

АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГУЛАЦИИТЕ КАТО ЧАСТ ОТ ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

Гл. ас. д-р Милена Караджова

Департамент „Публична администрация

Нов български университет

Резюме: Текстът дискутира въпросите за качеството на законодателството като цяло, като се разглеждат и въпроси за ролята на регулативното въздействие, както и за оценката на въздействието на регулациите. Целта на студията е да бъдат представени тенденциите в Европейския съюз и в България при обезпечаване качеството на законодателния процес. В този контекст се разглеждат проблемите при изработването на качествени и работещи законодателни актове, както и проблеми, свързани с оценка на въздействие на законодателството и с намаляване на регулациите, реализирани поради липса на работещи механизми за оценка на въздействието на извършените промени в законодателната уредба. На базата на извършения анализ се прави опит да бъде защитена тезата, че както в ЕС, така и в България липсва ясно разграничаване на понятията законодателна инициатива, законодателен процес и нормотворчески процес, както и на понятията административна тежест и анализ на въздействието на регулациите. Тези базови неразбирания, както и други проблеми, посочени в изложението, са предпоставка за ниско качество на законодателния процес и носят тежки негативи за обществото.

Ключови думи: анализ, въздействие на регулации, законодателен процес

REGULATIONS IMPACT ANALYSIS AS A PART OF LEGISLATIVE PROCESS

Assist. Prof. Milena Karadjova, Ph. D.

Department of Public Administration

New Bulgarian University

Abstract: The paper discusses quality of the legislation; problems of regulatory impact and assessment of impact also. The aim of this study is to present trends in European Union and Bulgaria for provision quality of legislative process. In this context, are addressed

issues in developing qualitative and working legislation, also issues related to assessment of impact of legislation and reducing regulations, realized because of lack of effective mechanisms for evaluation impact of changes in legislation. Based on made analysis an attempt is made to plead for thesis that in EU and Bulgaria a clear differentiation between the concepts legislative initiative, legislative process and rulemaking process is absent, also for terms administrative burden, analysis of regulation impact. These basic misunderstandings, also other problems identified in the material are a prerequisite for low quality of legislative process and have negatives for society.

Key words: analysis, impact of regulations, legislative process.

Акцентът, поставян при изследване на проблема за въздействието на регулациите, обикновено е фокусиран върху тяхното намаляването, респективно – намаляването на административната тежест. Европейското законодателство, политиките и реформите в тази област са насочени именно в тази посока. Тенденцията се отрази видимо както на политиките на българските правителства, така и на административната практика. Регулацията обаче винаги е свързана с нормотворчество. Нормативният акт регулира. И регулира система. Промените в тази регулацията разумно изискват предварителен анализ на въздействието на промяната върху цялата система.

Настоящото изследване се съсредоточава върху проблема за оценяване въздействието на нормативните актове върху регулираните с тях обществени отношения. Открити са въпросите за *качеството на нормативните актове* и за *ограничаване на регулациите в контекста на нормотворческия процес*.

Интересът към тази проблематика е продиктуван от разнообразни фактори.

На първо място е споделяното от автора разбиране, че правната норма следва да бъде устойчива и че честата ѝ промяна води до нейното обезценяване. Законът е консервативен: подкрепата на разумното и отхвърлянето на несправедливото са в основата на качествения нормативен акт – обществени ценности, установени от хилядолетия. Или както ще бъде доразвито и по-сетне в текста: работещият закон отразява правните ценности, не ги създава. В

противен случай прилагането му среща съпротива. Това е становище, изразявано и в предишни текстове на автора¹

На следващо място мотив за написването на настоящите редове е честото неразбиране от страна на нормотвореца както на европейско, така и на национално ниво, каква следва да бъде юридическата техника, кои са задължителните реквизити при приемането на нов или при промяната на съществуващ нормативен акт.

Аргумент за интереса към темата е и убеждението, че през последните две десетилетия се наблюдава политизация на законодателния процес и че на администрацията е предоставено несъразмерно голямо участие в този процес. Това води до неразбиране и неразграничаване на понятията *законодателна инициатива*, *законодателен процес* и *нормотворчески процес* (последният е свързан с изискването за наличие на експертиза за изработването на нормативен акт – не в създаването на политики - и в следствие: притежаване на техники и способности за оценка на неговото въздействие). Пример за липсата на разбирането на тези различия е предложеното в Европейския съюз преди няколко години изискване за разумно регулиране, разгледано по-долу в текста.

Проблемите по отношение на разбирането и разграничаването на понятията за *административна тежест*, *анализ на въздействието на регулациите* и *анализ на въздействието на законодателството* също изискват внимание.

На последно място (но не и по важност) мотив за интереса към разискваната тема е разбирането, че липсата на ясно разработена процедура за отчитане на съдебната практика при анализа на въздействието на регулациите е проблем, който изисква внимание. На ниво Европейски общности и по-късно – Европейски съюз, се наблюдава ясна тенденция за установяване на елементи от системата

¹ Вж. Караджова, М. Влияние на културната и обществената среда върху българската правна система. Годишник на департамент „Публична администрация“ на НБУ. том 5, 2010 г.

на прецедента, т. е. индиректно участие на Съда в нормотворческия процес чрез даваната от него задължаваща оценка при разбирането на правната норма именно в контекста на разбирането за право.

Съвременната правна система носи характеристики на нормативизъм, водещ на моменти до усещане за чудовищност на регулациите. Това е основанието в доктрината да бъде формулирана теорията за *парадокса на регулиращата функция на правотворческата дейност*, като се посочва, че търсенето на конкретизация и стабилност на правото при регламентирането на нарастващото многообразие на нуждаещата се от правна уредба обществена материя, често води до ограничаване правата на гражданите. Този парадокс: максимум стабилност – намалена свобода, се реализира при изкривяване на класическото разбиране за закона като мярка. Налага се възгледът, че “законът все повече трябва да се превръща в проект, който цели предотвратяване на кризи” и “да се представя все повече като средство, чрез което държавата да оформя бъдещото развитие на обществото. В правната теория все по-явно започва да се отчита, че “класическото схващане на закона като абстрактно и всеобщо правило губи практическата си стойност и отстъпва мястото си на новото схващане, което придобива законът проект, който осигурява твърде конкретните (и като последица – твърде лесно променящи се) правителствени варианти”.² Налице е “преобразяване на закона – от всеобща и абстрактно формулирана мяра – към инструмент за действие на правителството... Така законът функционира в две направления: като инструмент на обществото за бъдещо оформяне на държавата и като инструмент за изразяване на правителствена политика”³. Т.е. налага се порочната практика законът да регламентира не принципи, а да урежда конкретни казуси; все повече да се остойностява, което води до размиване на истинската стойност

² Вж. Колев, Т. Теория на правотворческата дейност – ролята на нетипичния законодател. СУ “Св. Кл. Охридски”, С., 2006 г., с. 60 - 61

³ Вж. Колев, Т., цит. съч., с. 60

като ценност. Излишната нормативна регулация има две проявления: "стремеж към правнонормативна уредба на все по-широк кръг обществени отношения" и "претоварване на нормативните актове с излишни разпоредби"⁴. Може би най-тежката последица на излишната нормативна уредба е *инфлацията на нормативните актове* – незачитане на първичните нормативни актове (кодекси и закони) и регулиране на обществените отношения с подзаконови нормативни актове; наличие на несъгласуваност и противоречие между актове от различна степен и юридическа сила; нестабилност на правното регулиране, изразяващо се в честа промяна на нормативните актове.⁵ През 2014 г. Европейският парламент в своя резолюция относно регулаторната пригодност⁶ алармира за усещане за "демократичен дефицит" при разработването и подготовката на европейските законодателни актове. Такъв дефицит съществува трайно и на национално ниво.

Съвременният начин на живот наложи административното регулиране като необходимото зло. Озаптяването на злото се оказва трудна задача, която нахъси политическия елит и увеличи административния капацитет, каквото и да се включва в последното. Консервативните нормотворец и юриспруденция все по-ревностно размахват принципите на административното право за законност, правна сигурност, защита на оправданите очаквания, пропорционалност, равенство, предпазливост и право на защита. Бюрократията отговори с глобалното административно право и глобалните административни органи. Ако свържем тези процеси с разбирането, че правото не създава ценности, а само ги отразява⁷, то наистина сме изправени пред трудно решими проблеми по отношение националната нормативна уредба на регулациите в глобална

⁴ Вж. Спасов, Б. Съставяне на правни нормативни актове, С., 1995 г., с. 23

⁵ Вж. Спасов, Б., цит. съч., с. 25 – 26

⁶ 8 февруари 2014 (2013/ 2077 (INI))

⁷ Вж. Неновски, Н. "Право и ценност", изд. БАН, С., 1983 г., с. 31

административна среда.⁸ Констатацията, че административното регулиране навлезе прекомерно във всички сфери на обществения живот е стара, но в никакъв случай не е демоте. Бизнесът е една от най-засегнатите страни; притежавайки интелектуален и финансов ресурс той е и най-изявеният противник на административното регулиране и административния контрол.

Последните десетилетия предоставят не малко примери за размиване на границите и яснотата между нормативния, правнозадължителния ред за уреждане на обществените отношения – от една страна, и политиките и съпътстващите ги документи – от друга. Примерите са много. Практиката на Конституционния съд (КС) на Република България изобилства от такива. Едно от последните решения на КС от юни миналата година по конституционно дело №7/2014 г.⁹ илюстрира достатъчно ясно размиването на разбирането и от там – на разграничението, между политическите и нормативните актове. Със свое решение през май 2009 г. Народното събрание, въз основа на доклад на Временна анкетна комисия за установяване на актове и действия, с които е увредена собствеността и начинът на ползване на имоти в „Студентски град“ в София¹⁰, налага меморандум върху разпореждането с находящите се там имоти¹¹. Точка 8 е атакувана пред КС от Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд (ОСГК на ВКС). КС обявява разпоредбата на т. 8 от Решението на Народното събрание за противо-

⁸ Бел. авт. За субектите на глобалното административно право и глобалните административни органи вж. по-подробно Р. Балтаджиева, Ив. Тодоров Взаимодействие между европейското и българското административно право, С., 2008 г., с. 318 и сл.

⁹ Вж. Решение № 6 от 10.06.2014 г. на КС по к.д. №7/ 2014 г., обн. ДВ, бр. 50/2014г.

¹⁰ Обн. ДВ, бр. 41 от 2 юни 2009 г.

¹¹ Бел.авт. Точка 8 от решението на Народното събрание гласи: „Налага мораториум върху всички сделки на разпореждане с незастроени недвижими имоти на територията на местността „Студентски град“ – София, до изясняване на собствеността им“.

конституционно. Единият от мотивите за това е неспазване разпоредбите на Закона за нормативните актове: "под понятието "закон" ... без всякакво съмнение трябва да се разбира както съвкупността от съответните нормативни актове ("закон в материален смисъл"), независимо от техния издател, така и "законът във формален смисъл", като акт на Народното събрание, приет съобразно правилата на законодателния процес. Като изисква законови гаранции и защита на установените от нея ценности и граждански права, Конституцията признава, че предметът на съответното нормотворчество включва основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Такива обществени отношения задължително трябва да бъдат регулирани със закон като формален акт на титуляра на законодателната функция – Народното събрание".

През XVII – XVIII в. в цяла Европа се налагат юридически техники, водещи до опростяване на законодателството, избягване на противоречащи си нормативни актове и даващи яснота на лицата, до които се отнасят, относно техните права и задължения. Началото е поставено още през Средновековието в Западна Европа, а през XVII и началото на XVIII век се налага и в Русия (така например с "Наказа" на Екатерина II през XVIII век в Русия се установява изискването законите да са малко на брой и да са трайни във времето; формулировките на законите трябва да бъдат прости и ясни; всички поданици трябва да разбират езика на законодателя, за да бъдат реализирани неговите предписания; съществува йерархия на нормативните актове – указите са подзаконови актове и поради това имат ограничен срок на действие и могат да бъдат отменяни в зависимост от промените във външната среда). В този смисъл е странно, че вековно установената традиция за начина, по който трябва да звучи и да бъде разбрано законодателството („вековно“ не звучи нито преувеличено, нито претенциозно), толкова лесно е загърбена в Европа. Предупрежденията за злините от тази тенденция са много и отдавнашни. Така например Спенсър ще напише през

втората половина на XIX век следните редове, за съжаление звучащи напълно актуално и днес: „... некомпетентните законодатели от миналото непрекъснато са увеличавали човешкото страдание с техните усилия да го смекчат; ... безспорно в множеството случаи отменянето на закони се извършва, защото те са се оказали вредни. Ние разговаряме лекомислено за такива промени – мислим с безразличие за законодателството на анулиране. Забравяме, че преди дадени закони да бъдат премахнати, те обикновено са причинили повече или по-малко сериозни злини, някои за няколко години, други за десетки години...”¹²

Причината за този феномен би могла да се търси в ролята, която се предоставя на администрацията и която администрацията сама си предоставя по отношение участието ѝ в законодателния процес. Само по себе си „правенето“ на норми изисква сериозно и задълбочено образование. Много често участниците, включени в тяхното изготвяне, са държавни служители, които са преминали през множество обучения, но не и през необходимото за целта образование (струва ми се, че *обучението* предлага представяне на идеи /често презентирани като единствено валидни/ и се реализира в кратък срок /традиционно не повече от седмица/, докато *образованието* изисква време и предполага дълбочинност, сблъсък на идеи и отстояване на становища / , поради което се свързва и с академизма/). Затова и не може да бъде оценено като новост и постижение на юридическата теория и практиката приетото през 2003 г. споразумение между европейските институции за подобряване на законодателството (разгледано по-долу), с което си поставят за своя основна цел подобряване качеството на изработваното от тях законодателство, гарантирайки качеството на изработваните и приемани от тях правни норми. Споразумението посочва, че това може да се постигне, само ако нормите са ясни, прости и ефективни, както и при добре работещи

¹² Вж. Спенсър, Х. Човекът срещу държавата. С. 1999 г., с. 122 - 123

процедури за предварително консултиране и оценка на въздействието (*ex ante* и *ex post*). Всъщност този институционален документ е публично признание за упадък на европейското нормотворчество и за спешната необходимост за промяна на тази негативна практика.

В основата на добрата, работещата правнозадължителна норма, стои изискването за баланс. Законът като мяра търси намирането на баланса между обществения интерес и личната свобода. Опирайки се на хегеловото определение за мярата като „специфично колко“, изследователите на теорията на правото посочват, че при мярата на правото „правната субстанция – правното благо – има своя обем (количествени параметри). Обем има право-мощието, свободата. Намерена е степента на обвързваща сила и важимост“¹³. Мярата в закона и още повече – мярата в правото, означава баланс и съразмерност. Мярата в правото се изразява в справедливостта. „Несправедливото право не е право. За да се легитимира няма да е достатъчно мярата на правото да е нормативна, да дава блага и да възлага задължения. Освен всичко това трябва да е *справедлива* мяра. Справедливостта внася в мярата на правото такива фундаментални свойства, каквито са свойствата *разумност, оправданост, съразмерност*. Правото и неговата мяра трябва да задоволява здравия разум, да е съвместима с природата на нещата и да е мотивирана от стремеж да се поддържа баланс между изгода и неизгода, бreme и облага, свобода и несвобода... Несправедливата мяра не може да бъде социално легитимна“.¹⁴ Балансът – на следващо място, изисква *равенство на гражданите пред закона*. В едно от първите свои решения Конституционният съд на Република България посочва, че „равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт“¹⁵

¹³ Вж. Михайлова, М. Теория на правото, изд. „Феней“, С., 2002 г., с. 54

¹⁴ Вж. Михайлова, М., цит. съч., с. 58 - 59

¹⁵ Вж. Решение на КС № 14/ 1992 г., обн. ДВ 93/ 1992 г.

В този контекст както правното регулиране в широк смисъл, така и въздействието на регулациите - в тесен смисъл, трябва да отговарят на изискването за мяра и справедливост и тази мяра да бъде всеобхватна: както по отношение на регулациите, така и по отношение на лицата. От друга страна всяка нова регулация рефлектира както върху системата на законодателството, така и върху правната система като цяло (системата на законодателството включва нормативните актове, докато системата на правото обхваща и правния обичай, и обществено установените морални норми). Доколкото правната система "се състои от определени елементи, които се намират в стабилни отношения помежду си и образуват едно цяло"¹⁶, то всяка една регулация трябва да притежава знание още преди самото установяване на промените, които въвежда в системата и как тези промени ще се отразят на общата установена мяра за справедливост.

В началото на века на ниво ЕС започва активна кампания за *повишаване качеството на нормативните актове, ограничаване на регулациите*, водещи до административна тежест/ административен товар и *оценка на въздействието*.

I. ПОВИШАВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

В началото на века европейските институции публично заявяват, че е необходимо да се работи в посока за постигане по-добро качество на нормативните актове. През 2003 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията се подписва *Междуинституционално споразумение за подобряване на законодателството*¹⁷, в което страните се договарят да бъде извършено *по-добро съгласуване на нормотворческия процес* (чрез по-добра координация на своята подготвителна и законодателна дейност); *по-голяма прозрачност и достъпност; избор на*

¹⁶ Вж. Ташев, Р. Теория за правната система, изд. "Сиби", С., 2007 г., с. 131

¹⁷ Вж. Официален вестник на ЕС – 31.13. 2003/С 321/5

законодателни инструменти и нормативна база. Включват се задължителни изисквания за съблюдаване на баланса между конкретизиране на уредбата и яснота при тази конкретизация относно следвания правен принцип, както и отчитане установената практика на Съда. Така Споразумението предвижда, че при внасяне на предложения за директиви, Европейската комисия (ЕК) ще се старее да спазва такова съотношение между общите принципи и конкретните разпоредби, с което да избегне прекалената употреба на мерки за практическото приложение на правните норми на Общността. Традиционно всяко законодателно предложение в Съюза (към този момент - Общността) е съпроводено от обяснителен меморандум. По отношение на регулациите подобряването процеса на законотворчество налага Комисията да посочва още обхвата и резултатите от *проведените предварителни консултации, наред с направения от нея анализ на въздействието; прилагане на алтернативни регулаторни методи; сърегулиране и саморегулиране.* Тези похвати за подобряване качеството на регулирането започват да се преоткриват и от българския нормотворец. Така напр. през 2004 г. е направено предложение за промени в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол в стопанската дейност (ЗОАРАКСД) от група народни представители¹⁸. В мотивите на Законопроекта за изменение и допълнение на ЗОАРАКСД се предлага да бъде въведен общ нормативен модел за делегиране на правомощия за административен контрол на браншови организации, като вносителите се позовават на съществуващата вече такава нормативна практика (производство и търговия с храни, винарство и лозарство). Като основни предимства на такава промяна се посочват а) ограничаването на пряката намеса на държавата в икономиката чрез разтоварването на административните органи от оперативната "опека" на контролни стопански дейности и б) заместването на

¹⁸ Вж. Мотиви към проект на ЗДЗОАРАКСД, внесен от Валери Димитров и група н. п. - №451-01-9 от 11.02.2004 г

съществуващата досега практика да се предоставя делегиране на контролни правомощия на поименно посочена браншова организация чрез законови норми с нормативно уреждане на делегирането с общо установен модел. Следва обаче да се обърне внимание, че през следващите години в докладите на Европейската комисия относно "подобро законодателство" разбирането за саморегулиране е силно стеснено и в някои сфери – отречено, като се препоръчва „да се избягва отказът от приемане на необходимо законодателство и заместването му със саморегулиране, съвместно регулиране или други мерки от незаконодателен характер, като при използването на такива юридически похвати трябва във всеки случай да се анализират внимателно последствията от едно такова решение, като се зачитат разпоредбите на Договорите и съответните роли на отделните институции".

Междуинституционалното споразумение през годините търпи предоговаряне, най-малкото защото с Договора от Лисабон имаме различни процедури по инициране, подготовка и приемане на законодателни актове.

*Договорът за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)*¹⁹ въвежда няколко съществени промени в законодателния процес, които имат пряко въздействие върху качеството на нормативните актове: поставя наравно Парламента със Съвета в процеса на законотворчество съгласно обикновената законодателна процедура; утвърждава принципите за субсидиарност и пропорционалност, като включва официално парламентите на страните-членки в контрола по прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност; въвежда гражданската инициатива като гарантирана възможност за гражданите на Съюза да участват в законодателния процес.

В Работен документ на Комисията по конституционни въпроси, европейско управление и пространство на свобода, сигурност и

¹⁹ Вж. ДФЕС (Договор от Лисабон) – обн. ОВ С326/ 26.10.2012 г.

правосъдие относно *"Пакет от мерки за по-добро законотворчество 2007 – 2008"*²⁰ се посочва, че във връзка с въвеждането на единния пазар се е появила вълна от законодателни актове в Съюза, което има като последица дублиране и припокриване на част от законодателните изисквания. Усилията в Съюза за подобряване качеството на законодателните актове и от там – обезпечаване на тяхната приложимост продължават през следващите години.

*Петнадесетият Доклад на ЕК комисия относно "по-доброто законодателство"*²¹ обсъжда трите възлови области в законодателния процес: *подобряване качеството на нормативните актове, оценка на въздействието и намаляване на административната тежест*. По отношение подобряване качеството на законодателните актове (институционални и процедурни забележки) акцентът е поставен върху опростяване и кодифициране на европейското право²²(43); установяване на изискването, че изменението на действащото право следва да става само чрез преработване (44). Като бариера срещу прекомерното законодателстване е подчертано задължението, предвидено с изричната разпоредба в ДФЕС²³, която изключва приемане от страна на Парламента и на Съвета на правни актове, които не са предвидени в договорните разпоредби, регулиращи съответната област (45). Специално се предупреждава да бъде силно редуцирана употребата на незадължителни юридически актове (47).

През 2009 г. Комисията приема *Доклад относно субсидиарността и пропорционалността* (17 доклад "относно по-доброто

²⁰ Вж. 18 заседание на Комисията – 6 май 2009 г.

²¹ Вж. Доклад относно "по-доброто законодателство" – 15 доклад на ЕК относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност съгласно чл. 9 от Протокола

²² Вж. Точка 5 от третия доклад за напредъка в изпълнението на стратегията за опростяване на регулаторната среда (COM(2009)0017).

²³ Вж. Член 296, параграф 3 от ДФЕС.

законотворчество” за 2009 г.).²⁴ Докладът се съсредоточава върху проблемите при прилагането на основни за законодателния процес в Съюза принципи за субсидиарност и пропорционалност. Подчертава се, че при разработването на законодателните предложения Комисията е длъжна да извърши проверка спазени ли са двата принципа, като традиционно проверките се правят на три основни етапа: * предварителен анализ в пътни карти, изготвяни и публикувани за по-важните инициативи на Комисията; * по-подробен анализ на субсидиарността като част от процеса на оценка на въздействието; * обосновка от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността в обяснителния меморандум и в съображенията за всяко законодателно решение (интересна е напр. дискусията по отношение на проблемите на градската мобилност – дали мерките на национално равнище са достатъчни или политиката за градско развитие следва да се решава на регионално, национално или местно равнище).

През 2010 г. Европейската комисия (ЕК) заявява желанието да въведе *интелигентното регулиране* като гаранция, че европейското законодателство ще носи ползи за хората и предприятията. Интелигентното регулиране се разбира и преценява като споделена отговорност за всички, които участват в създаването на политиките (Европейският парламент, Съветът, Комисията, държавите-членки, заинтересованите страни). За постигането на такъв тип регулиране се предвижда “да бъде извършвана оценка на въздействието на законодателството през целия цикъл на политиката: през етапите на нейното разработване, на нейното прилагане и при преразглеждането ѝ”.²⁵ Смесването на политика със законодателство е и един от съществените недостатъци на европейското законодателство: законодателството урежда трайно обществените отношения от дадена сфера, търсейки баланса, средината. Политиката е краткосрочно

²⁴ Вж. COM (2010) 547 окончателен, Брюксел, 8 октомври 2010 г.

²⁵ Вж. europa.eu/rapid/press-release

въздействие върху тези отношения, давайки моментен превес върху един или друг субект/ група на интереси, но следвайки винаги нормата на закона и по този начин не нарушавайки общественото равновесие. За постигането на интелигентно регулиране Комисията утвърждава, че следва да бъде извършван анализ в три основни направления - първо: *съсредоточаване върху целия цикъл на политиката* (като Комисията отново смесва понятията политика и законодателство и при тези свои действия посочва, че ще се съсредоточи върху оценката на съществуващото законодателство и политики); предвижда се продължаването на практиката по изготвяне на оценка на въздействието на всички основни законодателни инициативи, за да бъдат обективно преценени ползите и разходите за свързаните с политиките възможности. Второто направление е *споделената отговорност* (доста неясен термин, доколкото отговорността винаги следва да е лична и конкретна, а не смътна; идеята на Комисията е по-скоро в посока включване на всички институции и заинтересовани страни при обсъждането на законодателните решения) . Третото направление е удължаването на *периода на консултации от 8 на 12 седмици* от 2012 г.

Стъпвайки на Доклада относно по-добро законотворчество, субсидиарност, пропорционалност и интелигентно регулиране²⁶, изготвен от Комисията по правни въпроси през септември 2011 г., Европейският парламент приема *Резолюция за по-добро законотворчество, субсидиарност, пропорционалност и интелигентно регулиране*²⁷. На първо място в резолюцията отново е изведено изискването приеманите от институциите законодателни актове да бъдат достъпни и лесно разбираеми, така че да се гарантират прозрачност на европейското право и условия за гражданите по-лесно да разбират, съответно – да упражняват, своите права (1). Същевременно в доклада са изведени съществени проблеми в

²⁶ 2011/ 2029 (INI)

²⁷ 37-ТА (2011)0381

законодателния процес. На първо място при реализиране на принципите за субсидиарност и пропорционалност липсват материални критерии за установяване на нарушение на тези принципи, което налага на ниво ЕС да бъдат конкретизирани материалните условия за прилагането на принципите (11). На второ място се установява необходимост Комисията да използва по по-добър начин Белите книги, които представят за разглеждане проектите на законодателни предложения (много често така представените проекти претърпяват съществено преразглеждане по време на законодателния процес, което силно затруднява извършване на оценка на пропорционалността на предложеното законодателство) (23). На трето място се наблюдават проблеми в комуникацията относно законодателния процес и законодателните предложения – множеството доклади в крайна сметка не дават яснота в обществото какви точно правни разпоредби са приети (24).

*В Резолюцията на Европейския парламент относно регулаторната пригодност на ЕС, субсидиарността и пропорционалността – 19-и доклад относно "по-доброто законотворчество" за 2011 г.*²⁸ Парламентът отново подчертава, че европейското законодателство трябва да бъде "опростено, ефективно и ефикасно, следва да предлага очевидна добавена стойност и следва да бъде лесно за разбиране... и да предлага пълни предимства пред минимални разходи"; съществен е логичният извод, че икономическата криза е увеличила натиска върху ресурсите на националните администрации, което изисква ясно европейско законодателство, което да бъде лесно, което означава и икономично за транспониране (1). По отношение на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност Парламентът констатира липса на активност по отношение внасянето на официални мотивирани становища от официалните парламенти. Парламентът алтернативно допуска две причини за това – спазване на принципа от

²⁸ 8 февруари 2014 (2013/ 2077 (INI))

всички страни или неспособност на националните парламенти да приложат тези принципи, поради липса на ресурси или поради кратките срокове. При всички случаи се изисква анализ за изясняване на тези причини. Най-малкото, което може да предизвика този факт, е тревожност по отношение прилагане принципите на правото при създаването на европейски законодателни актове (26). В резултат на всички горепосочени констатации Парламентът прави извод, съвсем логичен за юриста, но трудно разбираем за администратора – нормотворец: “ограниченията на времето и ресурсите, с които се сблъскват националните парламенти при изготвянето на своя отговор във връзка с проектите на законодателството (във връзка с прилагане принципите на субсидиарност и пропорционалност – бел. авт.), допринасят за възприятието за наличието на “демократичен дефицит” в ЕС (29). Препоръчва се възможността за въвеждане на етап на бяла книга в законодателния процес (37).

Парламентарната резолюция отбелязва и подкрепя установяващата се практика на Комисията да утвърди “”цикъл” за изготвяне на политики, като етапите от разработването на законодателния процес на ЕС (иницииране, оценка на въздействието, провеждане на консултации, привеждане в действие, прилагане и оценка) се възприемат като части от един последователен процес” (33). Не може да не бъде отбелязано отново смесването в този текст на подготовката и провеждането на политики с подготовката, приемането и установяването на задължителни правни норми. Както вече неколнократно беше посочено, това е и една от причините за законодателна инфлация, тъй като за разлика от политиките, които решават конкретен проблем и засягат конкретна група/ групи на интереси (често това е поет в предизборната програма ангажимент), то нормативният акт регулира обществени отношения, съблюдавайки принципите за съразмерност и справедливост. Самата цикличност не е по никакъв начин новост в изработването на закони. Набеденият за безвъзвратно остарял Закон за нормативните актове в своята

първоначална редакция от 1973 г.²⁹ е заложил в разпоредбите си планиране на законодателния процес и реализиране на "цикличност" в разработването, прилагането и оценката на въздействието на нормативните актове. Законът предвижда Държавният съвет (ДС) да съставя перспективен и текущ план на законопроектите, като предложението задължително трябва да е въз основа на направено проучване за необходимостта от предлагания законопроект (чл. 20, отм.). Съгласно глава III от *Указ 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА*.³⁰ Изготвянето на законопроекта включва изготвяне на първоначален текст; обсъждане на проекта; изготвяне на втори проект, когато се наложат съществени изменения на първоначалния проект (чл. 13). Указът съдържа три глави, подчинени на "цикличността" в нормотворческия процес: Глава първа: *планиране на законопроектите* (на планиране подлежат всички законопроекти освен законопроектите за Единния план за обществено-икономическо развитие на страната, за бюджета, за утвърждаване на укази и за ратифициране на международни договори - чл. 19, ал. 2 от Закона за административните актове /ЗНА/ (отм.)). Планирането на законопроектите предвижда, че, Държавният съвет (ДС) съставя *перспективен план* (той е безсрочен и в него се включват законопроектите, които ще бъдат внесени в НС след годината, когато са били включени в плана) и *текущ план* (съставя се всяка година и се попълва в течение на годината съобразно постъпилите предложения; в него се включват всички законопроекти, които ще бъдат внесени в НС през годината, за която той се отнася) (чл. 2). Преди да направи предложение за планиране, органът, който има право на законодателна инициатива, организира *проучване* на необходимостта от предлагания законопроект (чл. 3). Проучването обхваща:

²⁹ Вж. Закон за нормативните актове - обн. ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г., посл. изм. и доп.

³⁰ Вж. Указ № 883, издаден от председателя на Държавния съвет на НРБ, обн. ДВ 39/1974, посл. изм. и доп.

- действащата уредба на обществените отношения, до които се отнася проектираният закон, практиката по нейното прилагане, предложенията за промени, както и уредбата на сходни обществени отношения от законодателството на други държави;
- причините, които налагат приемането на закона и преследваните цели;
- обсега и основните положения на новата уредба;
- очакваните резултати от прилагането на закона;
- финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба.

Глава втора от Указ 883 е посветена на *изготвяне на проектите за нормативните актове*. След включване на законопроекта в плана на ДС, органът, направил предложението за планиране, съставя *план за неговото изготвяне*, в който се определят: наименованието на закона; етапите и сроковете за изготвяне на законопроекта; съставителят на законопроекта. Изготвянето на законопроекта обхваща:

- изготвяне на първоначален проект;
- обсъждане на проекта;
- изготвяне на втори проект, когато се налагат съществени изменения на първоначалния проект.

Всеки проект на кодекс, закон или нормативен указ се придружава от *мотиви*, които трябва накратко да посочват: причините, които налагат издаването на акта; целите, които се преследват с него; същността на най-важните нови отношения; очакваните резултати от прилагането на акта (чл. 14). Глава седма въвежда изискването за *проучване на резултатите от прилагането на нормативните актове* и предвижда органът, на който е възложено изпълнението на акта или до чието ведомство той се отнася, организира след влизането му в сила периодично проучване на резултатите от неговото прилагане, като за резултатите от прилагането се прави доклад (чл. 53 – 55). Председателят на Върховния съд и главният прокурор в отчетите си

пред Народното събрание или пред ДС преценяват резултатите от прилагането на нормативните актове от съдилищата, особените юрисдикции и прокурорските органи и при нужда правят предложения за отстраняване на установените от тях недостатъци в действащото законодателство.

Тази обстойна ретроспекция на българската нормотворческа практика от 70-те години на XX век е необходима при разглежданите в настоящото изследване проблеми. Би било неетично към законодателния и научен елит от 70-те години на миналия век да не бъдат признати неговите заслуги, пример за висока ерудиция, изключителна професионална компетентност и осмисленост на работещите способности за регулиране на националните обществени отношения.

В края на XX и началото на XXI век ЗНА претърпява множество промени. Измененията от 2007 г. компенсират част от отменените текстове, като въвеждане на изискването проектите на нормативните актове да се изготвят "при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност" (чл. 26, ал.1). Принципи, които безспорно звучат добре, но страдат от общия европейски недостатък при изработване на законодателни актове – функционална неяснота. Изискването проектът да бъде публикуван в интернетпространството заедно с мотивите за изработването му (чл. 26, ал. 2), не изпълва със съдържание принципа на откритост, а 14 дневния срок определено е кратък и има за последица "демократичен дефицит".

II. ОГРАНИЧАВАНЕ НА РЕГУЛАЦИИТЕ

Съвременната държава разви особеност, даваща възможност на администрацията на определя живота на обществото, респ. на гражданите и бизнеса, чрез два чисто административни способа – *установяване на регулаторни режими и засекретяване на обществена*

информация. И двата способа подхранват разрастването на административните и политическите елити и водят до заличаването на личната свобода и инициатива.

През 1998 г. във Великобритания се въвежда изискването всяко предложение за въвеждане на нова регулация да бъде разгледано, след като бъде извършена оценка на неговото въздействие. Целта на тази оценка е да се подпомогне анализът, като се: **обмисли въздействието на предложенията; *да се потърсят алтернативни варианти за постигане на целения резултат; * да се осигури участие в обсъждането на промените на широк кръг засегнати лица; * да се направи оценка на ползите и разходите; * да се направи оценка въз основа на анализа ще има ли сектори, които са непропорционално засегнати.*

На ниво европейско законодателство уредбата на въпросите, свързани с ограничаване на регулациите, е част от проблематиката за подобряване на законодателния процес или най-малкото кореспондира с тези въпроси.

ЕК въвежда като свое задължение извършване на оценка на законодателството, анализирайки в интегрирана рамка икономическото, социалното и екологичното въздействие. Решението на Комисията е продължение на анализа, правен дотогава в същите области, но поотделно. Това задължение за анализ комисията прилага по отношение на основните политически инициативи, които като цяло кореспондират с годишната законодателна и работна програма на комисията. Тази инициатива се базира на приетото през 2002 г. Ръководство за оценка на въздействието (Impact Assessment Guidelines).

През 2002 г. в България, във връзка с подготовката на страната за членство в Европейския съюз, Министерски съвет подготвя проект на Закон за административното регулиране и административния

контрол върху стопанската дейност. Мотивите на закона³¹ съответстват на европейските цели за ограничаване на необоснованата намеса на държавата в стопанската дейност. Постигането на тази цел се предвижда чрез създаване на общи систематизирани правила за административно регулиране, като бъде унифицирана съществуващата дотогава неяснота на битуващите лицензионни, разрешителни, регистрационни и други регулативни административни режими. Вносителите на законопроекта посочват, че "макар размерът на тази тежест да е трудно измерим, редица изследвания от последните години показват, че разходите за съобразяване с административните режими са около 10 – 12 на сто от БВП годишно, което е три до четири пъти повече, отколкото в страните – членки на ЕС" (през 2007 г. по данни на Програма за действие за намаляване на административния товар в ЕС тези разходи се оценяват на 3,5 % от БВП на ЕС). Ще си позволя да продължа с цитат от мотивите към законопроекта, на първо място, защото ги споделям изцяло и второ - защото авторът им показва способността на българския нормотворец в сбит и ясен стил да изясни и обоснове същността на административното регулиране в стопанската сфера.. "Основната цел на законопроекта е именно облекчаване на условията за бизнес чрез ограничаване на административната намеса на държавните и местните органи. Това произтича и от самата същност на модерната демократична държава в условията на пазарна икономика като "ограничена" държава, като държава, която не разширява своеволно и безконтролно своята власт. Основното съдържание на законопроекта съответства на разбирането, че правата и свободите са принцип, а тяхното ограничаване е изключение – разбиране, многократно утвърждавано от Конституционния съд. Социално-политическата, а и правно-нормативната логика изисква изключението от принципа да бъде уреждано, тълкувано и прилагано ограничително, а не разширително.

³¹ Вж. Мотиви към проекта на ЗАРАКСД, вносител МС - №202-01-85 от 09.12.2002 г.

Същевременно правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер. Свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол върху стопанската дейност”.

Процесите в България отразяват европейските разбирания и тенденции в сферата на регулирането и на намаляването на административните тежести. В ЕС започва активна политика, придружена със законодателни промени, за намаляване на административната тежест. През 2005 г. е приета *Стратегия за опростяване на регулаторната среда*³². През 2007 е приета *Програма за действие за намаляване на административния товар в ЕС*³³. В текста на Програмата изрично се посочва, че тя е част от други дейности, като изрично се изтъква провежданата от Комисията програма по опростяване на законодателството. Един от най-съществените приноси на програмата с оглед качеството на нормотворческия процес е лексикалното разграничение, което се прави при определяне на понятието административен товар в контекста на събиране на информация от бизнеса относно упражняваните от него дейности. Програмата предвижда изработване на методология за измерване на административния товар, Въвежда се използването на Модела на стандартните разходи, като впоследствие в документите на институциите ще се утвърди, че прилагането на Модела на нетните разходи има предимства и следва да бъде утвърждаван пред Модела на brutните разходи. Комисията въвежда задължението да бъде извършена оценка на законодателството както в ЕС, така и в страните-членки. Оценката на законодателството изисква да бъдат анализирани:* нормативни актове в приоритетни области, които предвиждат най-голям товар или “за които се смята че в най-голяма степен дразнят бизнеса”; * начина на транспониране на тези актове

³² Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment COM(2005) 535

³³ COM (2007)23

във вътрешното законодателство; * на национално ниво държавите да направят анализ на действащото законодателство в тази област. С Програмата Комисията заявява амбицията да намали административната тежест върху предприятията в ЕС до 2012 г. с 25%. С текстовете ѝ се предвижда да бъде направен анализ на над 40 акта, даващи правна уредба в 13 приоритетни области, които актове се счита, че представляват около 80% от административната тежест на ниво ЕС.

През 2008 г. Комисията представя Работен документ за *Намаляване на административната тежест в Европейския съюз – Доклад за напредъка от 2007 г. и перспективи за 2008 г.*³⁴ Докладът се позовава на приетата през предходната година Програма и набелязва основните мерки, които се предприемат на този етап, сроковете, в които държавите-членки ще намалят административната тежест със заложените 25% , а също така мерките, които конкретно се предвижда да бъдат предприети.

През 2008 г. излиза *Вторият стратегически преглед на програмата за по-добро регулиране в ЕС*³⁵. В документа в понятието „по-добро регулиране“ се извеждат: а) необходимостта от *осъвременяване на съществуващото законодателство* (което включва неговото опростяване и намаляване на административната тежест); и б) *използване на оценката на въздействието в процеса на разработване на политики* (отново имаме смесване с оценката на въздействието на политиките с оценката на въздействието на законодателството).

В България през 2008 г. правителството приема Програма за по-добро регулиране 2008 – 2010 г.³⁶ Уводната част на българския документ за съжаление също допуска смесването на юридическа

³⁴ COM (2008)32; COM (2008)33

³⁵ COM (2008)33; COM (2008) 35

³⁶ Вж. Програма за по-добро регулиране 2008 - 2010, приета с Протокол № 16.49/17.04.2008 г. – www.strategy.bg

техника с проблеми на бюрократията: "Българските граждани очакват по-добро качество на нормативните актове и по-малко бюрокрация. Доброто регулиране е ключът към постигане на тези предизвикателства". Формулирани са четири цели за реализиране на по-добро регулиране: - премахване и облекчаване на административни режими; - създаване и укрепване на институционалната структура за прилагането и контрола на политиките за по-добро регулиране; - активиране на диалога със заинтересованите страни; - усъвършенстване на регулирането на общинско ниво и укрепване капацитета на областно и общинско ниво за провеждане на добри регулаторни политики. През април и декември на 2009 г. Министерски съвет отчита резултатите от Програмата за по-добро регулиране (първият отчет е за периода април 2008 – април 2009, а вторият: април 2009 – декември 2009). През 2009 г. по проект по програма ФАР – 0103.01 "Стратегическо планиране и координация" са публикувани три ръководства и един наръчник: *Ръководство за стратегическо планиране, Ръководство за обществени консултации в България, Ръководство за оценка на въздействието в България и Наръчник за прилагане на мониторинг и оценка на политики и законодателство*. За съжаление в някои свои части Ръководството е неясно и поради това трудно би могло да подпомогне същинското нормотворчество. Както в България, така и в Европейския съюз продължава тенденцията на уеднаквяване на подходите при регулиране на политиките с подходите при регулиране на законодателството. През 2009 г. правителството на България приема *Програма за по-добро регулиране 2010 – 2013* ³⁷ и *План за действие за националната програма по реформи* ³⁸.

През януари 2009 г. ЕК издава *Трети доклад за напредъка в изпълнението на стратегията за опростяване на регулаторната среда* ³⁹.

³⁷ Приета с Решение на МС № 835/ 2009 г.

³⁸ Приет с Решение на МС № 942/ 2009 г.

³⁹ СОМ (2009)17 / Брюксел, 28 януари 2009 г.

Като основни постижения във връзка с поетата инициатива Комисията посочва рационализираната регулаторна рамка, въвеждането на общ регламент за групово освобождаване (реализиране на една от предвидените тенденции в законодателния дебат да се тръгне по пътя на кодифицирането), приемане на Рамкова директива за водите, на общ терминологичен речник за обществените поръчки и др. Резултатите ясно показват тенденция за намаляване на регулаторната тежест чрез анализ на част от законодателството и чрез наченки на процес на неговата кодификация.

През 2010 г. ЕК изработва *Съобщение до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Разумно регулиране в ЕС*⁴⁰. Предложението за "разумно регулиране" е подложено на тежка критика в Становището на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК)⁴¹ и в крайна сметка е определено като провал. На първо място е разкритикувана замяната на термина "по-добро законотворчество" с термина "разумно регулиране". Тази критика е съвсем уместна, като се има предвид, че трайна негативна оценка по отношение качеството на законодателните актове е липсата на единна и ясна терминология. ЕИСК подчертава, че е необходимо Комисията да изработи план, в който да бъдат "регламентирани инструментите и да бъдат установени въздействията, да се определят възможните варианти и да се установи съотношението разходи/ ползи"; посочват се пропуски по отношение на "показателите и параметрите за стандартизиране качеството на правните текстове, конкретните мерки за опростяване на законодателството, необяснимата липса на ясен избор на инструмента "регламент".... непростимия пропуск на опция за доброволни схеми или на ролята на самостоятелното и съвместно регулиране, изненадващия пропуск да се спомене изключително важната работа, извършена в рамките на

⁴⁰ COM (2010)543

⁴¹ INT/ 544 Разумно регулиране – 15 юни 2011 г.

общата референтна рамка (ОРР), както и обсъжданите предложения за по-голямото хармонизиране на европейското договорно право” (1.8).

През следващите години Комисията излиза с два годишни доклада за оценка на въздействието - през 2011 г. и през 2012 г. През декември 2012 Комисията излиза с нова терминология в областта, а именно *“регулаторна пригодност”* и *“интелигентно регулиране”*, представляваща нова програма за намаляване на ненужни регулаторни разходи. Във връзка с интелигентното регулиране се предвижда създаване на нова Програма за регулаторна пригодност и резултатност (REFIT)⁴² – целта на програмата е да бъде установена проста, ясна и предвидима регулаторна рамка за предприятия, работниците и гражданите; основно мото: “мисли първо за малкия”; продължаване на Програмата за действие за намаляване на административната тежест (ABR plus), както и по-добри инструменти за регулаторно управление.

В крайна сметка в окончателния доклад по “Програмата за действие за намаляване на административната тежест” Комисията посочва, че административната тежест е намалена с 33%, превишавайки поставената през 2008 г. цел от 25%.

През 2014 г. в България Министерският съвет приема *Ръководства за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството*.⁴³ Ръководството е предназначено да подпомага администрациите на централно и местно ниво, които изготвят оценки на въздействие на законодателството. Следва да се отбележи, че въвеждането на изискване за извършване на оценка на въздействието на законодателството само в изпълнителната власт като носител на правото на законодателна инициатива е частично решаване на проблема с контрола върху качеството на законодателните актове. Би било подходящо да бъде конституирано отделно звено към парламента, в състава на което да влизат утвърдени юристи, и което

⁴² COM (2013) 685/ 2 октомври 2013 г.

⁴³ www.strategy.bg

звено да извършва тези анализи. Със сигурност този анализ не би следвало да се предоставя на частния сектор. С оглед на установените в страната традиции това би могло да бъде Съветът по законодателство към НС. Що се отнася до оценката на въздействие на законодателството по отношение на регулациите на местно ниво, следва да се обърне внимание, че още с приемането на Закона за ограничаване на административната тежест и административния контрол се върви към ограничаване възможността на местните администрации да създават нормативна уредба, установяваща с подзаконови актове административни тежести и административен контрол.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Видно от всички изложени документи, както на ниво Европейски съюз, така и на национално ниво, съществува ясно заявена политическа, законодателна и административна нагласа за реално намаляване на административната тежест. Въпросът (странно е, че вместо заключение се завършва с въпрос, но отговорът му би могъл да даде отговор за мястото на администрацията в бъдеще), който събужда най-голямото любопитство на изследователя, е как е допуснато такова разрастване на бюрокрацията, такова безконтролно нейно участие в определянето на правила и налагане на задължения, който след десетгодишни усилия да отчете намаляване с 33%. Създава се усещане, че ролята на администрацията брутално се е променила от идеята за "администриране", за "служене", в дейност, обслужваща политическия процес, а в определени етапи – в част от административно-политическа манифактура за производство на нискокачествено и очевидно – вредящо законодателство.

В законодателния процес се утвърждава тенденция на уеднаквяване на подходите при регулиране на политиките с подходите при регулиране на законодателството. Има неразбиране на

изискванията за строеж и структура на нормативните актове и за прийомите на юридическата техника, които съществено се различават от подходите при подготовка, реализиране и оценка на политики. В България е забравена позитивната и професионална практика председателите на Върховния съд и главният прокурор да представят годишен доклад пред парламента за въздействието на нормативните актове. Като се добави, че не всички административни дела са подсъдни на Върховен административен съд, а се решават окончателно от съответния административен съд (което води до разнородна съдебна практика по тези дела), трудно може да се очаква получаването на обективна оценка за въздействието на законодателството по отношение на регулациите и административния товар.

Множеството регулаторни режими и практики в България са лесно обясними – липсата десетилетия наред на пазарни механизми за осъществяване на стопанска дейност и наличие на административни способности за управление на регулиран и контролиран пазар. Тези похвати продължиха да се прилагат и след 89-та година – както по инерция, така и като възможност за регулиране разпределянето на капитала. Странична, но тежка последица от тази регулация е втвърдяването на тенденцията за все по-често засекретяване на информация – от една страна, и negliжиране на личните данни – от друга. Жестоката равносметка е, че регулациите допринесоха в значителна степен за ограничаване правото на частна инициатива като възможност изобщо, както и на правото на неприкосновеност на личния живот.

В правенето на подробни изчисления кое колко струва сме изправени пред риска не само да живеем в законодателна инфлация, но администрацията да знае цената на всичко, но да не може да се ориентира и да открие ценното (стойност срещу стойностно). Държавната администрация не реализира печалба. Нейното призвание е да защитава *балансирания* обществен интерес.

БИБЛИОГРАФИЯ

Литературни източници

1. Балтаджиева, Р., Ив. Тодоров. Взаимодействие между европейското и българското административно право, изд. "Сиела", С., 2008 г.
2. Караджова, М. Влияние на културната и обществената среда върху българската правна система, Годишник на Департамент „Публична администрация“ на НБУ, том 5, 2010 г.
3. Колев, Т. Теория на нормотворческата дейност – ролята на нетипичния законодател, УИ "Св. Кл. Охридски", С., 2006 г.
4. Милкова, Д. Юридическа техника. С., 2002 г.
5. Михайлова, М. Теория на правото, изд. "Фенея", С., 2002 г.
6. Неновски, Н. Право и ценности, изд. БАН, С., 1983 г.
7. Спенсър, Х. Човекът срещу държавата", С. 1999 г.
8. Спасов, Б. Съставяне на правни нормативни актове, С., 1995 г.
9. Ташев, Р. Теория за правната система, изд. "Сиби", С., 2007 г.

Нормативни актове

1. Решение № 6 на Конституционния съд., обн. ДВ, бр. 50/2014 г.
2. Решение №14 на Конституционния съд, обн. ДВ бр. 93/ 1992 г.
3. Договор за функциониране на Европейския съюз
4. Административнопроцесуален кодекс
5. Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност
6. Закон за нормативните актове
7. Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове
8. Решение на Народното събрание от 26 май 2009 г. по доклада на Временната анкетна комисия за установяване на актове и действия, с които е увредена собствеността и начинът на ползване на имоти в студентски град в София

Официални документи, изследвания и анализи

1. Втори стратегически преглед на програмата за по-добро регулиране в ЕС - COM (2008)33; COM (2008)35;
2. Двадесет и девети годишен доклад относно контрола върху прилагане правото на ЕС (2011)
3. Междуинституционално споразумение за подобряване на законодателството между Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия (2003)
4. Намаляване на административната тежест в Европейския съюз
Доклад за напредъка от 2007 г. и перспектива за 2008 г.
5. Наръчник за прилагане мониторинг и оценка на политики и законодателство в България – ФАР – 0103.01
6. Програма за по-добро регулиране 2008 – 2010 (МС – Протокол № 16.49/ 2008)
7. Разумно регулиране в ЕС – COM (2010)543
8. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството – Решение на МС № 549/ 25.07. 2014 г.
9. Ръководство за обществени консултации в България – ФАР – 0103.01
10. Ръководство за оценка на въздействието в България – ФАР – 0103.01
11. Ръководство за стратегическо планиране – ФАР – 0103.01
12. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Разумно регулиране в ЕС” INT/ 544 – 15 юни 2011 г.
13. Трети доклад за напредъка в изпълнението на стратегията за опростяване на регулаторната среда – ЕК, COM (2009)17/ 28.01.2009г.
14. Assessing the Costs and Benefits of Regulation – Study for the European Commission, Secretariat General, Final Report, Brussels 2013
15. Better Regulation Guidelines – EU Commission, 19.05.2015

16. Cutting the Red Tape in Europe – Legacy and Outlook, High Level Group on Administrative Burdens, Brussels, 24 July 2014

17. Impact Assessment Board Report for 2011 SEC (2012)101/01.02.2012 r.

18. Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment

19. Brussels, 25.10.2005, COM(2005) COMMUNICATION OF THE COMMISSION, TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment