi keisti aktai taip pat kainuoja ir valstybės biudžetui, tačiau į prognozuojamas biudžeto išlaidas šių projektų rengimas neįskaičiuojamas. Taigi visais atvejais, kai keičiant vieną įstatymą, reikia keisti kitus teisės aktus ir jų poveikis nėra apmąstomas, negalima teigti, kad projekto rengėjai įvertino realų projekto poveikį <...>“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021). Pastebėta, jog įstatymų projektų aiškinamuosiuose raštuose „<...> įstatymo tikslai pristatomi kaip padariniai ar rezultatai <...>“, taip pat „[p]rojekto rengėjai neretai teigiamu rezultatu traktuoja konkretų pokytį teisės akte (pavyzdžiui, „Bus perkeltos direktyvos nuostatos.“, „Bus papildytas Darbo kodeksas.“, „Bus pakeistas įstatymas“ ir pan.)“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021). Be to, pateikiama numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymų

analizės išvada, nurodant, jog nėra apsvarstoma „<...> alternatyva teisinio reguliavimo išvis nepriimti, pasirinkti kitokį teisinio reguliavimo modelį arba spręsti problemas kitais būdais <...>“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2021).

Apibendrinant, darytina išvada, jog remiantis nacionaliniais teisės aktais, juose įtvirtintais principais ir tarptautinėmis rekomendacijomis, teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimas teisėkūros procese yra privalomas, o poveikio vertinimo atlikimui yra numatyta teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika. Aptartuose šaltiniuose laikomasi pozicijos, jog teisinio reguliavimo poveikio vertinimas būtinas ne tik dėl įtvirtintų reikalavimų, bet ir dėl teisėkūros kokybės užtikrinimo. Įvertinus Valstybės kontrolės 2018 m. Valstybinio audito ataskaitą bei 2021 m. Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimą, matyti, jog egzistuojant pareigai atlikti teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, ši pareiga vis dar nėra atliekama tinkamai ir tai daro neigiamą poveikį teisėkūros kokybei. Todėl toliau tiriant egzistuojančias galimybes pritaikyti ekonominę teisės analizę Lietuvoje vykdomos teisėkūros procese, aptartina ekonominės teisės analizės raida bei susiformavusių normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių į ekonominę teisės analizę esmė.

2. EKONOMINĖS TEISĖS ANALIZĖS RAIDA

Literatūroje aptinkama mintis, jog gerovės siekis buvo laikomas žmogaus elgesio paskata jau senovės Graikijoje, remiantis Epikūro teorija, orientuota į individualios laimės paieškas (Copleson, 2003 cituota Murauskas, 2012a, p. 222)¹¹. Ekonominės teisės analizės raida skirstoma į du etapus. Pirmajame etape išskiriamos utilitarizmo teorijoje esančios ištakos, aptinkamos XVIII–XIX a. Antrasis ekonominės teisės analizės raidos etapas siejamas su teisės ir ekonomikos judėjimu, pasireiškusiu XX a. antroje pusėje, kadangi „yra universalus sutarimas, jog būtent šio judėjimo atsiradimo laikotarpiu susiformavo ekonominė teisės analizė, kaip mąstymo ir argumentavimo pagrindas“ (Šileika, 2015, p. 11).

Mokslinėje literatūroje sutinkama, jog pirmuoju ekonominės teisės analizės raidos etapu bei „filosofiniu atskaitos tašku ekonominei teisės analizei atsirasti galima laikyti utilitarizmą – etikos sistemą, kuria aiškinamas psichologinis individo polinkis maksimizuoti savo gerovę (siekti asmeninės naudos) ir šiuo kriterijumi grindžiant daromus pasirinkimus (t. y. pirmenybė teikiama tam, kas bendriausiu požiūriu suteikia daugiau malonumo nei skausmo)“ (Medema, 2004 cituota Murauskas, 2012a, p. 222). Utilitarizmo filosofijos pradininku laikomas anglų teisininkas ir filosofas J. Bentham, kuris plėtojo gerovės ekonomikos idėjas, analizuodamas subjektų elgesį „teisinių paskatų akivaizdoje“ bei „padarinius pagal aiškiai išreikštus socialinės gerovės kriterijus“ (Šileika, 2015, p. 7). Taigi, ekonominės teisės analizės tyrimo sritis prasidėjo nuo J. Bentham indėlio, kuris sistemingai nagrinėjo individų elgesį, esant teisinėms paskatomis ir vertino rezultatus, atsižvelgdamas į aiškiai apibrėžtą socialinės gerovės matą (Polinsky, Shavell, 2005, p. 2).

J. Bentham, siekdamas suprasti teisės poveikį visuomenei, plėtojo utilitarizmo teoriją, apibrėždamas laimės ir skausmo naudą kaip svarbiausią visuomenės gerovės matą. J. Bentham utilitarizmo teoriją taikė teisėje, argumentuodamas, kad teisė turi būti taikoma taip, kad padėtų didinti laimę ir mažinti skausmą. J. Bentham teigė, jog malonumo siekis ir skausmo vengimas yra tikslai, kurių siekia įstatymų leidėjas (Bentham, 2002, p. 26). Teisinėje mokslinėje literatūroje įvardijami esminiai utilitarizmo bruožai yra „geros [reiškinio] pasekmės, naudos kriterijus, [reiškinio] pasekmių apimtis (kuo didesnam subjektų skaičiui) ir pasekmių gerumo ar blogumo vertinimo kriterijaus nustatymas“

¹¹ „[S]enovės Graikijoje ryškiai spindėjo skeptikų grupė, o ypač Epikūras, kaip centrinę savo teorijos ašį pasirinkęs individualios laimės paieškas. Epikūro metodologinis mąstymas iš esmės pagrįstas Demokrito suformuluota fizikos samprata (pasaulis sudarytas iš atomų ir tuštumos) – taip Epikūras siekė atsiriboti nuo įvairių samprotavimų apie dievus ir pomirtinį pasaulį ir baimių“ (Copleson, 2003 cituota Murauskas, 2012a, p. 222). Pažymėtina, jog Epikūro teorija kaip ekonominės teisės analizės ištaka nėra glaudžiai susijusi su šiuo tyrimu, todėl išsamiai darbe aptariama nebus.

(Miller, 2005 cituota Murauskas, 2012a, p. 222). Taigi, J. Bentham siekė suvokti ir paaiškinti priežastis, lemiančias individo elgesį, siejant jas su gerovės ir naudos kriterijais. Utilitarizmo idėjos implikuoja, jog žmogaus pasirinkimus ir veiksmus lemia numatomų pasekmių nauda, o ne veiksmų vertė (Murauskas, 2012a, p. 222). Taigi, šios J. Bentham utilitarizmo teorijos, kaip atspirties taško, įtaka ekonominei teisės analizei, pasireiškia teigimu, jog atskirų individų naudos ir gerovės siekis lemia visuotinį gerovės maksimizavimą. Todėl šis teiginys teisinėje plotmėje galėtų būti siejamas su J. Bentham utilitarizmo teorijos normatyviniu pagrindu – siekiu „pagrįsti atitinkamą teisės modelį – teisę, kurios pagrindas yra siekiantis maksimizuoti gaunamą naudą“ (Murauskas, 2012a, p. 223).

Vadovaujantis utilitarizmo teorija, teisė turėtų būti kuriama siekiant gerovės maksimizavimo. Žinoma, jog aptariamam ekonominės teisės analizės raidos laikotarpiu, egzistavo ir priešingas požiūris į utilitarizmą, pavyzdžiui, O. W. Holmes pozityvistinis požiūris¹². Pažymėtina, jog „[s]kirtingi požiūriai (J. Benthamo galbūt normatyvinis bei O. W. Holmeso – pozityvusis, t. y. aprašomasis), naudojant tą pačią utilitarizmu pagrįstą pasaulio suvokimo schemą, kiek prisidėjo ir prie priešingų ekonominės teisės analizės mokyklų (Čikagos ir Jeilio) susiformavimo“ (Murauskas, 2012a, p. 223). XVIII–XIX a. sandūroje J. Bentham sukūrus utilitarizmo teoriją, vystantis besiformuojančioms teisės ir ekonomikos judėjimo idėjoms jau XX a. antroje pusėje, J. Bentham idėjas plėtojo R. Coase, G. Becker, G. Calabresi, R. A. Posner.

Antrasis, itin reikšmingas etapas ekonominės teisės analizės raidai buvo XX amžiaus šeštasis – aštuntasis dešimtmečiai, kadangi tuo metu prasidėjo teisės ir ekonomikos judėjimas (Lastauskienė, 2013, p. 34). Būtent teisės ir ekonomikos judėjimo vystymosi laikotarpiu sparčiai formavosi ekonominė teisės analizė. Užsienio teisės mokslininkė O. Lobel viename iš savo straipsnių teigia, jog teisės ir ekonomikos judėjimo pradžiai didelę įtaką turėjo Jungtinių Amerikos Valstijų prezidento intervencinė „Naujojo kurso“ (angl. „*New Deal*“) programa, kuria buvo siekiama įsteigti specialias valstybines institucijas, dalyvaujančias ekonomikos srities reguliavime (Lobel, 2005, p. 263). XX a. viduryje ekonominė teisės analizė tapo plačiai paplitusi, ypač Jungtinių Amerikos Valstijų Čikagos ir Jeilio universitetuose, kur buvo sukurta daug ekonomikos teisės mokyklų. Tokie mokslininkai, kaip R. A. Posner, G. Calabresi ir kt., kūrė naujas teorijas ir modelius, siekdami paaiškinti teisės ir ekonomikos sąveiką. 1958 m. išleistas pirmasis „Teisės ir ekonomikos žurnalas“ (angl. „*Journal of Law and Economics*“) (Gelter, 2014 cituota

¹² Ta apimtimi, kuria tiria teisės ir moralės santykį (Kellogg, 2007).

Šileika, 2015, p. 12). Ekonominio požiūrio pritaikymas teisėje ilgainiui tapo ir teisės studijų dalimi.

Mokslinėje literatūroje teigiama, jog svarbus indėlis ekonominės teisės analizės plėtojimui buvo ekonomistų R. Coase ir G. Calabresi darbai. D. Murauskas straipsnyje „Ekonominė teisės analizė (susiformavimas)“ teigia, jog „vienas iš įtakingiausių kada nors parašytų straipsnių teisėje ir ekonomikoje – Nobelio premijos ekonomikos srityje laureato R. Coase „Socialinių sąnaudų problema“ (angl. „*The Problem of Social Costs*“) (Murauskas, 2012a, p. 222). D. Murauskas minėtame straipsnyje atskleidžia, jog pagrindinė R. Coase straipsnio „Socialinių sąnaudų problema“ tezė yra ta, kad „esant išorės poveikiui (eksternalitetui¹³) (angl. *externality*), daromam vienos iš šalių kitai šaliai, šalys susiderės ekonomiškai efektyviausią rezultatą, nepaisant to, ką nustato teisė, jei tokio sandorio sąnaudos (angl. *transaction costs*) bus lygios nuliui“ (Murauskas, 2012a, p. 227).

Literatūroje nurodoma, jog remiantis R. Coase teorija, teisinės sistemos tikslas turėtų būti nustatyti tokį teisės modelį, kad būtų pasiektas didžiausias ekonominis efektyvumas (Medema, Zerbe, 2000 cituota Murauskas, 2012a, p. 224). Šią R. Coase teoriją vėliau plėtojo G. Calabresi, tuo pačiu metu tirdamas deliktų teisę, remdamasis ekonomikos principais, savo straipsnyje „Keletas minčių apie rizikos paskirstymą ir deliktų teisę“ (angl. „*Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*“) (Calabresi, 1961, p. 499). G. Calabresi teigė, jog „deliktų teisės taisyklių pagrindinis siekis yra tam tikra kompensacija už atsiradusią žalą, <...> kaštų, kurie atsiranda atsitikus kokiam incidentui, minimizavimas“ (Van Den Bergh, 2008 cituota Šileika, 2015, p. 15). G. Calabresi turėjo tikslą maksimalaus efektyvumo idėją apjungti su teisingumo kategorija. „G. Calabresi siejo efektyvumo padidinimą su atgrasymu nuo žalingos veiklos, tokiu būdu minimizuojant incidentų padaromą žalą. <...> Teisingumo vieta tokioje schemoje siejama su tikslo optimaliai paskirstyti riziką įvykdymu“ (Van Den Bergh, 2008 cituota Šileika, 2015, p. 15). Taigi, G. Calabresi indėliui į ekonominę teisės analizę būdinga ir tai, jog greta maksimalaus efektyvumo, atsiranda ir teisingumo kategorija.

Prie ekonominės teisės analizės plėtojimo prisidėjo ir Nobelio premijos laureatas, amerikiečių ekonomistas G. Becker, kuris tyrė nusikalstamas veikas ir bausmes, vertindamas šiuos institutus ekonominiu požiūriu. Autorius pateikė „ekonominę sąnaudų minimizavimo logiką pagrįstą modelį, kuriuo parodomi kintamieji, lemiantys nusikalstama veika sukuriamas sąnaudas, ir atliekamas šių kintamųjų vertinimas“ (Murauskas, 2012a, p.

¹³ Eksternalitetas – išorinis poveikis (Vainienė, 2005).

229). G. Becker siekė „pakeisti baudmės sampratą nuo siekio atgrasinti nusikaltėlius daryti nusikalstamas veikas iki nusikalstamomis veikomis sukeliamų sąnaudų internalizavimo¹⁴ (angl. *internalising*)“ (Hylton, 2004 cituota Murauskas, 2012a, p. 229). Taigi, J. Bentham idėjos apie tai, jog žmogus racionaliai maksimizuoja naudą visose savo gyvenimo srityse (t. y. ne tik dalyvaudamas rinkoje, ekonominiuose santykiuose, bet ir srityse, kurios su tuo nesusijusios, pvz.: nusikalstamose veikose, šeimos teisiniuose santykiuose), buvo plėtojamos ir G. Becker darbuose.

Reikšmingą įtaką ekonominės teisės analizės raidai turėjo Čikagos universiteto profesoriaus R. A. Posner darbai. 1972 m. išleista knyga „Ekonominė teisės analizė“ (angl. *Economic law analysis*), kurioje atlikta teisinės sistemos analizė iš ekonominės perspektyvos (Gelter, 2014 cituota Šileika, 2015, p. 15). Šios knygos atsiradimas „tapo bene ryškiausiu atskaitos tašku, fiksuojant naują ekonomikos ir teisės sąveikos etapą“ (Posner, 1972 cituota Lastauskienė, 2013, p. 22). R. A. Posner idėjos, ta apimtimi, kuria kalbama apie teisės reformavimo poreikį, pasižymi priešingumu utilitaristiniam požiūriui. R. A. Posner laikosi pozityvistinio požiūrio ir teigia, jog jau egzistuojanti teisė maksimizuoja gerovę ir tai neturi nieko bendro su sąmoningomis pastangomis vertinti individų pasirinkimus, išskyrus „išreikštus rinkose per prekių (paslaugų) kainas (objektyviai išreikštus pasirinkimus, kuriems negali daryti įtakos individai)“ (Hylton, 2004 cituota Murauskas, 2012a, p. 230).

R. A. Posner knygoje „Jurisprudencijos problemos“ pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę atsiskleidžia tuo, jog akcentuojamas galiojančių teisės normų taikymas, nesiekiant sukurti naujų teisės normų. Tuo tarpu, jau galiojančią teisę, remdamiesi ekonominiu požiūriu bei ekonominiais metodais, taikyti turėtų teisėjai, spręsdami bylas (Posner, 1990, p. 297). R. A. Posner kėlė ir efektyvumo klausimus. Pažymėtina, jog „[v]iena iš labiausiai cituojamų R. A. Posner idėjų yra ta, kad efektyvumas (iš esmės perteiktas naudojant naudos maksimizavimo terminą), gali paaiškinti visos bendrosios teisės sistemos struktūrą, o tokia nuomonė buvo grindžiama tuo, kad neefektyvus teismų suformuotas precedentas galų gale bus pakeistas efektyviu apeliacinėje instancijoje“ (Gelter, Grechenig, 2014 cituota Šileika, 2015, p. 16). Taigi, R. A. Posner išplėtojo bendrosios teisės efektyvumo hipotezės (angl. *efficiency of the common law hypothesis*) sampratą, laikydamasis pozicijos, jog bendroji teisė ilgajame laikotarpyje yra

¹⁴ Internalizacija – socialinės grupės pažiūrų, normų, vertybių perėmimas, laikymas savomis (Tarptautinių žodžių žodynas, 1985).

linkusi formuoti (ir ekonomiškai) efektyvius problemų sprendimo būdus (Šileika, 2015, p. 16).

Mokslinėje literatūroje taip pat užsimenama, jog „socialiniai mokslai (sociologija, ekonomika) galėtų būti labai naudingi atskleidžiant teisinių socialinių santykių, reguliuojamų teisės normomis, esmę. Vienas iš šių naudingų mokslų, be abejo, yra ekonomika ir ypač – ekonominė teisės analizė“ (Vaičaitis, 2000, p. 27). Šia tema rašantis autorius, be kita ko, teigia, jog „[e]konominė teisės analizė padeda formuoti naują požiūrį į tokius teisės institutus kaip kontinentinės ir bendrosios teisės sistemų skirtumas; bendrojo ir individualaus teisingumo taikymas (teismo sprendimo vaidmuo įgyvendinant teisingumą); žmogaus teisės, šeimos teisė ir t. t. Ši analizė rodo, kad visus su teise susijusius dalykus galima vertinti remiantis veiksmingumo principu, t. y. ekonominės teisės analizės idėjas galima taikyti visoms socialinio gyvenimo sritims“ (Vaičaitis, 2000, p. 29). Paminėtinas ir R. A. Posner knygoje „Jurisprudencijos problemos“ išsakytas teiginys, jog žmonės yra linkę racionaliai didinti savo gaunamą pasitenkinimą visose srityse, kuriose egzistuoja pasirinkimo galimybė (Posner, 1990, p. 297). Apibendrinus tai, kas išdėstyta, galima teigti, kad ekonominė teisės analizė formavosi laikotarpiu XVIII–XX a., o XX a. antrojoje pusėje tapo teisės mokslo ir teisės studijų dalimi. Atsižvelgiant į anksčiau paminėtą teiginį, jog ekonominė teisės analizė gali būti pritaikoma daugelyje visuomenės gyvenimo sričių, toliau siekiant įvertinti ekonominės teisės analizės pritaikymo galimybių Lietuvos teisėkūros procese egzistavimą, aptartini normatyvinis ir pozityvistinis požiūriai į ekonominę teisės analizę bei šių požiūrių esmę.

2.1. Pozityvistinio ir normatyvinio požiūrių į ekonominę teisės analizę susiformavimas

Vykstant ekonominės teisės analizės raidai, susiformavo du požiūriai į ekonominę teisės analizę: pozityvistinis ir normatyvinis. Pozityvistinis požiūris reiškia, jog ekonomikos modelių pagrindu siekiama nustatyti esamas teisės savybes, bet ne kurtinas naujas taisykles (Murauskas, 2012a, p. 229). Normatyvinis požiūris reiškia, jog siekiama išsiaiškinti, kokia teisė bei kokios teisės normos turėtų būti, kad pasiektų keliamus tikslus (Deakin, Hughes, 1999 cituota Šileika, 2015, p. 17). „Ekonominės teisės analizės kontekste pozityvistinis supratimas padeda įvertinti, ar teisė efektyviai siekia tų tikslų, kurie buvo iškelti teisėkūros proceso pradžioje. Teisėkūros procese, preziumuotina, turėtų dominuoti normatyvinis vertinimas bei ekonominės teisės analizės vertinimu, jeigu toks yra taikomas, aiškinimasis,

ar kuriamos teisinės taisyklės leis pasiekti ekonominio pobūdžio tikslų bei pagal tai teikti pasiūlymus. Kertinė normatyvinio vertinimo nuostata yra tokia, kad tampa privalu nuspėti, kaip planuojamas pakeitimas padės kurti efektyvesnę teisinę sistemą“ (Šileika, 2015, p. 17). Literatūroje taip pat atskleidžiami ekonominės teisės analizės metodologiniai skirtumai, grindžiant jų buvimą pozityviosios ir normatyviosios ekonomikos skirstymu. Pozityvioji ekonomika – tai jau egzistuojančių reiškinių aprašymas, deskriptyvus mąstymas reiškinių atžvilgiu. Normatyvioji ekonomika – tai valstybės politikos, teisės normų kūrimas, pagrįstas ekonominiu vertinimu, naudojant ekonominius metodus (Murauskas, 2012a, p. 229).

Įvertinus ekonominės teisės analizės pradininkų pagrindines idėjas, pagrįsta laikytina autoriaus išvada, jog J. Bentham utilitarizmo teorija gali būti laikoma „normatyvine etikos teorija, padėjusia geriau pajauti teisę ir ekonomiką jungiančius ryšius, nors ir netapo vieninteliu ir nekvestionuojamu metodologiniu ekonominės teisės analizės paradigmos pagrindu“ (Murauskas, 2012a, p. 230). Normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę kryptčiai taip pat priskirtinos G. Calabresi (Jeilio teisės mokyklos), R. Coase mintys. Pozityvistinio požiūrio į ekonominę teisės analizę priskirtinos O. W. Holmes, A. D. Melamed, be kita ko, R. A. Posner idėjos. Taigi, per dvejus ekonominės teisės analizės raidos etapus susiformavo dvi požiūrio į ekonominę teisės analizę kryptys, t. y. normatyvinis ir pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę, todėl toliau ekonominės teisės analizės Lietuvos teisėkūros procese pritaikymo galimybės bus nagrinėjamos normatyviniu ir pozityvistiniu požiūriais, remiantis J. Bentham ir R. A. Posner idėjomis. Keliant klausimą, ar prasminga išskirti šiuos du skirtingus požiūrius bei jų pritaikymo realybėje galimybes, galima pridurti, jog ši skirtis „rodo, kad autoriai sėkmingai taiko abu metodologinius pagrindus, bet tai netampa jų galbūt neaiškios pozicijos kritikos pagrindu“ (Murauskas, 2012b, p. 150). Todėl siekiant suprasti šių požiūrių pritaikomumo galimybes teisėkūros procese, į ekonominę teisės analizę bus žvelgiama iš normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių perspektyvos. Taigi, svarbu aptarti R. A. Posner ir J. Bentham požiūrių į ekonominę teisės analizę esmę.

Suvokiant normatyvinio ir pozityvistinio požiūrio į ekonominę teisės analizę skirtį, literatūroje skiriama ekonominė ir teisinė analizė, nurodant, jog ekonominė analizė skirstoma į pozityvistinę ir normatyvinę analizę, o teisinė analizė skirstoma į pozityvistinio ir nepozityvistinio požiūrio grupes. Pozityvistinė ekonominė analizė siekia paaiškinti jau egzistuojančius reiškinius, o normatyvinė ekonominė analizė tiria teises sistemas ir galimybes rasti optimalius sprendimus reformoms, kurie padėtų teisinėms sistemoms

funkcionuoti efektyviau. Teisinio pozityvizmo esmė yra ta, jog vieninteliu teisės šaltiniu laikoma oficiali valstybės kuriama ir skelbiama teisė, o teisinio nepozityvizmo šalininkai teisės šaltinius suvokia plačiau nei pozityvizmo atstovai (Hylton, 2019, p. 83). Tai reiškia, jog šios skirtys suformuoja keturias kategorijas: ekonominis pozityvizmas, teisinis pozityvizmas, ekonominis normatyvizmas ir teisinis nepozityvizmas (Hylton, 2019, p. 84). Įvertinus tokį daugiasluoksnį ekonominės teisės analizės suvokimo lygį, svarbu suvokti, kurioms iš šių kategorijų priskirtinas J. Bentham ir R. A. Posner.

Literatūroje pateikiamas šių kategorijų skirstymas, nurodant, jog teisiniam pozityvizmui priskirtini tokie autoriai kaip R. A. Posner, O. W. Holmes, G. Calabresi, A. D. Melamed, J. Bentham ir G. Becker. Prie teisinio nepozityvizmo teorijos priskiriami D. Hume, S. Leoni, F. A. von Hayek. Šių autorių idėjas vertinant iš ekonominės analizės perspektyvos, ekonominiam pozityvizmui priskiriami R. A. Posner, O. W. Holmes, G. Calabresi, A. D. Melamed, o ekonominiam normatyvizmui – J. Bentham, G. Calabresi¹⁵ bei J. Becker (Hylton, 2019, p. 84)¹⁶. Apibendrinant tai, kas išdėstyta, galima teigti, jog R. A. Posner laikosi pozityvistinio, o J. Bentham – normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę. Atsižvelgiant į tai, toliau tiriant galimybių, ekonominę teisės analizę pritaikyti Lietuvos teisėkūros procese, egzistavimą, remiamasi normatyviniu J. Bentham ir pozityvistiniu R. A. Posner požiūriais.

¹⁵ Ta apimtimi, kuria tiria teisės subjektų patiriamų sąnaudų problemas (Hylton, 2019, p. 86).

¹⁶ Įvertinus šių autorių priskirtinumą minėtoms kategorijoms, matyti, jog teisinis pozityvizmas neužkerta kelio ekonominiam normatyvizmui. Tai pagrindžia ir tai, jog J. Bentham, teisės moksle įvardijamas kaip teisinio pozityvizmo šalininkas, literatūroje, tiriančioje ekonominę teisės analizę, priskiriamas prie normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę atstovų. Taigi, teisinės analizės prasme, tiek J. Bentham, tiek R. A. Posner priskiriami teisiniam pozityvizmui, tačiau ekonominės analizės prasme – R. A. Posner laikosi pozityvistinio, o J. Bentham – normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę. Taigi, toliau tiriant galimybes ekonominę teisės analizę pritaikyti Lietuvos teisėkūros procese, remiamasi normatyviniu J. Bentham ir pozityvistiniu R. A. Posner požiūriais.

3. EKONOMINĖS TEISĖS ANALIZĖS PRITAIKYMAS LIETUVOS TEISĖKŪROS PROCESĖ

3.1. Ekonominės teisės analizės pritaikymas teisėkūros procese, remiantis normatyviniu požiūriu į ekonominę teisės analizę

Tiriant galimybes ekonominę teisės analizę taikyti teisėkūros procese, remiantis normatyviniu požiūriu į ekonominę teisės analizę, svarbu suvokti ir aptarti normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę esmę. Šiame tyrime remiamasi požiūriu, pagal kurį J. Bentham priskiriamas normatyvinio požiūrio šalininkams, o utilitarizmo teorija – kaip normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę bruožais pasižyminti teorija¹⁷. Kaip jau minėta anksčiau, J. Bentham laikytinas utilitarizmo pradininku, todėl paminėtina, jog D. Valančienės straipsnyje „Teisės paradigmu pažinimo kelias“ utilitarizmas priskiriamas normatyvinei teisės paradigmai, nurodant, jog idėjinį šios paradigmos lauką įprasmina tokios teorijos kaip „prigimtinė teisė, utilitarizmas ir subjektinės teisės teorijos“ (Valančienė, 2012, p. 170). J. Bentham utilitarizmo teorijos idėjas plėtojo ir kiti normatyvinio požiūrio šalininkai, taigi, pagrindiniu normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę tašku toliau bus laikoma J. Bentham utilitarizmo teorija, išsamiau nenagrinėjant kitų normatyvinio požiūrio šalininkų idėjų. Atsižvelgiant į išdėstytą doktrininį pagrindą, šio darbo kontekste J. Bentham laikytinas normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę šalininku, todėl toliau aptartini normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę bruožai bei galimybės šias idėjas taikyti teisėkūros procese.

Vienas iš pagrindinių utilitarizmo teorijos principų – poelgis yra teisingas, jei nauda gaunama iš poelgio nėra mažesnė nei alternatyvaus poelgio. „Utilitarizmo teorija doroviškai ir teisiškai tinkamą elgesį nustato pagal naudingumo kriterijų <...> pagal utilitarizmą, žmogus privalo maksimaliu lygiu veikti visų labai ilgalaikėje perspektyvoje. Kai susipriešina vieno asmens interesai – jis išsirenka reikšmingiausią sumariškai suprantamą interesą; kai susipriešina skirtingų individų interesai – turi būti veikiami svarbesniam sumariškai suprantamam interesui, įvertinant naudą ir apsunkinimus, kuriuos

¹⁷ Kaip jau minėta, J. Bentham utilitarizmo teorija gali būti laikoma „normatyvine etikos teorija, padėjusia geriau pajauti teisę ir ekonomiką jungiančius ryšius“ (Murauskas, 2012a, p. 230), todėl atkreiptinas dėmesys, jog kai kuriuose teisės mokslo darbuose, J. Bentham laikomas pozityvistinių idėjų šalininku. Pavyzdžiui „Teisės teorijos įvade“, šis autorius priskiriamas prie kitų pozityvistinės teisės sampratos atstovų, tokių kaip A Comte, H. Kelsen, H. L. A. Hart (Baublys, 2012, p. 145). J. Bentham teorijoje teisė formuluojama tapatinant teisę su suverena reprezentuojančia išraiška, tačiau remiantis tuo, kaip ekonominės teisės analizės susiformavimą analizuojančiuose tekstuose apibūdinamas normatyvinis požiūris, J. Bentham laikytinas normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę šalininku (Baublys et al., 2012, p. 150).

gali sukurti mūsų sprendimas“ (Lastauskienė, 2010, p. 27). Literatūroje taip pat išskiriami tokie utilitarizmo bruožai: 1) tiriama privalomybės, o ne esamybės sritis; 2) įpareigojama veikti siekiant kitų gerovės; 3) visuomeninę santvarką būtina saugoti tik tokiu atveju, jeigu ją įvertina kaip labiausiai tarnaujančią visuotinei gerovei (Lyons, 2000 cituota Lastauskienė, 2010, p. 27–28). Kituose moksliniuose straipsniuose išskiriami šie utilitarizmo komponentai: „1) tvirtinimas apie tai, kas padaro gerą geru, o blogą blogu. Šis tvirtinimas turėtų nusileisti tam tikrų dalykų klasifikavimo principui, taigi galima pasakyti, kuris dalykas iš dviejų yra geresnis. Šis komponentas yra vadinamas įvertinamuoju; 2) tvirtinimas apie efektą, kad veiksmo teisingumas ar neteisingumas priklauso nuo to, kokius sukelia padarinius. Tai turėtų būti pavadinta padarinių komponentu; 3) tvirtinimas apie tai, kas turėtų būti apsvarstyta, kad būtų nustatyta, kokių veiksmo padarinių gali kilti“ (Davies, Holdcroft, 1991 cituota Valančienė, 2012, p. 171).

Pažymėtina, jog J. Bentham tam tikra prasme siekė reformuoti teisę ir kritikavo teisininkus už tai, jog teisę aprašo tokią, kokia ji yra, nekeldami klausimų dėl tikrosios teisės paskirties (Baublys et al., 2012, p. 149). Šioje kritikoje slypi siekis patobulinti teisinę sistemą. Teisės moksle atskleidžiami ir tokie J. Bentham utilitarizmo teorijos principai: 1) didžiausios laimės principas kaip vertės matas; 2) teisinė aukščiausioji valdžia kaip būtina reformos, įgyvendinamos plėtojant įstatymų leidybos procesą, prielaida; 3) teisės mokslas, skirtas analizuoti ir „cenzūruoti“ teisę jos indėlio į bendrąją laimę požiūriu (Baublys et al., 2012, p. 149). Itin svarbu pabrėžti, jog J. Bentham, remdamasis šiais principais, siūlė atlikti teisės reformą, tam, jog teise būtų užtikrinama maksimali gerovė ir naudingumas bei minimizuojamas skausmas. Literatūroje teigiama, jog „J. Benthamas didžiausios laimės principą laikė universaliu teisinės reformos įrankiu, jei tik šiam pavyktų patekti į įgudusio įstatymų leidėjo rankas“ (Baublys et al., 2012, p. 150).

Teisės moksle sutinkama, jog esminiu kriterijumi reformuojant teisę laikomas naudingumas¹⁸, todėl, remdamasis šiuo kriterijumi, J. Bentham nurodė, kaip turėtų būti reformuojamos skirtingos teisės sritys, pavyzdžiui „civilinė teisė turėtų būti vertinama atsižvelgiant į tai, kiek teisių ir pareigų įtvirtinimas padeda ar trukdo prekių ir paslaugų mainams, nuo kurių priklauso nauda“ (Baublys et al., 2012, p. 151). Baudžiamoji teisė turėtų būti vertinama atsižvelgiant į tai, kaip pavyksta sukurti racionalią bausmių sistemą. Bausmė iš esmės turi užkirsti kelią didesniai blogiui ateityje, o baudžiamajoje teisėje turi galioti „principas, kad bausmės sukeltas skausmas turi viršyti naudą, kuri įgyjama padarant

¹⁸ Naudingumo kriterijus, pagal J. Bentham, suprantamas kaip didžiausia didžiausio žmonių skaičiaus laimė (Baublys et al., 2012, p. 151).

nusižengimą, bet jis turi kuo mažiau viršyti blogį, kurį sukėlė nusižengimas“ (Sabine, Thorson, 1995 cituota Baublys et al., 2012, p. 151). J. Bentham taip pat teigė, jog turėtų būti reformuojamas teismo procesas bei teismų organizavimas¹⁹. J. Bentham siūlydamas tokią reformą, siekė padidinti teismų efektyvumą supaprastinant procesines teisės normas, kadangi procedūrų teismuose formalumą laikė „šamokslu siekiant apiplėšti visuomenę“ (Baublys et al., 2012, p. 151). Apibendrinant šias pagrindines J. Bentham išplėtotas utilitarizmo idėjas, galima teigti, jog jis siekė reformuoti teisę, remdamasis šiais teiginiais: 1) visuomeninė tvarka turi tarnauti visuomenės gerovei, o gerovės vertės matas – didžiausios laimės principas; 2) sprendimo teisingumas priklauso nuo sprendimo sukeliamų padarinių; 3) veiksmingesnės alternatyvos ieškojimo svarba; 4) teisės reformos siekis. Todėl toliau, remiantis pagrindiniais utilitarizmo teorijos teiginiais, atskleidžiamas jų pritaikymo galimybių egzistavimas teisėkūros procese.

Teisės aktuose, reguliuojančiuose Lietuvos teisėkūros proceso teisinio reguliavimo poveikio vertinimo stadiją, aptinkamos nuostatos, numatančios, jog su įstatymo projektu turi būti pateikiamas aiškinamasis raštas, kuriame turi būti nurodytos galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad jų būtų išvengta (Lietuvos Respublikos Seimo statutai, 1994). Numatoma, jog atliekant teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą, vertinamas teisinio reguliavimo veikimas, sukeltos pasekmės ir jų priežastys (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2014). Įvertinus paminėtas nuostatas bei nuostatas, susijusias su teisinio reguliavimo padarinių įvertinimu, jau aptartas šiame darbe, išvelgiama sąsaja su J. Bentham utilitarizmo teorijos teiginiu, jog sprendimo teisingumas priklauso nuo sprendimo sukeliamų padarinių. Tai galima pagrįsti tuo, jog priimto įstatymo pasekmių įvertinimo poreikis aktualizuojamas nacionaliniuose teisės aktuose, įtvirtinant teisinio reguliavimo poveikio vertinimą. Taigi, vertinant priimto įstatymo sukeltas pasekmes ir tokiu būdu atliekant teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, tam tikra prasme yra revizuojamas „sprendimo teisingumas“, t. y. priimto įstatymo teisingumas. Tokiu atveju, įstatymo sukelti padariniai galėtų būti laikomi vertinamuoju kriterijumi įstatymo teisingumui įvertinti. J. Bentham vienas iš pirmųjų teigė, jog teisė turi būti grindžiama objektyviais matematikos principais, siekiant visuomenės gerovės, todėl teisės normos turi būti kuriamos taip, kad būtų pagrįstos skaičiavimais, kuriuos įvertinus, būtų galima panaudoti visuomenės gerovės maksimizavimui.

¹⁹ „XIX a. dėl J. Benthamo idėjų Anglijoje buvo priimta nemažai teisės aktų, reformavusių įstatymų leidybą, administracinius ir teisinius procesus, taip pat turėjusių įtakos sveikatos sistemos, švietimo įstaigų ir kitų institucijų veiklai“ (Sabine, Thorson, 1995 cituota Baublys, 2012, p. 152).

Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo gairėse alternatyvų nustatymas, alternatyvų įgyvendinimo teigiamo ir neigiamo poveikio įvertinimas, alternatyvų įgyvendinimo sąnaudų ir naudos įvertinimas, pasirinktos alternatyvos įgyvendinimo stebėsenos ir *ex post* vertinimas išskiriami kaip teisinio reguliavimo poveikio vertinimo etapai (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020). Prisimintina ir viena iš EBPO rekomendacijų įvertinti įvairias alternatyvas siūlomam teisiniam reguliavimui (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, 2020). Be kita ko, buvo nustatyta, jog *ex ante* poveikio vertinimo tikslas – rasti tinkamiausią teisinio reguliavimo alternatyvą (Vyriausybės strateginės analizės centras, 2020). Toks reikalavimas atsispindi ir efektyvumo principo turinyje, apibrėžiamame Teisėkūros pagrindų įstatyme, nurodant jog rengiant įstatymo projektą, turi būti įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirenkama geriausia iš jų, įstatyme turi būti įtvirtinamos veiksmingiausiai ir ekonomiškiausiai teisinio reguliavimo tikslą leisiančios pasiekti priemonės (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2014). Taip pat Vyriausybės pateikiamoje Poveikio vertinimo metodikoje nurodoma, jog siekiant įvertinti ir palyginti įstatymo projekto alternatyvų sąnaudas ir naudą ir suteikti informacijos, kuri iš projekto alternatyvų yra optimali, taikytinas sąnaudų ir naudos analizės metodas. Vertinant įstatymo projekto alternatyvas ir ieškant efektyviausios iš jų, taikoma sąnaudų efektyvumo analizė (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 276, 2003). Šios nuostatos taip pat atpažįstamos utilitarizmo teorijoje atsispindinčioje svarboje rasti veiksmingesnę alternatyvą, kuri implikuotų didesnę tikimybę pagerinti visuomenės gerovę bei J. Bentham darbuose atsikartojantį laimės siekį.

Vyriausybės Poveikio vertinimo metodikoje pateikiamame sąnaudų ir naudos analizės apibrėžime nurodoma, jog nauda suprantama kaip valstybės, savivaldybės, visuomenės ar tam tikros asmenų grupės gerovės padidėjimas dėl konkretaus sprendimo įgyvendinimo (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 276, 2003). Pagal EBPO rekomendacijas, atliekant teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, svarbu įvertinti siūlomo teisinio reguliavimo tiesioginę ir netiesioginę naudą bei kaštus (Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, 2020). Taigi, matyti, jog teisės šaltiniuose, numatančiuose reikalavimus teisinio reguliavimo poveikio vertinimui, pabrėžiama visuomenės ar tam tikrų asmenų grupių, organizacijų gerovės svarba, o J. Bentham utilitarizmo teorijoje visuomenės gerovės siekis bei didžiausios laimės principas yra tarsi pagrindinės ideologinės kryptys. Atsižvelgiant į normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę bei Lietuvos teisėkūros proceso sąsajas, galima teigti, jog tiek J. Bentham idėjos, tiek minėtuose šaltiniuose įvardijami reikalavimai ir rekomendacijos pasižymi tam tikru siekiu reformuoti teisę ieškant efektyvesnių teisinio reguliavimo alternatyvų, kurios būtų ne tik

veiksmingos, bet ir užtikrintų visuomenės gerovę, o tai atspindi ir normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę pradą. Todėl galima teigti, jog normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę siekis siūlyti konkrečius teisės koregavimo būdus, siekiant efektyvumo ir kitų šiam požiūriui būdingų komponentų tam tikromis formomis jau egzistuoja ir Lietuvos teisėkūros procese, todėl būtų sunku paneigti teiginį, jog išsamesnis bei gilesnis šio požiūrio į ekonominę teisės analizę taikymas įmanomas ir prasmingas teisėkūros procese.

Įvertinus Lietuvos teisėkūros proceso ir normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę sąsajas, galima daryti išvadą, jog normatyvinis požiūris suteikia doktrines prielaidas efektyviai teisėkūrai, be kita ko, tinkamam teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimui. Normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę idėjas galima įžvelgti Lietuvos teisėkūros procese bei teisinio reguliavimo poveikio vertinimui keliamuose reikalavimuose, todėl Lietuvos teisėkūros proceso teisinis reguliavimas sudaro sąlygas panaudoti teisėkūros procese normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę idėjas.

3.2. Ekonominės teisės analizės pritaikymas teisėkūros procese, remiantis pozityvistiniu požiūriu į ekonominę teisės analizę

Siekiant iširti galimybes ekonominę teisės analizę taikyti teisėkūros procese, remiantis pozityvistiniu R. A. Posner požiūriu į ekonominę teisės analizę, svarbu suvokti ir aptarti pozityvistinio požiūrio į ekonominę teisės analizę esmę. Kadangi R. A. Posner, tiek teisinės, tiek ekonominės analizės prasme, priskirtinas prie pozityvistinio požiūrio šalininkų, toliau R. A. Posner idėjos aptariamoms kaip atskleidžiančios pozityvistinį požiūrį į ekonominę teisės analizę.

R. A. Posner, teigdamas, jog tam tikra prasme įstatymas yra sandoris, nurodo, jog „[t]eismai veikia kaip įstatymų leidėjo įgaliotiniai. Bet tam, kad būtų suteiktas įstatymų leidėjo sandoriams su interesų grupėmis patikimumas ir ilgaamžiškumas, teismai turi sugebėti pasipriešinti dabartiniams įstatymų leidėjams, norintiems atšaukti savo pirmtakų sudarytus sandorius, tačiau negalintiems to padaryti dėl didelių naujų įstatymų priėmimo ar senų keitimo kaštų, ir todėl galintiems kreiptis pagalbos į teismus dėl nusistovėjusio įstatymų aiškinimo „panaikinimo“. Įstatymų leidybos kliūtys iš tikrųjų labiau palengvina, negu stabdo sandorių sudarymą, suteikdamos interesų grupėms tam tikras garantijas, kad jų sudarytas su įstatymų leidėju sandoris nebus greitai nutrauktas panaikinus įstatymą“

(Posner, 1990, p. 298). Tiriant R. A. Posner pozityvistinį požiūrį į ekonominę teisės analizę ir jo pritaikymo galimybių teisėkūros procese egzistavimą, galima teigti, jog remiantis tokiu požiūriu, ekonominė teisės analizė prasmingai atsiskleisti gali ir teisės taikyme. Tai patvirtina pozityvistinio požiūrio į ekonominę teisės analizę aspektą, jog šio požiūrio šalininkai ekonominę teisės analizę siekia pritaikyti jau egzistuojančiam teisiniam reguliavimui, priimant teismo sprendimus, nesiekiant reformuoti galiojančios teisės.

Pažymėtina ir tai, jog R. A. Posner, kalbėdamas apie ekonominės teisės analizės naudojimą teisės taikyme, kalba apie bendrosios teisės (angl. *common law*) kūrimą per teismo precedentus, teigdamas, jog tam tikras teisės sritis įstatymų leidėjas gali palikti teisminei detalizavimui, o tai ir reikštų įstatymų leidybos ekonominę analizę (Posner, 1990, p. 302). Remiantis R. A. Posner požiūriu, teisėjai neturi tokių įgaliojimų, kokius turi įstatymų leidėjai, t. y. „[t]eisėjai mažai gali prisidėti prie turtų perskirstymo <...>. Tuo tarpu įstatymų leidėjai dėka jų turimų galių mokesčių ir išlaidų reguliavimo srityje valdo galingą turtų perskirstymo įrankį“ (Posner, 1990, p. 302–303). Todėl esant efektyviam darbo pasidalijimui tarp įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios, įstatymų leidžiamoji valdžia sutelks dėmesį įvairių interesų grupių reikalavimams dėl turtų perskirstymo, o teisminė valdžia sieks patenkinti visuomenės reikalavimą „dėl veiksmingų taisyklių saugumo, nuosavybės ir sandorių srityje sukūrimo“ (Posner, 1990, p. 302–303).

R. A. Posner pabrėžia galiojančios teisės taikymo svarbą, motyvuodamas savo poziciją visuomenės patiriamomis sąnaudomis, nurodydamas, jog teisėjams teturint „menką įsipareigojimą užtikrinti savo sprendimų efektyvumą, jų neefektyvūs sprendimai iš esmės lems didesnius visuomenės kaštus nei efektyvūs <...>. Dėl to pralaimėjusios šalys ekonominiu požiūriu klaidingai išspręstose bylose vidutiniškai turės didesnę stimulą siekti klaidos ištaisymo apeliacijos, naujo ieškinio ar įstatymų leidybos pagalba, negu pralaimėjusios šalys ekonomiškai teisingai išspręstose bylose – taigi bus daromas nuolatinis spaudimas dėl efektyvių rezultatų. Be to, bylose, sprendžiamose neefektyvių normų pagrindu, statomos sumos paprastai yra didesnės (nes neefektyvios normos sukelia visuomenės nuostolius), o kuo didesnės šios sumos, tuo didesnė tikimybė, kad ginčas bus sprendžiamas teisme, o ne taikiai; taigi teisėjams pasitaikys proga persvarstyti neefektyvią normą“ (Posner, 1990, p. 303). R. A. Posner teigimu, taikant galiojančią neefektyvią teisės normą bei priėmus neefektyvų sprendimą, kuris yra neefektyvios teisės normos taikymo rezultatas, didesnės visuomenės sąnaudos neišvengiamos. Remiantis tuo, kas išdėstyta, darytina išvada, jog ekonominės teisės analizės taikymo, siekiant užtikrinti teisės normos ar sprendimo efektyvumą, svarba aktuali bet kokių atveju – tiek kuriant įstatymus, tiek juos

taikant. Todėl R. A. Posner papildo, teigdamas, jog „[j]ei teisėjams nepavyksta užtikrinti gerovės maksimizavimo, ekonomistas analitikas ragins juos atitinkamai pakeisti praktiką ar doktriną. Papildomai analitikas skatins bet kurį įstatymų leidėją, pakankamai nepriklausomą nuo interesų grupių įtakos, kad veiktų viešojo intereso labui, priimti tik tuos įstatymus, kurie atitinka gerovės maksimizavimo reikalavimus“ (Posner, 1990, p. 303).

Apibendrinant pagrindines mintis, atskleidžiančias pozityvistinį požiūrį į ekonominę teisės analizę, galima teigti, jog kalbama apie jau egzistuojančios teisės efektyvų taikymą bei gerovės maksimizavimą, nekeliant tikslo reformuoti galiojančią teisę. O tam, kad teisėjai, taikydami teisę galėtų priimti efektyvius sprendimus, reikalingos šiam tikslui neprieštaraujančios teisės normos. R. A. Posner nurodo, jog tam tikras sritis įstatymų leidėjas gali palikti „teisminei detalizavimui“, suteikiant prielaidas įstatymų leidėjui ir teismams bendradarbiauti, kadangi efektyvumo, tiek teisėkūros, tiek teisės taikymo procese, bus siekiama bet koku atveju, todėl įstatymų leidėjo tikslas turėtų būti efektyvi teisėkūra, o teismų – efektyvus galiojančios teisės taikymas.

Siekiant atskleisti, kaip siejasi pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę su tuo, kaip turėtų veikti efektyvus teisėkūros procesas, svarbu paminėti nustatytus teisėkūros proceso aspektus: Teisėkūros pagrindų įstatyme numatyta, jog atliekant teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, turi būti įvertinamas poveikis tokioms sritims kaip ekonomika, konkurencija, valstybės finansai, socialinė aplinka, viešasis administravimas, teisinė sistema, kriminogeninė situacija, korupcijos mastas, aplinka, administracinė našta, regionų plėtra, reglamentuojamos profesijos (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Be kita ko, Teisėkūros pagrindų įstatymas numato, jog teisėkūroje turi būti vadovaujama tikslingumo principu, reiškiančiu, kad įstatymo projektas turi būti rengiamas ir priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis bei proporcingumo principu, kuris reiškia, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę naštą ir nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012).

Poveikio vertinimo metodikoje tarp detalizuojamų aspektų, kuriais vertinamas teisinio reguliavimo poveikis, įvardijamas poveikis piliečių ir kitų asmenų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų administracinei naštai, teisinei sistemai, kitoms sritims. Reikalavimas atlikti poveikio vertinimą piliečių ir kitų asmenų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų administracinei naštai detalizuojamas Vyriausybės 2011 m. vasario 23 d. nutarimu Nr. 213 „Dėl Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo

ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 213, 2011), Vyriausybės 2012 m. sausio 11 d. nutarimu Nr. 4 „Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 4, 2012).

2018 m. Valstybinio audito ataskaitoje buvo nurodoma, jog perteklinis reguliavimas apsunkina teisės taikymą, didina administracinę naštą, sudaro prielaidas valstybės biudžeto lėšų neefektyviam panaudojimui, todėl ataskaitoje nurodoma, jog vengiant minėtų padarinių, turi būti siekiama renkant informaciją apie esamo teisinio reguliavimo reikalingumą, tinkamumą, pakankamumą, efektyvumą ir poreikį jį keisti, vadovaujantis informacija apie tai, kokias galimas teigiamas ir neigiamas pasekmes sukels numatomas teisinis reguliavimas asmenims ar jų grupėms, kurioms jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams ir kt. Todėl Valstybinio audito ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos įstatymų leidėjui „<...> pertvarkyti teisinio reguliavimo stebėsenos sistemą taip, kad būtų sutelktos skirtingų institucijų kompetencijos teisinio reguliavimo vertinimui atlikti ir nuo fragmentiškų teisinio reguliavimo vertinimų būtų pereita prie aktualių ir problemišku jo sričių sisteminių vertinimų <...>“; „<...> [p]ertvarkyti poveikio vertinimo sistemą taip, kad būtų užtikrintas tinkamas numatomo teisinio reguliavimo galimų pasekmių asmenims ar jų grupėms, kuriems jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, korupcijos mastui, administracinei naštai ir kt. sritims įvertinimas ir vertinimo rezultatų bei juos pagrindžiančių duomenų pateikimas teisės akta priimančiam subjektui <...>“ (Valstybės kontrolė, 2018).

R. A. Posner pozityvistiniame požiūryje į ekonominę teisės analizę taip pat galima išvelgti mintis apie visuomenės sąnaudų, administracinės naštos nedidinančių normų poreikį²⁰. R. A. Posner teigia, jog įstatymų leidybos sąnaudos yra itin didelės – įstatymų leidyba reikalauja įstatymų leidžiamosios valdžios susitarimo ir lėšų (Posner, 1972, p. 911). Atsižvelgiant į tai, sudėtinga didinti įstatymų leidėjo kuriamos teisės efektyvumą. Nepaisant to, sumažinus įstatymų leidybos sąnaudas, padidėtų išleidžiamų įstatymų skaičius, todėl tikėtina, jog sąnaudos išliktų tokios pat. R. A. Posner teigia, jog dėl to, kad įstatymų leidėjas, leisdamas įstatymus, turi derinti skirtingų interesų grupių interesus, ieškodamas kompromiso, įstatymai dažnai tampa dviprasmiški (Posner, 1972, 913). Todėl R. A. Posner siūlo į įstatymų leidybą žiūrėti kaip į standartų leidybą, paliekant tolimesnį detalizavimą teismams, kurie įstatymo leidėjo pateikiamą standartą galės efektyviai

²⁰ Administracinė našta – sąnaudos, kurias patiria piliečiai vykdydami teisės aktuose nustatytus informacinius įpareigojimus (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 213, 2011).

pritaikyti (Posner, 1972, p. 913). Vis tik netinkamas teisės interpretavimas ir taikymas gali lemti dar didesnes sąnaudas, pildant statutinės teisės spragas, siekiant išvengti netinkamo teisės interpretavimo. Su šiuo reiškiniu susijęs paradoksas – kuo didesnės įstatymų leidėjo patiriamos sąnaudos, tuo platesnės gali būti įstatyminės taisyklės ir tuo didesnė teisėjų aiškinimo laisvė (Posner, 1972, p. 913). Todėl, įvertinus šias R. A. Posner idėjas, galima teigti, jog siekiant sumažinti įstatymų leidėjo, teismų bei visuomenės patiriamas sąnaudas dėl efektyvumo stygiaus teisės normose, turi būti siekiama visokeriopo efektyvumo tiek leidžiant įstatymus, tiek juos taikant. Šis siekis prilygtų ir siekiui sumažinti administracinę našą, t. y. visuomenės išlaidas, patiriamas dėl neefektyvios normos veikimo teisinėje sistemoje.

R. A. Posner, be to, jog siūlo kurti normas, kurios būtų paprasčiau bei efektyviau pritaikomos žmonių elgesiui, kaip alternatyvą pateikia labai aiškių taisyklių kūrimą su išlyga, jog tokių taisyklių veikimas bus peržiūrimas, kadangi dėl žmonių elgesio kaitos, taisyklės greitai sensta (Posner, 1972, p. 912). Šioje R. A. Posner idėjoje galima įžvelgti teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo užuomazgas, kurios, kaip jau buvo nustatyta, yra reglamentuojamos ir Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose. Tokio požiūrio pritaikymas teisėkūros procese galėtų turėti įtakos teisėkūros kokybei, efektyvumui, kadangi R. A. Posner pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę yra paremtas idėja, kad teisės sistema turi būti grindžiama tikrove, o ne tam tikromis idealiomis teisinių sprendimų sampratomis ar vertybėmis, todėl vykdant teisėkūrą remiantis tokia nuostata, būtų galima užtikrinti, kad teisės aktai būtų pagrįsti empiriniais duomenimis, ekonominiu efektyvumu bei atitiktų visuomenės poreikius. Be to, R. A. Posner pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę yra susijęs su teisės aktų rengimo procesu ir jų vertinimu. Todėl galima įžvelgti reikalavimą, kad teisės aktai būtų vertinami pagal jų efektyvumą ir taikomumą praktikoje.

Taigi, nors pozityvistinio požiūrio šalininkai abejojo ekonominės teisės analizės pritaikymu kuriant teisę, būtų sudėtinga paneigti, jog pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę bei jo pritaikymo galimybės teisėkūros procese prieštarauja normatyvinio požiūrio tikslams. R. A. Posner idėjose neakcentuojamas siekis reformuoti teisę, tačiau įžvelgtinas kokybiškos teisėkūros poreikis, siekiant efektyvesnio teismų darbo. Tai, jog R. A. Posner plėtoja idėjas apie efektyvų teismų teisės taikymą ir efektyvų teisės detalizavimą priimant sprendimus, nepaneigia efektyvių teisėkūros rezultatų poreikio. Tai reiškia, jog vadovaujantis pozityvistiniu požiūriu į ekonominę teisės analizę vis dar reikalingos teisės normos, kurios neprieštarautų šio požiūrio keliamiems tikslams, o tuo pačiu ir palengvintų

teismų darbą, kadangi iš efektyvios teisėkūros rezultatų, be abejo, kiltų efektyvus teisės taikymas.

Įvertinus Lietuvos teisėkūros proceso ir pozityvistinio požiūrio į ekonominę teisės analizę sąsajas, galima daryti išvadą, jog pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę suteikia doktrines prielaidas efektyvesnei teisėkūrai, be kita ko, tinkamam teisinio reguliavimo poveikio vertinimo atlikimui. Pozityvistinio požiūrio į ekonominę teisės analizę idėjas galima išvelgti Lietuvos teisėkūros procesui bei teisinio reguliavimo poveikio vertinimui keliamuose teisiniuose reikalavimuose. Pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę galėtų būti laikomas sudėtingiau pritaikomu teisėkūros proceso kontekste dėl teisės reformavimo siekio nebuvimo, tačiau šis požiūris nepaneigia efektyvesnės teisėkūros poreikio, todėl tam tikra prasme, šio požiūrio idėjos galėtų papildyti normatyvinio požiūrio į ekonominę teisės analizę pritaikymą Lietuvos teisėkūros procese.

Tai reiškia, jog egzistuojant šioms sąsajoms, Lietuvos teisėkūros procesas būtų tinkama terpė platesniam, gilesniam ekonominės teisės analizės panaudojimui. Nors ekonominė teisės analizė nepateikia itin konkrečių taisyklių, paprastai pritaikomų teisėkūros procesui, tačiau, matyti, jog žinių visuma, kurią talpina ekonominė teisės analizė, galėtų būti atspirties tašku teisėkūroje bei teisinio reguliavimo poveikio vertinime, kadangi „taisyklės, išvestos iš ekonominės teorijos, galutinis patikrinimas yra ne jos išvedimo elegantiškumas ar logiškumas, bet jos įtaka visuomenės gerovei“ (Posner, 1990, p. 304).

Apibendrinus tai, kaip Lietuvos teisėkūros procese atsispindi J. Bentham normatyvinis ir R. A. Posner pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę, galima daryti išvadą, jog nors šie požiūriai pasižymi skirtingais bruožais, tačiau jų pritaikymo galimybės teisėkūros procese veikia vienas kitas papildytų nei pasižymėtų tarpusavio priešpriešomis. Nors pozityvistinio požiūrio šalininkai abejojo normatyvinio požiūrio idėjų galimybėmis kuriant teisę, tačiau šių požiūrių prieštara „šiandien gali simbolizuoti ekonominės teisės analizės atstovo tikėjimą teisę kuriančio subjekto galimybėmis išvelgti ekonominį pagrindimą teisei kurti (būdinga normatyvistams) arba jo polinkį išvelgti naudą teisei sugebant paskirstyti išteklius“ (Murauskas, 2012b, p. 150). Taigi, įvertinus teisės ir ekonomikos tarpdiscipliniškumą, teisėkūros proceso ir skirtingų požiūrių į ekonominę teisės analizę sąsajų aspektus, galima daryti išvadą, jog galimybės, teisėkūros procese pritaikyti žinių visumą, kurią sudaro ekonominė teisės analizė, egzistuoja. Ekonominė teisės analizė leidžia teisininkams „papildyti turimų metodų arsenalą giminingo

ekonomikos mokslo instrumentais“ (Murauskas, 2012b, p. 152). Todėl ekonominės teisės analizės egzistavimas bei suvokimas gali būti itin naudingas bei efektyviai pritaikomas ir Lietuvos teisėkūros procese, tiek plečiant suvokimą apie šią sritį įstatymų leidėjo teisinėje sąmonėje, tiek įtraukiant ekonominės teisės analizės idėjomis grįstas nuostatas į teisėkūros procesą reguliuojančius teisės aktus.

IŠVADOS

1. Išanalizavus Lietuvos teisėkūros procesą doktrininio ir reguliavimo lygmenimis, jis gali būti apibūdintas kaip procesas, kurį sudaro atskiros stadijos: įstatymo projekto parengimas (įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas, projekto svarstymas ir priėmimas) ir įstatymo priėmimas ir paskelbimas (įstatymo pasirašymas, paskelbimas ir įstatymo įsigaliojimas). Siekiant užtikrinti teisėkūros kokybę ir efektyvumą, teisėkūros proceso privaloma dalimi laikytinas teisinio reguliavimo poveikio *ex ante* (išankstinis) vertinimas ir *ex post* (baigiamasis) vertinimas, kuriems nacionaliniuose teisės aktuose numatyti tam tikri reikalavimai. Išanalizavus 2018 m. Valstybės kontrolės ir 2021 m. Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimų, susijusių su teisėkūros procesu, rezultatus, teigtina, jog Lietuvoje nesilaikoma teisinio reguliavimo poveikio vertinimui keliamų teisinių reikalavimų, todėl darytinos išvagos, kad reikalavimų nesilaikymas gali būti laikomas viena iš nekokybiškos teisėkūros priežasčių.
2. Išanalizavus teisės mokslo šaltinius, nustatyta, jog ekonominės teisės analizės susiformavimui reikšmingais laikytini du etapai. Pirmasis etapas sietinas su XVIII–XIX a. sandūroje plėtota J. Bentham utilitarizmo teorija, antrasis – su XX a. antroje pusėje ryškiai pasireikšusiu tarpdisciplinišku teisės ir ekonomikos tyrimu. Dėl skirtingų autorių požiūrių į ekonominę teisės analizę susiformavo dvi mokyklos – Čikagos ir Jeilio ekonominės teisės analizės mokyklos, ir atitinkamai – pozityvistinis ir normatyvinis požiūriai į ekonominę teisės analizę.
3. J. Bentham normatyvinis požiūris į ekonominę teisės analizę atsiskleidžia teiginiais apie visuomeninės tvarkos naudingumą visuomenės gerovei, didžiausios laimės principą įvardijant kaip gerovės vertės matą. Taip pat J. Bentham idėjos pasižymi teigimu, jog sprendimo teisingumas priklauso nuo sprendimo sukeltamų padarinių, todėl itin svarbus veiksmingesnės alternatyvos ieškojimas, siekiant reformuoti teisę. Išanalizavus nacionalinius teisės aktus ir J. Bentham darbus, matyti, jog J. Bentham idėjos atsispindi ir Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose teisėkūros procesą ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimą.
4. Išanalizavus teisės mokslo šaltinius, nustatyta, jog R. A. Posner pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę atsiskleidžia teiginiais apie galiojančios teisės efektyvų taikymą bei gerovės maksimizavimą, nekeliant tikslo reformuoti galiojančią teisę. Tačiau taip pat pažymėtina, jog tam, kad egzistotų prielaidos teisę taikyti efektyviai, reikalingos šiam tikslui neprieštaraujančios teisės normos.

Taigi, įstatymų leidėjo tikslas turėtų būti efektyvi teisėkūra, o teismų – efektyvus galiojančios teisės taikymas. Dėl šių argumentų darytina išvada, jog nors pozityvistinis požiūris į ekonominę teisės analizę galėtų būti laikomas sudėtingiau pritaikomu teisėkūros procese dėl teisės reformavimo siekio nebuvimo, tačiau R. A. Posner idėjos išvelgtinos ir Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose teisėkūros procesą ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimą.

5. Normatyvinio ir pozityvistinio požiūrio į ekonominę teisės analizę idėjos pasižymi tarpusavio skirtumais, tačiau turi sąryšio taškų su šiuo metu galiojančiu teisėkūros proceso reguliavimu, tai reiškia, jog galimybės pritaikyti ekonominę teisės analizę Lietuvos teisėkūros procese egzistuoja. Darytina išvada, jog normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių kaip ekonominės teisės analizės pavidalų nuostatos gali būti faktiškai pritaikytos Lietuvos teisėkūros procese, tiek plečiant ekonominę įstatymų leidėjo suvokimą, tiek įtraukiant ekonominės teisės analizės idėjomis grįstas nuostatas į teisėkūros procesą reguliuojančius teisės aktus.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014
2. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas (1994). *Valstybės žinios*, 15-249
3. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (1995). *Valstybės žinios*, 51-1243
4. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (2014). *Valstybės žinios*, 110-5564
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 vasario 26 d. nutarimas Nr. 276 „Dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 23-975
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 213 „Dėl Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 24-1163
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. sausio 11 d. nutarimas Nr. 4 „Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 21-25142

Specialioji literatūra:

8. Baublys, L. ir kt. (2012). *Teisės teorijos įvadas*. Vadovėlis. Vilnius: MES.
9. Bentham, J. (1996). *The collected works of Jeremy Bentham: An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Clarendon press.
10. Calabresi, G. (1961). Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts. *The Yale Law Journal*, 4 (70), 499–553 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.jstor.org/stable/794261> [žiūrėta 2023 m. vasario 23 d.].
11. Hylton, K. N. (2019). Law and Economics Versus Economic Analysis of Law. *European Journal of Law and Economics*, 77 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/203 [žiūrėta 2023 m. vasario 21 d.].
12. Kellogg, F. R. (2007). Oliver Wendell Holmes, Jr., Legal Theory, and Judicial Restraint, 70 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://ndpr.nd.edu/reviews/oliver-wendell-holmes-jr-legal-theory-and-judicial-restraint/> [žiūrėta 2023 m. kovo 30 d.].

13. Lastauskienė, G. (2010). Teisės tikslai – spekuliacijos įrankis ar argumentavimo priemonė? *Teisė*, 77, p. 20–33 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/download/203/165/> [žiūrėta 2023 m. vasario 28 d.].
14. Lastauskienė, G. (2013). Ekonominiai argumentai teisėje: jų vieta ir ribos. *Teisė*, 89, p. 20–36 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/download/1920/1158/> [žiūrėta 2023 m. vasario 23 d.].
15. Lobel, O. (2004). The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. *Minnesota Law Review*, 89 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://ssrn.com/abstract=723761> [žiūrėta 2023 m. vasario 18 d.].
16. Murauskas, D. (2012). Ekonominė teisės analizė (susiformavimas). *Teisė*, 83, p. 220–233 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/download/109/78/> [žiūrėta 2023 m. vasario 5 d.].
17. Murauskas, D. (2012). Ekonominė teisės analizė: metodologinės prielaidos ir tyrimų kryptys. *Teisė*, 84, p. 143–156 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/view/18/9> [žiūrėta 2023 m. vasario 20 d.].
18. Polinsky, M., Shavell, S. (2005). Economic Analysis of Law. *Stanford Law and Economics Olin Working Paper*, 316 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=859406 [žiūrėta 2023 m. vasario 21 d.].
19. Posner, R. A. (1990). *Jurisprudencijos problemos*. Vilnius: Eugrimas.
20. Posner, R. A. (1972). *Economic analysis of Law*. New York: Wolters Kluwer Law & Business.
21. Šileika, D. (2015). *Ekonominė teisės analizė bendrovių teisės kontekste*. Magistro baigiamasis darbas, socialiniai mokslai, teisė, komercinė teisė, Vilniaus universitetas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
22. Vaičaitis, V. A. (2000). Ekonominė teisės analizė ir Lietuva. *Justitia*, 1 (25), 27–29.
23. Valančienė, D. (2012). Teisės paradigmos pažinimo kelias. *Teisė*, 82, p. 159–179 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.journals.vu.lt/teise/article/download/124/92/> [žiūrėta 2023 m. vasario 22 d.].

Teismų praktika:

24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 19–828.
25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 103-4611.

Kiti šaltiniai:

26. *Tarptautinių žodžių žodynas* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.zodziai.lt> [žiūrėta 2023 m. kovo 20 d.].
27. Vainienė, R. (2005). *Ekonomikos terminų žodynas*. Vilnius: Tyto alba.
28. Valstybės kontrolė (2018). *Valstybinio audito ataskaita „Teisėkūros procesas“*. Vilnius: Valstybės kontrolė.
29. Organisation for economic co-operation and development (2020). *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*. Dhaka: Organisation for economic co-operation and development.
30. Vyriausybės strateginės analizės centras (2020). *Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas: įrodymais grįsta politika*. Vilnius: Vyriausybės strateginės analizės centras.
31. Lietuvos laisvosios rinkos institutas (2021). *Formalus taisyklių laikymasis kenkia teisėkūros kokybei*. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas.

SANTRAUKA

Ekonominės teisės analizės pritaikymo galimybės Lietuvos teisėkūros procese

Ugnė Petraitytė

Vykstant teisėkūros procesui bei sparčiai priimant ir keičiant įstatymus, susiduriama su teisėkūros efektyvumo klausimais. Šiame magistro darbe doktrininis ir juridinis lygmenimis analizuojamas Lietuvos teisėkūros procesas, tiriant tinkamai atliekamo teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo poreikį, privalomumą, atskleidžiama Lietuvos teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo specifika. Darbe aptariama ekonominės teisės analizės raida, susiformavusios normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių kryptys. Šiame darbe per ekonominės teisės analizės prizmę atskleidžiamas teisės ir ekonomikos tarpdiscipliniškumo pritaikymo galimybių egzistavimas, aptariant normatyvinio ir pozityvistinio požiūrių į ekonominę teisės analizę sąsajas su Lietuvos teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo poveikio vertinimo teisiniu reglamentavimu. Tiriant minėtas sąsajas, atskleidžiamas galimybių, ekonominės teisės analizės žinių visumą pritaikyti Lietuvos teisėkūros procese, egzistavimas, be kita ko, atskleidžiamos prielaidos ekonominės teisės analizės pritaikymui teisėkūros procese ir teisinio reguliavimo poveikio vertinime. Aptiriamos Jeremy Bentham ir Richard Allen Posner idėjos, jų bruožai ir galimybė šias idėjas panaudoti kaip papildomus instrumentus įstatymų leidyboje. Analizuojami viešojoje erdvėje pateikiamų tyrimų, susijusių su teisėkūros procesu, rezultatai. Kaip papildomas instrumentas teisės teoretikams bei praktikams, atskleidžiamos ekonominės teisės analizės idėjos, galinčios tapti naudinga įrankiu teisės moksle ir praktikoje, tiek plečiant ekonominį įstatymų leidėjo suvokimą, tiek įtraukiant ekonominės teisės analizės idėjomis grįstas nuostatas į teisėkūros procesą reguliuojančius teisės aktus.

SUMMARY

The Possibilities of the Application of Economic Analysis of Law in the Legislation Process of Lithuania

Ugnė Petraitytė

The legislative process and the rapid adoption and amendment of laws raise issues of legislative effectiveness. This master's thesis analyses the Lithuanian legislative process at the jurisprudential and legal levels, examining the necessity of a properly conducted impact assessment of the legislative process and the impact of legal regulation, revealing the specifics of the Lithuanian legislative process and the impact assessment of legal regulation. The development of economic law analysis, the directions of normative and positivist approaches to economic law analysis are discussed. This work reveals the existence of the possibilities of applying the interdisciplinary nature of law and economics through the perspective of economic law analysis by discussing the links between the normative and positivist approaches and the legal regulation of the Lithuanian legislative process and impact assessment of legal regulation. The study of the above-mentioned links reveals the existence of opportunities for the application of the body of knowledge of economic law analysis in the Lithuanian legislative process, including the preconditions for the application of economic law analysis in the legislative process and in the impact assessment of legal regulation. The ideas of Jeremy Bentham and Richard Allen Posner, their features and the possibility of using these ideas as complementary instruments in lawmaking are discussed. It analyses the results of research in the public domain on the legislative process. As a complementary tool for legal theorists and practitioners, the ideas of economic legal analysis are revealed as a useful tool in legal science and practice, both in terms of broadening the economic understanding of the legislator and in terms of incorporating the ideas of economic legal analysis into the legislation governing the legislative process.