

# 2023

Образецът е одобрен от  
Съвета за административната  
реформа  
на 28 януари 2021 г.

## Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

## Съдържание:

|                                                                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Съдържание:                                                                                                                                                                        | 2  |
| I. Резюме                                                                                                                                                                          | 6  |
| II. Основна част на доклада                                                                                                                                                        | 7  |
| II. 1. Увод                                                                                                                                                                        | 7  |
| II. 2. Цели                                                                                                                                                                        | 8  |
| II. 3. Обхват и структура на оценката                                                                                                                                              | 10 |
| Изменение 1. „Новият Закон за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г.“                                                                                                   | 13 |
| II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт                                                                                                | 13 |
| Изменение 2. „Изменения и допълнения в Закона за физическото възпитание и спорта от м. август 2019 и м. октомври 2020 г.“                                                          | 26 |
| II.3.2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт                                                                                                | 26 |
| Изменение 3. „Изменения и допълнения на Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2021 г.“                                                                               | 31 |
| II.3.3. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт                                                                                                | 31 |
| II.3.4. Хронологичен аналитичен преглед на уредбата на обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност | 35 |
| II.3.5. Критерии за оценка                                                                                                                                                         | 43 |
| II.3.6. Въпроси за оценка                                                                                                                                                          | 46 |
| II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни                                                                                                                                       | 47 |
| II.4.1. Заинтересовани страни                                                                                                                                                      | 47 |
| II.4.2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни                                                                                                     | 48 |
| II.4. 3. Събрани данни                                                                                                                                                             | 60 |
| II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията                                                                                                                              | 60 |
| II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи                                                                                                                            | 74 |
| Изменение 1. „Новият Закон за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г.“                                                                                                   | 74 |
| Изменение 2. „Изменения и допълнения в Закона за физическото възпитание и спорта от м. август 2019 и м. октомври 2020 г.“                                                          | 75 |
| Изменение 3. „Изменения и допълнения на Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2021 г.“                                                                               | 75 |

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| II. 7. Препоръки и заключения .....                                                             | 76 |
| II. 8. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка                          | 87 |
| II. 9. Препоръки за последващи действия съгласно член 186 от Закона за нормативните актове..... | 87 |
| II. 10. Източници .....                                                                         | 88 |
| III. Приложения .....                                                                           | 89 |



## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 41 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

### Списък на използваните съкращения

| Съкращение | Пълно наименование                                                          |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| АПК        | Административнопроцесуален кодекс                                           |
| ВАС        | Върховен административен съд                                                |
| ДВ         | Държавен вестник                                                            |
| ЕС         | Европейски съюз                                                             |
| ЗИД        | Закон за изменение и допълнение                                             |
| ЗНА        | Закон за нормативните актове                                                |
| ЗФВС       | Закон за физическото възпитание и спорта                                    |
| ЗЮЛНЦ      | Закон за юридическите лица с нестопанска цел                                |
| ММС        | Министерство на младежта и спорта                                           |
| МС         | Министерски съвет                                                           |
| НОМИОВ     | Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието |
| НС         | Народно събрание                                                            |
| ОВ         | Оценка на въздействието                                                     |
| ОК         | Обществена консултация                                                      |

### Списък на фигурите

| Фигура<br>№ | Заглавие/описание на фигурата                                                                                                                   |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1           | Кое, според Вас, представлява проблем в уредбата на членството на спортните клубове във федерации по Закона за физическото възпитание и спорта? |
| 2           | До каква степен забраната за членство на спортен клуб по вид спорт в многоспортова федерация пречи на развитието на спорта у нас?               |
| 3           | Кое, според Вас, представлява проблем в уредбата на лицензирането на спортните федерации по ЗФВС?                                               |
| 4           | Според Вас, какво е необходимо да се промени в ЗФВС, за да бъдат преодолените проблемите, свързани с лицензирането на спортни федерации?        |
| 5           | Как оценявате значимостта на проблемите при регулирането на управлението на спортните обекти по ЗФВС?                                           |

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

|   |                                                                                                                                                                                |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6 | Какво, според Вас, възпрепятства кандидатстването за дългосрочно наемане (над 10 години) и за определяне за концесионер на спортни обекти – държавна или общинска собственост? |
| 7 | Според Вас, кои са най-важните промени, които трябва да се направят в ЗФВС, за да се подобри контрола по неговото спазване?                                                    |
| 8 | Според Вас, съществуват ли и други значими проблеми, извън горните, които налагат промени в действащата уредба на ЗФВС?                                                        |

### Списък на таблиците

| Таблица<br>№ | Заглавие/описание на таблицата                 |
|--------------|------------------------------------------------|
| 1            | Мултикритериен анализ по специфичните критерии |
| 2            | Мултикритериен анализ по общите критерии       |

**\*** Този образец на доклад за последваща оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити.

**\*\*** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ последващата оценка на въздействието, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка, като се съобрази с изискването на минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ.

**\*\*\*** Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

## I. Резюме

*Съдържанието и структурата на резюмето се определя от екипа, извършващ последващата оценка на въздействието, като се вземат предвид изследваните проблеми, акцентите и основните изводи от оценката.*

Последващата (ex post) оценка на въздействието представлява основано на доказателствата аналитично изпитание, което позволява да се прецени степента, в която дадена намеса за организиране на определени обществени отношения е била пълноценна, релевантна от гледна точка на нейните цели и разрешаваните проблеми и съвместима с останалите политики и законодателство. Тя позволява извършването на критичен преглед относно това дали определени властнически действия по публично регулиране в дадена област от обществения живот, включително такива чрез право, са били подходящи за осъществяване на поставените цели и дали постигат желаните промени за държавата и обществото като цяло.

С приемането на Закона за физическото възпитание и спорта през 2019 г. се поставя началото на съвременната уредба на обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в Република България. Чрез него тези отношения са разгледани като включени в една обща система, чието развитие и управление е поставено в центъра на законовото регулиране. В този смисъл ЗФВС може да бъде разглеждан и като секторен закон, защото неговите цели са да осигури организацията и създаде условия за развитие на системата на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, да гарантира възможност за развитие на спортния потенциал на нацията чрез създаване на условия за практикуване на спорт за високи постижения и да насърчава инвестициите за изграждането и управлението на спортните обекти и използването им в обществен интерес.

Настоящата последваща ОВ е първият предприет от българската държава, в лицето на Министерството на младежта и спорта, опит за провеждане на задълбочен и базиран на данни и доказателства ретроспективен анализ на резултатите от прилагането на ЗФВС в България за последния 5-годишен срок след началото на регулаторната реформа у нас от 2016 г. Нейната цел е не просто да анализира основните въздействия, породени от прилагането на закона от 2019 г. до днес, а въведеното от него регулиране да бъде разгледано и оценено като една цялостна публична (държавна) политика, която има своите стратегически, политически (policy), регулаторни и други основи.

## II. Основна част на доклада

*NB! Минималното съдържание на основната част на доклада на последващата оценка на въздействието е нормативно установено (чл. 41 от НОМИОВ) с цел установяване на единен подход при структурирането на последващите оценки на въздействието, извършвани от администрацията.*

### II. 1. Увод

*Посочват се причините за извършването на последващата оценка на въздействието, периодът на извършване на оценката, екипът на оценката и неговото сформирание, използваните източници на данни, бележки, уточнения, таблици и фигури и т.н.*

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 г. При нейното изготвяне е приложена приетата от МС в края на 2020 г. методологическа рамка за извършване на последваща оценка на въздействието, относима към последващите оценявания, изготвяни в рамките на изпълнителната власт.

Методологията е основана на следните нормативни актове и стратегически документи:

1. Закона за нормативните актове<sup>1</sup>;
2. Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието<sup>2</sup>;
3. Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието на Министерски съвет от 2020 г.<sup>3</sup>;
4. Насоките за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2021 година<sup>4</sup>;
5. Инструментариума към Насоките за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2021 година<sup>5</sup>;
6. Насоките за оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант и други.

---

<sup>1</sup> Обн. ДВ бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г., посл. изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

<sup>2</sup> Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 18.11.2016 г., изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

<sup>3</sup> Прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

<sup>4</sup> SWD(2021) 305 „Better Regulation Guidelines“.

<sup>5</sup> SWD(2021) „Better Regulation Toolbox“.

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

Последващата оценка на въздействието е изготвена от експерти от администрацията на Министерството на младежта и спорта.

### II. 2. Цели

*Посочват се целите, които са поставени пред последващата оценка на въздействието. Теорията определя четири основни цели, с които се характеризира последващата оценка на въздействието:*

- ✓ *подобряване формулирането на политики (изработване на нормативни актове)*
  - ✓ *подобряване на прилагането на нормативния акт*
  - ✓ *отчетност от прилагането на нормативния акт*
  - ✓ *извличане на изводи от прилагането на нормативния акт*
- (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 10)*

#### II.2.1. Общи цели

Общите цели на настоящата последваща оценка на въздействието са типичните за всяко съвременно последващо оценяване: да се анализират резултатите от прилагането на конкретна публична политика или мерки за регулиране, отнасящи се до уредбата на определени обществени отношения и да се установи степента, в която те са постигнали поставените пред тях цел и преследваните резултати. В конкретния случай последващата оценка е изцяло ориентирана към подпомагане на вземането на бъдещи решения по регулиране, като тя се стреми да допринесе за обективно, прозрачно и пълноценно стратегическо планиране и бъдещо разработване на качествени публични политики и законодателство.

От месец ноември 2016 г. в България действа първата приета в новата ни история законова и подзаконова уредба на оценката на въздействието на законодателството. От края на 2020 г. и началото на 2021 г. е в сила изцяло нова методологическа и правна рамка за извършването на последваща оценка на въздействието. Първият елемент от нея е новото, първо за България, Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с решение на МС от 3 декември 2020 г. Вторият елемент включва измененията и допълненията в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, които са в сила от 1 януари 2021 г. Те представляват стъпка напред в осъвременяването и усъвършенстването на националния комплекс от норми и правила, касаещи последващата оценка на въздействието и интегрираните в тях обществени консултации, които са основните институти, на базата на които е изградена и се развива регулаторната реформа у нас.

Настоящото последващо оценяване е напълно съобразено с всички елементи и аспекти на описаната правна и методологическа национална рамка и отговаря на всички актуални формални и материални изисквания и



## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

насоки спрямо последващите оценки на въздействието, действащи към момента на нейното извършване.

### II.2.2. Конкретни цели

#### ***Цел 1: Установяване по безспорен начин на постигането на целите и ефективността на Закона за физическото възпитание и спорта***

Последващата ОВ е насочена към установяване, въз основа на безспорни факти, на реалния напредък на публичната политика и на въведените и действащи мерки за регулиране в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, чрез съпоставяне на констатираните ефекти с първоначалните очаквания на заинтересованите страни. В конкретния случай установяването на напредъка означава измерване на ефективността, ефикасността и постигането на целите на оценяваните мерки за регулиране.

#### ***Цел 2: Извършване на обоснована преценка относно устойчивостта и полезността на регулирането, въведено със Закона за физическото възпитание и спорта***

Последващото оценяване преследва извършване, на базирана на надеждни и достоверни данни, преценка на текущото представяне на въведената уредба и организация на обществените отношения, обект на регулиране от ЗФВС, и отстраняване на евентуални констатирани проблеми при осъществяването на избория от него подход на уредба или при приложението на конкретна правна норма, правен институт или комплекс от нормативни промени, въведени от него.

#### ***Цел 3: Изграждане на ясна представа относно релевантността и съгласуваността на Закона за физическото възпитание и спорта***

Последващото оценяване позволява да се направят изводи дали извършената публична намеса чрез ЗФВС в обществените отношения продължава да е оправдана, или не. То е призвано да създаде комуникационен порт за включване в целия процес на проследяване и анализ на разглежданите мерки за регулиране на техните адресати, заинтересованите страни и широката общественост чрез получаването на обратна връзка от тях. То приключва с извлечени от обективни доказателства изводи, които информират вземането на бъдещи решения по приемане на публични политики или мерки за регулиране, попадащи в същата сфера на действие.

## II. 3. Обхват и структура на оценката

*\* Определянето на обхвата на последващото оценяване изисква посочване на „обекта“ на оценката – целият нормативен акт, действащ към момента на извършване на оценката; част от нормативния акт; отделна негова разпоредба; конкретно изменение на нормативния акт през времето; период на действие на акта, негова част или изменение; териториален обхват на действие на акта, негова част или изменение и т.н.*

*\*\* Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.*

*\*\*\* В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н., посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.*

### 1. Обхват на последващата оценка на въздействието

Последващата ОВ извършва проследяване на съществувалия контекст към момента на приемането на разглежданите мерки за регулиране, които в случая представляват изцяло новия ЗФВС в сила от началото на 2019 г. и отделните изменения и допълнения в него, приети през оценявания период. По този начин се постига установяване на т.нар. първоначална ситуация. При нея се определя какво е било първичното състояние на регулираните обществени отношения и средата, в която те са се развивали, какво е била същността на отделните мерки за регулиране, какви са били техните цели и как те са били приложени на практика.

Анализът продължава с цялостна преценка на това как избраният вариант на намеса е работил на практика, като по този начин се гарантира, че провежданото оценяване е конкретно, съсредоточено и се намира близо до проблемите на заинтересованите страни. Така се достига до изясняване на т.нар. текущо положение. В края на процеса по последващо оценяване първоначалната ситуация се сравнява с установеното текущо положение. Това е актуалният статус на разглежданите обществени отношения, участниците в тях, широкият кръг заинтересовани страни и заобикалящата ги среда към момента на оценяването.

Цялата описана аналитико-практическа дейност включва използването на безспорни от гледна точка на теорията и утвърдени в практиката показатели и критерии за оценка. От тази гледна точка от изключително значение за постигане на целите на настоящото последващо оценяване е правилното определяне на неговия обхват. Това, на първо място, означава точно очертаване на границите на сферата на действие, в която попадат оценяваните мерки за регулиране, последвано от ясното концентриране върху съответната съвкупност от такива интервенции, които да бъдат поставени в центъра на оценяването като негов основен обект. На следващо място, точното

дефиниране на обхвата на оценката изисква да бъдат ясно установени нуждите на администрацията, която инициира нейното извършване, въз основа на което да бъде направен изборът между двете алтернативи: да бъдат разглеждани ефектите от отделните регулаторни интервенции, въведени в рамките на определения времеви период или същите да бъдат оценени като част от една обща, национална политика със собствени принципи, цели и преследвани резултати.

Изводът, който може да бъде направен, тълкувайки задачата, е, че чрез последващата оценка се преследва да се установи по обективно обоснован начин:

1. Съществуват ли проблеми с уредбата на членството на спортните клубове във федерации по действащия ЗФВС и ако да, кои са най-значимите от тях?

2. Има ли проблеми с уредбата на лицензирането на спортните федерации по ЗФВС и ако да, как те биха могли да бъдат преодолені?

3. Кои са ключовите проблеми при регулирането на управлението на спортните обекти по ЗФВС?

4. С какви по-важни промени в ЗФВС може да се подобри контролът по неговото спазване?

5. Съществуват ли и други значими проблеми в същата област, които налагат промени в ЗФВС?

Всичко това е причината изборият от екипа по последваща оценка подход да е следният: отделните законови промени се разглеждат като един общ пакет от мерки, призвани да насърчат развитието и да подобрят управлението на системата на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в България. По този начин се прави опит развитието на правната уредба през годините да бъде представено като една цялостна публична политика, включваща различни по своя характер градивни елементи, следваща своята логика и принципи, водещи до предприемането на конкретни действия и стъпки за регулиране, имаща своите стратегически, концептуални, регулаторни и други основи.

В нововъведения образец на доклад за последваща ОВ МС е посочил, че същият е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити, като с него се преследва унифициране на подходите по оформяне на докладите. Самият формуляр допуска експертите, които извършват последващата ОВ, свободно да видоизменят и допълват включените реквизити, според спецификата на извършваната оценка, като се съобразяват с изискването за минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ. Спазвайки изцяло изискванията на Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието, екипът, изготвил настоящата последваща ОВ, се е възползвал от дадената възможност и в някои

части е видоизменил и допълнил образеца на доклад, съобразно особеностите на самата оценка.

## **2. Структура на последващата оценка на въздействието**

### **2.1. Законът за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 година**

Уреждайки отношенията, свързани с физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в България като интегрирани в една обща динамична система, ЗФВС посочва и принципите, върху които се осъществява развитието и управлението на тази система. По-важните от тях са публичността, прозрачността и защитата на обществения интерес, взаимодействието между държавните и местните органи и спортните организации, свободния избор на средства и форми на занимания с физическа активност, спорт и спортно-туристическа дейност, равните възможности за достъп до занимания с физическа активност, спорт и спортно-туристическа дейност и т.н. Законът определя и ключовите функции, които изпълняват физическата активност, физическото възпитание, спортът и спортно-туристическата дейност, които са: образователни, здравни, социални, културни и възстановителни, както и дефинира основните направления, в които се осъществяват държавната и общинските политики в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност.

### **2.2. Хронологичен аналитичен преглед на регулирането на обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност**

Основната задача на тази част от последващата оценка е провеждането на хронологично проследяване на различните етапи и насоки в развитието на правната уредба на отношенията в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност. По този начин е направен опит динамиката в правното регулиране през годините да бъде представена като една цялостна публична политика, включваща различни по своя характер стълбове, следваща собствена логика и принципи, водещи до предприемането на конкретни мерки за регулиране (интервенции), имаща своите стратегически, политически (policy), регулаторни и други основи.

Целта тук е, чрез метода на ретроспективния анализ, последващата оценка да се върне към първоначалните основи на политиката за регулиране на разглежданите обществени отношения, да се провери дали идеите, които са били основополагащи при приемането на изцяло новия ЗФВС, в сила от 2019 г., и последвалите значими промени в него, са релевантни и актуални днес, да се установи дали целите, които са били поставени за постигане от въведената правна уредба и последвалите нормативни промени са били постигнати и в каква степен. Крайният целен резултат тук е да се стигне до заключение дали

е необходимо преразглеждане, ревизия или цялостна промяна на концепцията, стояща в основите на българската правна уредба на отношенията в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност през последните 5 години.

Този избран подход е в пълно съответствие с принципа „първо оценявай“<sup>6</sup>, възприет от Европейската комисия, който в еднаква степен важи и за България. Според него, обратно на логиката на хронологията, последващата ОВ предхожда предварителната. Действията по последващо оценяване следва да се осъществяват преди да се пристъпи към извършването на предварителна ОВ и разработването на следващи нормативни изменения. Това гарантира, че евентуални бъдещи нови решения за приемане или промяна на публични политики или мерки за регулиране в достатъчна степен вземат предвид изминатия до момента път и ефектите от предходно предприети подобни действия.

По този начин последващото оценяване реализира своите ефекти и като способ за организационно учене. То идентифицира не само областите за усъвършенстване, но и допринася за извличането на поуки чрез т.нар. подход на „научените уроци“<sup>7</sup>, като насърчава споделянето на добри или лоши практики, ефекти и постижения. Резултатите от оценяването могат да бъдат ползвани, за да се подобри качеството на действащи и бъдещи публични политики и нормативни промени. Оценяването, също така, дава възможност за установяването на „непредвидени“ или „неочаквани“ ефекти от предприетите действия.

**Изменение 1. „Новият Закон за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г.“**

**II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт**

*Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия - косвени ефекти. При изследването на причините за приемането на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред. При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:*

---

<sup>6</sup> От англ. 'Evaluate first!'

<sup>7</sup> От англ. 'Lessons learned'.

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

- ✓ *вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;*
- ✓ *вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;*
- ✓ *изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;*
- ✓ *изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.*

### ***A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт***

*Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.*

Според мотивите към проекта на изцяло нов Закон за физическото възпитание и спорта, чието разработване започва още преди 2016 г., анализът на действащата нормативна уредба, регулираща обществените отношения в сферата на физическото възпитание и спорта, извършен от Министерството на младежта и спорта, е показал, че са необходими многобройни и съществени промени. Пояснено е, че приемането на нов закон, който да замени действащия Закон за физическото възпитание и спорта, е свързано с изпълнение на цел 215 от приоритет 60 Законодателни промени, регламентиращи цялостната реформа на българския спорт от Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.

В цялостната предварителна оценка на въздействието към законопроекта е подчертано, че многократните недобре съгласувани помежду си изменения в закона са довели до противоречиви разпоредби и нарушения в систематизацията и структурирането на регулираната материя. Необходима е систематизация и кодификация на първичната правна уредба на основни институти в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, както и синхронизиране с други действащи актове като Закона за предучилищното и училищното образование, Световния антидопингов кодекс, правилата за държавните помощи на Европейския съюз и др.

Идентифицирани са нормативни празноти в определени области на регулация като липса на правила при предоставянето на спортни услуги на гражданите за осигуряване на безопасни условия за практикуване на физическа активност и спорт, липса на принудителни административни мерки като средство за ефективен контрол върху изпълнението на закона, липса на нормативна база, която да осигурява спазването на правилата за държавните помощи и други.



## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

За целите на настоящата последваща оценка конкретните проблеми, довели до предлагането и приемането на закона са представени в няколко основни групи.

**Проблеми група 1: Общи проблеми**, които са фундаментални и в които попадат такива от стратегическо, политическо (policy), регулаторно или друго естество.

Общите проблеми са предимно от *регулаторно естество* и включват:

1. наличието на противоречиви разпоредби на действащия закон, породени от множество недобре съгласувани помежду си изменения и допълнения;
2. нормативни празноти в уредбата на важни институти;
3. противоречия с разпоредби на подзаконови нормативни актове;
4. липса на съгласуваност с актуалните изменения на нормативните актове, регулиращи дейността на администрацията;
4. липса на гаранции за осъществяването на държавната политика в областта на спорта;
5. недобра систематизация и структуриране на действащия закон;
6. неточни дефиниции, затрудняващи тълкуването и прилагането;
7. необходимост от привеждането на законодателната уредба в съответствие с развиващите се обществени отношения, които са предмет на регламентация.

С тази група проблеми е обоснована необходимостта от приемането не на изменения и допълнения към действащия ЗФВС, а на изцяло нов законодателен акт. В нея попадат и недостатъците, свързани с постигането на по-високо ниво на вътрешно съответствие на действащото законодателство, от една страна и на външно съответствие на националното с международното законодателство в тази област, което представляват проблеми едновременно от политическо (policy) и регулаторно естество. За тяхното разрешаване като изцяло нов момент са регламентирани принципите на развитие и управление на уредената от закона система на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, които са: законност, защита на обществения интерес, публичност и прозрачност, пропорционалност, координация, отговорност, равни възможности и други.

**Проблеми група 2: Уредба на спортните организации.** Установена е необходимост от систематизиране и кодифициране на правната уредба на спортните организации, спорта за високи постижения и медицинския контрол и медицинско осигуряване, която при действието на старата уредба е разпръсната в различни по степен нормативни актове. Нужно е приемането на законодателство, което да осигури укрепване на капацитета на спортните организации. Съществува проблем и във връзка с липсата на хармонизация между действащата национална правна уредба на антидопинговия контрол с актуалните разпоредби на Световния антидопингов кодекс, като се налага освен цялостно нейно привеждане в съответствие, и прецизиране на кръга от

лицата, които са адресати на задължението за спазване на процедурите за допингов контрол. Налага се и синхронизиране на уредбата на финансовото подпомагане с публични средства с правилата за държавни помощи в Европейския съюз.

**Проблеми група 3: Лицензиране на спортните организации.** Към момента на предлагане на новия ЗФВС, у нас действат над 100 спортни федерации с валидна спортна лицензия, издадена от министъра на младежта и спорта. Законът изисква подновяването на спортната лицензия да се извършва на всеки четири години. За целта нарочна комисия в ММС извършва атестация на лицензираните спортни федерации по тяхно заявление. Едновременно с това законът предвижда, че специален Инспекторат в ММС осъществява надзор на дейността на спортните организации въз основа на утвърден годишен план или при възникнала необходимост от извънредни проверки при постъпване на сигнали. Установено е, че проверките на Инспектората и на комисията по лицензиране и атестиране на спортните федерации се покриват в определени аспекти, като и в двата случая се проверяват спазването на законовите изисквания при осъществяване на дейността на федерациите, както и изпълнението на финансовите задължения към ММС във връзка със сключени договори за финансово подпомагане между федерациите и министерството. Освен това, анализът е показал, че при постигнатата честота на проверките на Инспектората и комисията по лицензиране и атестиране съществува възможност някои федерации да останат извън обхвата на надзора от ММС за период от 4 години, което е времето между две задължителни атестации за подновяване на лиценза, докато други за същия период да бъдат обект на две или повече проверки, което води до непропорционалност и небалансираност в контрола върху федерациите.

**Проблеми група 4: Управление на спортните обекти.** С проекта на нов ЗФВС са адресирани нуждите от осъвременяване и усъвършенстване на правната уредба на отношенията, свързани със стопанисването, използването и поддържането на спортни обекти по начин, който да създаде условия за ефективното използване и качествено обновяване на съществуващите спортни бази, привличането на по-сериозни инвестиции за изграждането на нови спортни бази, като същевременно се гарантират публичният или общественият интерес при предоставянето на имот - държавна или общинска собственост.

**Проблеми група 5: Контрол по спазване на закона.** В стария ЗФВС не е предвидена възможност за налагането на принудителни административни мерки. Това ограничава възможностите за въздействие при осъществяване на контрол за спазване на закона. Друг дефицит е свързан с необходимостта от актуализиране и прецизиране на глобите и имуществените санкции, специално в хипотезите на нарушения на антидопинговите правила, при извършване на дейност от федерация, която не е лицензирана или от спортен клуб, който не е вписан в регистъра на ММС.



**Проблеми група 6: Други проблеми.** В тази група попадат всякакви други проблеми, необхванати по-горе.

1. Необходимост от усъвършенстване, облекчаване и отпадане на регулаторни режими, каквито са тези, свързани с подновяването на лицензиите на федерациите на 4 години, вписването в регистъра на спортно-педагогическите кадри, изискванията спрямо лицата, предоставящи спортни услуги и изискванията по стария ЗФВС при оценката на спортните обекти и годността им за ползване.

2. Наличие на противоречива, непоследователна и несистематизирана уредба в областта на спорта за високи постижения.

3. Нужда от въвеждане на съвременна правна регламентация на допинговия контрол и борбата срещу употребата на допинг в спорта.

4. Необходимост от кодифициране и систематизиране на уредбата относно медицинския контрол и медицинското осигуряване в областта на спорта.

5. Нужда от подобряване на законовата уредба, касаеща подготовката на кадри.

***A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт;  
Използваните ресурси:***

*Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.*

Липсват данни въвеждането на изцяло новия ЗФВС през 2019 г. да е свързано с използването на допълнителни финансови или човешки ресурси. Подобряването на механизмите за финансирането и финансовото подпомагане във връзка с изпълнението на държавната политика в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност води до повишаване на ефективността на тази политика без това да има преки или косвени последици върху държавния бюджет. Законът води и до повишаване на финансовата дисциплина в публичния сектор в резултат на регулирането на финансовото подпомагане по реда на закона в съответствие с правилата за държавните помощи на ЕС.

Въведените със закона отпадане на разрешаването от министъра на младежта и спорта на използването на спортния обект за провеждане на спортни прояви и безсрочното действие на спортните лицензи на спортните организации водят директно до намаляване на съществуващата преди това административна и регулаторна тежест.

***Постигнати резултати:***

*Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.*

**1. Относно общите проблеми**

Освен, че урежда обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в Република България като интегрирани в една обща система със собствени принципи, функции и цели за развитие, ЗФВС, в сила от 2019 г., ясно регламентира органите за управление в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност и изброява техните конкретни задължения и ангажименти. Законът съдържа осъвременена уредба на различните аспекти на държавната политика в областта на спорт за всички, включително спортно-туристическата дейност, физическата активност, физическото възпитание и спорта в средните и висшите училища, във въоръжените сили, Министерството на вътрешните работи и в Националната служба за охрана.

**2. По отношение на уредбата на спортните организации**

Новият ЗФВС от 2019 г. систематизира и кодифицира правната уредба на спортните организации, като регламентира видовете спортни организации: спортни клубове, спортни федерации и национални организации по глава четвърта, раздел II и III от закона. За първи път се създава възможност спортен клуб да бъде регистриран и като всякакъв вид капиталово търговско дружество, като законът запазва старото правило, че финансиране с публични средства могат да получават само спортните клубове, регистрирани като юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност. Такова може да бъде получавано единствено за дейности, с които се осъществява държавната политика в областта на спорта на юридически лица с нестопанска цел – лицензирани спортни федерации, спортните клубове – техни членове и националните организации по глава четвърта, раздел II и III. Финансирането се предоставя за дейности, които са в обхвата на възложените им от държавата дейности по осъществяване на държавната политика в двете области: спорт за всички и спорт за високи постижения.

Спортните клубове, според новия закон, са два вида: такива за развитието на един и сходни видове спорт или многоспортови по обединяващ принцип. Въведено е законово ограничение спортните клубове да могат да членуват само в една спортна федерация. Предвидено е и ново задължение клубовете да имат наети тренъорски кадри, което е изискване за вписването им в Регистрите по чл. 9, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗФВС. Изрично е уредена възможността за създаване на студентски спортни клубове, които могат да се подпомагат финансово от висше училище и от Министерството на образованието и науката. Спортните федерации също са два вида: федерация по един и сходни

видове спорт или многоспортова федерация за развитие на повече от един спорт по един обединяващ принцип.

### **3. Относно лицензирането на спортните организации**

Новата уредба на спортните федерации замества срочния спортен лиценз, издаван от министъра на младежта и спорта, с безсрочен, с което се счита, че се постига сериозно намаляване на административната и регулаторна тежест за адресатите на закона, като на практика отпада задължението за лицензираните спортни федерации да подават съответния набор от документи в ММС на всеки 4 години. Така възприетият нов законодателен подход изхожда от разбирането, че с издаването на спортния лиценз държавата извършва акт на делегиране на правомощия по осъществяване на държавната политика в областта на конкретен вид спорт в полза на спортните федерации. От тази гледна точка, с получаването на спортния лиценз федерацията придобива права по координиране и контрол на процесите, свързани с развитието, практикуването и администрирането на съответния вид спорт на национално ниво. В тази връзка, всяка лицензирана спортна федерация е оправомощена да приема свои правила за регулирането на вида спорт на национално ниво, включително правила за провеждане на състезанията от държавния спортен календар, за реда за картотекиране на спортистите и други. В закона изрично са изброени и актовете, които дадена спортна федерация може да приема в изпълнение на задължението си да администрира съответния вид спорт, както и реда за тяхното оповестяване. Логиката на новата законова уредба е, че делегирането на функции по администриране, координация и контрол върху дадения вид спорт на територията на Република България означава, че по един или сходни видове спорт може да бъде лицензирана само една федерация.

Със закона са изяснени и детайлизирани и процедурите по издаване, отказ, отнемане и прекратяване на спортен лиценз, като изчерпателно са посочени изискванията, на които федерациите трябва да отговарят, както и необходимите документи за издаване на лиценза. Така въведеното цялостно прецизиране на съществуващия лицензионен режим включва и извършването на засилен последващ контрол спрямо федерациите, притежаващи лицензи. Ако дадена федерация престане да отговаря на изискванията, при които е получен лиценз, министърът на младежта и спорта го отнема. Предвидени са и други хипотези за отнемане на лиценз, каквито са неизпълнение на задължението за текущо представяне на информация, незаконосъобразно разходване на средства, предоставени по предвидения ред за финансово подпомагане, неизпълнение на програмата за развитие на спорта или на спортния календар.

Установеният недостатък, свързан с двойния контрол по изпълнение и при подновяване на лицензиите, е преодолян с новия закон като срокът на валидност на спортните лицензи е премахнат, което е компенсирано със

засилен последващ контрол спрямо федерациите, притежаващи лицензи, осъществяван въз основа на подобрена вътрешна координация и съгласуваност между звената и структурите на ММС, осъществяващи надзор над спортните федерации.

#### **4. По отношение на управлението на спортните обекти**

ЗФВС, в сила от 2019 г., отчита факта, че възвръщаемостта на инвестицията в спортни обекти е най-бавна. Поради това в него са предвидени два нови механизма за предоставяне на спортни обекти - държавна и общинска собственост: отдаване под наем и учредяване на ограничени вещни права - право на ползване и право на строеж. Отдаването под наем за срок до 10 години се подчинява на общите правила на Закона за държавната собственост и правилника за прилагането му, съответно на Закона за общинската собственост, като се предвижда в условията на търга или конкурса, а впоследствие – и в сключения договор, да залегне изискването кандидатите да представят нарочна програма за поддържане и управление на спортния обект.

Допуска се отдаване под наем за срок над 10 до 30 години само на спортен клуб, спортна федерация или обединен спортен клуб, които са регистрирани като юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност и са вписани в съответния регистър на ММС. Специфично задължение на наемателите е представянето и изпълнението на инвестиционна програма за ремонт, обновяване и реконструкция.

Безвъзмездно учредяване на ограничените вещни права върху публична държавна, съответно общинска собственост се допуска само по отношение на имоти, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности с национално, съответно общинско значение в областта на спорта, физическата активност и физическото възпитание. Не се предвижда публична собственост да се превръща в основен обект на стопанска дейност и източник на доходи, поради което кръгът на субектите, в чиято полза могат да се учредяват безвъзмездно правата, се ограничава до обединен спортен клуб, спортни клубове и спортни федерации, които са юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, вписани в съответния регистър на Министерството на младежта и спорта. За посочените субекти се допуска учредяване на правото за срок до 30 години. Във всички останали хипотези ограничените вещни права се учредяват само възмездно и само със срок до 10 години.

#### **5. Във връзка с контрол по спазване на закона**

Новият ЗФВС, в сила от 2019 г., компенсира съществувалия дотогава дефицит и предвижда широк спектър от принудителни административни мерки, като:

##### **5.1. даване на задължителни предписания;**

5.2. разпореждане на спортните федерации да приведат вътрешните си актове в съответствие с този закон;

5.3. спиране на финансовото подпомагане;

5.4. забрана за провеждането на спортни състезания и събития.

Същевременно новият закон запазва съществувалите преди административнонаказателни състави, като единствено са актуализирани размерите на глобите и имуществените санкции за някои нарушения, като тези на антидопинговите правила или извършване на дейност от нелицензирана федерация или от спортен клуб, който не е вписан в регистъра.

## **6. Относно другите идентифицирани проблеми**

6.1. С превръщането на спортните лицензи в безсрочни лицензи след влизането в сила на ЗФВС от 2019 г. отпадат изискванията за тяхното подновяване от федерациите на всеки 4 години.

6.2. Въвеждайки изискването за воденето на регистър на треньорските кадри, новият ЗФВС посочва изчерпателно лицата, които са спортно-педагогически кадри. Това са спортно-педагогическите специалисти и треньорските кадри.

6.3. Със закона са уредени по нов начин изисквания спрямо лицата, предоставящи спортни услуги, като те при осъществяване на дейността си са длъжни да осигурят и гарантират безопасни условия за практикуване на спорт, да информират гражданите и да организират медицинско осигуряване.

6.4. Самостоятелна глава от закона е посветена на спорта за високи постижения. Съществувалата преди новия закон уредба на основни правни институти като картотекиране на спортистите, правата на професионалните спортисти и спортистите аматьори, условията за отнемане и прекратяване на състезателни права, е прецизирана, изложена последователно и изведена изцяло на законово ниво.

6.5. Новият ЗФВС обособява в отделна глава и изцяло нова съвременна уредба на допинговия контрол и борбата срещу употребата на допинг в спорта. За целта е дадена легална дефиниция на понятието за „допинг“, като цялата национална правна уредба е съобразена със Световния антидопингов кодекс. Прецизиран е кръгът от лицата, които са адресати на задължението за спазване на процедурите за допингов контрол. Запазена е и съществувалата законова делегация за приемане от МС на наредба, с която се регламентират нарушенията на антидопинговите правила и наказанията за тях, условията и редът за провеждане на допинговия контрол и мерките за предотвратяване и борба срещу използването на допинг в спорта, с което се постига по-голяма гъвкавост на уредбата специално по отношение на съставите на нарушенията на антидопинговите правила и дисциплинарни наказания на спортистите, която позволява своевременна нейна адаптация към промените в международните изисквания.

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

6.6. По изцяло нов начин със ЗФВС от 2019 г. са уредени правилата относно медицинския контрол и медицинското осигуряване в областта на спорта. Изчерпателно са предвидени видовете медицински прегледи, които се включват в медицинския контрол на спортистите – начални, периодични, профилактични и предсъстезателни. Въведено е и задължително медицинско осигуряване на провеждането на спортни състезания и спортно-туристически прояви.

6.7. ЗФВС въвежда значителни промени и в правилата относно подготовката на спортно-педагогически кадри, които са разделени на спортно-педагогически специалисти и треньорски кадри. Според закона, от момента на вписване на едно лице във водения от ММС нов регистър на треньорските кадри, даденото лице придобива правоспособност. Създаването и поддържането на този регистър отговаря на нуждата да се осигури наличието на професионални качества на лицата, осъществяващи треньорски услуги, което от своя страна да гарантира безопасността и здравето на лицата, ползващи тези услуги, голяма част от които са деца и младежи.

### *Последици (преки ефекти):*

|                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Със ЗФВС, в сила от началото на 2019 г., са постигнати следните преки ефекти:

1. формулиране по нов начин на базисните принципи, въз основа на които се извършва управлението на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, като: законност, защита на обществения интерес, публичност и прозрачност, пропорционалност, координация, отговорност и равни възможности;

2. систематизиране и кодифициране на правната уредба на спортните организации, спорта за високи постижения и медицинския контрол и медицинско осигуряване;

3. синхронизиране и хармонизиране на правната уредба с други национални и международни нормативни актове като Закона за предучилищното и училищното образование, Световния антидопингов кодекс и правото на ЕС, в частност правилата за предоставяне на държавни помощи;

4. за пръв път е дефинирано легално понятието „спорт за всички“;

5. съществувалото преди понятие „социален туризъм“ е заменено със „спортно-туристическа дейност“ с цел разграничаване на предмета на регулиране от туризма, който е предмет на Закона за туризма;

6. законово определен е статутът на спортния съдия;

7. законът е въвел ново легално понятие „треньорски кадри“ с цел провеждане на разграничение между различните кадри в системата на образованието и тези в спорта;



8. законът предвижда мерки, които осигуряват укрепване на капацитета на спортните организации, като:

8.1. въвеждане на изискване спортните клубове да бъдат членове само на една спортна федерация, а също така да имат наети треньорски кадри като изискване за вписването им в регистъра на спортните организации;

8.2. спортните федерации да имат най-малко 7 клуба за членове със седалища в 3 административни области. Финансиране с публични средства могат да получават само федерации, които имат не по-малко от 15 члена;

8.3. регламентиране на статута и функциите на т. нар. „други организации“ в областта на спорта, каквито са: Българския олимпийски комитет, Националната паралимпийска организация, която е член на Международния паралимпийски комитет, Националната организация за спортно-туристическа дейност, Националната организация за университетски спорт и обединените спортни клубове;

9. уредена е нова правна възможност за създаване на професионални лиги, които могат да са помощни органи към спортните федерации или самостоятелни юридически лица, на които е делегирано управлението на определени първенства от държавния спортен календар;

10. създадена е възможност за учредяване на обединени спортни клубове, които са сдружения на поне три спортни клуба на територията на една административна област, създадени с цел ползване и управление на спортни обекти и съоръжения. Поради специфичната цел на учредяването им те не могат да развиват тренировъчна и състезателна дейност и да членуват в спортна федерация.

### ***Въздействия:***

|                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

С новия ЗФВС от 2019 г. е усъвършенствана цялостната уредба на обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в България, като те са уредени като част от една динамична система със собствени принципи и цели. Създадени са благоприятни условия за развитие на спортната база и използването ѝ за популяризирането и масовизирането на физическата активност и спорта, упражняван от гражданите в свободното им време, както и за подобряването на материалната база, необходима на спорта за високи постижения. Повишена е правната сигурност при регулирането на статута и дейността на спортните организации. Подобен е контролът върху прилагането на закона, като по този начин е гарантирана по-висока ефективност чрез насърчаване на законосъобразното поведение на адресатите на регулирането.



## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

В преходните и заключителни разпоредби на закона са предвидени правила, приложими спрямо висящите правоотношения, което улеснява прехода към новия правен режим, създава условия за по-добро правоприлагане и ограничава рисковете от правни спорове.

***А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.***

С оглед запазването на логическата цялост и избягване на ненужно разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно, между нормативните промени и въздействията от тях, са разгледани в разделите по-горе: „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

***А4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива:***

На база мотивите и цялостната предварителна оценка на въздействието към проекта на нов закон са изведени проблемите, постигнатите резултати и въздействията, описани по-горе.

***А5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.***

С Решение от 24.01.2022 г., постановено по адм.д. № 8961/2019 г., от 5-членен състав на ВАС, VII отделение, Върховният административен съд е отменил Заповед № РД-10-11/2019 на министъра на младежта и спорта за отнемане на лиценз на Българска федерация по спортни танци с мотива, че липсата на приет бюджет съгласно чл. 20, т. 11 от ЗФВС трябва да е само за „съответната“ календарна година, т. е. годината на проверката, а за тази година има приет. Дори да беше правно релевантно наличието на приет бюджет за други години, ЗФВС не дава правомощия на административния орган да извършва проверка дали при приемането на бюджета е спазена процедурата по ЗЮЛНЦ.

Съгласно чл. 24, ал. 1, т. 2 ЗФВС спортният лиценз може да бъде отнет при представяне на неверни данни или документи с невярно съдържание, послужили за издаване на лиценза. Твърдяното в заповедта и съдебното решение непредставяне на доказателства, от които да се направи извод за невалидност на приетия бюджет, не попада в тази хипотеза. Освен, че предвид по-горе изложеното административният орган не може да изнема функциите на окръжния съд и да преценява законосъобразността на приетото решение на общото събрание за утвърждаване на бюджета, правното основание на чл.24, ал.1, т.2 ЗФВС сочи на представен от федерацията документ, който да страда

от пороците по този текст, а не на твърдяното в заповедта непредставяне на документ.

С Решение от м. юни 2022 г., постановено по адм. д. № 3162/2021 г. от 5-членен състав, VII отд. на ВАС, съдът отменя Заповед № РД 09-1312 от 2020 г. за издаден спортен лиценз на БФС 1928, която се оспорва от Българска федерация по шахмат. Мотивите са нарушение на чл. 54, ал. 1, т. 5 от АПК, гласящ, че административния орган спира производството при наличие на образувано друго административно или съдебно производство, когато издаването на акта не може да стане преди неговото приключване. Към датата на издаване на заповедта е било висящо пред адм. орган производството по заявлението от 2017 г. на Българска федерация по шахмат. Друг мотив е нарушение на материалния закон – трябвало е разгледа заявлението от 2017 г. заедно с другите по новия ред на чл. 22, ал. 2 ЗФВС.

ВАС, със свое решение по адм. д. № 12971/2020 г., постановено по жалба на ФК Дуло отменя Заповед № РД-09-574 от 04.06.2020 г., с която на клуба му е отказано финансиране за строително монтажни работи. Според мотивите в решението, при нерегламентиран друг ред за подаване на искания за финансово подпомагане със средства от бюджета на ММС на управлението на спортни обекти – държавна или общинска собственост, сдружението се е възползвало от реда на Наредба № 4 от 08.07.2019 г. Предложеният проект с вх. № 09-00-2002/31.03.2020 г., макар и с наименование „Обновяване на футболен стадион“, обхваща дейности по поддръжката на материално-техническата база на стадиона с цел използването му по предназначение - тренировъчни процеси, организиране на домакински, официални футболни срещи на всички формации на клуба.

В наредбата е дефинирано само понятието „обновяване“ (§ 1, т. 2 от ДР - основен ремонт и/или реконструкция по смисъла на § 5, т. 42 и 44 от ЗУТ), но не и понятието „управление“ на спортни обекти, което по силата на закона също подлежи на финансово подпомагане със средства на министерството. Пропускът на министъра на младежта и спорта да регламентира реда за финансово подпомагане със средства от бюджета на ММС на управлението на спортните обекти – държавна или общинска собственост, така, както го задължава чл. 128, ал. 3 във вр. с чл. 128, ал. 1, т. 6 от ЗФВС, не го освобождава от задължението да разгледа подаденото до него искане за финансово подпомагане на дейности по управление на съответния спортен обект.

При съществуваща нормативна празнота относно понятието „управление“ по смисъла на чл. 128, ал. 1, т. 6 от ЗФВС министърът е длъжен да изложи съображения какви дейности попадат в обхвата на управлението по смисъла на закона и съответно - подлежат на финансово подпомагане на законово основание. Следва да се има предвид, че управлението на всеки имот, вкл. спортните обекти, налага поддържането му в добро функционално състояние, в състояние на годност за ползване съгласно предназначението му и за нуждите, за които е предоставен. Управлението на спортния имот -

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

общинска собственост с грижа на добър стопанин съгласно поетото задължение по сключения договор и изискването на чл. 11, ал. 1 от Закона за общинската собственост изисква от ползвателя да поддържа материално-техническата база на обекта, като извършва текущи ремонти по смисъла на § 5, т. 43 от ДР на ЗУТ, дейности по поддръжка на инсталации, по обезопасяване и др.

**Изменение 2. „Изменения и допълнения в Закона за физическото възпитание и спорта от м. август 2019 и м. октомври 2020 г.“**

### II.3.2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

#### **A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт**

*Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.*

Измененията и допълненията в ЗФВС от м. август 2019 и м. октомври 2020 г. са представени заедно, защото съдържат уредба, която попада в една и съща област на регулиране. С тях се цели подобряване на уредбата във влезлия в сила в началото на 2019 г. закон основно в материята, касаеща награждаването на спортисти с високи спортни постижения и правата на децата на починали олимпийски медалисти да получават месечна парична помощ от ММС. С нормативните промени се преследва разрешаването на дефицити, попадащи в групите: 1. **Общи проблеми**, 3. **Лицензиране на спортните федерации** и 6. **Други идентифицирани проблеми**, според класификацията, направена по-горе.

Според мотивите към проекта за изменение и допълнение на ЗФВС от м. август 2019 г.<sup>8</sup> се предлага допълнение в закона, според което при конкуренция между повече от един кандидат за получаване на спортен лиценз по един вид спорт, предимство следва да има кандидатът, който е член на международна спортна организация или който е получил права за организиране на спортни дейности. Това е така, защото само по този начин българска федерация може да участва със свои спортисти в международния спортен календар.

С друго изменение в същата област на уредба се въвежда допълнително основание за отнемане на лиценз, когато на дадена спортна организация - член на международната спортна организация, са отнети правата за

<sup>8</sup> Обн. в ДВ, бр. 64 от 31.07.2019 г.

организиране на спортни дейности по съответния вид спорт. Мотивите за това допълнение са, че не при всички международни организации правото да се организират спортни дейности е пряко свързано с членството на националната спортна организация в международната такава. Това се дължи на факта, че съществуват различни системи, по които се предоставят спортни права на националните организации и целта на изменението е да бъдат обхванати всички хипотези, при които са отнети спортните права на националната организация. Така, при всички такива случаи спортният лиценз, издаван по ЗФВС, трябва да бъде отнеман, защото българската спортна федерация не би могла пълноценно да изпълнява своите функции в международен план, които са да представлява страната ни, да изпраща спортисти на международни състезания, както и да организира такива у нас.

На следващо място, с проекта на ЗИД на ЗФВС от м. август 2019 г. се предлага правото на награди, уредено по закон, да бъде разширено като обхване по-широк кръг от спортисти, постигнали високи спортни резултати. Според мотивите към законопроекта, постигането на призово класиране, дори когато спортистът не е спечелил медал, представлява значим успех за българските спортисти. Усилията и положеният труд за постигнатия спортен резултат следва да бъдат поощрявани и насърчавани

В новия ЗФВС е налице непълнота и вътрешно несъответствие, като в текстовете, уреждащи правата на получаване на финансово подпомагане от ММС като стипендии, награди, пожизнени премии и помощи, тези, които се отнасят до еднократните парични награди, уреждат различен кръг от лица. Предлага се тези дефицити да бъдат отстранени.

Освен това в новия ЗФВС само децата на починалите олимпийски медалисти, които са придобили право на пожизнена месечна пенсия след неговото влизане в сила, имат право на месечна парична помощ в размера, получаван от починалия медалист. В отменения ЗФВС е било уредено правото на прекратилите активната си състезателна дейност медалисти да получават пожизнена месечна премия. Техните деца, които отговарят на законовите изисквания, е справедливо също да имат правото да наследят пожизнената месечна премия на своите родители медалисти, които са починали. Именно затова се предлага и те да получават предвидената помощ по новия закон.

Според мотивите към проекта за изменение и допълнение на ЗФВС от м. август 2019 г.<sup>9</sup>, прегледът на предходната нормативна уредба е показал, че от 2005 до 2008 г. носителите на сребърни или бронзови олимпийски медали, които не са шампиони (т. е. носители на златен медал), прекратили активната си състезателна дейност, не са имали право на пожизнена месечна премия по отменения ЗФВС (чл. 59б, ал. 2, т. 5), но са имали право на такава, отпускана от Управителния съвет на Държавно предприятие „Български спортен

---

<sup>9</sup> Обн. в ДВ, бр. 85 от 02.10.2020 г.

тотализатор“, съгласно неговия устройствен правилник. Впоследствие тази разпоредба от устройствения правилник е била отменена, а с изменение и допълнение на ЗФВС от 2008 г. (отм.)<sup>10</sup> правото на пожизнена месечна премия, отпускана по реда на закона се е разпростирало върху всички олимпийски медалисти, прекратили активна състезателна дейност.

Разпоредбата от новия ЗФВС, в сила от 2019 г., обаче не се отнася за децата на починалите олимпийски медалисти - носители на сребърен и бронзов медал, които са получавали премия по отменения устройствен правилник на Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“ след прекратяване на активната си състезателна дейност. Оттук следва, че новото законодателно решение е непрецизно и непоследователно, защото е пропуснало да уреди един кръг от субекти, които преди са имали право на пожизнена месечна премия. Това са децата на починалите олимпийски медалисти, които в периода 2005 – 2008 г. са получавали премия от Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“. Затова се предлага отстраняване на пропуските с изменения в ЗФВС, които да влязат в сила със задна дата, датата 18 януари 2019 г., на която е влязъл в сила новия ЗФВС. С предлаганите нормативните промени се преследва разрешаването на недостатъци на новия закон, попадащи в групата 1. **Общи проблеми** и 6. **Други идентифицирани проблеми**, според класификацията, направена по-горе при неговото представяне.

***A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт;***

***Използваните ресурси:***

|                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Според предварителната ОВ към първия законопроект, неговото прилагане не се свързва с извършването на допълнителни разходи. Приемането и изпълнението на предлаганите промени в ЗФВС не налага административни промени и не води до въвеждането на регулаторни режими и такси. С предлагания проектозакон не се предвижда извършването на структурни промени. Той не би имал ефект върху регулаторната среда.

Предварителната ОВ към втория законопроект от м. октомври 2020 г. сочи, че приемането на предложения законопроект ще има положителен ефект върху заинтересованата група, която включва децата на починалите олимпийски медалисти - носители на сребърен и бронзов медал, които през периода 2005 – 2008 г. са получавали премия по устройствения правилник на Държавно предприятие „Български спортен тотализатор“. С предлаганото

---

<sup>10</sup> Обн. в ДВ, бр. 50/2008 г. (отм.).



## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

изменение те ще придобият право на същата парична помощ, както децата на медалистите, получавали след 2008 г. идентична премия по Закона за физическото възпитание и спорта (отм.). Оттук не се очаква възникването на допълнителни разходи по прилагането на законопроекта, не се предвижда налагането на административна тежест и структурни промени и не се оказва въздействие върху действащата нормативна уредба, свързано с възникването на необходимост от извършването на промени в други нормативни актове.

### *Постигнати резултати:*

*Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.*

Основните постигнати резултати от разглежданите изменения и допълнения в ЗФВС се изразяват в следното:

1. усъвършенстване на регулирането на законово ниво в частта за лицензиране на спортни федерации с добавяне на нови разрешения при хипотези на конкуренция за получаване на спортен лиценз и нови основания за отнемане на спортен лиценз;

2. отстраняване на непълноти, непоследователни правни разрешения и непрецизност на уредбата, въведена със ЗФВС, в сила от началото на 2019 г.;

3. разширяване на кръга от субекти с право да получават награди по закон за високи спортни постижения;

4. изравняване на правното положение на децата на починалите олимпийски медалисти от гледна точка на правото на получаване на месечна помощ при действието на новия закон с тези, за които такова право е възникнало при действието на стария закон;

5. възстановяване на правното положение, съществувало преди ЗФВС от 2019 г., на децата на починалите олимпийски медалисти - носители на сребърен и бронзов медал, които през периода 2005 – 2008 г. са получавали премия, след което тяхното право е било уредено в ЗФВС от 2008 г. (отм.), а в новия закон от 2019 г. то е било пропуснато.

### *Последици (преки ефекти):*

*Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.*

Преките и непосредствени ефекти от приемането на ЗФВС от м. август 2019 г. са, че при администрирането на режима по издаване и отнемане на спортни лицензи приоритет биха имали спортните федерации, които са получили права от съответната международна спортна организация за организиране на спортни дейности, като по този начин се гарантира възможността на български спортисти да участват в международния спортен календар.



## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

С измененията и допълненията е осигурен механизъм за насърчаване на спортистите, постигнали призови класирания в най-значимите международни спортни форуми.

С промените в закона се постига и изравняване на правата на децата на починалите олимпийски медалисти да получават месечна парична помощ, независимо от законовият режим, който е бил приложим към момента, в който техните родители да придобили правото на пожизнена месечна премия.

С промените в закона от м. октомври 2020 г. е постигнато възстановяване на правното положение на децата на починалите олимпийски медалисти - носители на сребърен и бронзов медал, които през периода 2005 – 2008 г. и периода 2008 – 2018 г. са имали право на премия след което това тяхно право е било пропуснато в новия закон от 2019 г.

### ***Въздействия:***

*Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).*

Постигнатият резултат от промените в ЗФВС от м. август 2019 г. е усъвършенстване на някои от мерките за регулиране и правните институти, въведени с новия закон, в сила от началото на 2019 г., отстраняване на непълноти и несъответствия в правната уредба и доуреждане на преходни отношения, свързани с възникнали обстоятелства при стария закон, с цел изравняване или възстановяване на правното положение на отделни групи адресати на правното регулиране.

### ***А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.***

С оглед запазването на логическата цялост и избягване на ненужно разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между нормативните промени и въздействията от тях, са разгледани в разделите по-горе: „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

### ***А4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;***

На база мотивите и докладите с оценка на въздействието са изведени проблемите, постигнатите резултати и въздействията, описани по-горе.

***А5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.***

С решение на ВАС, постановено по адм. д. 3382/2022 г. е отменена Заповед № РД-09-718/30.07.2021 г. по жалба на Българската асоциация за спорт за учащи (БАСУ). Според мотивите към решението, административният орган е приел, че сдружението не отговаря на изискванията на чл.5, ал.1, т.3 от Наредбата, тъй като има неизпълнени задължения към ММС по договори, чийто срок за изпълнение е изтекъл. Министерството на младежта и спорта е завело иск от 01.09.2021 год. пред СГС за дължимите според министерството суми срещу БАСУ. При издаването на заповедта задълженията не са били установени с влязъл в сила акт.

С решение по адм. д. 9002/2022 г. ВАС отменя Заповед № РД-09-112/14.02.2022 г. за отказ на финансиране по жалба на БАСУ. В своите мотиви съдът сочи, че в заповедта се твърди, че сдружението не отговаря на изискванията на чл. 5, ал. 1, т. 3 от Наредба № 3/02.04.2019 г. и на Раздел VIII, т. 2 от Програмата, защото спортната организация има финансови задължения към ММС по договори, чийто срок за изпълнение е изтекъл.

Министерството е предявило осъдителен иск срещу БАСУ, по който е образувано гражданско дело № 10807/2021 г. по описа на СГС. Задължението по гореописаните договори не е безспорно, тъй като не е установено с влязъл в сила административен или съдебен акт по основание и размер.

**Изменение 3. „Изменения и допълнения на Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2021 г.“**

**II.3.3. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт**

***А1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт***

*Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.*

Основната цел, преследвана с предложения през м. септември 2020 г. проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за физическото възпитание и спорта, е привеждането на националното законодателство в съответствие със Световния антидопингов кодекс, който тогава предстои да влезе в сила от началото на 2021 г.

В мотивите към законопроекта е посочено, че борбата срещу употребата на допинг в спорта е водещ приоритет в държавните политики в световен план,

като основният нормативен акт, с който се регулира антидопинговата дейност на международно ниво, е Световният антидопингов кодекс. Целта му е да насърчи антидопинговите усилия чрез всеобщо хармонизиране на антидопинговите политики, правила и разпоредби в рамките на спортните организации и сред публичните власти. Крайната цел е всички състезатели да се възползват от едни и същи антидопингови процедури и защиты, независимо от спорта, националността или държавата, в която са тествани, така че всички спортисти да могат да участват в състезания, които са безопасни и справедливи.

Република България е страна по Конвенцията срещу употребата на допинг на Съвета на Европа от 1989 г.<sup>11</sup> и Допълнителния протокол към нея. Кодексът е задължителен за страната ни по силата на подписаната Декларация от Копенхаген за борба срещу допинга в спорта от 2003 г. и ратифицираната от Република България Международна конвенция за борба с употребата на допинг в спорта от 2005 г.<sup>12</sup>

В световен мащаб Световната антидопингова агенция е тази независима международна организация, която е натоварена с координацията, контрола и превенцията в борбата срещу употребата на допинг в спорта. Основната задача на агенцията е да съблюдава спазването на изискванията на Световния антидопингов кодекс и международните стандарти към него от подписалите го страни. Въпреки, че тя е отговорната институция за прилагане на кодекса, подписалите го страни са тези, които са натоварени с прилагането на практика на неговите разпоредби чрез политики, правни норми и програми в зависимост от правомощията и компетентността им. Следователно държавната политика следва да бъде в пълно съответствие с международните стандарти и изисквания на Световния антидопингов кодекс, като всяко несъответствие може да доведе до негативни последици за страната и развитието на спорта в международен план.

Следвайки Международния стандарт за съответствие със Световния антидопингов кодекс на подписалите го страни, в изпълнение на задължението си за мониторинг на спазването му от подписалите го страни, Световната антидопингова агенция преглежда правилата и разпоредбите, включително съответното законодателство, когато чрез него са въведени изискванията на кодекса в конкретна държава, за да се гарантира, че те отговарят на кодекса и на международните стандарти. На това основание предложеният законопроект е съгласуван с агенцията и отразява направените от нея предложения.

С нормативните промени се преследва разрешаването на дефицити, попадащи в група 1. **Общи проблеми** в регулирането, според

---

<sup>11</sup> Ратифицирана със закон, обн. в ДВ, бр. 36 от 1992 г. и ДВ, бр. 50 от 1997 г.

<sup>12</sup> Ратифицирана със закон, обн. в ДВ, бр. 105 от 2006 г. и ДВ, бр. 24 от 2007 г.

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

класификацията, направена по-горе при представянето на новия ЗФВС от 2019 г.

### ***А2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт; Използваните ресурси:***

*Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.*

Липсват данни за това, че приемането на измененията в ЗФВС в сила от 2021 г.<sup>13</sup> би било свързано с разходването на допълнителни финансови или човешки ресурси. С предлаганите нормативни промени, на първо място, се постига своевременно привеждане на националното законодателство в съответствие с международните изисквания и стандарти. От друга страна, държавата въвежда нормативна рамка, която усъвършенства възможностите за по-ефективна борба срещу употребата на допинг в спорта, което е един от водещите приоритети на държавната политика в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност.

Приемането и изпълнението на предлаганите изменения в ЗФВС не води до административни промени и до въвеждането на нови регулаторни режими и такси. Не се предвижда и извършването на структурни промени. Законът не би имал ефект върху регулаторната среда, свързани с необходимостта от извършването на изменения в други действащи нормативни актове.

### ***Постигнати резултати:***

*Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.*

С измененията в ЗФВС в сила от 2021 г. са постигнати следните резултати:

1. изяснени са минималните основни принципи, приложими за органите за изслушване, които са Дисциплинарната комисия и Българския спортен арбитраж към Българския олимпийски комитет, в съответствие с изискванията на Международния стандарт за управление на резултатите;

2. в националното законодателство са отразени допълненията в Световния антидопингов кодекс в сила от 2021 г. във връзка с новия Международен стандарт за образованието, който е задължителен и е част от Световната антидопингова програма, като образованието е възприемано за основен стратегически способ, чрез който се насърчава поведение в съответствие със стойностите на чистия спорт и предотвратяване употребата на допинг;

---

<sup>13</sup> Обн. ДВ, бр. 96 от 10.11.2020 г.

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

3. прецизирана е съществуващата национална уредба на антидопинговите нарушения и съответстващите им санкции съобразно направените изменения и допълнения в Световния антидопингов кодекс в сила от 2021 г.;

4. в съответствие със Световния антидопингов кодекс в българския закон е направено допълнение, според което националният Антидопингов център е независим в своите оперативни решения и дейности. Разпоредбата е в отговор на дефинираната от кодекса роля на националните антидопингови организации, които в своите оперативни решения и дейности следва да бъдат независими от спорта и правителството, включително без ограничение, като се забранява всяко участие в техните оперативни решения или дейности от страна на лице, което същевременно участва в управлението или дейностите на международна федерация, национална федерация, организация за спортни прояви на най-високо ниво, национален олимпийски комитет, национален паралимпийски комитет или правителствена служба, отговаряща за спорта или за антидопинговите дейности;

5. според кодекса, пропорционалното възстановяване на разходи или финансовите санкции за нарушения на антидопинговите правила не са задължителни и могат да бъдат наложени само в случаите, когато приложимият максимален период на лишаване от права вече е бил наложен при спазване на принципа за пропорционалност. Ето защо, от българския закон е отпаднала разпоредбата, която определя санкциите за нарушение на антидопинговите правила, без това да възпрепятства спортните организации да предвидят в правилата си или в договорите си със спортистите съответните санкционни последици.

### **Последици (преки ефекти):**

*Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.*

Преките ефекти от разглежданите промени в ЗФВС в сила от 2021 г. са свързани с постигането на пълно съответствие със Световния антидопингов кодекс, който към онзи момент предстои да влезе в сила от началото на 2021 г. и с международните стандарти към него, което означава своевременно приемане на отговаряща на международните изисквания национална законова и подзаконова нормативна уредба.

### **Въздействия:**

*Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).*

Резултатите от приемането на промените в ЗФВС в сила от 2021 г. са свързани с възприемането на съвременна национална правна рамка за борба срещу употребата на допинг в спорта, чрез хармонизиране на националното

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

законодателство с най-новите международни изисквания и стандарти в изпълнение на основни приоритети на държавната политика в тази област и на поети от страната ни международни ангажименти.

***A3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.***

С оглед запазването на логическата цялост и избягване на ненужно разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно, между нормативните промени и въздействията от тях, са разгледани в разделите по-горе: „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

***A4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;***

На база мотивите са изведени проблемите, постигнатите резултати и очакваните въздействия, описани по-горе.

***A5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.***

### **II.3.4. Хронологичен аналитичен преглед на уредбата на обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност**

#### **II.3.4.1. Стратегически основи на оценяваната публична политика**

Оценяваната правна уредба намира своите основи в принципните положения и насоките, залегнали в стратегическите документи на национално равнище касаещи развитието на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност. По-важните от тях са:

1. Националната стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г.;
2. Националната програма за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност 2021 – 2022 г.;
3. Националната стратегия за борба срещу употребата на допинг в спорта (2015-2024 г.) и други.



**П.3.4.1.1. Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г.**

Националната стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г. е определена като основополагащ документ на правителството за ролята, мястото и социалните функции на физическото възпитание и спорта в Република България. В нея са изложени принципните подходи и теоретическите постановки, определящи главната стратегическа цел и основните насоки на Националната система за физическо възпитание и спорт.

В своето начало документът прави преглед на състоянието и проблемите на физическото възпитание и спорта в България, в който се посочва следното:

1. *Спортната инфраструктура* в страната се характеризира с морално остарели съоръжения и лоша поддръжка;

2. *Финансовото осигуряване* от Министерството на физическото възпитание и спорта (МФВС) е насочено предимно към българските спортни федерации и спортните клубове;

3. *Финансирането* от общинските бюджети не е подчинено изцяло на националните приоритети за развитието на спорта;

4. *Средствата от спонсорство* подпомагат главно професионални състезатели и отбори;

5. *Кадровото осигуряване* на системата е функция на нейната структура и управление, като липсата на квалификационни нива и нормативни документи, гарантиращи социална сигурност в тази професия, е принудила много квалифицирани треньори да напуснат страната или да сменят професиите си;

6. *Научното и медицинското осигуряване* не отговаря на съвременните изисквания на тренировъчната и състезателната дейност;

7. *Международната дейност* е насочена главно към подписването на междудържавни споразумения;

В документа са определени и стратегическите цели и основните принципи на системата, като е посочено следното:

1. *приоритетно направление на държавната политика* в тази сфера на човешката дейност е изграждането на една съвременна, научнообоснована система за физическо възпитание и спорт;

2. *главната стратегическа цел на системата* е утвърждаването на физическото възпитание, спорта и социалния туризъм като средство за подобряване на здравето и физическата годност на населението, което включва:

2.1. модернизация на спортната инфраструктура и

2.2. усъвършенстване на Националната система за физическо възпитание и спорт в съответствие с водещите европейски практики.

Основните принципи на тази система са:

- комплексно обвързване на физическото възпитание и спорта със здравеопазването, образователните, научните и културните институции в единна функционална система;

- обединяване на общественото и държавното начало за създаване на необходимата нормативна основа;

- целесъобразно разпределение на основните и спомагателните функции и отговорности на държавните органи и на останалите стопански и нестопански субекти за внедряване на физическото възпитание и спорта в бита на гражданите;

- популяризиране и внедряване на европейската ценностна система за социалната значимост на физическото възпитание и спорта за хуманизиране на съвременното общество.

В националната стратегия са определени критериите за ефективност и насоки за оптимизиране на националната система за физическо възпитание и спорт. Изрично е посочено, че за осъществяването на главната цел и основните задачи на Националната система за физическо възпитание и спорт е необходимо да се изгради *адекватен механизъм за перманентен контрол на нейната социално-икономическа и здравна ефективност*.

*Главна задача на контрола* е системното проследяване на ефекта от заниманията с физически упражнения и спорт.

*Основен комплексен критерий за ефективността* на цялата система за физическо възпитание и спорт е нейният принос за физическото състояние на нацията.

Очакваните резултати от изпълнението на стратегията са:

1. намаляване на относителния дял от населението, което не спортува, от 58% на 39%;

2. увеличаване на относителния дял от населението, което спортува редовно най-малко един път седмично, от 3% на 5%;

3. увеличаване броя на участниците в дейности по проекти на спортни организации от 100 000 на 150 000 спортуващи;

4. намаляване на относителния дял от населението с наднормено тегло от 49,5% на 40%;

5. увеличаване на относителния дял от населението, занимаващо се с доброволческа дейност в областта на спорта, от 3% на 6%.

Обобщаващите оценки и предложения за повишаване ефективността на Националната система за физическо възпитание и спорт са основно задължение на МФВС.

В заключението на стратегията се подчертава, че преодоляването на съществуващите проблеми налага комплекс от съгласувани действия на държавата и обществото за изграждането на една съвременна, научнообоснована система за физическо възпитание и спорт, която залага на:

1. ясно и конкретно разпределяне на отговорностите и приоритетите за развитие;

2. създаване на предпоставки за организационна и финансова стабилност на системата;

3. решаване на проблема с липсата на териториални структури, координиращи дейността на спортните клубове в областта на спорта за всички на областно и общинско ниво;

4. засилен държавен мониторинг върху дейностите по изпълнение на общинските спортни програми и тяхното съответствие с националните приоритети;

5. диференциране на спортните организации за лицензиране и регистриране според предмета им на дейност, обхвата, традициите, успехите и социалната значимост на спорта;

6. актуализиране на нормативната база, касаеща членството на една спортна организация в друга и

7. категоризация на спортните клубове.

**П.3.4.1.2. Национална програма за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност 2021 – 2022 г.**

В началото на Националната програма за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност 2021 – 2022 г. е представена в детайли обновената законова и подзаконова нормативна уредба за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност.

На следващо място е представено актуалното състояние на системата на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност по сектори, като са описани и специфичните нужди в отделните сектори като: укрепваща здравето физическа активност, спорт за учаци, спорт за високи постижения, почтеност в спорта и др.

*Визията* на националната програма е развитието на функционираща национална система за насърчаване на физическата активност и практикуването на спорт и спортно-туристически дейности от гражданите като фактор за постигане на значителен социален ефект.

*Стратегическата цел*, посочена в документа, е обединяване на усилията на всички държавни, обществени, неправителствени и частни организации за утвърждаване на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност като средство за подобряване на здравето и физическата дееспособност на населението.

*Оперативните цели*, определени в националната програма, са, както следва:

1. развитие на детско-юношеския спорт и двигателната активност и спорта в системата на предучилищното, училищното и висшето образование;

2. утвърждаване на спортните училища като институции за подготовка на резерв за спорта за високи постижения на Република България;

3. научно и медицинско осигуряване на спортната подготовка;

4. развитие на спорта за високи постижения;

5. развитие на спорта за всички;

6. подобряване на спортната база в българските училища и на многофункционални спортни обекти и съоръжения за практикуване на спорт;

7. борба срещу употребата на допинг;

8. почтеност в спорта чрез разработване на механизми за насърчаване на доброто управление в спорта за смекчаване на риска от корупция и манипулиране на спортни състезания;

9. прилагане на интегриран подход към безопасност, сигурност и обслужване по време на футболни мачове и други спортни мероприятия;

10. международно сътрудничество и прилагане на добри практики в спорта.

Накрая на документа са представени приоритетите, мерките и дейностите, отговорните институции, източникът на финансиране, срокът за изпълнение на целите, заедно с индикаторите за измерване. Посочени са следните приоритети по програмата:

1. Промени в правната рамка и преминаване към електронно управление чрез осъвременяване и надграждане на водените от министъра на младежта и спорта регистри;

2. Физическа активност и спорт в предучилищното, училищното и висшето образование;

3. Осъществяване на подбор на деца със спортен талант и утвърждаване на спортните училища като институции за подготовка на резерв за спорта за високи постижения на Република България;

4. Научно и медицинско осигуряване;

5. Развитие и утвърждаване на спорта за високи постижения;

6. Насърчаване на физическа активност и практикуването на спорт и спортно-туристическата дейност от гражданите за подобряване на здравословното им състояние;

7. Насърчаване на укрепващата здравето физическа активност, практикуването на спорт и развитие на спорта за всички чрез реконструкция, модернизация и цялостно изграждане на спортната база в българските училища;

8. Реконструкция, модернизация и цялостно изграждане на многофункционални спортни обекти и съоръжения за укрепваща здравето физическа активност и практикуване на спорт, в това число и от хората с увреждания;

9. Борба срещу употребата на допинг;

10. Почтеност в спорта;

11. Прилагане на интегриран подход към безопасност, сигурност и обслужване по време на футболни мачове и други спортни мероприятия.

#### **II.3.4.1.3. Националната стратегия за борба срещу употребата на допинг в спорта (2015 - 2024 г.)**

Стратегията представя подробен анализ на състоянието на борбата с допинга у нас, който е последван от SWOT анализ. Според нея, независимо от положените усилия в България, се наблюдават редица проблеми, които

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

характеризират разпространението и употребата на допинг и които изискват активизиране на борбата с това негативно явление.

Като *съществените проблеми* са посочени следните:

1. Липса на ясна правно-нормативна и стратегическа уредба за контрол на трафика и разпространение на допинг-субстанции;
2. Засилена употреба на допингиращи средства от спортисти;
3. Извършване на спортно-възстановителната работа от недостатъчно добре подготвени лица;
4. Засилена употреба на допинг - средства в спорта в свободното време;
5. Сnižаване на възрастта, при която за първи път се употребяват субстанции;
6. Разпространение на продукти, обявени за хранителни добавки или храни, предназначени за употреба при интензивно мускулно натоварване, съдържащи забранени съставки, които са необявени на етикета;
7. Липса на международно акредитирана Лаборатория за допингов контрол в България.

*Силните страни* на националната рамка за борба с допинга са:

1. Антидопинговата борба е един от основните приоритети на правителството в областта на спорта;
2. Създаден е Антидопингов център и Лаборатория за допингов контрол;
3. Създадени са институции за контрол на лекарствени, медицински продукти, включително продукти, обявени за хранителни добавки и храни, предназначени за употреба при интензивно мускулно натоварване, особено при спортисти;
4. Приета е Наредба за допингов контрол при тренировъчната и състезателната дейност, както и други правно-нормативни и стратегически документи;
5. Наличие на информация за допинга, включително редовно публикуване на забранените субстанции, както и информация за нарушенията на спортисти, хванати с положителни допинг проби на национално и международно ниво;
6. България спазва и редовно публикува актуализиран Списък със забранени субстанции;
7. Създадени възможности на територията на цялата страна за спорт в свободното време – спортни клубове, фитнес зали и др.;
8. Наличие на голям брой фитнесцентрове за желаещите да спортуват през свободното време, както и осигурена заетост на фитнес инструкторите.

*Слабите страни* в тази област са, както следва:

1. Въпреки, че е правителствен приоритет, все още не са планирани мерки, засягащи контрола и превенцията при свободната употреба и разпространение на допинг средствата;
2. Антидопинговият център извършва проверки за допинг само на спортистите в България и спортнотехнически лица;

3. Не е изграден институционален механизъм с ясни, конкретни функции и отговорности на институциите, които трябва да бъдат заети с контрола и превенцията срещу допинга;

4. Наредбата, както и другите правнонормативни и стратегически документи, се отнасят само за допинговия контрол при спорта за високи постижения. Не е предвидена регламентация на разпространението и контрола при спортуващите през свободното време. Наредбата не може да обхване други лица, освен картотекираните спортисти;

5. Информацията за вредите, които причиняват допинг средствата, не се разпространява достатъчно сред младите хора;

6. Въпреки наличието на Забранителен списък, забранените в него субстанции се разпространяват и употребяват свободно. Списъкът е само за спортисти;

7. Наличие на лесни условия за създаване на фитнес центрове – те не са с особен режим на регулация, създадени са като търговски обекти, няма проверки и контрол за професионалната квалификация на инструкторите и помощник-инструкторите.

*Възможностите според стратегията са следните:*

1. Правителството да продължи да предприема сериозни мерки в антидопинговата борба;

2. Акредитиране на Лабораторията за допингов контрол от Световната антидопингова агенция;

3. Разписани ясни правила за механизма за превенция и контрол върху допинга;

4. В правно-нормативната и стратегическата уредба да бъде уреден въпросът и за спортуващите през свободното време (не само за спортисти);

5. Провеждане на информационни кампании за рисковете от употребата на допинг и извършване на образователна дейност сред учениците;

6. Списъкът със забранените субстанции да стане задължителен за прилагане от всички (не само спортистите) чрез промени в законодателството и извършване на проверки за незаконното им разпространение, включително осъществяване на митнически контрол и проверка на фитнесите;

7. Доразвиване на правно-нормативната уредба в областта на спорта за засилване контрола върху разпространението на допинг вещества;

8. Възможност за регулиране дейността на фитнес-клубовете с цел намалено разпространение и употреба на вредни вещества.

*Заплахите, които съществуват според стратегията, са следните:*

1. Липсата на ангажираност на институциите крие рискове за здравето на спортистите, нарушава принципа за честна игра и вреди на имиджа на България в международен план;

2. Анализът на пробите, взети в България, да продължат да се извършват в чужбина;



3. Без осъществяване на превенция и контрол върху разпространението и употребата на допинг средства се засилва рискът за здравето на спортуващите, включително на младежите;

4. Липсата на правни основания може да допринесе за увеличаване на свободното разпространение и употреба на забранени и опасни за здравето субстанции;

5. Липсата на знание и разбиране на ефекта от употребата на допинг води до незнание или объркване сред спортуващите за продуктите, които употребяват дали са, или не са законни, или съдържат забранени субстанции и вредят на тяхното здраве;

6. Свободно разпространение и употреба на вредни и забранени субстанции, включително от младежите, което крие реална заплаха за нарастване на броя на смъртните случаи или увреждане на здравето;

7. Риск от нарастване на трафика, разпространението и използването на забранени средства и методи, който ще допринесе за нарастване на вредните последици;

8. Свободно разпространение и употреба на забранени и опасни за здравето допинг субстанции, най-вече от некомпетентни за това лица.

От изпълнението на Националната стратегия за борба срещу употребата на допинг в спорта се очаква постигането на следните *резултати*:

1. Намаляване на риска от употребата на високорискови за здравето вещества;

2. Ограничено разпространение на допинг в спорта в резултат на изграден ефективен институционален и правен механизъм;

3. По-висока информираност сред всички за рисковете от употребата на допинг, с акцент младежите и техните родители;

4. Издигане на борбата с допинга в България на ново, по-високо равнище чрез международно акредитиране на Лабораторията за допингов контрол.

#### **II.3.4.2. Регулаторни основи на оценяваната публична политика**

Законът за физическото възпитание и спорта в сила от началото на 2019 г. може да бъде определен като изцяло нов секторен закон, който изчерпва правната уредба на обществените отношения, попадащи в системата на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, които подлежат на обща, абстрактна и трайна регламентация. Той преурежда обществените отношения по нов начин в отговор на нуждата от цялостно осъвременяване и усъвършенстване на действалата преди него уредба, включително привеждане на националната правна рамка в съответствие с приложимите изисквания и стандарти по правото на ЕС и международноправните актове. Законът за физическото възпитание и спорта, приет през 1996 г. претърпява няколко десетки промени, често недобре съгласувани помежду си изменения, което е довело до

противоречиви разпоредби и нарушения в систематизацията и структурирането на регулираната материя.

С приемането на ЗФВС от 2019 г. законодателят се е стремил да приложи самостоятелно или паралелно известните от правото на ЕС подходи на *систематизация, кодификация и концентрация* на правната уредба. Със замяната на предишното национално законодателство в същата област е бил приложен стандартният нормотворчески прием, при което всички действали до приемането на новия закон правни норми, институти и актове, представляващи относително обособен комплекс от инструменти, предназначени за регулиране на определен кръг или сегмент от обществените отношения, приети в рамките на повече от 20 г., са приключили съществуването си, били са извадени от досегашното си битие и от заеманото от тях място в правната система и са загубили своите действие и въздействия. Същите са били заменени от нови, преработени, подредени и съсредоточени в изцяло нов нормативен акт с нова философия, принципна основа и целеполагане.

Преследваните непосредствени ефекти от новото правно регулиране на обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност като систематизиране и кодифициране на правната уредба и нейното синхронизиране и хармонизиране с други национални нормативни актове и с международни правни изисквания и стандарти, включително, облекчаването или отпадането на регулаторни режими, терминологичното прецизиране и въвеждането на легални дефиниции за нови, отговарящи на съвременността понятия, е постигнато.

Доста по-трудно е обаче да се установи дали новият закон е постигнал своите дългосрочни ефекти и въздействия, каквито са:

1. укрепването на капацитета на спортните организации;
2. осигуряването на безопасни условия за практикуване на физическа активност и спорт от гражданите;
3. гарантиране на ефективното и ефикасно стопанисване и използване спортните обекти;
4. привличането на инвестиции за изграждането на нови спортни обекти;
5. повишаването на ефективността на правоприлагането чрез регламентиране на нови правила и процедури, разширяващи възможностите и механизмите за контрол по спазването на закона.

Това са въпроси, на които трябва да отговори настоящата последваща ОВ.

### **II.3.5. Критерии за оценка**

*При извършване на последваща оценка на въздействието могат да се прилагат различни критерии, за да се оценят резултатите от прилагането на*

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

нормативния акт. В изложението по-долу са представени най-често използваните критерии за последваща оценка на въздействие (междинно и последващо оценяване). Възможните критерии са няколко (Ръководството, РМС № 885 от 2020 г., стр. 17 – 20):

В тази част от доклада с ОВ последователно са представени отделните критерии, чрез които е извършено последващото оценяване, които са следните: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност.

### Критерий 1. Постигане на целите

**Постигане на целите** – този критерий показва степента, в която целите от приемането или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на прилагането на нормативния акт.

Преценката дали целите на един нормативен акт са реализирани е проверка за обективното им постигане или непостигане. Оценяването се съсредоточава само върху постигането на заявените цели и няма стремеж да покаже съответните причинни връзки или да ги обяснява и тълкува. Критерият „постигането на целите“ може да се прилага на всички нива: на ниво постигнати резултати; на ниво последици (преките, непосредствените ефекти); на ниво въздействия (чиито проявления се регистрират в дългосрочен план).

В конкретната ОВ, разглеждането на критерия „Постигане на целите“ е затруднено поради фрагментарното и непоследователно поставяне на цели, то е твърде общо и не е следвало добрата практика на т. нар. SMART (SMART) порядък на целеполагане<sup>14</sup>. Поради това, екипът, разработил ОВ, е положил усилия да попълни тези липси, като е идентифицирал, анализирал и обобщил максимална съвкупност от данни, свидетелстващи за начина, по който политиката, съответно, конкретните нормативни изменения, „работят“ на практика и оттам, след сравнение между първоначалната и текущата ситуация, е направил констатации и извел заключения относно постигането на целите.

### Критерий 2. Ефективност

**Ефективност** – този критерий показва степента, в която постигането на целите, заложили при приемането или изменението на нормативния акт, се дължи на прилагането на нормативния акт.

<sup>14</sup> Понятието SMART (от англ.) в случая се употребява двояко – думата „smart“ означава „умен, разумен, интелигентен“ и в същото време думата SMART, изписана с главни букви представлява съкращение на Specific, Measurable, Achievable, Relevant (преди Realistic), Time-dependent. Този порядък изисква целите, поставяни пред една публична политика, интервенция или мярка да бъдат конкретни, измерими, постижими, релевантни, изчислени времево.

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

Анализът на ефективността при настоящата последваща ОВ е спомогнал да се формира становище относно напредъка в постигането на целите до момента и за приноса на конкретните мерки за регулиране към реализирането на наблюдаваните промени. Ако целите (общи, конкретни, оперативни) не са постигнати или прилагането на мерките, респективно на промените, свързвани с тях, не се движат в правилната посока, последващата ОВ посочва степента, в която е налице напредък, респективно тази, в която такъв липсва и обосновава защо определени елементи са били успешни, а други не. Тя изследва кои са факторите, изиграли ролята на двигатели или пречки за напредъка, както и доколко успешни са били мерките в постигането на поставените им цели.

### Критерий 3. Ефикасност

**Ефикасност** – този критерий измерва постигането на целите, заложи при приемането или изменението на нормативния акт, с минимално използване на ресурсите при прилагането на нормативния акт.

Чрез анализ на ефикасността е изследвано кои фактори са причина за разходите, респективно, за ползите, свързвани с оценяваните мерки за регулиране. Ефикасността отчита връзката между вложените за отделните интервенции ресурси и промените, породени от тях, които могат да бъдат както положителни, така и отрицателни. Разликите в подхода на първоначалното въвеждане или прилагането на мерките могат да имат значително влияние върху последиците, което следва да постави на изследване и въпроса дали изборът на друг вариант на действие, различен от въведения, не би постигнал същите ползи при по-ниски разходи или по-големи ползи при същите разходи.

### Критерий 4. Устойчивост

**Устойчивост** – критерий за оценяване на степента на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми.

Чрез този критерий е установено дали оценяваните политика или мерки за регулиране са допринесли за окончателно разрешаване на проблемите, които са стояли пред тях, или не и по какъв начин и доколко те са могли да работят заедно и да се интегрират в съществуващата към момента на тяхното въвеждане рамка от норми и политики. В конкретния случай последващата ОВ се опитва да даде отговор на въпросите къде и как приносът на отделните мерки за постигане на преследваните цели се съчетава или не с други действащи в същата област мерки за регулиране.

### Критерий 5. Ползност

**Ползност** – критерий за измерване на степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт.

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

Полезността на политиката или мерките за регулиране е изследвана на база събраните данни и мнения, представени в рамките на проведеното анкетно проучване и събирането дълбочинни становища, чрез които е установена степента на удовлетворяване на очакванията на техните адресати. Освен това, тук ОВ е анализирала и релевантността на разглежданите мерки, като е проверила дали техните цели продължават да съответстват на потребностите и проблемите и е разгледала връзката между нуждите и проблемите в обществото и целите, които са били поставени пред нормативните промени. Изследването на полезността и релевантността е особено важно за последващата ОВ, защото ако политиката или мерките не спомагат за справяне с настоящите нужди или проблеми, няма значение колко ефективни, ефикасни или съгласувани с останалите политики са били. Те просто са били безполезни.

### II.3.6. Въпроси за оценка

*Въпросите, които се поставят за разглеждане от всяка последваща оценка на въздействието, са две групи: общи и конкретни. Общите въпроси за разглеждане могат да бъдат поставени при всяко последващо оценяване. Задължително е обаче да бъдат зададени и конкретните въпроси, които са специфични за текущо оценяваните интервенции, и които се отнасят до всеки от критериите за оценка: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност на интервенциите. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-21).*

#### Определени въпроси за оценка:

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Въпрос 1.</b> | В каква степен са постигнати целите, поставени пред Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г. и последващите негови промени? До каква степен установените ефекти се дължат на закона? Доколко различни външни фактори са повлияли на наблюдаваните резултати? |
| <b>Въпрос 2.</b> | Какви са ефектите от прилагането на Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г. и последващите негови промени? До каква степен наблюдаваните ефекти кореспондират на целите?                                                                                    |
| <b>Въпрос 3.</b> | До каква степен установените разходи, свързани с прилагането на Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г. и последващите негови промени, са оправдани, предвид ползите, които са постигнати?                                                                  |

|                  |                                                                                                                                                                                    |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Въпрос 4.</b> | Доколко въведеното регулиране със Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г. и последващите негови промени е вътрешно съгласувано?                                |
| <b>Въпрос 5.</b> | До каква степен ефектите от прилагането на Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г. и последващите негови промени задоволяват нуждите на заинтересованите лица? |

## II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни

*Посочва се информация за заинтересованите страни, събраните данни и информация за проведените консултации.*

### II.4.1. Заинтересовани страни

*Посочват се идентифицираните адресати и заинтересовани страни на нормативния акт. Възможно най-пълно обхващане на заинтересованите страни в процеса по извършване на последващата оценка на въздействието е от изключителна важност. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-22)*

За постигане на възможно най-широко покритие на всички потенциални заинтересовани страни от оценяваните интервенции и нормативни промени в ОВ е приложен инструментът за набелязване на заинтересованите страни, възприет от Европейската комисия, който е в две стъпки:

I. идентифициране на категориите заинтересовани страни, за които се отнася или които имат интерес в съответната област на действие на политики и законодателство;

II. сортиране на категориите заинтересовани страни в съответствие с нивото на интерес или на влияние върху конкретната инициатива или мярка за регулиране, за която трябва да се проведе консултацията.

Списъкът на заинтересованите страни включва:

1. Министерство на младежта и спорта;
2. Спортни клубове, членувачи в лицензирани спортни федерации – над 4100;
3. Лицензирани спортни федерации – 108 ;
4. Обединени спортни клубове – 7;
5. Национална организация за спортно-туристическа дейност;



6. Български олимпийски комитет и Национална паралимпийска организация;

7. Туристически дружества, членуващи в Националната организация за спортно-туристическа дейност – 135;

8. Спортисти, треньори и длъжностни лица;

9. Лица, предоставящи и ползващи спортни услуги и спортни обекти;

10. Граждани, практикуващи физическа активност и спорт;

11. Общини – 265 на брой;

12. Държавно предприятие "Български спортен тотализатор";

13. Антидопингов център;

14. СБАЛ по травматология, ортопедия и спортна медицина „Проф. д-р Димитър Шойлев” ЕАД;

15. Други организации, фондации, като Фондация Български спорт, Спортна София и др.

16. Държавата и обществото като цяло.

#### **II.4.2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни**

*Посочват се заинтересованите страни, начините и периода на провеждане на консултациите със заинтересованите страни.*

В рамките на процеса по оценяване е проведено **Анкетно проучване във връзка с извършването на последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта** във формата на он-лайн открита, общодостъпна, обществена консултация, чиято цел е откриването на широк дебат относно проблемите, свързани с прилагането на ЗФВС и намирането на техните възможни разрешения, съвместно със засегнатите и заинтересованите страни и обществото като цяло.

За да се осъществи задълбочена и завършена последваща оценка, не е достатъчно провеждането единствено на позитивноправен анализ, а е важно да се проследят социалните параметри на действието както на принципите, така и на конкретните разпоредби от закона. Това е възможно само чрез съчетаването на аналитични с емпирични методи, които доставят необходимата информация относно ефектите, породени от социалното действие на закона. Чрез съчетаването на правните със социологически методи става възможно да се проучи общественото мнение и по-конкретно вижданията на преките адресати, засегнатите, заинтересованите страни, държавата и обществото като цяло.

Целта на проведеното он-лайн анкетиране е да се събере достатъчна по обем надеждна и представителна информация относно най-значимите

проблеми, породени след влизането в сила на ЗФВС от 2019 г. в неговата област на регулиране, както и да се получат евентуални предложения за усъвършенстване на правната уредба *de lege ferenda*.

Обект на изследване е спортната общност в страната. Предмет на изследване са мненията и оценките на представителите на спортните клубове и федерации, на отделни спортисти, треньори, педагози и медици, работещи в тази сфера, становищата и вижданията на администрацията на Министерството на младежта и спорта, както и на всички други заинтересовани страни по темата.

Цел на проучването е на базата на събраната информация да се установи, опише и анализира мненията на всички ключови заинтересовани страни относно резултатите от прилагането на ЗФВС, необходимостта и евентуалните стъпки за повишаване на неговата ефективност. Така формулираната обща цел на проучването е декомпозирана в следните задачи:

1. да се съберат данни за мненията и нагласите на преките адресати и на спортната общност в страната относно ефектите от прилагането на закона за последните 5 години;
2. да се установят вижданията и позициите на администрацията на Министерството на младежта и спорта относно основните проблеми в закона и възможностите за тяхното разрешаване;
3. да се идентифицират конкретни непълноти, недостатъци и противоречия в ЗФВС, които следва да се отстранят с оглед на пълноценното постигане на неговите цели;
4. да се генерират вижданията относно нуждите и способите за премахване на установените дефицити, свързани със закона и неговото приложение.

Проучването е осъществено чрез анкета. Включването на открити въпроси и възможността за предоставяне на допълнителна информация от страна на респондентите позволява не само да се очертае картина с количествени параметри, но и да се установят детайли и специфики.

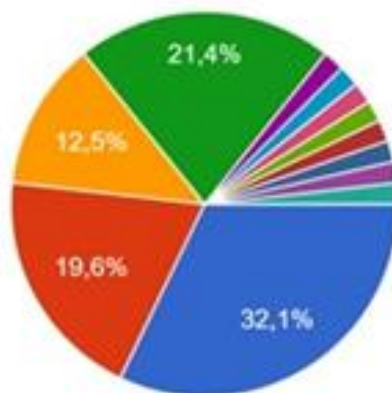
За реализация на целта и задачите на проучването е изготвена една анкетна за всички потенциални респонденти, която има следното съдържание:

1. първи блок – членство на спортните клубове във федерациите;
2. втори блок – лицензиране;
3. трети блок – управление на спортните обекти;
4. четвърти блок – други.

В хода на проучването стриктно са спазвани етичните принципи при провеждане на емпирични изследвания, като напълно е гарантирана анонимността на респондентите чрез използване на информацията само в обобщен вид и само за изследователски цели.

## **БЛОК I. ЧЛЕНСТВО НА СПОРТНИТЕ КЛУБОВЕ ВЪВ ФЕДЕРАЦИИТЕ**

**Фигура 1. Кое, според Вас, представлява проблем в уредбата на членството на спортните клубове във федерации по Закона за физическото възпитание и спорта (ЗФВС)?**



- Забраната за членство на спортен клуб по вид спорт в повече от една многоспортова федерация
- Изискванията за членство на спортен клуб по вид спорт в спортна/многоспортова федерация /договор с треньор, наличието на база и т.н.
- Забрана да има свързани лица в управителния орган на спортния клуб
- Няма проблеми в правната уредба

Основният проблем в уредбата на членството на спортните клубове във федерации по ЗФВС, посочен от почти 1/3 от респондентите (**32,1%**), е забраната за членство на спортен клуб по вид спорт в повече от една многоспортова федерация.

На второ място, над 1/5 от участвалите в анкетата (**21,4%**) сочат, че няма проблеми в правната уредба.

На трето място с почти същата тежест (**19,6%**) са отговорите, според които проблем в уредбата представляват изискванията за членство на спортен клуб по вид спорт в спортна/многоспортова федерация /договор с треньор, наличието на база и т.н.

Малко над 10% от отговорилите (**12,5%**) считат за най-важен проблем на закона забраната да има свързани лица в управителния орган на спортния клуб.

В групата отговори „Друго, моля посочете“ са получени най-различни мнения и препоръки, както следва:

*„Според мен проблема е в дългите съдебни дела, които се водят, когато министърът отнеме лиценз от една федерация и го даде на друга. Тогава спортния клуб има проблем, състезанията които се провеждат имат значителен брой по-малко участия. Пример Автомобилния спорт. Няма контрол от ММС и защита на клуба от ММС когато си изключен, както с БФС. Министерството става пасивен зрител и казва, че не може да се меси.“*

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

Примери много. Трябва действия от негова страна, защото то осъществява контролна функция.“

„Забраната на един клуб да бъде член на няколко федерации, по този начин в закона просто се правят много клубове на които тренъорите и състезателите са едни и същи и се отчита реално че има много клубове и състезатели, а то не е така.“

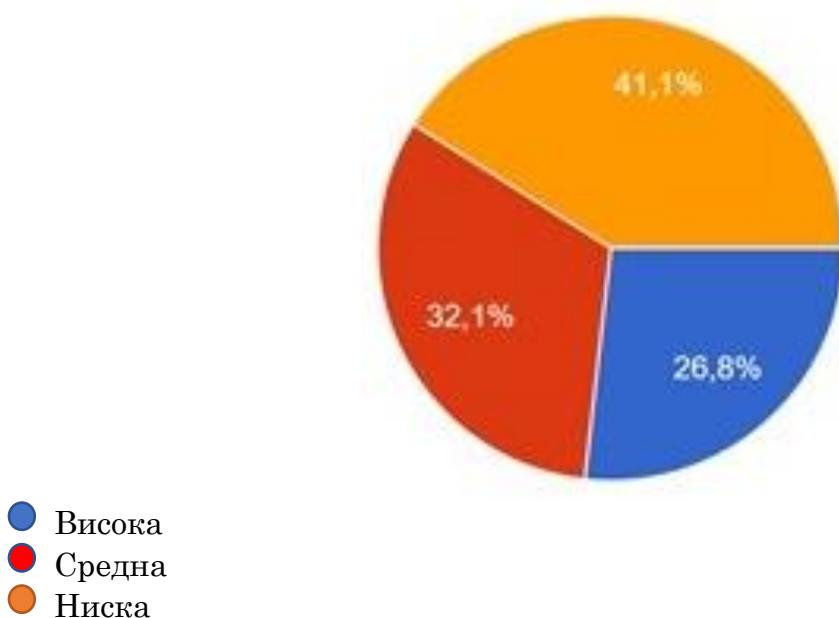
„Липсата на дефиниция на фантомен ("кух") клуб и позволяването на такъв клуб да членува във федерация.“

„Да се уреди въпроса за достъп до спортните обекти на населеното място на всеки клуб, член на съответната спортна федерация. Нашият клуб "Етър-юнак" гр. В. Търново ю, член на федерацията по спортна гимнастика няма достъп до залата поради нежеланието на ръководството на другия клуб по спортна гимнастика "Етър-стил" и нашия клуб да ползва залата. Така е на пример в гр. Търговище и в гр. Благоевград, където два клуба ползват една и съща спортна зала. Според нас от социална гледна точка е недопустимо, нашите деца да бъдат дискриминирани.“

„Забраната за членство на спортен клуб в повече от една федерация със сроден по вид спорт.“

„Многоспортови клубове да членуват в няколко сродни на дейността им едноспортови федерации“.

**Фигура 2. До каква степен забраната за членство на спортен клуб по вид спорт в многоспортова федерация пречи на развитието на спорта у нас?**



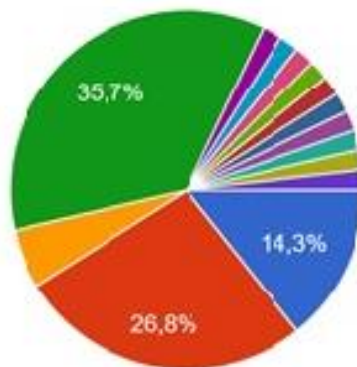
41% от участниците в анкетата смятат, че забраната за членство на спортен клуб по вид спорт в многоспортова федерация е с ниска степен на влияние за развитието на спорта у нас.

32,1% от анкетиранияте посочват, че забраната за членство на спортен клуб по вид спорт в многоспортова федерация е със средна степен на влияние за развитието на спорта у нас.

26,8% определят същата степен като висока.

## **БЛОК II. ЛИЦЕНЗИРАНЕ**

**Фигура 3. Кое, според Вас, представлява проблем в уредбата на лицензирането на спортните федерации по ЗФВС?**



- Безсрочният спортен лиценз
- Изискванията на ЗФВС към спортните федерации и спортните клубове - техни членове преди получаване на безсрочен спортен лиценз
- Изискванията на ЗФВС към спортните федерации и спортните клубове - техни членове, след получаването на безсрочен спортен лиценз
- Няма проблеми в правната уредба

35,7% от анкетиранияте не откриват проблеми в правната уредба, която третира процеса на лицензирането на спортните федерации.

Като основен проблем в уредбата на лицензирането на спортните федерации по ЗФВС 26,8% от участниците посочват изискванията на ЗФВС към спортните федерации и спортните клубове - техни членове преди получаване на безсрочен спортен лиценз.

За 14,4% от анкетиранияте проблемът е в издаването на безсрочен лиценз, а 5,4% възприемат като проблем изискванията на ЗФВС към спортните федерации и спортните клубове - техни членове, след получаването на безсрочен спортен лиценз.

В групата отговори „Друго, моля посочете“ са получени най-различни мнения и препоръки, както следва:

*„Трябва да има по-голям контрол върху дейността на федерациите. Трябва да се намали корупцията с програмите и да се дава възможност на нови и по-малки клубове да печелят програми. Видно е, че в значителен брой спортове има едни и същи клубове получател на програми.“*

*„Федерациите не спазват закона и дават проформа документи.“*

*„Много административни изисквания, някои напълно безсмислени“.*

*„отпадането на членство в съответната международна федерация“.*

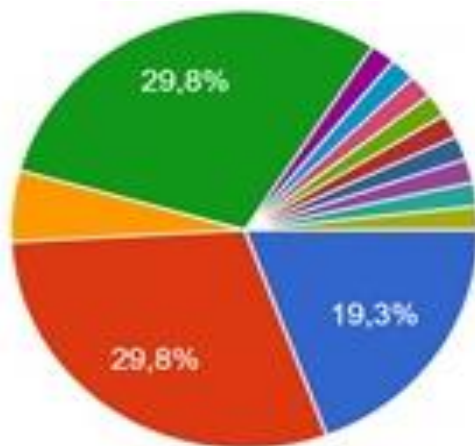
*„Всеки министър дава лиценз само на федерация, управлявана от негови приятели или политически колеги - депутати и други подобни.“*

*„Системата за лицензирана е изцяло сбъркана. Лицензирането трябва да се извършва само по отношение на професионалния спорт. Не трябва да има лицензи при аматьорски спорт. Трябва да има възможност да се регистрират повече от една спортна федерация по даден вид спорт за аматьори. Лицензът трябва да е ежегоден и да подлежи на стриктен контрол. Лицензът е основният механизъм за контрол на спортните федерации. Даването на безсрочен лиценз и липсата на последващ контрол е де факто абдикиране на държавата от задълженията ѝ.“*

*„Периодично лиценза трябва да се атестира според дейността на федерацията.“*

*„Необходими са промени в ЗФВС. Тези промени обаче трябва да се извършат след открити дебати, кръгли маси и подобни анкети, а не да се взимат самоцелни решения, които след това много трудно се изпълняват.“*

**Фигура 4. Според Вас, какво е необходимо да се промени в ЗФВС, за да бъдат преодолените проблемите, свързани с лицензирането на спортни федерации?**



- Въвеждане на срок на лицензите
- Запазване на безсрочните лицензи и въвеждането на задължителна периодична проверка за спазването на изискванията за притежаване на спортен лиценз
- Премахване на режима на лицензиране на спортни федерации
- Не са необходими промени

Според **29,8%** от анкетиранияте са необходими промени в ЗФВС, като запазване на безсрочните лицензи и въвеждането на задължителна периодична проверка за спазването на изискванията за притежаване на спортен лиценз.

Същият процент участници смятат, че не са необходими промени в закона. Въвеждането на срок на спортните лицензи е припознато като проблем от **19,3%** от участниците в проучването.



## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

5,3% от респондентите предлагат да се премахне режимът на лицензиране на спортни федерации.

В групата отговори „Друго, моля посочете“ са получени разнообразни мнения и препоръки, като следните:

„Голям контрол и премахване на чадъра. Законодателни промени, които да ограничават злоупотребите. Повишаване на вярата в институцията ММС. С тази си политика уж, че не се меси в дейността на федерациите лъха безотговорност и бездействие“.

”Трябва да се сменят председателите на всеки 4 години.“

”Често сменяне на нормативната база е равно на слаба държава и не води до нищо добро. Как при безсрочна лицензия, тя ще стане срочна.“

„Изцяло нов закон с некоемерсиални принципи.“

„Лицензи трябва да има само в професионалния спорт. Те са инструмент за контрол, а не за абдикиране. Критериите за издаване и отнемане на лиценза имат нужда от промяна. Например не е предвидено в чл. 24, ал. 1, т. 12 от ЗФВС, че лицензът може да се отнеме при отказ спортната федерация да бъде приета за член на международна организация. Това е задължително да се промени спешно!“.

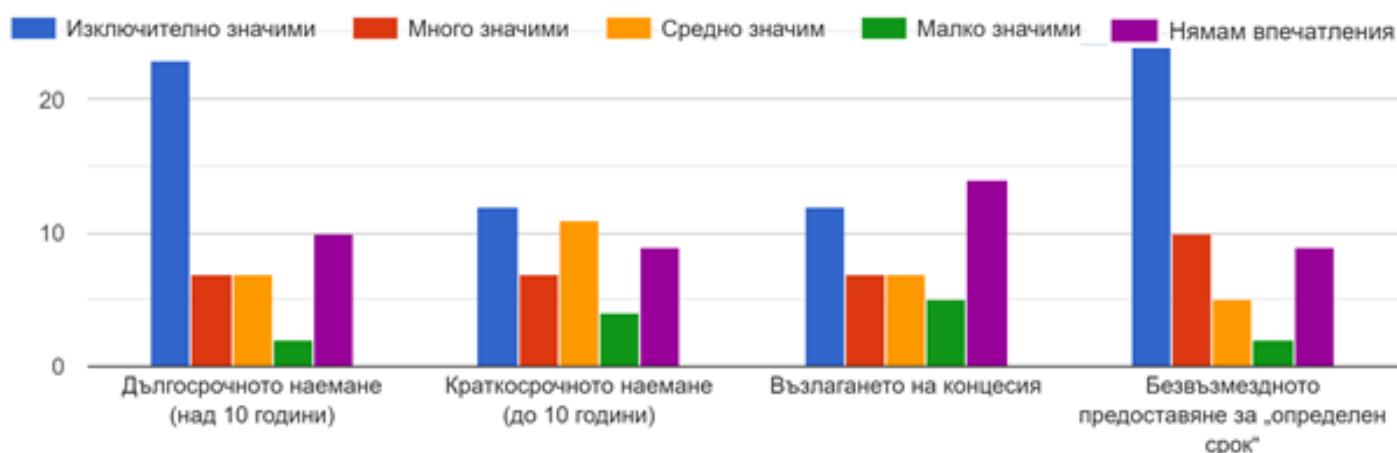
„Необходима е мандатност на председателите“.

„Изискването за мин. 15 спортни клубове, членове на Федерация“

„Да се лицензират федерациите придобили членство в световната им федерация“.

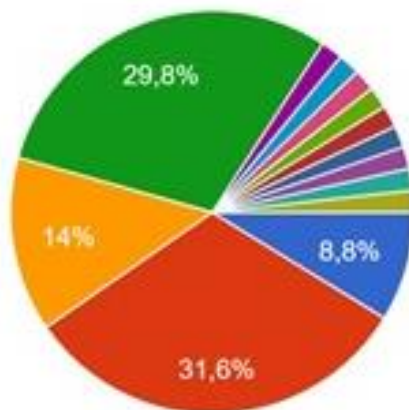
### БЛОК III. УПРАВЛЕНИЕ НА СПОРТНИТЕ ОБЕКТИ

Фигура 5. Как оценявате значимостта на проблемите при регулирането на управлението на спортните обекти по ЗФВС?



Като изключително значими проблеми при регулиране на управлението на спортните обекти участниците в анкетата посочват безвъзмездното предоставяне за определен срок, а на второ място поставят дългосрочното наемане.

Фигура 6. Какво, според Вас, възпрепятства кандидатстването за дългосрочно наемане (над 10 години) и за определяне за концесионер на спортни обекти – държавна или общинска собственост?



- Тежката процедура за наемане/определяне за концесионер
- Липсата на финансов ресурс на инвеститора
- Ниската възвращаемост на инвестицията
- Незадоволителното състояние на спортната инфраструктура

Като основна пречка за кандидатстване за дългосрочно наемане (над 10 години) и за определяне на концесионер на спортни обекти държавна или общинска собственост **31,6%** от анкетираните посочват липсата на финансов ресурс на инвеститора.

На второ място, **29,8%** от участниците в проучването определят незадоволителното състояние на спортната инфраструктура.

На трето място, като възпрепятстваща причина, **14%** от участниците са посочили ниската възвращаемост на инвестицията.

Само **8,8%** определят тежката процедура за наемане/определяне за концесионер, като възпрепятстваща причина.

В групата отговори „Друго, моля посочете“ са получени най-различни мнения и препоръки, както следва:

*„Държавата трябва да изгражда нови обекти и да се грижи за тях, като ги предоставя за ползване безвъзмездно на клубове и любители. По малко да се краде.“*

*„Предварителната сигурност, че обектът ще бъде даден на "нашия" човек.“*

*„Спортните обекти нямат място в ЗФВС. Те трябва да се регулират по друг закон. В ЗФВС няма почти нищо за спортистите и техните права. Спортистите са основния актив на спорта. Задължително е да разговаряте с представителни организации на спортистите като Асоциацията на българския футболисти (АБФ).“*

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

*„Интересите на други заинтересовани страни с неясен план и стратегия за стопанисване на спортен обект.“*

### БЛОК IV. ДРУГИ

**Фигура 7. Според Вас, кои са най-важните промени, които трябва да се направят в ЗФВС, за да се подобри контрола по неговото спазване?**

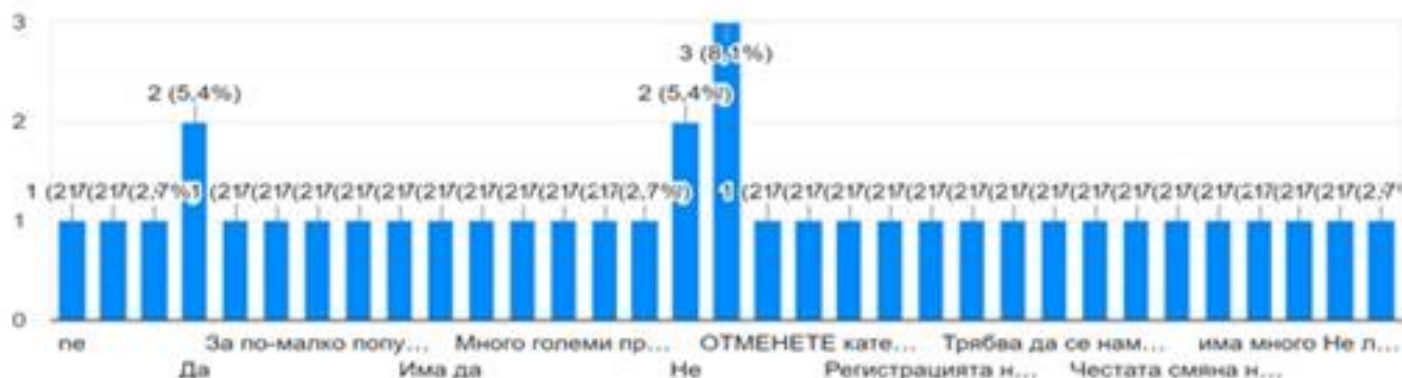


За голяма част от анкетираните е задължително да бъде въведен контрол върху управлението на спортните обекти при последващи промени на ЗФВС.

На второ място, при промяна на действащия закон, анкетираните поставят задължителните периодични проверки на лицензираните спортни федерации за спазване на изискванията.

На трето място по важност е посочено въвеждането на контрол върху вписването и заличаването на спортните клубове от регистъра на лицензираните спортни федерации и спортните клубове.

**Фигура 8. Според Вас, съществуват ли и други значими проблеми, извън горните, които налагат промени в действащата уредба на ЗФВС?**



Като значими проблеми в действащата уредба, анкетираните посочват следните:

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

1. „Липсата на грижа от страна на държавата просто вади очите, трябва да се даде голяма помощ на ДЮШ, нови спортни площадки и обекти, стадиони по страната, ремонт на съществуващи, облекчени процедури за обществените поръчки, повече скорост в реформите, защото сме на дъното. Тази анкета също е една дейност за замазване. 5 години дрямка и сега изведнъж активност“.

2. „За по-малко популярните спортове, като боулинга например, някои от изискванията за издаване на лиценз на федерацията граничат невъзможното за покриване. Редно е да има олекотен вариант за нишови спортове. Имам познати с други нишови спортове, които даже не се замислят да лицензират федерацията, тъй като ще е прекалено трудно да пораснат достатъчно, за да покрият изискванията.“

3. „Изискването за минимален брой клубове е голям проблем за малките федерации като нас. Разбираемо е за големите, но при условие, че в България например има 7 голф игрища, а се изискват 15 клуба не прави никакъв смисъл.“

4. „Много големи проблеми за федерациите, които се занимаваха със спортни прояви в туризма, алпинизма, ориентиранията и спелеологията. Не може всички федерации да се сравняват със борба и футбол.“

5. „Да се премахнат премиите - има си пенсионен фонд - защо някой който е получил пари за медала си - 200 000 лв., апартамент и други облаги трябва да получава още пари и то 20 години.“

6. „В момента техническите спортове са тотално negliжирани и няма абсолютно никаква подкрепа от държавата. Въпреки липсата на финансиране за тях в пълен обем се извършва административен контрол. Критериите за финансиране по програмата за Високо спортно майсторство за не олимпийските видове спорт са дискриминиращи. Предимно бойните спортове се толерират .... но не всички младежи искат да стават бойци.“

7. „Уреждането на въпроса около закон за спонсорството, който може да бъде и част от ЗФВС.“

8. „Неправилното разпределение на средства, ограничението и изискванията при разпределение на средства, не може да се определя кои спортове за приоритетни и кои не , защото това ограничава развитието на другите спортове от финансова гледна точка и куп други неща , които ограничават хората в избора им и предпочитанията им , както и липсата на държавна политика в развитието на спорта и здравето на хората.“

9. „Честата смяна на управляващите спорта ръководители и чиновници“.

10. „Трябва да се намери средство, което да облекчава и да насърчава намирането на финансиране на федерациите от фирми, партньори, рекламодатели и общини. Така федерациите няма да разчитат само на парите от ММС, а ще бъдат стимулирани да търсят допълнително финансиране, което не е с държавни пари“.

11. „Отменете категорията "състезателни права". Това са права на личността и не могат да бъдат предмет на прекратяване, трансфериране или отдаване под наем. Тази концепция е остаряла и отменена с решението по делото Босман от 1995 г. Ние още говорим за състезателни права, което е потресаваща некомпетентност и невежество. Направете единен електронен регистър за картотекиране на състезатели. Отнемете възможността на спортните федерации да забраняват картотекиране на състезатели с цел да ги изнудват да плащат обезщетение за обучение (при аматьори - деца), за да бъдат картотекирани в друг клуб (примери БФС, БФБ, БФВ). Създайте първична правна уредба, регулираща заплащането на обезщетение за обучение едва при сключен пръв професионален договор (виж правилата на ФИФА, одобрени от ЕК през 2000 г.). Безумно е да се позволява на БФС, БФВ и БФБ (и хандбала) да изнудват родителите на 14-годишни деца за 5-6000 лв., за да бъдат картотекирани децата им в нови клубове като аматьори. Това е убийство за българския спорт. Сегашният ЗФВС е пълна катастрофа!“

12. „ЗФВС, Правилникът за неговото приложение и всички нормативни документи отдавна са изгубили своето стимулиращо значение за развитието на спорта в Р България. Отдавна вървим в погрешна посока и никой от назначените ръководители до този момент не смее да направи необходимото за да поемем отново в посока развитие. Когато ръководството на държавата оцени факта, че 1 лев инвестиран в спор спестява 10 лева от здравеопазване - тогава ще станем нормална държава!“

13. „Да няма организации като НСБ. Задължително промяна в закона за фирми и лица които искат да спонсорират и даряват на клубовете. Данъчни облекчения за фирми спонсори. Данъчни облекчения за Спортните клубове“.

14. „Начини на финансиране на представителните отбори и участието им в Световни и Европейски първенства“.

15. „Мандатност на председателите на спортни федерации, максимум два мандата. Спортните специалисти за работа с деца само на доказани специалисти с подходящо спортно образование, националните тренъори да отговарят на изискванията, каквито са по закон за образование и тренъорски стаж. По-голям контрол върху тренировъчния процес при отпуснати средства от ММС. Подобаващо финансиране за студентския спорт, тренировъчен процес от преподаватели специалисти, дофинансиран от ММС, участия в повече международни състезания от студенти - спортисти. Професионални студентски отбори и лиги по видове спорт, с използване на спортните бази на Университетите за по-добър преход от юношеските години към младежи и мъже с цел запазване на обема на часове подготовка и през студентските години (най-благодатни) за високи спортни резултати на всякакво ниво. Признаване на АУСА със статут на Национална организация за университетски спорт“.



16. „Повишаване на контрола и качеството на провеждане на ученическите игри, както и предоставяне на спортни бази за управление или за безплатно ползване от ученици и студенти за провеждане на ученически състезания и университетски шампионати. Университетският спорт се negliжира и омаловажава от държавните отговорни институции особено за участие в международни прояви“.

17. „Задължително трябва да се обърне нужното внимание на развитието и финансирането на университетския спорт в България“.

18. „Конкретно нашият Спортен клуб членува в Асоциация за университетски спорт. Според нас в тази асоциация трябва да членуват само многоспортови клубове или спортни клубове, защитаващи интересите на студентите по всички видове спортове, а не такива клубове, които да са признати от Академичните съвети и които нямат никаква юридическа стойност – те дори не могат да участват по никакви проекти за финансиране. Необходимо е да се обърне още по-голямо внимание на студентския спорт, тъй като това е бъдещето на нашата държава, за да расте здрава и работоспособна младеж.“

19. „Приравняването на туризма към спорта и всичко и последици от това. Увисват всички клубове и организации свързани с организацията на Туризм, Алпинизъм, Спелеология, Планинско колоездене, които са за релакс, а не за състезания. Не може да се сравняват с Футбол или борба. Това са принципно различни неща.“

20. „Считаме, че има и други значими проблеми, свързани със спортистите със специални потребности и физически увреждания. В официалната страница на Българския олимпийски комитет след игрите Дефлимпикс - Тайпе 2009 г., тези игри са наречени “Олимпийски игри за глухи“. В писмо на председателя на БОК Стефка Костадинова след Дефлимпикс 2013 г. същата прави паралел и дава становище за “равнопоставеност с Паралимпикс. Не по-различно е и становището на Омбудсмана от 2017 г. С Решение № 171 от 27.04.2023 г. по преписка № 50/2021 г. Комисията за защита от дискриминация – Петчленен разширен състав, установи, по жалба на Гергана Стоянова Баръмова, че в Закона за физическото възпитание и спорта не са предвидени насърчителни мерки спрямо спортистите, участващи в игрите за глухи „Дефлимпикс“, като препоръчва на Министерския съвет и на Министъра на младежта и спорта, да предвидят мерки и възможности за получаване на сходна на всички останали български спортисти – медалисти от паралимпийски игри пожизнена месечна премия и/или друга такава. В тази връзка предлагам да бъде направено изменение в Закона за физическото възпитание и спорта, свързано с поставения от мен въпрос, който касае медалистите от Дафлимпийските игри, като се предвидят насърчителни мерки – същите да получават пожизнена месечна премия, размерът на която да бъде определен от Министерския съвет“.



21. „Съществуват много нелицензирани тренъори, които работят - няма никакъв контрол и глоби- спортните училища нищо не правят да се закриват“.

22. „Студентският и ученическият спорт да са отговорност на МОН, а не на СНЦ“.

### **II.4. 3. Събрани данни**

*Посочва се информация за други използвани източници на относими за оценката данни.*

За целите на дълбочинното събиране на информация относно проблемите, свързани с новия ЗФВС от 2019 г. и неговите изменения, както и по отношение и техните възможни разрешения, двукратно, веднъж общо и втори път фокусирано, са изискани становища от отделните дирекции в ММС, както следва:

1. Дирекция „Спорт за всички и спорт за учащи“;
2. Дирекция „Спорт за високи спортни постижения“;
3. Дирекция „Правно и административно осигуряване“;
4. Дирекция „Инвестиционна политика и обществени поръчки“;
5. Дирекция „Координация и контрол на спортната подготовка“;
6. Дирекция „Регионална координация и контрол“ и
7. Дирекция „Финанси“.

Получени са и становища от трети лица – ключови заинтересовани страни, като: Антидопингов център и Специализирана болница за активно лечение по травматология, ортопедия и спортна медицина „Проф. д-р Димитър Шойлев“ ЕАД.

## **II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията**

*Представя се анализът на всички събрани данни, който включва тяхното тълкуване и обобщаване и/или изчисляване чрез прилагане самостоятелно или заедно на някои от методите за оценяване на въздействията.*

### **A1. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни**

#### **1. От-лайн анкетно проучване**

Значителна част от получените в проучването отговори са постъпили от представители на колективни организации, като федерации, клубове и други, като следва:

1. Българска федерация по спелеология;
2. Сдружение българска боулинг федерация;
3. Българска голф асоциация;
4. Сдружение Спортен клуб "Рекриейт";
5. Българска федерация на клубовете по спортни танци;
6. Българска снукър федерация;
7. Българска федерация по хокей на лед;
8. Българска бридж федерация;
9. Българска федерация на радиолюбителите;
10. Български национален аероклуб;
11. Български чирлидинг съюз;
12. Федерация народна топка България;
13. Българска федерация волейбол;
14. Българска федерация по шахмат;
15. Българска федерация по авиомоделизъм;
16. Софийски университет;
17. Българска федерация колоездене;
18. Национална спортна академия;
19. Българска федерация конен спорт;
20. Българска федерация динамична стрелба;
21. Българска федерация Корабомоделен спорт;
22. Клуб по борба „Рилски спортист“;
23. Клуб по лека атлетика „Класа“;
24. Спортен клуб „Адаптирани спортове" и други.

## **2. Становища на администрацията на ММС и ключови заинтересовани страни**

### **2.1. Дирекция „Спорт за всички и спорт за учащи“ в Министерството на младежта и спорта**

От дирекцията представят своите виждания относно възникналите и установени във времето на действие на закона дефицити, имащи пряко отношение към дейностите, администрирани от ММС и в частност към тяхната дейност.

В рамките на група 1: ***Общи проблеми*** е посочено, че в новия ЗФВС е предвидено, че Народното събрание приема основния стратегически документ на държавата в областта на спорта Национална стратегия за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спортна и спортно-туристическата дейност, чийто срок на действие е 12 години. При съпоставка с предходния ЗФВС (отм.) е видно, че Националната стратегия за спорт е била разработвана и приемана за 10-годишен период. Предполага се, че логиката на законодателя при разработване на действащия ЗФВС промяната на срока на стратегията е свързана с обхващането на период от три олимпийски цикъла, всеки от по четири години. Трябва да бъде взет под внимание обаче фактът, че

законът урежда освен спорта за високи постижения и олимпийската подготовка на състезателите, така и всички други аспекти на физическа активност, физическо възпитание, спорта и спортно-туристическа дейност – спорт за всички, спорт за учащи, спорт в системата на предучилищното, училищното и висшето образование, спорта за хора с увреждания, спорта в системата на въоръжените сили, Министерството на вътрешните работи, Национална служба за охрана и т.н. Поради това при определяне на срока на действие на Националната стратегия следва да се имат предвид всички други национални стратегически документи и до голяма степен европейските стратегически документи, чиито срок на действие обикновено е 10-годишен.

По отношение на групата проблеми 2: ***Уредба на спортните организации*** от дирекция „Спорт за всички и спорт за учащи“ в ММС посочват, че по стария ЗФВС спортните клубове, регистрирани по един или сходни спортове, са имали възможността да членуват в повече от една спортна федерация съответно за развитие на администрирания от тях спорт или сходни спортове, както и в многоспортова федерация. Въведеното с новия закон ограничение се е отразило на капацитета на спортните федерации, като в най-голяма степен са били засегнати многоспортовите такива, които са били лишени от голям брой от членуващите в тях клубове, т.к. повечето от тях са развивали по един вид спорт или сходни спортове и са предпочели да се регистрират в съответната федерация по вид спорт. Това е принудило многоспортовите федерации, в опит да отговорят на новите законови изисквания за членство на най-малко 15 спортни клуба, да предприемат създаване на формално регистрирани многоспортови клубове, които не упражняват реална дейност. В административен план спортните федерации са сдружения на самоиздръжка предимно от членски внос и картотекиране на състезатели. Многоспортовите федерации не картотекират състезатели, а само регистрират многоспортови клубове и липсата на членове във федерациите силно затруднява тяхната издръжка.

Пример за това е подпомаганата от ММС за изпълнение на дейности по „Програма за развитие на спорта за учащи“ и за реализиране на Ученическите игри за ученици от V до XII клас многоспортова федерация Българска асоциация спорт за учащи. Преди влизането в сила на новия ЗФВС членуващите в асоциацията спортни клубове (многоспортови и по вид спорт) са били над 80, подпомагащи общественополезната ѝ дейност. Към настоящия момент вписаните в регистъра на спортните организации по ЗФВС спортни клубове на асоциацията са 33. Голяма част от тях не функционират в полза на асоциацията. Това е причината асоциацията да няма необходимия капацитет и да среща сериозни трудности с изпълнение на възлаганите ѝ от ММС дейности.

Относно групата проблеми 4: ***Управление на спортните обекти*** от Дирекция „Спорт за всички и спорт за учащи“ в ММС отбелязват, че текстовете от закона, които пряко засягат дейността на дирекцията, са тези, с които е

предвидена възможността спортните обекти държавна или общинска собственост да могат да се предоставят безвъзмездно за определено време за ползване за тренировъчна и състезателна дейност от спортните организации, вписани в регистъра по ЗФВС, от спортните училища и от студентите в Национална спортна академия „Васил Левски“ за осъществяване на физическа активност, физическо възпитание, спорт и спортно-туристическа дейност в системата на предучилищното и училищното образование, включително, организирани извън учебния план, и във висшите училища.

Необходимостта от ползването на държавна или общинска база за нуждите на ученическият спорт и на спортните училища е особено важна, защото те не притежават собствена спортна база, а в стандарта за издръжка на ученик в спортно училище не са предвидени средства за наеми и издръжка на спортни съоръжения. По тази причина държавата и общините следва да предвиждат предоставяне на материална спортна база безплатно за нуждите на учениците от спортните училища.

На следващо място, реализираните дейности от бенефициентите на ММС в областта на спорта за учащи се осъществяват именно на държавна или общинска спортна база при съдействие от страна на нейните стопани. Пример за това е най-масовата ученическа спортна проява - ученическите игри за ученици от V до XII клас, чийто обхват е на територията на цялата страна. Организирането и провеждането на проявата се възлага от ММС на Българската асоциация спорт за учащи и се изпълнява посредством спортните клубове, нейни членове, които на местно ниво следва да осигурят безвъзмездно спортна база за провеждане на състезанията, за която не се осигуряват средства. Нерядко, обаче това се оказва сериозно предизвикателство поради факта, че така формулиран текстът в закона „спортните обекти – държавна или общинска собственост, може да се предоставят безвъзмездно за определено време за ползване“ в голяма степен има пожелателен характер и дава възможност на стопаните на тези обекти да отказват предоставянето им за нуждите, за които законът е предвидил това.

В рамките на групата проблеми 6: *Други проблеми* от дирекцията на поставят въпроса относно уредената за първи път с новия ЗФВС Национална организация за университетски спорт, която отговаря за изпълнението на дейностите за развитие и разпространение на спорта във висшите училища. От приемането на ЗФВС до настоящия момент няма създадена такава организация. Дейностите за развитие и популяризиране на университетски спорт се изпълняват от многоспортовата федерация Асоциация за университетски спорт „Академик“. Предвид това, че спортните организации са доброволни сдружения, ММС не може да оказва въздействие с цел сформирание и лицензиране на такава организация.

По сходен начин, по правилата на ЗФВС от 2019 г. като национална организация за спортно-туристическа дейност е вписано Сдружение „Български туристически съюз“, с което се създават условия за подобряване и

развитие на спортно-туристическата дейност в България. Това се е случило едва на 25.07.2023 г. и все още не е разработен механизъм за координация и взаимодействие с организацията, поради което към настоящия момент не може да се даде оценка на ефективността на регулацията в тази област. Липсата на такава организация през последните почти 5 години от влизане в сила на закона, обаче е оказало негативен ефект върху развитието и насърчаването на спортно-туристическата дейност.

На следващо място от Дирекция „Спорт за всички и спорт за учаци“ в ММС изразяват становище относно новата уредба по ЗФВС, касаеща медицинския контрол и медицинското осигуряване, според която е задължително преминаването на начални, периодични и предсъстезателни медицински прегледи за лицата, осъществяващи тренировъчна и състезателна дейност в спортен клуб, член на лицензирана спортна федерация. Тя се определя с наредба на министъра на здравеопазването и министъра на младежта и спорта. В тази връзка е издадена Наредба № 1 от 22.11.2019 г. за условията и реда за извършване на медицинските прегледи на лица, осъществяващи тренировъчна и състезателна дейност. В предмета на наредбата не са включени изискванията за извършване на медицински прегледи на ученици при участието им в състезания, тъй като същите не извършват тренировъчна и състезателна дейност в спортен клуб, а в качеството си на ученици в училище.

След проучване на действащата нормативна уредба е констатирано, че няма друг нормативен акт, в който да са разписани изискванията за провеждане на задължителни медицински прегледи за участие в състезателна дейност конкретно на ученици. Нормативният акт, регламентиращ тези изискванията, е Наредба № 8 от 18 март 2005 г. за провеждане на задължителните начални, периодични и предсъстезателни медицински прегледи на лица, упражняващи физическо възпитание и спорт, която е била отменена в края на 2019 г.

Във връзка с необходимостта от регламентиране в нормативната уредба на медицинските прегледи на ученици за участие в състезателна дейност извън учебния план е била извършена промяна в Наредба 24 от 5.11.2019 г. като тази нормативна празнота е била запълнена.

## **2.2. Дирекция „Спорт за високи спортни постижения“ в Министерството на младежта и спорта**

По отношение на групата проблеми 2: *Уредба на спортните организации* от дирекция „Спорт за високи спортни постижения“ в ММС акцентират върху това, че по предходния ЗФВС спортните клубове, регистрирани по един или сходни спортове, са имали възможността да членуват в повече от една спортна федерация съответно за развитие на администрирания от тях спорт или сходни спортове, както и в многоспортова федерация. Сега действащият закон не позволява това и тази промяна, независимо от мотивите за нея, е довела до

положителна оценка защото така се определят сами и разграничават какъв спорт ще развиват. Осигурява се възможността за укрепване на капацитета на спортните организации. Това води до избягване на двойното финансиране, предвид липсата на треньорски кадри. По отношение на партньорството на ММС със съответните спортни организации в тази област, тази промяна е довела до стабилно състояние на спортните организации и реализираните от тях дейности.

Във връзка с групата проблеми 3: **Лицензиране на спортните организации** от дирекцията посочват, че към момента при новите изисквания на ЗФВС в регистъра по закона са вписани 108 спортни федерации с издаден безсрочен лиценз, включително федерации за спорт за всички и спорт за учаци, имали статут на национални спортни организации по ЗФВС (отм.). Една спортна федерация е с отменена заповед за лиценз, една е със спряно предварително изпълнение на заповед и една спортна федерация е с прекратен лиценз.

Броят на кандидатите, на които е отказано издаването на спортен лиценз, обаче не се отразява в регистъра, което е пропуск, защото има изискване под формата на забрана, според която ново заявление за издаване на спортен лиценз от същия заявител не може да се подаде по-рано от 12 месеца от влизането в сила на заповедта за отказа, което е трудно проследимо.

По отношение на групата проблеми 5: **Контрол по спазване на закона** от дирекцията посочват, че новата уредба на спортните федерации предвижда издаването на безсрочен спортен лиценз от министъра на младежта и спорта, което се компенсира със засилен последващ контрол върху федерациите, притежаващи лицензи. В действителност обаче, съществуват множество федерации, без реално да се осъществява контрол спрямо тях, поради липсата на ясни разписани правила. Примерите за това са много. Само в шахмата има 7-8 федерации, в спортните танци също и т.н.

В ЗФВС ясно са разписани изискванията за вписване на спортен клуб, но за съжаление практиката показва, че за администрацията не съществува правно основание при констатиране на нарушение дадената организация да може да бъде заличена от регистъра, за което вече има постъпили сигнали в ММС.

На следващо място, много често за да бъдат вписани в регистъра по закона за да бъде спазено изискването да няма свързани лица първоначално се вписват едни лица, а след като приключи фактическото вписване в регистъра спортните клубове правят промени в своите управителни органи, при което от компетентната дирекция нямат инструмент, с който да се проследяват няколко хиляди спортни клуба дали лицата в тях са свързани.

На следващо място, според изискванията на новия ЗФВС, единствено вписаните в регистъра за треньорските кадри лица могат да извършват треньорска дейност и да предоставят спортни услуги. Това създава гаранции, че заниманията с физическо възпитание и спорт на всички нива в областта на



спорта ще бъдат провеждани при спазване на изискванията за здравословна физическа активност, прилагане на утвърдените методики по съответните видове спорт и реализиране на високи спортни постижения от елитните спортисти. От друга страна е очевидно, че има голям брой неписани тренъори, което е резултат от комплексното действие на два фактора – нормативна неяснота относно подлежащите на вписване лица и субектите, които могат да инициират вписването и липсата на достатъчно нормативно регламентирани мерки за контрол.

На следващо място, новата уредба на ЗФВС предвижда тренъорите на олимпийски медалисти да подават единствено декларация, с която се удостоверява, че са били такива на медалист от олимпийските игри, което е достатъчно за получаване доживотно на месечна премия. Вече са установени случаи на предоставяне на такива на тренъори, за които е известно, че не са изпълнявали тази длъжност, но след като има декларация от тях от ММС, нямат основание да откажат предоставянето на тази премия. Освен това, всеизвестно е, че при колективните спортове няма лични тренъори, но всеки медалист от спортове като волейбол и баскетбол е посочил и по един личен тренъор. От Българския олимпийски комитет нямат възможност да удостоверяват верността на тази информация и затова единствено изпращат писма за предоставяне на тази премия, т.е. няма механизъм, с който да бъде проверена достоверността на декларираните данни. Необходимо е да има много добре разписани изисквания като например представянето на трудова книжка или друг документ, с които да се удостоверят тези данни.

Отбелязва се наличието на непълнота в закона по отношение на възможностите за контрол и санкции от страна на ММС върху лица, получаващи такива премии, които на практика са възобновили състезателната си дейност, както и липса на законов механизъм за проследяване на починалите лица, на които е отпусната пожизнена премия.

### **2.3. Дирекция "Инвестиционна политика и обществени поръчки" в Министерството на младежта и спорта**

По отношение на групата проблеми 4: *Управление на спортните обекти* от дирекцията подчертават, че ЗФВС от 2019 г. съдържа нормативни правила относно дългосрочното отдаване под наем на спортни обекти до 10 години, съответно до 30 години. Редът за провеждане на процедури за отдаването под наем на спортни обекти – общинска собственост е регламентиран в наредба след решение на съответните общински съвети, като в ЗФВС е разписан единствено срокът, за който обектите могат да бъдат предоставяни. В тази връзка, липсва механизъм, по който в ММС да постъпва информация относно започналите и приключилите процедури за отдаване под наем на спортни обекти – общинска собственост, както и за сключените по този ред договори.

#### **2.4. Дирекция "Регионална координация и контрол" в Министерството на младежта и спорта**

По групата проблеми 2: *Уредба на спортните организации* от дирекцията предлагат въвеждане в закона на ново правомощие на министъра на младежта и спорта да заличава служебно спортни клубове при установени нарушения на изисквания на закона.

В уредбата в закона на изискуемите документи за издаване на спортен лиценз на спортната федерация се предлага отпадане на изискването за представяне на устав с аргумента, че уставите на юридическите лица с нестопанска цел се вписват в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел и е излишно спортните организации да бъдат натоварвани с това при положение, че тези документи са общо достъпни за всеки гражданин.

По отношение на предвиденото в действащия ЗФВС ограничение относно свързаността на лицата, управляващи и представляващи спортни федерации, валидно спрямо спортните клубове, от дирекцията предлагат да се предотврати възможността членовете на управителни съвет на дадена федерация с публични задължения към ММС да регистрира нова федерация без задължения и да кандидатства за издаването на лиценз без да е погасила своите задължения.

В рамките на групата проблеми 5: *Контрол по спазване на закон* от Дирекция „Регионална координация и контрол“ в ММС предлагат в главата от закона, уреждаща административнонаказателните разпоредби, да се въвеждат имуществени санкции за спортни федерации, които не спазват изискването за обявяване в интернет и представяне в ММС в 14-дневен срок от приемането им, на актовете и правилата, въз основа на които спортните федерации осъществяват дейността си. Според дирекцията, налагането на административнонаказателна санкция и осъществяването на по-голям контрол по спазването на изискванията би допринесло за правилното функциониране и отчетност на дейността на федерациите.

Предлагат се нови административнонаказателни състави за конкретни противоправни деяния (непредоставяне в срок на определени документи; противозаконно пречене на контролните органи при осъществяване на служебните им задължения) с цел повишаване ефективността и ефикасността на контролната дейност.

Относно главата, посветена на принудителните административни мерки, се предлага по-детайлна конкретизация в разпоредбата на чл. 145, т. 4 ЗФВС, и дефиниране на срок на принудителната административна мярка „забрана за провеждане на спортни състезания и събития“, пропорционален на тежестта на нарушението.

#### **2.5. Дирекция „Координация и контрол на спортната подготовка“ в Министерството на младежта и спорта**

В процеса на работа на дирекцията не са идентифицирани проблеми, свързани със законовите текстове. По отношение на главата от закона, посветена на медицинския контрол и медицинското осигуряване, е редно специалистите, които осъществяват тези дейности, които са основно от СБАЛ по ортопедия, травматология и спортна медицина „Проф. д-р Димитър Шойлев“, да дадат становище. Основната промяна в тази област на регулиране е, че предсъстезателните прегледи вече не са задължителни и тази промяна е положителна.

#### **2.6. Дирекция „Финанси“ в Министерството на младежта и спорта**

В рамките на функционалната компетентност на дирекцията няма идентифицирани проблеми по прилагането на ЗФВС. Текстовете, които са относими към финансирането на дейностите в областта на физическото възпитание физическата активност, спорта и спортно-туристическата дейност са ясно формулирани. Дирекцията има необходимия административен капацитет за осъществяване на контрол в рамките на своята компетентност.

#### **2.7. Специализирана болница за активно лечение по травматология, ортопедия и спортна медицина „Проф. д-р Димитър Шойлев“ ЕАД**

Във връзка с решаването на проблемите на медицинското осигуряване на активно спортуващите лица е била създадена работна група за промяна в Наредбата за провеждане на задължителните начални, периодични и предсъстезателни медицински прегледи на лица, упражняващи физическо възпитание и спорт, но въпреки това проблемите в спорта и в частност в медицинското обслужване са много, като част от тях са:

1. фиктивно провеждане на медицинските прегледи;
2. извършване на медицински прегледи от лица без необходимата квалификация и на места без необходимото оборудване;
3. липсата на контрол върху извършваните медицински прегледи;
4. липсата на квалифицирани специалисти във федерациите и клубовете, които да отговарят за провеждането на медицинското обслужване и прегледи;
5. голяма част от националните и олимпийски отбори функционират без наличие на лекар.

Съществуват и още много други проблеми, но те трябва да са обект на разширена дискусия.

#### **2.8. Антидопингов център**

С измененията в ЗФВС, в сила от 2021 г., националната правна уредба е приведена в съответствие с действащия Световен антидопингов кодекс, в сила от същата година. Антидопинговият център няма проблем с прилагането на тази част от закона. Евентуално изменение на закона е възможно да бъде необходимо през 2026 г., като завърши процедурата по приемането на нов

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

кодекс за 2027 г., което обаче не може да се предвиди защото тази процедура е в самото начало.

Като проблем със закона, идентифициран от Антидопинговия център, който попада в неговата функционална компетентност, е този, свързан с издаването на наказателните постановления от министъра на младежта и спорта за нарушения на антидопинговите правила. Затруднението произтича от факта, че процедурата по установяване на нарушение с влязло в сила решение нерядко продължава много по-дълго от една година, считано от извършване на нарушението, което предвид разпоредбите на Закона за административните нарушения и наказания прави невъзможно налагането на санкция.

### A2. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализирания данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

#### **§. Прагматични методи**

Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:

- ☒ Наблюдение на изпълнението
- ☒ Теория на промяната като рамка за данни

#### **§. Строги подходи**

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

#### **Проучване на казуси**

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- ☒ Проследяване на процеса и реалистично оценяване
- ☒ Анализ на съгласуваността и анализ на продължението
- ☒ Качествен сравнителен анализ

#### **(Квази) експериментални методи**

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- ☒ Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)
- ☒ Склонност за съответствие (квази-експериментален)

☒ *Разлика в разликата (квази-експериментален)*

☒ *Прекъсване на регресията (квази-експериментален)*

***§. Мултикритериен анализ***

*Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.*

***§. Модел на стандартните разходи***

*Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.*

Използваните методи за оценяване на въздействията в настоящата последваща оценка са:

1. Наблюдение на изпълнението – прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;

2. Теория на промяната като рамка за данни – прагматичен метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзка между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели;

3. Анализ на постигане на целите и ефективността – използван е за изследване дали и доколко оценяваните интервенции постигат своите цели или дадено целено ниво до определена дата или момент.

4. Комплексен мултикритериен анализ. Методът обхваща широк спектър от техники, които имат за цел съчетаване на идентифицираните положителни и отрицателни въздействия в една обща рамка. Той предполага формулиране на набор от измерими и неизмерими критерии и индикатори, техният анализ, оценяване и сравнение по определена скала. Същият позволява едновременната оценка на една или няколко различни интервенции съобразно общи и специфични по вид критерии.

***Резултати от анализа на събраните данни***

*Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.*

Предвид сложността на разглежданата материя, в конкретния случай, комплексният мултикритериен анализ е добър подход, който позволява да бъдат обхванати резултатите от всички останали приложени методи за анализ на събраните данни като едновременно с това се постигне обвързване на последните със зададените от националната ни правна и методологическа рамка от критерии за последваща оценка на въздействието. Той включва следните основни стъпки:

1. определяне на измерими специфични за конкретната оценка критерии за анализ;

2. определяне на общи критерии за анализ;

3. конструиране на скала за оценяване и

4. задаване на тегло на всеки от критериите, отчитащо относителната значимост на всеки от тях;

5. извършване на оценяването по отделните групи критерии и даване на обобщена оценка за представянето и резултатността на разглежданата публична политика или мерки за регулиране.

## **I. Определяне на измерими критерии за анализ и оценяване**

### **1. Специфични критерии**

1.1. наличие на проблеми с уредбата на членството на спортните клубове във федерации;

1.2. съществуващи проблеми с уредбата на лицензирането на спортните федерации;

1.3. наличие на проблеми при регулирането на управлението на спортните обекти;

1.4. проблеми с пълноценния контрол по спазване и прилагане на закона;

1.5. наличие на други значими проблеми на регулирането.

### **2. Общи критерии**

2.1. постигане на целите: степен на реализиране на целите, независимо дали това се дължи единствено на прилагането на съответния нормативен акт, на измененията и допълненията в него или и на други фактори;

2.2. ефективност: степен на постигане на целите, което се дължи само на съответния нормативен акт, съответно на измененията и допълненията в него;

2.3. ефикасност: постигане на набелязаните цели с цената на най-малко разходи на ресурси;

2.4. устойчивост: степен на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми;

2.5. полезност: степен на удовлетворяване на очакванията на съответните адресати, засегнати и заинтересовани страни от публичната политика или мерките за регулиране – обект на оценка.

## **II. Конструирание на скала за оценяване**

1. отрицателно въздействие: (-1);

2. без въздействие - (0);

3. положително въздействие - (+1).

## **III. Задаване на тегло на отделните критерии, отчитащо относителната значимост на всеки от тях**

### **1. Тегла на специфичните критерии**

1.1. способност за разрешаване на проблемите с уредбата на членството на спортните клубове във федерации: 15%;

1.2. възможност за разрешаване на проблемите с уредбата на лицензирането на спортните федерации: 15%;

1.3. потенциал за адресиране на ключови проблеми при регулирането на управлението на спортните обекти: 15%;



## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

1.4. осъществяване на пълноценен контрол по спазване и прилагане на закона: 40%;

1.5. капацитет за адресиране на други значими проблеми на регулирането: 15%.

### 2. Тегла на общите критерии

2.1. постигане на целите: 25%;

2.2. ефективност: 25%;

2.3. ефикасност: 10%;

2.4. устойчивост: 20%;

2.5. полезност: 20%.

Таблица 1. Мултикритериен анализ по специфичните критерии

| №    | Критерии                                                             | Тегла (%) | Оценки | Претеглени оценки |
|------|----------------------------------------------------------------------|-----------|--------|-------------------|
| (1)  | (2)                                                                  | (3)       | (4)    | (5)=(4)*(3)       |
| 1.   | Проблеми с уредбата на членството на спортните клубове във федерации | 15%       | 0      | 0                 |
| 2.   | Проблеми с уредбата на лицензирането на спортните федерации          | 15%       | 0      | 0                 |
| 3.   | Проблеми при регулирането на управлението на спортните обекти        | 15%       | 0      | 0                 |
| 4.   | Пълноценен контрол по спазване и прилагане на закона                 | 40%       | -1     | -0,40             |
| 5.   | Други значими проблеми на регулирането                               | 15%       | 0      | 0                 |
| Общо |                                                                      | 100       |        | -0,40             |

Крайната претеглена оценка за ефектите от прилагането на ЗФВС по специфичните критерии за изследвания период 2019 – 2023 г. в номинално изражение е отрицателна **-0,40** пункта. Това се дължи на факта, че всички изследвани групи проблеми са дефицити, свързани не с качеството на самия закон и на въведеното с него регулиране, а на ниската ефективност на неговото прилагане.

Повишаването на ефективността на правоприлагането изисква засилен контрол за спазване на закона, достатъчен оперативен капацитет за администриране на закона и въведени протоколи и практики, гарантиращи неговото пълноценно изпълнение. Контролът по спазване, изпълнение,

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

администриране и прилагане на закона се явява ключов за неговата резултатност като цяло. Той, в конкретния случай играе ролята на хоризонтален критерий, имащ отношение към всички останали критерии, поради това е с най-голямо тегло. Именно затова, ако проблемът, който се идентифицира с този критерий бъде решен това би довело до разрешаване на всички останали установени проблеми.

Пренесено на нивото на системата от отношения, чието управление и развитие законът регулира това означава, че усилията на държавата и заинтересованите страни следва да бъдат фокусирани върху подобряване на контрола върху функционирането на цялата система, чрез възприемането на надежден механизъм за планиране, наблюдение, оценяване и отчитане на нейното представяне.

Таблица 2. Мултикритериен анализ по общите критерии

| №    | Критерии            | Тегла (%) | Оценки | Претеглени оценки |
|------|---------------------|-----------|--------|-------------------|
| (1)  | (2)                 | (3)       | (4)    | (5)=(4)*(3)       |
| 1.   | Постигане на целите | 25%       | 1      | +0,25             |
| 2.   | Ефективност         | 25%       | 0      | 0                 |
| 3.   | Ефикасност          | 10%       | 0      | 0                 |
| 4.   | Устойчивост         | 20%       | -1     | -0,20             |
| 5.   | Полезност           | 20%       | +1     | +0,20             |
| Общо |                     | 100       |        | +0,25             |

Крайната оценка по общите критерии за въздействието на резултатите от прилагането на ЗФВС за периода 2019 – 2023 г. в номинално изражение е положителна **+0,25** пункта. Въз основа на приложения комплексен мултикритериен анализ може да се заключи, че законът успява да постига своите цели и това се дължи на обстоятелството, че значителна част от тях са статични по своята природа. Новият ЗФВС от 2019 г. преследва усъвършенстване и осъвременяване на регулирането чрез по-добре формулирани правни норми, въвеждане на нови правни институти, премахване на противоречия и празноти, систематизиране, кодифициране на законовата уредба и др. В тази своя прецизираща част новият закон е постигнал своите цели.

Диманичната ефективност обаче, разбрана като резултати от самото правоприлагане е неутрална. По отношение на устойчивостта, въздействията на ЗФВС са далеч от убедителни, като той произвежда отрицателен ефект. Полезността на прилагането на закона е отчетена с положителен знак, тъй като анализът на това доколко адресатите са удовлетворени от действието на нормативния акт по отношение на множество аспекти на регулираната материя са по-скоро разнопосочни, сочещи на наличието на определени положителни тенденции.

Така, полученият краен резултат на претеглената сумирана оценка по специфичните и общите критерии за представянето на ЗФВС за оценявания период е отрицателна **-0,15**. Това потвърждава необходимостта от бъдещо подобряване на функционирането на публичните политики и прилагането на законодателството в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, което да води до повишена ефективност и устойчивост на системата и да отразява по оптимален начин интересите на държавата и обществото.

## **II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи**

### **Изменение 1. „Новият Закон за физическото възпитание и спорта в сила от 2019 г.“**

*Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.*

Новият ЗФВС от 2019 г. постига своята генерална цел да усъвършенства цялостната уредба на обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в България. С него те са регулирани по изцяло нов начин, като интегрална част от една постоянно развиваща се система, която се управлява по собствени принципи и преследва предварително дефинирани цели.

Със закона са отстранени или компенсирани всички ключови дефицити, констатирани на база анализа на резултатите от прилагането на предишния ЗФВС, като:

1. систематизиране и кодифициране на правната уредба на спортните организации, спорта за високи постижения и медицинския контрол и медицинско осигуряване;

2. синхронизиране и хармонизиране на правната уредба с националното законодателство и международни нормативни актове като Закона за предучилищното и училищното образование, Световния антидопингов кодекс и правото на ЕС, в частност правилата за предоставяне на държавни помощи;

3. уредени са изцяло нови легални дефиниции, изясняващи и подпомагащи прилагането на закона на понятия като „спорт за всички“, „спортно-туристическа дейност“, „треньорски кадри“ и др.;

4. Повишена е правната сигурност при регулирането на статута и дейността на спортните организации;

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

5. Подобрена е уредбата относно контрола върху спазването на закона, като по този начин е гарантирана по-висока ефективност на правоприлагането.

### **Изменение 2. „Изменения и допълнения в Закона за физическото възпитание и спорта от м. август 2019 и м. октомври 2020 г.“**

*Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.*

Постигнатите въздействия в резултат от промените в ЗФВС от м. август 2019 г. са свързани с допълнително усъвършенстване на някои от мерките за регулиране и на новите правни институти, въведени с новия закон, в сила от началото на 2019 г.

Подобренията са основно свързани с отстраняване на непълноти и несъответствия в правната уредба и доуреждане на преходни отношения, отнасящи се до обстоятелства, възникнали при действието на предишния ЗФВС с цел изравняване или възстановяване на правното положение на отделни групи адресати на правното регулиране.

Основните постигнати резултати от измененията и допълненията в ЗФВС, въведени през м. август 2019 и м. октомври 2020 г., са свързани с:

1. допълнително прецизиране и детайлизиране на законовата уредба, касаеща лицензирането на спортните федерации;
2. отстраняване на пропуски и на непоследователни правни разрешения в уредбата, въведена със ЗФВС в сила от началото на 2019 г.;
3. разширяване на кръга от субекти с право да получават награди по закон за високи спортни постижения;
4. осигуряване на механизъм за насърчаване на спортистите, постигнали призови класирания в най-значимите международни спортни форуми и други.

### **Изменение 3. „Изменения и допълнения на Закона за физическото възпитание и спорта в сила от 2021 г.“**

*\* Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.*

*\*\* При оценяване на повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н. мултиплицирайте.*

*\*\*\* В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н. посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.*

Основният резултат, постигнат с приемането на промените в ЗФВС, в сила от 2021 г., се свързва с въвеждането в националната ни правна уредба на актуалните правила и стандарти, възприети на международно ниво в областта на борбата срещу употребата на допинг в спорта. Това е осъществено чрез възприемането в българското законодателство на своевременни мерки, които водят до неговата хармонизация с най-новите международни изисквания в тази сфера. По този начин държавата, от една страна, демонстрира, че в действителност един от нейните основни приоритети в осъществяването на националната политика в областта на развитието и управлението на системата на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, е борбата с допинга. От друга страна, тя изпълнява поетите от нея международни ангажименти.

Преките резултати от разглежданите промени в ЗФВС, в сила от началото на 2021 г., са свързани с постигането на пълно съответствие на закона със Световния антидопингов кодекс, който към онзи момент предстои да влезе в сила по същото време - от началото на 2021 г. и съобразяване с обновените международни стандарти към него. Това води до своевременно приемане на отговаряща на международните изисквания национална законова и подзаконова нормативна уредба на тази материя.

## **II. 7. Препоръки и заключения**

### **II.7.1. Препоръки**

#### **II.7.1.1. Препоръки по група 1: Общи проблеми**

В новия ЗФВС е предвидено, че НС приема основния стратегически документ на държавата в областта на спорта Националната стратегия за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спортна и спортно-туристическата дейност, чийто срок на действие е 12 години. При съпоставка с предходния ЗФВС (отм.) е видно, че Националната стратегия за спорт е била разработвана и приемана за 10-годишен период. Предполага се, че логиката на законодателя при разработване на действащия ЗФВС за промяната на срока на стратегията е свързана с обхващането на период от три олимпийски цикъла, всеки от по четири години. Трябва да бъде взет под внимание обаче фактът, че законът урежда освен спорта за високи постижения и олимпийската подготовка на състезателите, така и всички други аспекти на физическа активност, физическо възпитание, спорта и спортно-туристическа дейност, като: спорт за всички, спорт за учаци, спорт в системата на предучилищното, училищното и висшето образование, спорта за хора с увреждания, спорта в системата на въоръжените сили, Министерството на вътрешните работи, Национална служба за охрана и т.н. Поради това при определяне на срока на действие на Националната стратегия следва да се

имат предвид всички други национални стратегически документи и до голяма степен европейските стратегически документи, чиито срок на действие обикновено е 10-годишен.

*Препоръка:* В тази връзка е отправена препоръка периодът на действие на Националната стратегия за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност да се преосмисли и синхронизира логически с останалите стратегически документи.

#### **II.7.1.2. Препоръки по група проблеми 2: Уредба на спортните организации**

I. Въведеното с новия ЗФВС ограничение за спортните клубове, регистрирани по един или сходни спортове, да могат да членуват само в една спортна федерация, е имало негативни ефекти, защото:

1. се е отразило отрицателно върху капацитета на спортните федерации, като в най-голяма степен са били засегнати многоспортовите, които са били лишени от голям брой от членуващите в тях клубове;

2. е принудило многоспортовите федерации, в опит да отговорят на новите законови изисквания за членство на най-малко 15 спортни клуба, да предприемат създаване на формално регистрирани многоспортови клубове, които не упражняват реална дейност.

Близо 1/3 от участвалите в анкетното проучване, проведено в рамките на последващата ОВ, сочат като основен проблем в уредбата на членството на спортните клубове във федерации по ЗФВС забраната за членство на спортен клуб в повече от една федерация със сроден по вид спорт и забраната за членство на спортен клуб по вид спорт в повече от една многоспортова федерация.

*Препоръки:* Час от администрацията на ММС предлага да се обмисли разширяване на възможностите пред спортните организации относно регистрационния и лицензионния режим, с цел разширяване на обхвата им от дейности и допринасяне за ефективност в работата им. Заинтересованите страни предлагат многоспортови клубове да могат да членуват в няколко сродни на дейността им едноспортови федерации.

II. Според друга част от администрацията обаче, промяната в ЗФВС, свързана с въвеждането на забраната за един клуб да членува в повече от една спортна федерация, заслужава положителна оценка, защото:

1. е допринесла за самоопределяне на самите клубове за разграничаване от други сродни на тях и за вземане на собствено решение какъв спорт искат да развиват;

2. това представляват допълнителни гаранции за укрепване на капацитета на спортните организации;

3. промяната е довела до избягване на двойното финансиране, предвид липсата на треньорски кадри;



4. от гледна точка на партньорството между ММС и спортните организации, тази промяна е довела до стабилизиране на тяхното състояние за реализиране на дейността им.

#### **II.7.1.3. Препоръки по група проблеми 3: Лицензиране на спортните организации**

Броят на кандидатите, на които е отказано издаването на спортен лиценз, не се отразява в регистъра, воден по ЗФВС, но следва да се отбележи, че това е служебно известно на администрацията на ММС. В същото време има законова забрана, според която ново заявление за издаване на спортен лиценз от същия заявител не може да се подава по-рано от 12 месеца от влизането в сила на заповедта за отказ.

Според близо 30% от анкетиранияте в прочуването, проведено в рамките на последващата ОВ, необходими са промени в ЗФВС като безсрочните лицензи бъдат запазени и бъде въведена задължителна периодична проверка за спазването на изискванията за притежаване на спортен лиценз, което е по-скоро свързано с контрола върху спазването и прилагането на закона.

Становищата на голяма част от участвалите заинтересовани страни в анкетата са разнопосочни: Трябва да има по-голям контрол върху дейността на федерациите, да се намали корупцията с програмите и да се дава възможност на нови и по-малки клубове да печелят програми. Лицензирането трябва да се извършва само по отношение на професионалния спорт. Не трябва да има лицензи при аматьорски спорт. Трябва да има възможност да се регистрират повече от една спортна федерация по даден вид спорт за аматьори. Лицензът трябва да е ежегоден и да подлежи на стриктен контрол. Лицензът е основният механизъм за контрол на спортните федерации. Даването на безсрочен лиценз и липсата на последващ контрол е де факто абдикиране на държавата от задълженията ѝ. Лицензът периодично трябва да се атестира според дейността на федерацията. Необходими са промени в ЗФВС, които обаче трябва да се извършат след открити дебати, кръгли маси и подобни анкети, а не да се взимат самоцелни решения, които след това много трудно се изпълняват.

##### *Препоръка:*

Наличието на разнообразни и често противоречиви по същество становища относно режима на лицензиране на спортни федерации води до невъзможност да се формулира категорична препоръка за конкретна промяна на режима в една или друга посока. Необходимо е функционирането на режима да бъде предмет на засилен мониторинг през следващите 5 години, като при предприемането на евентуални промени бъде съобразена и съдебната практика, която ще бъде създадена по висящите в момента дела.

#### **II.7.1.4. Препоръки по група проблеми 4: Управление на спортните обекти**

I. Възможността за ползване на държавна или общинска база за нуждите на ученическия спорт и на спортните училища е особено важна, защото те не притежават собствена спортна база, поради което държавата и общините следва да им предоставят материална спортна база безплатно за нуждите на учениците от спортните училища. Нерядко това се оказва сериозно предизвикателство поради факта, че така формулиран текстът в закона, според който „спортните обекти – държавна или общинска собственост, може да се предоставят безвъзмездно за определено време за ползване“ има по-скоро пожелателен характер и дава възможност на стопаните на тези обекти да отказват предоставянето им за нуждите, за които законът е предвидил това.

Според участвалите заинтересовани страни в анкетното проучване, спортните обекти нямат място в ЗФВС. Те трябва да се регулират по друг закон. В ЗФВС няма почти нищо за спортистите и техните права. Спортистите са основният актив на спорта.

*Препоръка:* Администрацията на ММС препоръчва разписването по ясен и категоричен начин на механизъм за ползване на спортните обекти – държавна и общинска собственост, в полза на описаните в закона случаи и субекти. Това би защитило техните интереси и би създавало условия за изграждането на партньорски взаимоотношения между спортните и държавните структури.

II. По данни на ММС, към края на 2023 г. няма сключени договори за отдаване под наем и за срока до 30 години. Липсват и данни за отдадени по горния ред под наем спортни обекти – държавна собственост, които се управляват от други ведомства, като в ММС няма информация за сключени такива договори. В тази връзка, от администрацията предлагат да бъде отправено запитване до областните управители с молба за предоставяне на данни за броя на сключените от тях договори за наем, съответно, за откритите и проведените процедури за отдаване под наем на спортни обекти за срок от 1 до 10 години и за срок от 10 до 30 години. Подобна процедура по запитване би могло да послужи като поставяне на началото на механизъм за ежегодно получаване на липсващата в ММС информация.

Действащият ЗФВС предвижда възможността върху спортни обекти или имоти – държавна собственост да се учредява право на ползване или право на строеж от министъра, ръководителя на друго ведомство или от областния управител, на когото имотът е предоставен за управление. Правото на ползване или правото на строеж се учредява след решение на МС. От влизането на новия ЗФВС в сила до момента в министерството не е постъпило нито едно заявление за учредяване право на ползване или право на строеж върху спортни обекти и имоти – държавна или общинска собственост. Причината за това е тежката процедура по учредяване на тези ограничени вещни права.

Освен това, за спортните обекти и имоти – общинска собственост ММС не разполага с информация относно процедурите за безвъзмездно учредяване на

ограничени вещни права върху тях по предвидения от закона ред. Поради това от администрацията на ММС предлага да бъде отправено запитване до областните управители и до кметовете на общини за посочване на броя на откритите и проведените процедури за безвъзмездно учредяване на ограничени вещни права върху спортни обекти и имоти – държавна и общинска собственост. Подобна процедура по запитване би могла да послужи като поставяне началото на механизъм за ежегодно получаване на липсващата в ММС информация.

*Препоръка:* Да се обмисли опростяване и облекчаване на процедурата по учредяване на ограничени вещни права върху спортни обекти или имоти – държавна и общинска собственост с цел превръщането на законовата възможност за предоставяне на ограничени вещни права върху спортни обекти или имоти – такава собственост, привлекателна за инвеститорите.

#### **II.7.1.5. Препоръки по група проблеми 5: Контрол по спазване на закона**

Новата уредба на спортните федерации предвижда издаването на безсрочен спортен лиценз от министъра на младежта и спорта, което ги облекчава от налагането на административна и регулаторна тежест. Премахването на този товар върху основните адресати на регулирането по закон е следвало да бъде компенсирано със засилен последващ контрол от администрацията върху федерациите, притежаващи лицензи. За сметка на намалената административна тежест върху субектите на регулаторния режим законът увеличава задълженията на административния орган, но без да регламентира изрично периодичността на последващия контрол.

На следващо място, много често забраната да няма свързани лица при вписване в регистъра на спортните клубове се заобикаля, като след като приключи вписването, те правят промени в своите управителни органи, което налага системно планиране от ММС на периодични проверки за проверка на тези обстоятелства, както и създаване на възможност за улесен достъп до регистъра на База данни „Население“.

Според изискванията на новия ЗФВС, единствено вписаните в регистъра за треньорските кадри лица могат да извършват треньорска дейност и да предоставят спортни услуги. Има данни обаче, че значителен брой лица предоставят треньорски и спортни услуги, без да са вписани в регистъра по чл. 9, ал. 1, т. 4 от ЗФВС.

За получаване на пожизнена месечна премия треньорите на олимпийските медалисти удостоверяват качеството си като треньори на такива медалисти единствено посредством декларация. Установени са случаи на подадени такива декларации, които отразяват неверни обстоятелства. Възможността за сезиране на съответните органи за образуване на наказателно преследване, докато дадено деяние не бъде установено с влязла в

сила присъда, не е достатъчен инструмент за целите на административните производства.

В практиката се установява липса на детайлна нормативна регулация на хипотезите, при които олимпийски медалисти, получаващи пожизнена премия, след формалното си оттегляне от активна състезателна дейност, продължават или възобновяват спортната си кариера.

Администрацията на ММС счита, че подлежи на допълнителен анализ и дискусия необходимостта от въвеждането на специални административнонаказателни състави (извън общия състав на чл. 152 от ЗФВС) за непредставяне в срок на изискващи се от закона документи, необявяване на документи на интернет страниците на лицензираните федерации и за противозаконно пречене на контролните органи при осъществяване на контролните им правомощия.

*Препоръка:* Обобщената препоръка, която може да бъде отправена тук, е да се обмисли въвеждането на по-ефективни механизми и мерки за последващ контрол по спазването на изискванията на закона след като вече вписванията са извършени или правопораждащите актове са издадени.

#### **II.7.1.6. Препоръки по група проблеми 6: Други проблеми**

I. Новия ЗФВС предвижда създаването на Национална организация за университетски спорт, която отговаря за изпълнението на дейностите за развитие и разпространение на спорта във висшите училища, каквато до момента не е учредена.

По сходен начин едва в средата на 2023 г. по правилата на ЗФВС от 2019 г. като национална организация за спортно-туристическа дейност е вписано Сдружение „Български туристически съюз“, но все още не е разработен механизъм за координация и взаимодействие с нея.

*Препоръка:* Според администрацията на ММС, необходимо е действащият закон да се преосмисли и прецизира по отношение на текстовете в него, които до момента не са намерили своето приложение, както и да бъдат премахнати тези от тях, които са неприложими по същество или нецелесъобразни.

II. Новата уредба по ЗФВС, касаеща медицинския контрол и медицинското осигуряване, според която е задължително преминаването на начални, периодични и предсъстезателни медицински прегледи за лицата, осъществяващи тренировъчна и състезателна дейност в спортен клуб, член на лицензирана спортна федерация, се определя с наредба на министъра на здравеопазването и министъра на младежта и спорта. В нея обаче не са включени изискванията за извършване на медицински прегледи на ученици при участието им в състезания и към момента липсва друг нормативен акт, в който да са разписани изискванията за провеждане на задължителни

медицински прегледи за участие в състезателна дейност конкретно на ученици.

*Препоръка:* Администрацията на ММС препоръчва, предвид факта, че понастоящем липсва текст в закона, който да препраща към подзаконов нормативен акт, който урежда медицинските прегледи за ученици за участие в състезателна дейност извън учебния план, да се обмисли промяна, с която тази празнота в текстовете на закона да бъде запълнена.

## **II. 7.2. Заключение относно стратегическите основи на политиката**

ЗФВС от 2019 г. предвижда задължение за НС да приеме Национална стратегия за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност за срок 12 години. В края на петата година от влизането в сила на закона такава не е приета, което сочи на липса на здрава и съвременна стратегическа основа за развитие и управление на системата на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност у нас.

Националната стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г. не би могла да компенсира този дефицит, защото е с изтекъл срок. Той не би могло да бъде преодолян и от Националната програма за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност 2021 – 2022 г., която също е с изтекъл срок. Освен това, стратегията е приета преди повече от 10 години в съвсем различен национален и международен контекст, когато приоритетите и целите са били различни от съвременните. Въпреки това, тя може да служи за солидна основа и отправна точка за приемането на нова национална стратегия.

Например, изключително силна черта на Националната стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г. е, че в нейния край са изрично определени критериите за ефективност и насоки за оптимизиране на националната система за физическо възпитание и спорт, като е акцентирано върху необходимостта от изграждане на адекватен механизъм за перманентен контрол на нейната социално-икономическа и здравна ефективност. Според стратегията, като основен комплексен критерий за ефективността на цялата система за физическо възпитание и спорт може да бъде използван нейният принос за физическото състояние на нацията.

В допълнение към горното, нетипично за подобни документи у нас, Националната стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г. определя в числови изражения очакваните резултати от нейното изпълнение като посочва следните примерни целени нива: намаляване на относителния дял от населението, което не спортува, от 58% на 39%, увеличаване на относителния дял от населението, което спортува редовно най-малко един път седмично от 3% на 5%, намаляване на относителния дял от населението с наднормено тегло от 49,5% на 40% и други.

На първо място, налице са статични дефицити на стратегическо ниво. Това означава липса на актуална стратегическа рамка на държавната политика в областта на разглежданите обществени отношения.

На второ място, съществуват проблеми и от динамично естество. Не е ясно дали са постигнати определените цели, преследваните резултати и нива на успеваемост, посочени в числови изразения. Липсва доклад за изпълнението на стратегията. Почти една година след като нейният срок е изтекъл не може да се открие информация дали тя е постигнала целите си, каква е била нейната ефективност, устойчивост, полезност и т.н. Липсват данни да е правен систематичен мониторинг или някакъв вид оценка, както и да е готвен отчет за напредъка по изпълнението на стратегията.

България се нуждае от приемането на нова Национална стратегия за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, с което да се постигне:

1. изпълнение на изискванията на действащия ЗФВС, макар и с 5-годишно закъснение;
2. отчитане и отразяване приемането на изцяло нов ЗФВС, в сила от началото на 2019 г., отговарящ на съвременните европейски и международни изисквания, стандарти и ангажименти, поети от страната ни;
3. вземане предвид на резултатите от първите 5 години от действието на ЗФВС и
4. съобразяване с новата национална стратегическа рамка, с последните тенденции в развитието и управлението на политиките в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност.

Българската държава следва да възстанови и практиката по приемането на ежегодни национални програми за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност, чието изпълнение да бъде систематично наблюдавано и отчитано.

### **II.7.3. Заключение относно регулаторните основи на политиката**

#### **II.7.3.1. Заключение по група 1: Общи проблеми**

Видно от изводите, направени в горния раздел е, че проблемът не е в това какъв да бъде срокът на Националната стратегия за развитие на физическата активност, физическото възпитание, която е следвало да бъде приета от НС след влизането в сила на ЗФВС в началото на 2019 г., 12 или 10 години, а в това, че такава пета година не е приета. Проблемът с уеднаквяването на сроковете, свързан с това, че законът урежда освен спорта за високи постижения и олимпийската подготовка на състезателите и спорта за всички, спорта за учаци, спорта в системата на предучилищното, училищното и висшето образование, спорта за хора с увреждания и т.н., в които области по подобие на европейските стратегически документи срокът на действие е 10-годишен, може да бъде разрешен с едно последователно годишно планиране и



отчитане на постиженията по стратегията, включващо систематично приемане на национални програми за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност и тяхно текущо отчитане на годишна база. Така би се постигнал ефектът на доброто *планиране, наблюдение, контрол и отчитане на цялата система.*

#### **II.7.3.2. Заключение по групата проблеми 2: Уредба на спортните организации**

От една страна въведеното със ЗФВС ограничение за спортните клубове, регистрирани по един или сходни спортове, да членуват само в една спортна федерация се е отразило негативно върху спрямо многоспортовите федерации, които са лишени от голям брой от членуващите в тях клубове. Наблюдава се тенденция, многоспортовите федерации, за да отговорят на новите законови изисквания да имат членове най-малко 15 спортни клуба, формално да регистрират многоспортови клубове, които не упражняват реална дейност.

От друга страна, обаче, въвеждането на това ограничение е допринесло за укрепване на капацитета на спортните организации, за стабилизиране на тяхното състояние като цяло, за по-добро партньорство с държавата и за избягване на двойното финансиране, предвид липсата на тренъорски кадри.

Формалното създаване на нови клубове и въобще фиктивното изпълнение на нормативните изисквания са вид странични, понякога неочаквани или непредвидени въздействия на регулирането. Това са случаи на патология на развитието на обществените отношения, при която адресатите на регулирането вместо да се съобразят със закона търсят форми за неговото заобикаляне. Проблемите с неспазването или заобикалянето на закона, когато ползите от новото регулиране са повече и по-значими от загубите (негативите), не е свързан със самото въведено регулиране, а с *контрола по неговото изпълнение и прилагане.*

#### **II.7.3.3. Заключение по групата проблеми 3: Лицензиране на спортните организации**

Данните, събрани за целите на последващата ОВ сочат, че въвеждането на безсрочните спортни лицензи на федерациите е довело до значително облекчаване на тези субекти от налаганата им преди новия ЗФВС административна и регулаторна тежест, свързана с изискването за периодично представяне на документи за подновяване на лицензите. Тази промяна е била съпътствана от въвеждането на изисквания държавата да започне да осъществява по-засилен контрол спрямо лицензираните спортни федерации. Проблемите, констатирани в тази група, са свързани основно с правоприлагането и налагат необходимостта от засилени наблюдение и *контрол върху функционирането на системата.*

**II.7.3.4. Заключение по групата проблеми 4: Управление на спортните обекти**

Първата препоръка на администрацията на ММС за разрешаване на проблемите в тази група е да бъде проведено събиране на актуални данни чрез отправянето на запитвания до областните управители и кметовете на общини за посочване на броя на откритите и проведените процедури за безвъзмездно учредяване на ограничени вещни права върху спортни обекти и имоти – общинска собственост.

Ниската ефективност на правоприлагането се дължи на липсата на достатъчна и достоверна информация, която да обезпечи функционирането на системата. За да бъде изпълнена и втората препоръка на администрацията на ММС за разписването по ясен и категоричен на механизъм за ползване на спортните обекти – държавна и общинска собственост, в полза на описаните в закона случаи и субекти, преди всичко държавата следва да си набави необходимата информация за наличните спортни обекти и имоти – държавна и общинска собственост и проведените във връзка с тях процедури за безвъзмездно учредяване на ограничени вещни права. Чак тогава би могло да се пристъпи към изпълнение на третата препоръка относно обмислянето на опростяване и облекчаване на процедурата по учредяване на ограничени вещни права върху спортни обекти или имоти – държавна и общинска собственост. Следователно проблемите и в тази група се коренят в необходимостта от системно снабдяване на държавата с данни, извършването на текущ **мониторинг и контрол по функциониране на системата.**

**II.7.3.5. Заключение по групата проблеми 5: Контрол по спазване на закона**

За разрешаването на идентифицираните проблеми от тази група, като недостатъчния контрол след издаването на безсрочни спортни лицензи на федерациите, спазването на забраната за наличието на свързани лица в управителните съвети на спортните клубове при лицензиране и други, администрацията на ММС предлага извършване на анализ за необходимостта от въвеждането на нови санкции за конкретни хипотези на неизпълнение или неприлагане на закона, включително за случаи на противозаконно препятстване на дейността на контролиращите органи. Всички те могат да бъдат обмислени за въвеждане едва след като бъде изпълнена общата препоръка за въвеждането на по-ефективни механизми и мерки за последващ **контрол по спазването и прилагането на закона.**

**II.7.3.6. Заключение по групата проблеми 6: Други проблеми**

Всички останали проблеми, релевирани от администрацията на ММС и от заинтересованите страни, касаещи липсата на създадена Национална организация за университетски спорт, забавеното вписване на Сдружение „Български туристически съюз“ като национална организация за спортно-

туристическа дейност и спазването на новата уредба по ЗФВС, отнасящи се до медицинския контрол и медицинското осигуряване са проблеми на ефективност на правоприлагането. Последното означава необходимост от засилен **контрол по изпълнение на закона**.

### II.7.3.7. Обобщени заключения

Националната стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г. препоръчва изграждането на адекватен механизъм за перманентен контрол на социално-икономическата и здравна ефективност на националната система за физическо възпитание и спорт.

От началото на 2019 г., с влизането в сила на новия ЗФВС, обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в България са уредени като компоненти от една интегрирана система със собствени принципи, функции и цели на развитие и управление, чиито представяне и резултатност следва да могат да бъдат проследявани и оценявани. Без модел за проследяване на нейната функционалност и резултатност тази система е незавършена.

Преобладаващата част от всички анализирани от последващата ОВ проблеми се свеждат до липсата на ефективен контрол по спазването и прилагането на ЗФВС от 2019 г. и оттам на функциониране на системата като цяло. Следователно тя се нуждае от адекватен на нейните обхват и структура **механизъм за наблюдение, контрол и отчетност**, покриващ всички нейни елементи. Този механизъм следва да е постоянно действащ и да може да генерира достатъчен обем от количествени и качествени данни, на база на които да бъдат изследвани и оценявани в реално време силните и слабите страни на системата, както и нейните ефективност, ефикасност, релевантност, съгласуваност и други. Той трябва да позволява цялостно наблюдение на всички компоненти на системата от действието на материалноправна уредба, през прилагането на процедурите и правилата, до функционирането на отделните регистри, водени по закон. Резултатите от него следва да бъдат във формата на периодично генерирани консолидирани доклади с данни, констатации, заключения и препоръки относно степента, в която националната система постига своите цели.

Контролът, който се осъществява от държавата не следва да бъде единствено по отношение на спазването на закона, на правилника за неговото прилагане или на уставите или правилата, приемани от спортните организации. Той следва да е контрол върху успеваемостта на цялата система въз основа на данните и продуктите, произведени от самата нея, плюс мненията на експертите в сферата и вижданията на заинтересованите страни. Само и единствено въз основа на данните и изводите от прилагането на новия механизъм за постоянен мониторинг, контрол и отчетност спрямо цялата система, могат да бъдат правени предложения за промени в

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

законодателството, което я регламентира, разбира се и след вслушване в гласа на засегнатите, заинтересованите страни и обществото като цяло. В противен случай винаги ще съществуват упреци за конюнктурно и правени „на парче“ промени в действащото законодателство, в липсата на ясна правна рамка и в неспазване, заобикаляне или нарушаване на действащите правила. Всякакви подобни упреци, както и всевъзможни предложения за усъвършенстване на функционирането или за систематизиране, синхронизиране, хармонизиране и т.н. на правната уредба, биха били лишени от основание или аргументация при наличието на консолидирани данни и резултати от действието на един национален механизъм за мониторинг, контрол и отчетност, обхващащ цялата система.

### II. 8. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка

*Посочват се начините, по които ще бъдат разпространени резултатите от оценката, като публикуването на интернет-страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации е нормативно изискване.*

*За повишаване на публичността на резултатите от оценката е възможно да бъдат използвани всички познати информационни канали, като резултатите могат да бъдат представени на официални политически форуми, на официални експертни форуми и кръгли маси, на пресконференции, чрез съобщения до медиите, чрез изпращане до формални и неформални групи в и извън администрацията и др.*

Съгласно изискванията на чл. 22, ал. 3 от ЗНА последващата оценка на въздействието следва да бъде публикувана на сайта на Министерството на младежта и спорта и на Портала за обществени консултации в срок до 30 дни от нейното приключване. Предвид важността на темата и интересът, демонстрирани в рамките на анкетното проучване със заинтересованите страни и дълбочинното проучване, препоръката е резултатите от настоящата оценка да бъдат разпространени възможно най-широко, както сред професионалните среди, така и сред обществеността..

### II. 9. Препоръки за последващи действия съгласно член 18б от Закона за нормативните актове

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

*Съгласно Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието в зависимост от резултатите от последващата оценка на въздействието органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него, може да предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт и да инициира извършването на предварителна оценка на въздействието на предложените промени.*

Въз основа на резултатите и изводите от последващата оценка на въздействието може да бъде отправено предложението да се пристъпи към усъвършенстване на регулирането на обществените отношения в областта на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност в Република България, едва след като бъде изпълнена основната препоръка за въвеждането на всеобхватен национален механизъм за наблюдение, контрол и отчетност на цялата система, който да е с ясното предназначение по обезпечаване на повишена ефективност на правоприлагането.

Всякакви инициативи по промени в нормативната уредба следва да са изцяло основани на находките и заключенията от систематично и текущо провеждани действия по наблюдение, контрол и отчитане на представянето на цялата система. Направените препоръки и заключения в настоящата последваща оценка на въздействието биха могли да послужат за основа и отправна точка при въвеждането на този механизъм и при предприемането на бъдещи действия по подобряване на правната уредба.

## II. 10. Източници

### *Описание на използваните източници на информация*

1. Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г.;
2. Национална програма за развитие на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност 2021 – 2022 г.;
3. Национална стратегия за борба срещу употребата на допинг в спорта (2015-2024 г.);
4. Проект на Закон за физическото възпитание и спорта № 702-01-25 от 05.10.2017 г., 44-то НС;
5. Мотиви и цялостна предварителна оценка на въздействието към проекта на Закон за физическото възпитание и спорта № 702-01-25 от 05.10.2017 г., 44-то НС;
6. Проект на ЗИД на Закон за физическото възпитание и спорта 0 954-01-27 от 19.04.2019 г., 44-то НС;

## Последваща оценка на въздействието на Закона за физическото възпитание и спорта за периода 2019 – 2023 година

---

7. Мотиви и частична предварителна оценка на въздействието към проекта на ЗИД на Закон за физическото възпитание и спорта № 702-01-25 от 05.10.2017 г., 44-то НС;

8. Законопроект за изменение и допълнение на Закон за физическото възпитание и спорта № 054-01-83 от 30.07.2020, 44-то НС;

9. Мотиви и частична предварителна оценка на въздействието към Законопроект за изменение и допълнение на Закон за физическото възпитание и спорта № 054-01-83 от 30.07.2020, 44-то НС;

10. Проект на ЗИД на Закон за физическото възпитание и спорта № 002-01-46 от 28.09.2020 г.;

11. Мотиви към Проект на ЗИД на Закон за физическото възпитание и спорта № 002-01-46 от 28.09.2020 г. и др.

### III. Приложения

*Към доклада се представят всички приложения, които не са включени в основните раздели и които съдържат информация, подкрепяща анализа в последващата оценка на въздействието.*