

9. Єрмоєнко В. В. Конкурс як підстава виникнення індивідуальних трудових правовідносин з державними службовцями. *Право та інновації*, 2018. № 2. С. 41–48

УДК 349.2

Рибак Н.В.,

*кандидат юридичних наук,
завідувач сектору комунікацій,
зв'язків з громадськістю та розгляду
звернень громадян відділу організаційної
роботи Західного офісу Держаудитслужби*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ЛИТВИ

У статті проаналізовано специфіку правового регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства у Литві. Охарактеризовано особливості правового регулювання даної царини. Визначено зміст і значення кожної із них. Запропоновано напрями запозичення в національне трудове законодавство.

Ключові слова: *Литва, оцінювання ефективності, трудове законодавство, праця.*

In the article the specifics of legal regulation of evaluating the effectiveness of labor legislation in Lithuania are analyzed. Features of legal regulation of this sphere are described. The content and meaning of each of them are determined. The directions of borrowing into the national labor legislation are offered.

Key words: *Lithuania, efficiency evaluation, labor legislation, labor.*

На сьогодні, Литва пройшла шлях від реформування застарілого радянського законодавства до вступу у Європейський Союз. На відміну від попередньо досліджених держав, правове регулювання оцінювання ефективності законодавства в Литві є не лише частиною законотворення, а самостійним процесом, що має власний спеціальний нормативно-правовий акт.

Згідно з ст. 4 Постанови Уряду Литви «Про прогнозування рівня правового регулювання. Методологія оцінки впливу» оцінка впливу від передбаченого правового регулювання — це етап в процесі підготовки проекту, в ході якого збирається та аналізується інформація та на її основі визначається потенційний негативний/позитивний й короткостроковий/довгостроковий вплив проекту [1]. При цьому оцінка проводиться, як для наказів та постанов, так й для законопроектів. Встановлено зв'язок між створенням підзаконних актів та актів законопроектів, які формуються урядом та можуть навіть бути визначені, як невідкладні чи пріоритетні. Тобто, робота парламенту є не хаотичною, а відповідає цілям та завданням, що визначені емпірично завдяки попередньому оцінюванню ефективності.

Згідно з ст. 12-15 Постанови Уряду Литви «Про прогнозування рівня правового регулювання. Методологія оцінки впливу», усі органи виконавчої влади, що підзвітні уряду в ході підготовки проектів стратегічних планів на наступний рік формують найважливіші законодавчі ініціативи разом із законопроектами та інституційними (підзаконними) проектами для уряду. Офіс Прем'єр-міністра, вивчає такі законодавчі ініціативи, поєднує їх у перелік пріоритетних законодавчих ініціатив, обговорює їх із відповідними комітетами та затверджує план пріоритетних напрямів діяльності Уряду на відповідний рік, які передаються на підписання Прем'єр-міністру [1]. Оскільки органи виконавчої влади безпосередньо стикаються із проблемами сфери їх компетенції,

то можуть сформувати належні пропозиції. Водночас, такі пропозиції об'єднуються та узгоджуються в уряді, а не залишаються частиною формально виконаних повноважень. Вказівка на конкретні документи, що стали результатом оцінювання ефективності гарантує їх урахування та контроль якості. В контексті трудового законодавства такий підхід дозволить залучати Держпраці, Мінсоцполітики, Мінекономіки до формування єдиних законопроектів, які дійсно відображатимуть вплив на фінансування, соціальну сферу, сприятимуть євроінтеграції, а головне будуть визначатися, як пріоритетні, а отже обов'язково будуть розглянуті у парламенті. Тому, запозичення такого ієрархічного підходу до правового регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства відповідає уже існуючій системі та лише впроваджуватиме окремі нові процедури, що спростять їх розуміння та час на вивчення й застосування вповноваженими посадовими особами.

Під час оцінки впливу передбачуваного правового регулювання, одним із критеріїв застосування є «аналіз економічної ефективності», яким згідно з ст. 17.2 Постанови Уряду Литви «Про прогнозування рівня правового регулювання. Методологія оцінки впливу» є метод аналізу, що стосується оцінки витрат на різні альтернативи проекту для досягнення тієї ж мети. Коли важко оцінити вигоди від реалізації в грошових одиницях, то порівнюються умовні витрати на різні альтернативи проекту. Такий метод спрямований на пошук шляху досягнення мети з найменшими витратами [1]. Тобто, у литовському законодавстві ефективність правового регулювання стосується лише економічних показників. Як уже неодноразово було наголошено в даній роботі, такий підхід є занадто утилітарним та не сприяє розвитку соціальної держави та сприйняття природних прав людини, як цінності. Тому, його використання в національній практиці було б недоречним. Водночас, як уточнення одного із критеріїв оцінювання ефективності проекту змін до трудового законодавства щодо впливу на економіку держави та фінанси суб'єктів трудових відносин є допустимим. Важливим є зауваження, що усі проекти мають мати спільну ціль, але різні способи досягнення. Такі способи мають відрізнятися не лише формулюваннями, а за змістом та сутністю, що дозволить й виявити найбільш оптимальний із них.

Перед створенням певного нормативно-правового акту визначено проходження анкети оцінювання ефективності. Відмінним є питання, викладене у ст. 9 Анкети оцінки впливу нормативного акту, де передбачено, що «слід оцінити вплив сценарію «нульових дій» або ж «нічого не вчинення» (що станеться, якщо передбачена правова база не буде створена) для певної області, що розглядається» [1]. Такий підхід є доречним для виявлення змін «заради змін», що в кращому випадку суттєво не вплинуть на правове регулювання трудових відносин. Навіть національне трудове законодавство містить ряд позитивних новел, наприклад, щодо дистанційної роботи чи розподілу відпусток на види. Важливим є їх збереження та розвиток, а не проста заміна. Відповідно, розгляд сценарію за якого нічого не змінюється дозволяє дійти висновку чи варто взагалі впроваджувати такий законопроект.

Також, у анкеті передбачені питання, які стосуються трудової сфери. Так, у ст. 14 Анкети оцінки впливу нормативного акту передбачається дати відповіді на такі питання: «чи вплинуть запропоновані норми права на ринок праці та зайнятість. Якщо так, то яким чином: створення нових місць роботи; рівень безробіття в державі чи окремих її територіях; звільнення працівників, скорочення робочих місць; кількість осіб, що отримують допомогу у зв'язку з безробіттям; вимоги до професійного навчання та підвищення кваліфікації на ринку праці; вплине на зайнятість чоловіків та жінок; вплине на соціальні гарантії чоловіків та жінок; вплине на суміщення сімейних обов'язків та роботи; вплине на гендерний розрив в оплаті праці [1]. Визначення конкретних показників, які є важливим для оцінювання ефективності запобігає прихованню важливих наслідків дії окремих законопроектів, що часто можуть негативно впливати на трудові відносини. Відмінним є урахування не лише питання рівності в працевлаштуванні між чоловіками та жінками, але й в оплаті праці, що є характерним навіть для державного сектору.

Таким чином, правове регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства у Литві має такі особливості:

1. Правове регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства у Литві здійснюється у спеціальному підзаконному акті. Хоча зв'язок із конституційним, адміністративним та трудовим законодавством визнається, але оцінювання ефективності проводиться відокремлено, спеціально вповноваженими суб'єктами в порядку визначеному Постановою Уряду. Такий підхід забезпечує більшу деталізованість правового регулювання оцінювання ефективності, краще розуміння його, як важливого етапу гарантування якості проекту нормативно-правового акту в трудовій сфері й зокрема дозволяє застосовувати спеціальні критерії та показники, які неможливо встановити в інший спосіб.

2. Правове регулювання у Литві розглядає оцінювання ефективності законодавства лише в економічному плані. Це пов'язано із необхідністю отримання конкретних результатів оцінювання, можливістю їх порівняння між собою. Тобто, оцінювання потреби у створення проекту змін до трудового законодавства та оцінювання ефективності є взаємопов'язаними, але різними за сутністю процесами. В національній практиці, такий підхід призведе лише до більшої плутанини у застосуванні порядку оцінювання, а тому є недоречним.

3. Правове регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства має плановий характер. Завдяки цьому, для оцінювання законопроектів виділено достатньо часу. Суспільство та суб'єкти прийняття повідомленні про важливість певних законопроектів у трудовій сфері та координують роботу між собою. Створення стратегічних планів та розподіл проектів на пріоритетні та звичайні сприяє упорядкованості та якості оцінювання ефективності трудового законодавства.

Можливо резюмувати, що досвід Литви у питаннях правового регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства можливо адаптувати та запозичити в національну практику. Насамперед, це стосується тлумачення економічної ефективності, адже хоча обов'язок оцінювати економічні наслідки й визначений, але має формальний характер та, як свідчить аналіз проектів, часто може ігноруватися. Тому, з метою деталізації змісту економічного критерію оцінювання ефективності трудового законодавства слід замінити чинну ч. 4 ст. 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [2] та викласти її у наступній редакції: «У пояснювальній записці слід оцінити витрати з державного бюджету, які необхідні для реалізації різних альтернативних законопроектів та вигоди для суб'єктів господарювання, громадян та держави, що будуть отримані під час реалізації законопроектів, що створюються для досягнення тієї ж цілі та завдань з метою виявлення законопроекту, що досягає мети з найменшими витратами». Також, слід й змінити п. 4 ч. 3 ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [3], що матиме такий оновлений текст: «Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен: оцінити витрати з державного бюджету для прийняття запропонованого регуляторного акта та здійснити розрахунок очікуваної вигоди для державного бюджету та суб'єктів господарювання, громадян унаслідок дії регуляторного акту з метою демонстрації вибору способу регулювання, що досягає мети запропонованого регуляторного акта з найменшими витратами та найбільшою вигодою». Формулювання «економічна ефективність» не використовувалось задля уникнення невірної тлумачення такого поняття та звуження розуміння процесу оцінювання ефективності трудового законодавства. Водночас, запропонований підхід передбачає оцінювання витрат та вигоди для усіх зацікавлених суб'єктів, а отже гарантуватиметься комплексність підходу до економічного аналізу, ураховуватимуться їх потреби та доцільність не лише для держави, але й суб'єктів трудових відносин.

Задля збереження позитивних змін до трудового законодавства варто й ст. 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [2] доповнити новою ч. 9 у такій редакції: «У пояснювальній записці варто оцінити вплив на досягнення соціально-економічну, правову, екологічну ситуацію, ринок праці сценарію не набрання запропонованим законопроектом

чинності». Окремі зміни можуть бути беззмістовними, суттєво не впливати на трудові відносини, а тому не лише їх ефективність буде низькою, але доцільність прийняття спірною. Визначення наслідків «нульового сценарію» дозволить виявити такі законопроекти у трудовій сфері та запобігти їх реєстрації.

Отже, на основі проведеного дослідження, можливо дійти висновку, що зарубіжний досвід правового регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства має ряд спільних рис, що обумовлюються відповідністю стандартам законодавства ЄС. Так, для усіх них є характерною суттєва деталізація питань та критеріїв оцінювання ефективності проектів нормативно-правових актів ще до моменту набуття ними чинності. Крім того, значну увагу приділено економічному впливу на приватну та публічну сферу, а не лише державний бюджет. Також, позитивно слід оцінити обов'язок оцінювання вплив на ринок праці для будь-якого законопроекту, що було запозичено. Разом з тим, правове регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства в інших державах часто має фрагментарний характер й лише Польща встановлює повноцінний процес попереднього, поточного та ретроспективного оцінювання ефективності. Запропоновані шляхи запозичення направлені на створення в національній практиці узгодженого та єдиного підходу до правового регулювання оцінювання ефективності трудового законодавства, використання спільних термінів та формулювань, єдиних критеріїв та вимог до пояснювальних записок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo 2003 m. vasario 26 d. Nr. 276, Vilnius. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika. URL: <https://cutt.ly/tW22O9m> (Дата звернення: 14.09.2020)
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-V. Відомості Верховної Ради України (ВВР).2010. № 14. С. 412.
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР).2004. № 9. С. 79.