

НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ
НА 45^{-ТО} НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

Докладът е изготвен от:

Парламентарна дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“

Национален център за парламентарни изследвания

юли, 2021 г.

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Въведение	4
Параметри на проведеното проучване	4
I. Анализ на съответствието на законопроектите с Конституцията на Република България, ЗНА, УПЗНА и ПОДНС, изготвен от парламентарната дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“... 6	
1. Конституция на Република България.....	6
2. Закон за нормативните актове (ЗНА) и Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА).....	6
3. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС)	15
II. Анализ на съответствието с изискванията на ЗНА и ПОДНС на мотивите и на предварителните оценки на въздействието на законопроектите, изготвен от НЦПИ	17
1. Обща информация за изследваните законодателни инициативи	17
1.1. Интензитет на внасяните за разглеждане законодателни инициативи	18
1.2. Вносители на законопроектите.....	18
2. Анализ на съответствието на мотивите към законопроектите, внесени през първата парламентарна сесия от дейността на 45 ^{-то} Народно събрание с изискванията на ЗНА и ПОДНС	19
2.1. Наличие в мотивите на причини, налагащи законодателната инициатива (чл. 28, ал. 2, т. 1 от ЗНА)	21
2.2. Аргументиране на законодателната интервенция чрез позоваване на научна експертиза	22
2.3. Наличие в мотивите на цели, които се поставят с предлаганата законодателна инициатива (чл. 28, ал. 2, т. 2 от ЗНА).....	23
2.4. Наличие в мотивите на финансови и други средства, необходими за прилагането на новата законова уредба (чл. 28, ал. 2, т. 3 от ЗНА).....	24
2.5. Наличие в мотивите на очакваните резултати от прилагането на законопроекта (чл. 28, ал. 2, т. 4 от ЗНА).....	25
2.6. Наличие в мотивите на анализ на съответствието с правото на Европейския съюз (чл. 28, ал. 2, т. 5 от ЗНА).....	27
2.7. Съответствие на внасяните законопроекти с изискванията, заложи в чл. 28 ал. 2 от ЗНА.....	28
2.8. С какво мотивите към проектите за нормативни актове се отличават от предварителната оценка на въздействието?	29
3. Съответствие на изготвените предварителни оценки на въздействието на законопроектите с „Методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите“, приложение към чл. 76, ал. 1 от ПОДНС	29
3.1. Съответствие на оценките на въздействието на предложенията за нови закони с изискванията на методологията, заложи в ПОДНС и ЗНА	31
3.2. Съответствие на оценките на въздействието на законопроектите (за изменение, за допълнение и за изменение и допълнение на закони), внесени за разглеждане от 45 ^{-то} Народно събрание с изискванията на методологията, заложи в ПОДНС и ЗНА	32
4. Методологически изисквания към съдържанието на компонентите от методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите, приложение към чл. 76, ал. 1 от ПОДНС. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи с тези изисквания	33

4.1. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 1: основания за законодателната инициатива.....	33
4.2. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 2: Заинтересовани групи.....	36
4.3. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители с тези изисквания.....	37
4.4. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 3: Анализ на разходи и ползи.	38
4.5. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 4: Административна тежест и структурни промени	39
4.6. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 5: Въздействие върху нормативната уредба	40
5. Изводи относно анализиранияте предварителни оценки на въздействието	40

Въведение

Изследванията на законодателната дейност са важна част от законодателния процес и съществен елемент от работата на експертните екипи в националните парламенти на страните от Европейския съюз. Националният център за парламентарни изследвания (НЦПИ) – второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Народното събрание изготвя проучвания на законодателната дейност от мандата на 43^{то} Народно събрание до момента. Настоящият доклад има за цел да послужи като отправна точка за повишаване на качеството на законодателния процес чрез идентифициране на допуснатите пропуски и несъответствия с нормативната уредба, приложима към процеса на изготвяне на нормативните актове.

Докладът обобщава резултатите от проучвания на законодателната дейност на 45^{то} Народно събрание, проведени от експертните екипи на:

- Парламентарна дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“;
- Национален център за парламентарни изследвания (НЦПИ).

Докладът се състои от две части, както следва:

I. Анализ на съответствието на законопроектите с Конституцията на Република България, Закона за нормативните актове (ЗНА), Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА) и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), изготвен от парламентарната дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“;

II. Анализ на съответствието с изискванията на ЗНА и ПОДНС на мотивите и на предварителните оценки на въздействието на законопроектите, изготвен от НЦПИ.

Параметри на проведеното проучване

Обхват на проучването

Изследваната съвкупност включва законопроекти, регистрирани в публичния регистър „Законопроекти“ на Народното събрание в периода 15 април – 11 май 2021 г., като в обхвата на извършените оценки за съответствие не са включени законопроектите, които не подлежат на оценка на въздействието¹, а именно:

- ✓ законопроекти за ратифициране и денонсиране на международни договори;
- ✓ обединени законопроекти, изготвени по реда на чл. 81, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС);
- ✓ законопроекти за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и

¹ Изискванията за извършване на оценка на въздействието не се прилагат за законопроекти, посочени в параграф 1а от Допълнителните разпоредби на ЗНА.

проекти на подзаконови нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет;

- ✓ проекти на нормативни актове, свързани с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства;
- ✓ законопроекти за изменение и допълнение на Конституцията.

2. Обект, предмет и цели на проучването

Обект на проучването:

- ✓ текстовете на внесените за разглеждане законопроекти;
- ✓ информацията, съдържаща се в мотивите към законопроектите;
- ✓ информацията, съдържаща се в предварителните оценки на въздействието към законопроектите.

Цели на проучването:

1. Да се анализира степента на съответствие на законопроектите с Конституцията на Република България, ЗНА, УПЗНА и ПОДНС;

2. Да се установи и анализира степента на спазването на изискванията към мотивите на законопроектите, съобразно условията, заложи в чл. 28, ал. 2 от ЗНА и в чл. 76 от ПОДНС²;

3. Да се установи и анализира степента на спазването на изискванията към предварителните оценки на въздействието на законопроектите, съгласно изискванията на Методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите, приложение към чл. 76, ал. 1 от ПОДНС;

4. Да се изгради цялостна експертна и информационна база данни за законодателството, която да допринесе за постигането на по-високо качество и устойчивост на законодателната политика.

² В предмета на настоящото изследване не попадат изискванията на Глави III, IV, V и VI от УПЗНА, уреждащи основно изискванията по отношение на законодателната техника.

I. Анализ на съответствието на законопроектите с Конституцията на Република България, ЗНА, УПЗНА и ПОДНС, изготвен от парламентарната дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“

1. Конституция на Република България

1.1. Несъответствие с изискванията на чл. 87 от Конституцията на Република България:

„Чл. 87. (1) Право на законодателна инициатива имат всеки народен представител и Министерският съвет.

(2) Законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася от Министерския съвет.“

С § 2 от Законопроекта за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-53, внесен на 26 април 2021 г. е предложено изменение на чл. 64, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г., което не съответства на чл. 87, ал. 2 от Конституцията на Република България, тъй като предложението за изменение в държавния бюджет е внесено от народен представител, а не от Министерския съвет.

1.2. Несъответствие с изискванията на чл. 115 от Конституцията на Република България:

„Чл. 115. Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди.“

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, № 154-01-54, внесен на 27 април 2021 г., в § 10, 11 и 12 не е определен вида на акта, с който се произнася министърът на правосъдието, което не съответства на чл. 115 от Конституцията на Република България.

2. Закон за нормативните актове (ЗНА) и Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА)

2.1. Несъответствие с изискванията на чл. 9, ал. 1 и 3 от ЗНА:

„Чл. 9. (1) Разпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно.

(3) Строежът на нормативните актове и формулирането на техните разпоредби трябва да бъдат съобразени с указа по прилагане на този закон.“

С § 3 от Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари, № 154-01-38, внесен на 21 април 2021 г. е предложено изменение на чл. 103, ал. 10, като предложението на вносителя е дадено алтернативно, т.е. посочени са два

варианта на промяна на въпросната норма, поради което се налага редакция с цел формулиране на кратка, точна и ясна разпоредба.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, № 154-01-59, внесен на 28 април 2021 г. трябва да бъде определен органът, който предоставя и осъществява предварителна защита и да се разграничат хипотезите на включване в Програмата за защита на застрашени лица, за постигане на съответствие с чл. 9, ал. 1 от ЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за ветеринарномедицинската дейност № 154-01-69, внесен на 7 май 2021 г., с § 6 е предложена разпоредба, която не определя нито кръга от задължени лица, нито конкретните задължения за нейното изпълнение, поради което разпоредбата е неясна и несъответства на чл. 9, ал. 1 от ЗНА.

Със Законопроекта за допълнение на Закона за администрацията, № 154-01-15, внесен на 16 април 2021 г. е предложено в глава трета (относно длъжностите в администрацията) да бъдат създадени нови длъжности – „секретар по информационни технологии“ и „секретар по информационна сигурност“, като са предложени разпоредби, които са неясни и противоречиви, включително е необходимо да се предвиди хипотеза, в случаите на едновременното заемане на длъжностите секретар и директор или началник отдел от едно и също лице – държавен служител, за постигане на съответствие с чл. 9, ал. 1 от ЗНА.

Други законопроекти, които не съответстват на чл. 9, ал. 1 от ЗНА, са: Законопроект за допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-32, внесен на 19 април 2021 г. (§ 3, ал. 1); Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-67, внесен на 5 май 2021 г. (§ 1) и Законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, № 154-01-12, внесен на 16 април 2021 г. (§ 2).

2.2. Несъответствие с изискванията на чл. 10 от ЗНА

„Чл. 10. (1) Обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен.

(2) Обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен.“

Със Законопроекта за възрастните хора, № 154-01-7, внесен на 15 април 2021 г. се предвижда уредба на обществени отношения, които са уредени в Кодекса за социално

осигуряване, Закона за хората с увреждания, Закона за насърчаване на заетостта, Закона за социално подпомагане, Закона за социалните услуги, което не съответства на чл. 10 от ЗНА.

Със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование, № 154-01-48, внесен на 22 април 2021 г. е предложена уредба на звено, което не е част от системата на предучилищното и училищното образование, както е предложена и уредба на обществени отношения, които са уредени в Закона за здравето и подзаконовни нормативни актове на министъра на здравеопазването, което не съответства на чл. 10 от ЗНА.

2.3. Несъответствие с принципите на предвидимост, съгласуваност и стабилност, определени в чл. 26 от ЗНА:

„Чл. 26.(1) Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.“

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за горите, № 154-01-64, внесен на 29 април 2021 г., с § 6, 8 и 13 са предложени разпоредби, които изписват целия действащ текст, а се изменят само една или няколко думи, което създава ненужно впечатление за дълбоки промени, затруднява правоприлагащите органи и не дава реална представа за същността на измененията, което не съответства на принципите на предвидимост и стабилност, определен в чл. 26, ал. 1 от ЗНА.

Законът за лечебните заведения едновременно се изменя със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения, № 154-01-43, внесен на 21 април 2021 г., както и с § 7 от преходните и заключителните разпоредби на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, № 154-01-66, внесен на 29 април 2021 г., което не съответства на принципите на предвидимост, съгласуваност и стабилност, определени в чл. 26, ал. 1 от ЗНА.

Едновременно се изменят и Законът за публичните предприятия (със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните предприятия, № 154-01-51, внесен на 22 април 2021 г., както и с § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения, № 154-01-43, внесен на 21 април 2021 г.) и Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците (със Законопроекта за допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-31, внесен на 19 април 2021 г.; Законопроекта за допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на

Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-32, внесен на 19 април 2021 г., както и Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-67, внесен на 5 май 2021 г.), което не съответства на принципите на предвидимост, съгласуваност и стабилност, определени в чл. 26, ал. 1 от ЗНА.

2.4. Несъответствие с изискванията на чл. 33, 34 и 35 от УПЗНА

„Чл. 33. Преходните и заключителните разпоредби се обособяват в самостоятелно подразделение след допълнителните разпоредби. Номерацията на включените в тях параграфи следва номерацията на допълнителните разпоредби.

Чл. 34. С преходни разпоредби се продължава действието на правила, отменени с новия нормативен акт, или се урежда тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения или спрямо юридически факти, които са започнали, но не са завършени при действието на отменения акт.

Чл. 35. (1) В заключителните разпоредби се включват правилата, с които се придава обратна сила на акта, отлага се неговото действие или то се ограничава за част от територията на страната.

(2) Когато с нов се замества действащ нормативен акт, правилата за неговото отменяне, както и правилата за отменяне, изменение и допълване на други нормативни актове се включват в заключителните разпоредби.

(3) Когато е необходимо, в заключителните разпоредби се посочва органът, на който се възлага изпълнението на акта, както и издаването на нормативен акт по неговото прилагане.“

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за личната помощ, № 154-01-33, внесен на 20 април 2021 г. не е предвидена заключителна разпоредба за влизането в сила на § 5, с който е предложено препращане към норми на Закона за социалните услуги, които не са влезли в сила, което не съответства на чл. 35 от УПЗНА. Със законопроекта, с § 30, е предложена и норма, която няма преходен характер, което не съответства на чл. 34 от УПЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за ветеринарномедицинската дейност, № 154-01-69, внесен на 7 май 2021 г., с § 6 е предложено да се прекратят висящи производства и да се забрани дейността на неопределен кръг от субекти, преди влизането в сила на закона, включително на нормата, която забранява дейността. Също така, със законопроекта не са уредени последиците от прекратяването на дейността, отмяната на издадени актове и разрешения, което не съответства на чл. 34 и 35 от УПЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 154-01-23, внесен на 16 април 2021 г. не са предвидени заключителни разпоредби, които да отразят необходимите изменения в други закони – като напр. Закона за съдебната власт, което не съответства на чл. 35 от УПЗНА. Също така за постигане на съответствие с чл. 34 от УПЗНА трябва да се прецизират преходните разпоредби за висящите производства пред специализираните съдебни органи, чието закриване се предлага.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, № 154-01-59, внесен на 28 април 2021 г. не е предвидена преходна разпоредба, която да уреди преобразуването на Бюрото по защита към главния прокурор като специализиран отдел в Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието, включително да уреди предоставянето на дълготрайните материални активи на бюрото, което не съответства на чл. 34 от УПЗНА.

Други законопроекти, които не съответстват на чл. 33, 34 и 35 от УПЗНА са:

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, № 154-01-22, внесен на 16 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съсловните организации на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти, на зъботехниците и на помощник-фармацевтите, № 154-01-62, внесен на 29 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, № 154-01-12, внесен на 16 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите, № 154-01-35, внесен на 20 април 2021 г.; Законопроект за допълнение на Закона за митниците, № 154-01-34, внесен на 20 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса на труда, № 154-01-40, внесен на 21 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за пътищата, № 154-01-25, внесен на 16 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, № 154-01-68, внесен на 5 май 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност, № 154-01-60, внесен на 28 април 2021 г.

2.5. Несъответствие с изискванията на чл. 37 от УПЗНА:

„Чл. 37. (1) Думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове.

(2) Ако се налага отклонение от общоприетия смисъл на дума или израз, с допълнителна разпоредба се определя смисълът им за съответния нормативен акт.

(3) Съобразно преходната алинея се постъпва и когато при прилагане на нормативния акт могат да възникнат съмнения относно смисъла на употребена дума или израз.“

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения, № 154-01-43, внесен на 21 април 2021 г., в § 1 и 3 са използвани понятия със смисъл, различен от този, с който са използвани в останалата част на закона, което не съответства на чл. 37 от УПЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за ветеринарномедицинската дейност, № 154-01-69, внесен на 7 май 2021 г. са използвани понятия в различен смисъл от утвърдения, за които няма определение в допълнителните разпоредби на закона, което не съответства на чл. 37 от УПЗНА.

2.6. Несъответствие с изискванията на чл. 40 от УПЗНА:

„Чл. 40. (1) Когато се препраща към разпоредба на същия нормативен акт, посочва се само нейното обозначение.

(2) При препращане към разпоредба на друг нормативен акт или акт по чл. 39, ал. 2, се посочват:

1. при кодекс и закон - обозначението на разпоредбата и наименованието на акта;

2. при другите нормативни актове – обозначението на разпоредбата, наименованието на акта, а при първото препращане – и съответният брой на Държавен вестник, където актът е обнародван. Държавен вестник се сочи със съкращение "ДВ";

3. при актове на Европейския съюз – означението на разпоредбата, наименованието на акта с неговия номер и дата, органът, който го е приел, а при първото препращане - и съответният брой на "Официален вестник" на Европейския съюз, където актът е обнародван на български език; "Официален вестник" на Европейския съюз се посочва със съкращение "ОВ";

4. при международните договори – наименованието на международния договор, мястото и датата на съставянето му, а при първото препращане – и съответният брой на "Държавен вестник", където същият е обнародван; когато договорът е ратифициран със закон – и наименованието на закона и съответният брой на "Държавен вестник", където законът е обнародван.“

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за горите, № 154-01-64, внесен на 29 април 2021 г., в § 2 и 5 е направено препращане към разпоредба от същия нормативен акт, като не е посочено само обозначението на нормата, което не съответства на чл. 40, ал. 1 от УПЗНА.

Други законопроекти, които не съответстват на чл. 40 от УПЗНА са:

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията, № 154-01-63, внесен на 29 април 2021 г. и в Законопроект за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда, № 154-01-65, внесен на 29 април 2021 г.

2.7. Несъответствие с изискванията на чл. 48 от УПЗНА:

„Чл. 48. (1) Актът, с който се отменя, изменя или допълва нормативен акт, трябва да сочи и всички други нормативни актове или техни части, дялове, глави, раздели, членове, алинеи, точки или букви, които се отменят, изменят или допълват.

(2) Когато се отменя, изменя или допълва нормативен акт, се вземат пред вид и внесените вече в него изменения и допълнения.“

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, № 154-01-59, внесен на 28 април 2021 г. не са направени съответни изменения в чл. 5, ал. 3, чл. 13а, ал. 2, т. 1 и чл. 17а, ал. 2 и 3, в съответствие с предложената със законопроекта промяна относно фигурата на главния прокурор, което не съответства на чл. 48, ал. 2 от УПЗНА. Също така § 16 не е съобразен с предложените изменения във функциите, осъществявани от Бюрото по защита, което не съответства на чл. 48, ал. 2 от УПЗНА. В законопроекта не са предвидени съответни на предложенията изменения в Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за защита на класифицираната информация, Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия и Закона за движението по пътищата, което не съответства на чл. 48, ал. 1 от УПЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-53, внесен на 26 април 2021 г. не са взети предвид предложените изменения при определяне наименованието на законопроекта и на подразделение в него, което не съответства на чл. 48, ал. 2 от УПЗНА.

Със Законопроекта за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 154-01-23, внесен на 16 април 2021 г. е предложено закриване на специализираните наказателни съдилища и прокуратури, като произтичащите от предложението изменения не са уредени със заключителни разпоредби, включително за измененията в Закона за съдебната власт е внесен отделен законопроект, което не съответства на чл. 48, ал. 1 от УПЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за личната помощ, № 154-01-33, внесен на 20 април 2021 г. с § 5, съответно с § 18 и 19 е направено препращане към норми на Закона за социалните услуги, които не са влезли в сила, съответно към норми на Закона за социалното подпомагане, които са отменени през 2020 г., което не съответства на чл. 48 от УПЗНА.

Други законопроекти, които не съответстват на чл. 48 от УПЗНА, са: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси, № 154-01-5, внесен на 15 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, № 154-01-54, внесен на 27 април 2021 г.;

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност, № 154-01-61, внесен на 28 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, № 154-01-66, внесен на 29 април 2021 г.; Законопроект за възрастните хора, № 154-01-7, внесен на 15 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози, № 154-01-17, внесен на 16 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата, № 154-01-19, внесен на 16 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата, № 154-01-41, внесен на 21 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, № 154-01-22, внесен на 16 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност, № 154-01-60, внесен на 28 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност, № 154-01-61, внесен на 28 април 2021 г.

2.8. Несъответствие с изискванията на чл. 49 от УПЗНА:

„Чл. 49. В наименованието на изменящия акт се посочват пълното наименование на изменяния акт и неговият номер, ако той има такъв. Към него се добавят броят и годината на Държавния вестник, в който той е обнародван, както и броят и годината на Държавния вестник, в който са обнародвани измененията и допълненията му.“

В Законопроекта на Закон за Националната служба за охрана, № 154-01-27, внесен на 19 април 2021 г., като и в Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари, № 154-01-38, внесен на 21 април 2021 г. не е посочено пълното наименование на изменящия акт, което не съответства на чл. 49 от УПЗНА.

В § 3 и 4 от Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, № 154-01-12, внесен на 16 април 2021 г. в наименованието на изменяните закони не са посочени броят и годината на Държавния вестник, в който е обнародван законът, както и броят и годината на Държавния вестник, в който са обнародвани неговите изменения и допълнения, което не съответства на чл. 49 от УПЗНА.

Други законопроекти, които не съответстват на чл. 49 от УПЗНА са: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за филмовата индустрия, № 154-01-55, внесен на 27 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните предприятия, № 154-01-51, внесен на 22 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност, № 154-01-61, внесен на 28 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения, № 154-01-43, внесен на 21 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-67, внесен на 5 май 2021 г.;

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за ветеринарномедицинската дейност, № 154-01-69, внесен на 7 май 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за горите, № 154-01-64, внесен на 29 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, № 154-01-66, внесен на 29 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-53, внесен на 26 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси, № 154-01-5, внесен на 15 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 154-01-28, внесен на 19 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, № 154-01-59, внесен на 28 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, № 154-01-14, внесен на 16 април 2021 г.

2.9. Несъответствие с изискванията на чл. 50 от УПЗНА:

„Чл. 50. (1) Изменянето на член или на негови подразделения става с нова редакция на изменяния текст и се формулира в отделен параграф за всеки член.

(2) Когато се заменя или заличава една и съща дума или израз в един или няколко члена, в отделен параграф се посочват новата или заличената дума или израз, както и членовете, в които те се заменят или заличават, ако това не се отнася за всички членове.“

В Законопроекта за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 154-01-57, внесен на 28 април 2021 г., с два отделни параграфа (§ 2 и 3) са предложени изменения на един и същи член от кодекса, което не съответства на чл. 50, ал. 1 от УПЗНА. В Законопроекта за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 154-01-49, внесен на 22 април 2021 г. с два параграфа (§ 50 и 51, § 75 и 76, и § 77 и 78) са предложени изменения на наименованието и съдържанието на един и същ член, което не съответства на чл. 50, ал. 1 от УПЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, № 154-01-59, внесен на 28 април 2021 г., с един параграф (§ 14) е предложено изменение на няколко членове на закона, което не съответства на чл. 50, ал. 1 от УПЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, № 154-01-66, внесен на 29 април 2021 г. с § 9 от преходните и заключителните разпоредби е предложено едно и също подразделение на член да се измени с няколко точки, което не съответства на чл. 50, ал. 1 от УПЗНА.

В Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съсловните организации на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти, на зъботехниците и на помощник-фармацевтите, № 154-01-62, внесен на 29 април 2021 г. с няколко параграфа (§ 14, 15, 16 и 17) е предложено изменение на § 1 от допълнителните разпоредби на закона, което не съответства на чл. 50, ал. 1 от УПЗНА.

Други законопроекти, които не съответстват на чл. 50 от УПЗНА са:

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията, № 154-01-63, внесен на 29 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса на труда, № 154-01-40, внесен на 21 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда, № 154-01-65, внесен на 29 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, № 154-01-14, внесен на 16 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за горите № 154-01-64, внесен на 29 април 2021 г. (§ 1, 2, 5, 6, 10, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38 и 39); Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-53, внесен на 26 април 2021 г. (§ 1); Законопроект за изменение и допълнение на Закона за Националната служба за охрана, № 154-01-27, внесен на 19 април 2021 г. (§ 1 и 2); Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 154-01-29, внесен на 19 април 2021 г.

3. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС)

3.1. Прилагане на чл. 79, ал. 2, изречение първо, и изпълнение на ал. 10 от ПОДНС:

„Чл. 79. (2) По законопроекти, внесени от народни представители, председателят на водещата комисия изисква становище от Министерския съвет или ресорния министър.

(10) Докладът на водещата комисия за първо гласуване съдържа и оценка на очакваните последици от прилагането на бъдещия закон, включително и финансовите, както и резюме на постъпилите становища и обобщено становище на комисията.“

В съответствие с чл. 79, ал. 2 и за изпълнение на чл. 79, ал. 10 от ПОДНС трябва да се изиска становището на министъра на финансите относно средствата от държавния бюджет, необходими за прилагането на следните законопроекти:

Законопроект за възрастните хора, № 154-01-7, внесен на 15 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси, № 154-01-5, внесен на 15 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-53, внесен на 26 април 2021 г.; Законопроект за допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-4, внесен на 15 април 2021 г.; Законопроект за

допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-6, внесен на 15 април 2021 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-67, внесен на 5 май 2021 г.; Законопроект за допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-32, внесен на 19 април 2021 г.; Законопроект за допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-31, внесен на 19 април 2021 г.

3.2. Прилагане на чл. 81 от ПОДНС:

„Чл. 81. (1) Постоянните комисии обсъждат едновременно всички законопроекти, уреждащи една и съща материя, внесени в Народното събрание до деня, в който водещата комисия започва обсъждането. Тези законопроекти се обсъждат едновременно от Народното събрание. То ги гласува поотделно. Когато някой от законопроектите е свързан с въвеждане на изисквания на правото на Европейския съюз или със започната процедура за неизпълнение на задължения, произтичащи от правото на Европейския съюз, той може да не се обсъжда и гласува едновременно с другите законопроекти. Изречение първо не се прилага и когато водещата комисия с мнозинство две трети от членовете на комисията е приела решение някой от законопроектите да се гледа отделно.

(2) Когато на първо гласуване са приети повече от един законопроект, уреждащи една и съща материя, водещата комисия с участието на вносителите на приетите на първо гласуване законопроекти изготвя от тях един общ законопроект в срок 14 дни, който се представя на председателя на Народното събрание и на народните представители за правене на писмени предложения по него.“

Някои от внесените в 45^{-то} Народно събрание законопроекти, в съответствие с чл. 81, ал. 1 и 2 от ПОДНС, е необходимо да се обсъждат едновременно, тъй като уреждат една и съща материя, както и да се изготви общ законопроект за тези от тях, които са приети на първо гласуване. Такива законопроекти са: Законопроектите за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-53, № 154-01-4 и № 154-01-6; Законопроектите за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-67, № 154-01-32 и № 154-01-31; Законопроектите за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 154-01-23, № 154-01-29, и № 154-01-57.

В съответствие с чл. 81, ал. 1 и 2 от ПОДНС Законопроектите за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 154-01-53, № 154-01-4 и № 154-01-6; Законопроектите за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-67, № 154-01-32 и № 154-01-31; Законопроектите за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 154-01-23, № 154-01-29, и № 154-01-57 е необходимо да се обсъждат едновременно, тъй като уреждат една и съща материя, за тях не се прилага изключението по чл. 81, ал. 2, изречение четвърто, като за тези от тях, които са приети на първо гласуване се изготви общ законопроект, в съответствие с чл. 81, ал. 2.

II. Анализ на съответствието с изискванията на ЗНА и ПОДНС на мотивите и на предварителните оценки на въздействието на законопроектите, изготвен от НЦПИ

1. Обща информация за изследваните законодателни инициативи

По време на своя мандат³ 45-то Народно събрание провежда девет пленарни заседания в рамките на една парламентарна сесия. Поради тази причина данните за законодателната дейност са сравнени с първите сесии на предходните два състава на Народното събрание. В Таблица 1 са представени сравнителни данни за законодателната дейност през първите парламентарни сесии на последните седем състава на Народното събрание по следните показатели:

- общ брой законопроекти, внесени за разглеждане;
- продължителност на сесията в календарни дни;
- брой законопроекти, внесени средно на ден за обсъждане от Народното събрание;
- относителен дял на законопроектите, внесени от народни представители и от Министерски съвет.

Таблица 1

Вносител:	39-то НС 1-ва сесия	40-то НС 1-ва сесия	41-то НС 1-ва сесия	42-то НС 1-ва сесия	43-то НС, 1- ва сесия	44-то НС 1-ва сесия	45-то НС 1-ва сесия
Министерски съвет	0	49,3%	56,9%	25,4%	28%	24,3%	5,6%
Народен представител/гр.н.п.	100%	50,7%	43,1%	74,6%	72%	75,7%	94,4%
ОБЩ БРОЙ ЗАКОНОПРОЕКТИ:	39	142	144	71	100	70	77
Продължителност на сесията (в календарни дни)	30	172	181	76	76	104	28
Брой законопроекти средно на ден:	1,3	0,83	0,8	0,93	1,32	0,67	2,75

³ Мандатът на 45-то Народно събрание е с продължителност 28 дни, като в рамките на една парламентарна сесия са проведени девет заседания. Поради тази причина данните са сравнени със законодателната дейност от първите сесии на предходните два състава на Народното събрание

1.1. Интензитет на внасяните за разглеждане законодателни инициативи

- Сравнителният анализ на данните показва, че през последните 20 години най-интензивно законопроекти са внасяни за обсъждане през първата сесия на 45^{-то} Народно събрание (**средно по 2,75 законопроекта на ден**), за сравнение този показател е над два пъти по-висок спрямо 39^{-то} и 43^{-то} Народно събрание и над три пъти – спрямо 40^{-то}, 41^{-то}, 42^{-то} и 44^{-то} Народно събрание.
- Най-нисък е интензитетът на внасяни за обсъждане законопроекти през първата сесия на 44^{-то} Народно събрание⁴.

Броят на внасяните за обсъждане законопроекти не може да бъде приеман като измерител на качеството на дейността на Народното събрание, доколкото европейската практика в областта отрича подобен подход към оценяване на качество на дейността на законодателните институции.

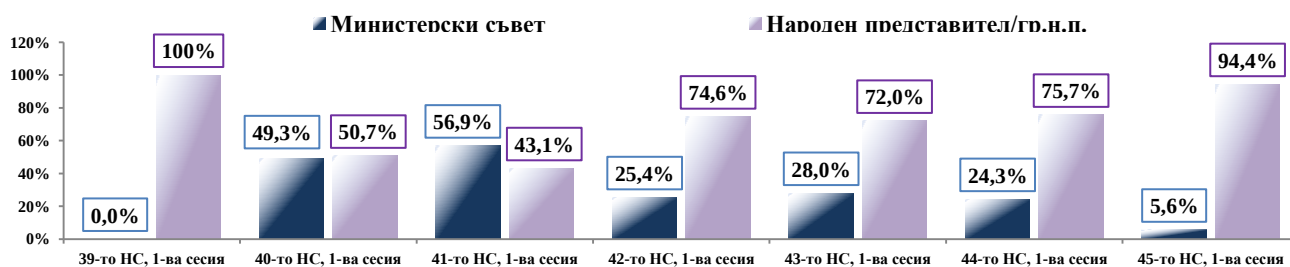
В законодателството на ЕС е възприет принципът „по-малко е повече“ („less is more“). Законодателната практика в ЕС и Великобритания показва, че постоянната промяна в нормативните актове (т.нар. „законодателна инфлация“) е предпоставка за ниско качество на законодателния процес.

1.2. Вносители на законопроектите

Сравнителният анализ на първите сесии от дейността на последните седем легислатури показва, че по време на мандата на 45^{-то} Народно събрание продължава регистрираната тенденция към увеличаване на дела на законопроектите, внесени за обсъждане в парламента от народни представители/група народни представители.

Разпределение на законопроектите от първата парламентарна сесия според вносителя

Дял на законопроектите от първите сесии на съответното Народно събрание, според вносителя



По време на мандатите на 40^{-то} и 41^{-то} Народно събрание законодателните инициативи на Министерски съвет са преобладавали като дял от всички внесени законопроекти или са били с дял, близък до този на внесените от народни представители. От 42^{-то} Народно събрание до момента се наблюдава устойчива тенденция към увеличаване на дела на законодателни инициативи, внесени от народни представители. При 42^{-то}, 43^{-то} и 44^{-то}

⁴ През първите сесии на 42^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание са внесени за разглеждане приблизително еднакъв брой законопроекти, но поради по-дългата продължителност на сесията на 44^{-то} Народно събрание, средният брой внесени на ден законопроекти е по-нисък.

Народно събрание внесените през първата сесия законопроекти от народни представители са близо три пъти повече от тези на Министерски съвет. По време на мандата на 45^{-то} Народно събрание делът на законопроектите, внесени от народни представители, значително надхвърля законодателните инициативи на Министерски съвет (в съотношение приблизително 17:1).

2. Анализ на съответствието на мотивите към законопроектите, внесени през първата парламентарна сесия от дейността на 45^{-то} Народно събрание с изискванията на ЗНА и ПОДНС

De lege ferenda⁵ изготвянето на мотивите към всяка законодателна инициатива е задължителен и важен елемент от законодателния процес, доколкото те имат за цел на най-ранен етап да легитимират предприеманата интервенция, предлагайки анализ на нейната адекватност. Законите уреждат обществени отношения, които имат голяма обществена значимост, но същевременно са достатъчно трайни и устойчиви, за да могат да получат нормативна уредба. Такава е дефиницията на понятието в чл. 3 от ЗНА: *„Законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения“*⁶. Регулацията на трайните обществени отношения трябва да става по траен начин под формата на правила за поведение и/или действие, приложими нееднократно към субектите, попадащи в полето на регулация. Мотивирането на законодателните предложения осигурява тяхната прозрачност и демонстрира обществената значимост на сферата, към която е насочена предлаганата законова уредба, както дълготрайността и устойчивостта на обществените отношения, които изискват нормативно регулиране.

Върховенството на закона е фундаментална ценност, върху която е изграден Европейският съюз. Възприето е разбирането, че: *„Върховенството на закона се отразява пряко върху живота на всеки гражданин: то е предварително условие за постигане на равенство пред закона и защита на правата на човека, за предотвратяване на злоупотреба с власт от страна на публичните органи и за търсене на отговорност у лицата, вземащи решения. Също така зачитането на върховенството на закона е от основно значение, за да могат гражданите да имат доверие в публичните институции.“*⁷

⁵ лат.: от гледна точка на бъдещия закон

⁶ ЗНА, Чл. 3. (1) (Изм. - ДВ, бр. 46 от 2007 г.)

⁷ Укрепване на върховенството на закона в Съюза. План за действие:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwic67qq0NfwAhW6hv0HHbaSDYgQFjADegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fsecure.ipex.eu%2FIPEXL-WEB%2Fdownload%2Ffiles%2Fdownload%2F8a8629a86bdb5ad016c00657b32523a.do&usg=AOvVaw2sg3MgX4vaW_2-5NUeYX2n

Понятието на ЕС за върховенство на закона обхваща всички фази на нормативните актове – от изработването им до тяхното приемане и прилагане. *„Върховенството на закона обхваща начина на изготвяне на законите от гледна точка на отчетността, доколко справедливо е тяхното прилагане и доколко ефективно е действието им“*⁸. В този смисъл компрометирането на който и да е етап от изготвянето и прилагането на нормативните актове компрометира върховенството на закона.

В България изработването и приемането на законите се извършва по ред, организиран от процесуални норми, съдържащи се в Конституцията на Република България, ЗНА, УПЗНА и ПОДНС.

Задължителният характер на мотивите към проектите за нормативни актове е заложен както в ЗНА, така и в ПОДНС.

Съгласно чл. 76, ал. 4 от ПОДНС⁹ не се допуска разпределянето за обсъждане на законопроекти, които не съдържат мотиви¹⁰: В чл. 28, ал. 1 и 2 от ЗНА¹¹ са уредени задължителният характер на мотивите и тяхното съдържание:

„(1) Проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган.

(2) Мотивите, съответно докладът, съдържат:

- 1. причините, които налагат приемането;*
- 2. целите, които се поставят;*
- 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;*
- 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;*
- 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз“.*

Пропуските в мотивите към проектите на нормативни актове са посочени като основен проблем в законодателния процес от редица изследователи. Според изследване на лобизма на Transparency International Bulgaria: *„Несъстоятелното мотивиране и неадекватната оценка на въздействието на приеманите закони от своя страна стават основа за нестабилност на законодателния процес и непрекъснати изменения на нормативната рамка. Непредсказуемостта на законодателния процес, съчетана с честата смяна на законодателството, са съществена пречка за развитието на бизнеса в България.*

⁸ Пак там, стр. 1

⁹ В сила от 02.05.2017 г., Обн. ДВ. бр.35 от 2 Май 2017г., изм. ДВ. бр.34 от 20 Април 2018г., доп. ДВ. бр. 95 от 6.11.2020 г., изм. и доп. ДВ. бр.36 от 1 Май 2021г.

¹⁰ Чл. 76, „(4). Законопроектите, към които не са приложени мотиви и/или предварителна оценка на въздействието, не се разпределят по реда на чл. 77 от председателя на Народното събрание до отстраняване на нередовността, за което вносителът се уведомява. В този случай срокът по чл.77, ал. 1 започва да тече от деня на отстраняването на нередовността.“

¹¹ (ОТМ., нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г.) (1) (Доп. - ДВ, бр. 34 от 2016 г., в сила от 04.11.2016 г.)

Според представителни проучвания на бизнеса непредсказуемостта на законодателство е една от трите най-често посочвани от бизнеса пречки пред тяхната работа.¹²

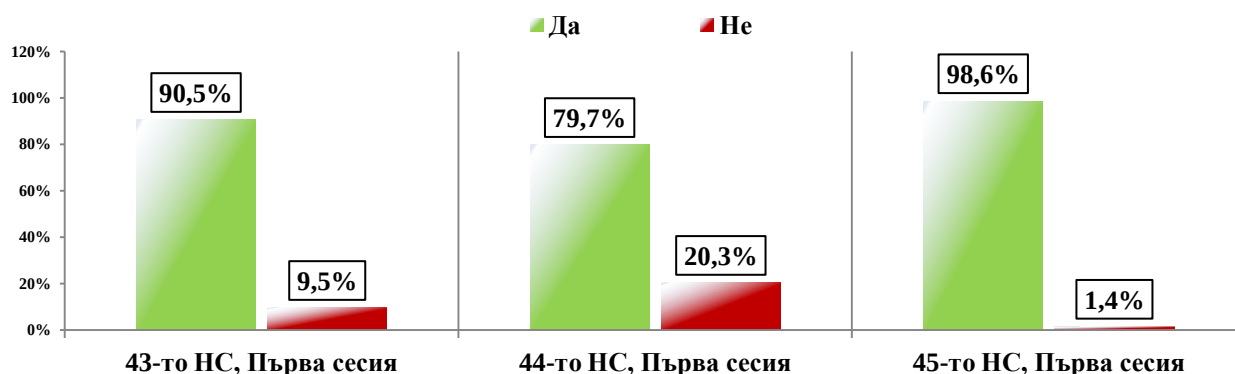
Провежданите от НЦПИ изследвания на законодателната дейност през последните седем години анализират степента на спазването на изискванията към мотивите на законопроектите, съобразно условията, заложи в чл. 28, ал. 2 от ЗНА и в чл. 76 от ПОДНС.

2.1. Наличие в мотивите на причини, налагащи законодателната инициатива (чл. 28, ал. 2, т. 1 от ЗНА)

Сравнителният анализ на резултатите от провежданите от НЦПИ проучвания на законодателната дейност показва, че през първата сесия от мандата на 45^{-то} Народно събрание са внесени най-много законопроекти, в чиито мотиви са посочени причините за законодателната инициатива (99%).

В мотивите към внесения законопроект посочени ли са конкретни причини, които налагат неговото приемане?

Дял на законопроектите от първите сесии на 43^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание



Над половината от всички вносители (52%) предлагат промени в законите, аргументирайки се с неефективност на съществуващото законодателство, като този метод на аргументация е използван най-често от вносителите от парламентарните групи на БСП за България, на „Исправи се! Мутри вън!“ и на ДЕМОКРАТИЧНА БЪЛГАРИЯ.

В 17% от законопроектите, внесени в 45^{-то} Народно събрание, включените в мотивите причини представят проблема прекалено общо (за сравнение, през първата сесия на 44^{-то} Народно събрание този дял възлиза на 15%). Най-високи дялове на законопроекти с общо представяне на причините за тяхното предприемане регистрираме през първата и през третата парламентарни сесии на 43^{-то} Народно събрание.

¹² Transparency International Bulgaria, Светлина върху лобистката дейност в България, <http://ill.transparency.bg/%D0%B8%D0%B7%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8A%D0%BF%D0%B0/>

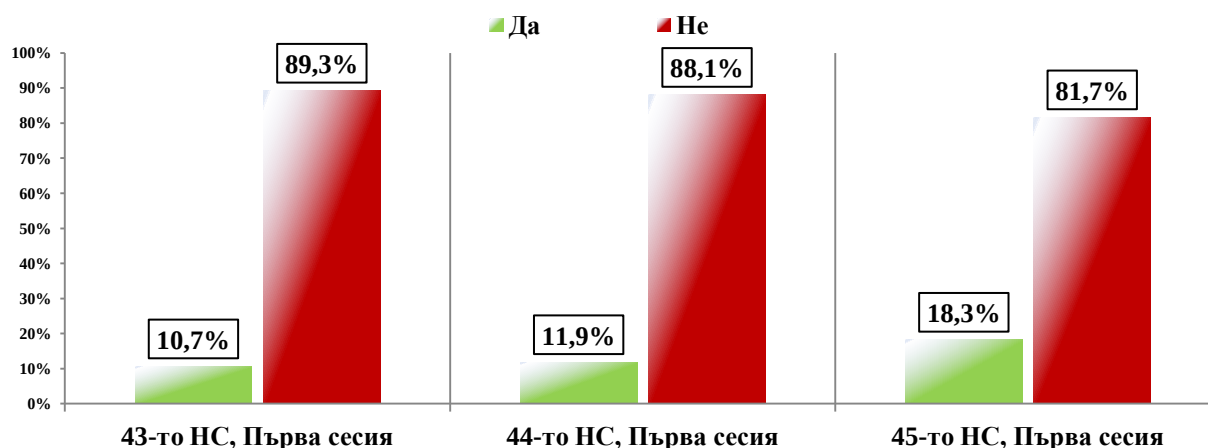
Правото на ЕС е третият най-използван аргумент за обосноваване необходимостта от законодателна промяна, използван от 16% от вносителите на проекти за нормативни актове. По време на първата сесия на 45^{-то} Народно събрание при всички законопроекти на Министерският съвет един от аргументите за предприеманата законодателна интервенция е правото на ЕС. За сравнение тази причина присъства като аргумент в мотивите на едва 10% от внесените от народни представители законопроекти.

2.2. Аргументиране на законодателната интервенция чрез позоваване на научна експертиза

По време на мандата на 45^{-то} Народно събрание 18% от внесените законодателни инициативи са обосновани чрез позовавания на изследвания и научна експертиза. Този дял е най-високият регистриран за последните седем години, като спрямо първата сесия на 43^{-то} Народно събрание се е увеличил с шест процентни пункта.

Налице ли е позоваване на изследвания и научна експертиза в процеса на обосноваване на законопроекта в мотивите?

Дял на законопроектите от първите сесии на 43^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание



Следва да се отбележи, че позоваването на научна експертиза от областта, която законодателната инициатива цели да регулира, е от съществена важност както за процеса на обосноваване на необходимостта от промяна в законодателството, така и за извършваните анализи с цел избор на най-подходящия вариант за решаването на конкретния проблем. Мотивите, от своя страна, представят субективните доводи на всеки вносител и необходимостта от доказателствена обосновааност на предлаганата инициатива следва да се реализира в извършената предварителна оценка на въздействието.

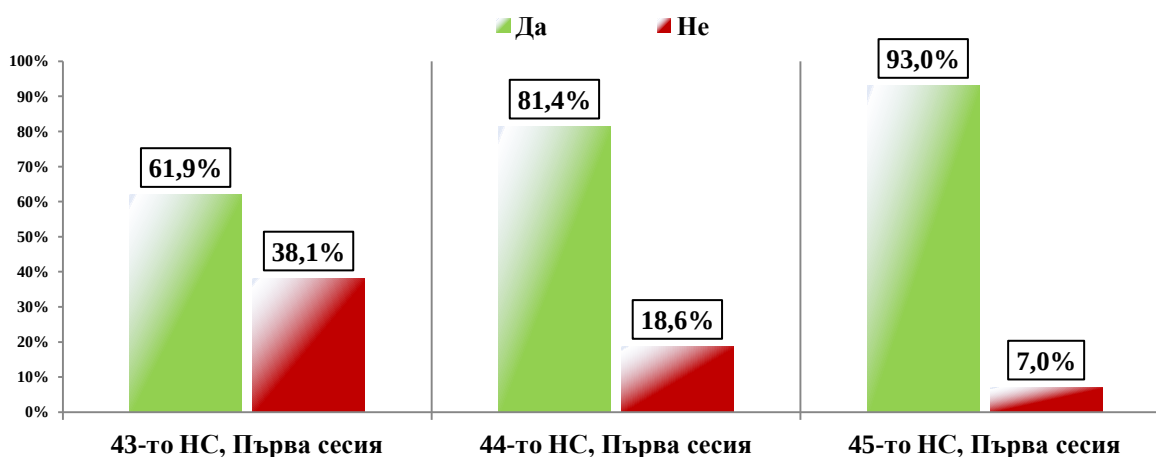
2.3. Наличие в мотивите на цели, които се поставят с предлаганата законодателна инициатива (чл. 28, ал. 2, т. 2 от ЗНА)

За последните седем години по този индикатор се наблюдава положителна тенденция, доколкото намаляват нормативните актове, несъдържащи в мотивите си конкретни цели, които съответният законопроект си поставя да изпълни. Несъобразени с изискването на чл. 28, ал. 2, т. 2 от ЗНА са мотивите на едва 7% от внесените в 45^{-то} Народно събрание¹³. Всички внесени за разглеждане проекти за нормативни актове на Министерски съвет и 93% от тези на народните представители съдържат в мотивите ясно дефинирани цели на предлаганата законодателна интервенция.

Сравнителният анализ на проведените проучвания на законодателната дейност показва, че и по този показател е налице положителна тенденция:

Определени ли са конкретни цели, които би трябвало да бъдат постигнати при приемането на съответния законопроект?

Дял на законопроектите от първите сесии на 43^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание



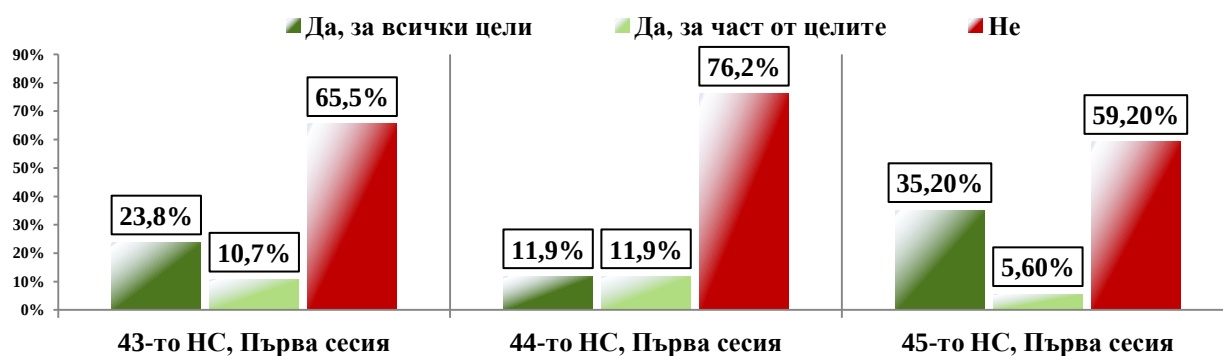
Съгласно дефиницията на понятието „стабилност“, заложена в методологията на изследването, стабилността не включва само формулирането на ясни цели. Стабилността е интегрален критерий, който се формира и на базата на планирането на необходимите ресурси за устойчиво постигане на целите и на очакваните резултати от прилагането на съответното предложение.

По отношение на идентифицираните проблеми, свързани с фиксиране на срокове за изпълнение на целите на законодателните интервенции, се наблюдава положителен тренд. Спрямо първата сесия на предходния парламент, по време на мандата на 45^{-то} Народно събрание със 17 процентни пункта намаляват внесените законопроекти (от 76% на 59%), които не въвеждат определени срокове за постигане на поставените цели.

¹³ Дефинирани цели липсват в 11% от мотивите на законопроектите, внесени от народни представители на ДЕМОКРАТИЧНА БЪЛГАРИЯ и 9% от законопроектите, внесени от „Изправи се! Мутри вън!“. Мотивите на всички законопроекти, внесени от народните представители на останалите политически формации в състава на 45^{-то} Народно събрание, съдържат дефинирани цели.

Въвеждат ли се определени срокове за постигането на целите на законопроекта?

Дял на законопроектите от първите сесии на 43^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание



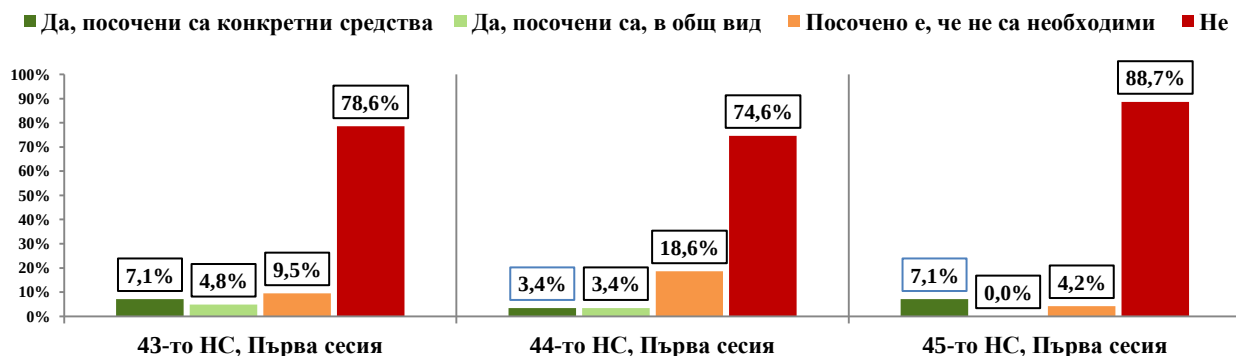
За същия период над три пъти повече са внесените за разглеждане в 45^{-то} Народно събрание проекти за нормативни актове, които съдържат в мотивите си конкретните срокове, необходими за изпълнение на всички заложиени цели.

2.4. Наличие в мотивите на финансови и други средства, необходими за прилагането на новата законова уредба (чл. 28, ал. 2, т. 3 от ЗНА)

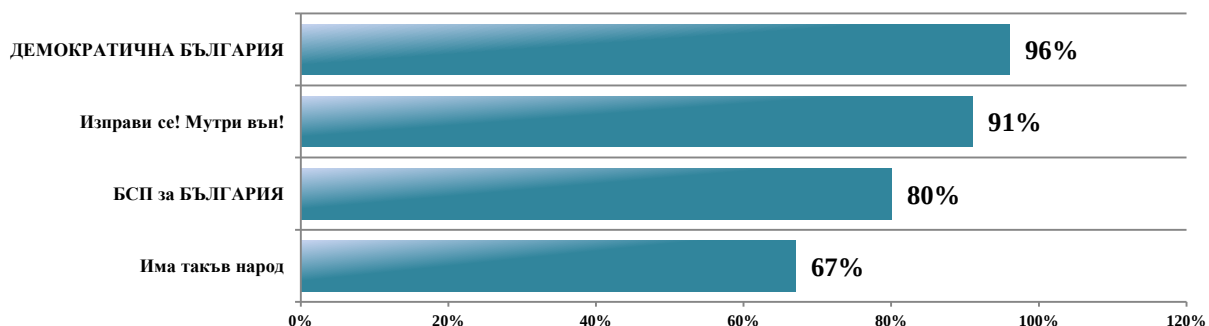
Мнозинството от законопроектите не изпълняват изискванията на чл. 28, ал. 2, т. 3 от ЗНА, доколкото в мотивите на 89% от внесените в първата сесия на 45^{-то} Народно събрание законопроекти не са посочени финансови средства, необходими за прилагането на новата законова уредба. По този показател регистрираме негативен тренд в сравнение с първите сесии на предходните два състава на Народното събрание. Сравнителният анализ на данните показва, че делът на законопроектите, непосочващи в мотивите си необходимите финансови средства, нараства с 14 процентни пункта спрямо първата парламентарна сесия на 44^{-то} Народно събрание и с 10 процентни пункта – спрямо 43^{-то} Народно събрание.

Посочени ли са финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба?

Дял на законопроектите от първите сесии на 43^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание



В мотивите към внесените от народните представители от ГЕРБ-СДС законопроекти не се посочват необходимите средства за приложението на законопроекта. Сред вносителите от останалите парламентарно представени политически формации дяловете на мотивите **без посочени финансови средства** са както следва:



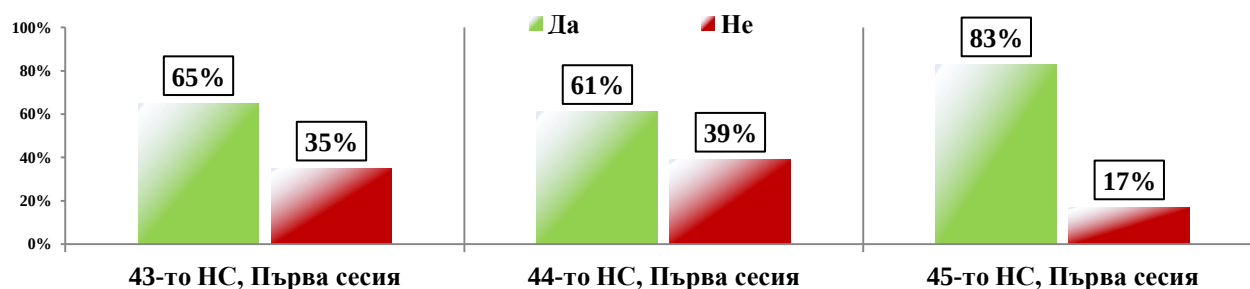
В мотивите на 4% от законопроектите, внесени за разглеждане в 45^{-то} Народно събрание, е посочено, че предвижданата законова инициатива не изисква допълнителни средства за прилагането ѝ. При 7% от законопроектите в 45^{-то} Народно събрание са посочени конкретните необходими средства, като този дял е идентичен с дела на законопроектите, съдържащи в мотивите си необходими средства, внесени за разглеждане през първата сесия на 43^{-то} Народно събрание.

2.5. Наличие в мотивите на очакваните резултати от прилагането на законопроекта (чл. 28, ал. 2, т. 4 от ЗНА)

Мотивите на 83% от всички, внесени през първата сесия на 45^{-то} Народно събрание законопроекти, изпълняват изискванията на чл. 28, ал. 2, т. 4 на ЗНА, като в тях са посочени очакваните резултати от съответната законодателна интервенция. Този дял е с 22 пункта по-висок спрямо първата парламентарна сесия на 44^{-то} Народно събрание и с 18 пункта – спрямо 43^{-то} Народно събрание.

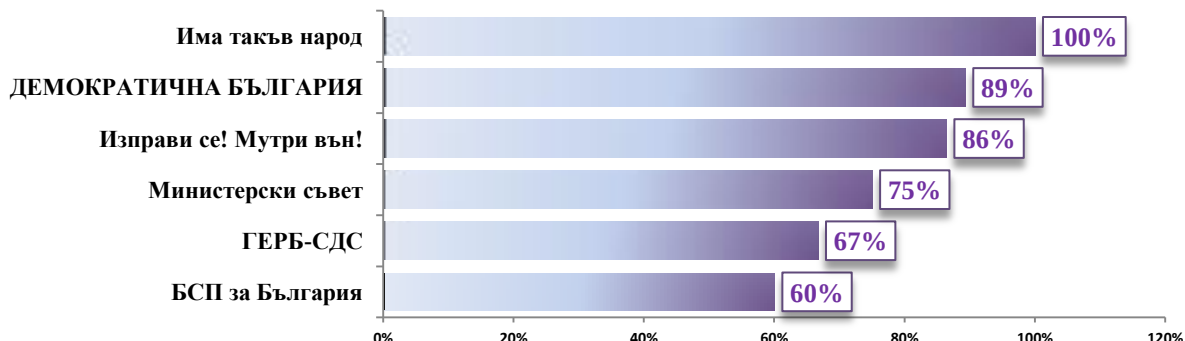
Посочени ли са очаквани резултати от прилагането на законопроекта, включително финансови, ако има такива?

Дял на законопроектите от първите сесии на 43^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание



Сред законодателните предложения на народните представители делът на законопроектите, в чиито мотиви са посочени очаквани резултати, възлиза на 84%.

Разпределения на законопроектите, внесени за обсъждане в 45^{-то} Народно събрание, съдържащи в мотивите си очаквани резултати, според техния вносител



По време на мандата на 45^{-то} Народно събрание 88% от очакваните резултати, посочени в мотивите на законопроектите, са обосновани чрез характеристики на българската среда, а при 22% от законопроектите са аргументирани като е използвано сравнение с международната практика.

Едва при 5% от законопроектите, внесени за обсъждане в 45^{-то} Народно събрание, представените резултати са прекалено общи. Този дял е значително по-нисък в сравнение със законопроектите, внесени през първите сесии на предишните два състава на парламента.

По какъв начин са определени очакваните резултати?

(сборът от дяловете надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от един отговор)

Дял на законопроектите от първите сесии на 43^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание



2.6. Наличие в мотивите на анализ на съответствието с правото на Европейския съюз (чл. 28, ал. 2, т. 5 от ЗНА)

Според заложената в методологията на изследването дефиниция на понятието съгласуваност, съществено значение има анализа на съответствието спрямо правото на Европейския съюз, който на свой ред предполага поддържането и развитието на съответни експертни системи.

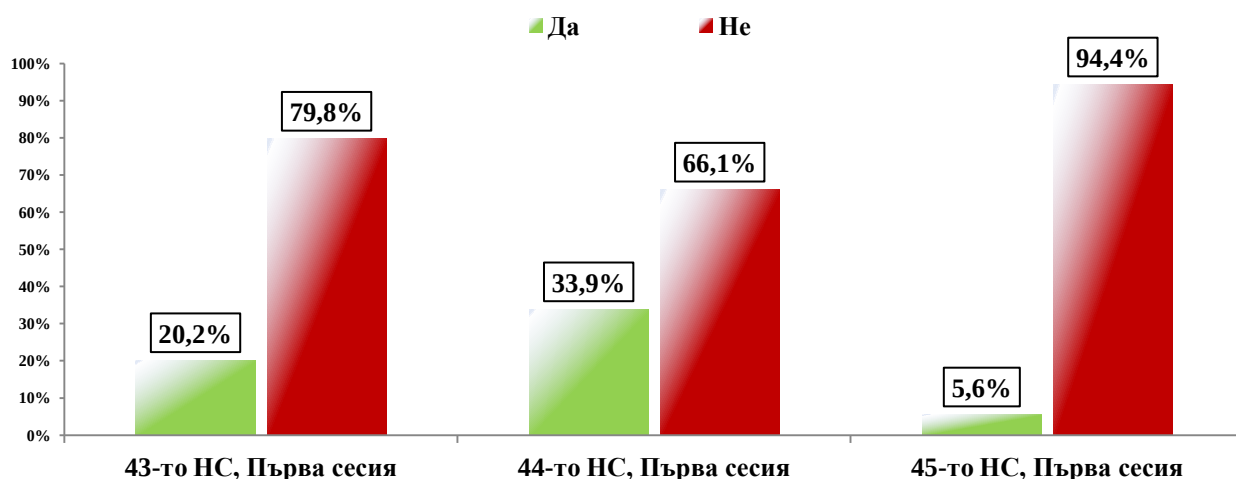
В мотивите на едва 10% от всички внесени за разглеждане в 45^{-то} Народно събрание законопроекти присъства анализ на съответствието с правото на Европейския съюз, като този дял е с 28 пункта по-висок в сравнение с първата сесия от предходния парламентарен мандат.

В мотивите на всички законопроекти, внесени от Министерски съвет, е посочено, че е извършен анализ на съответствието спрямо правото на Европейския съюз.

Мотивите на законопроектите, внесени от народни представители, не съдържат подобен анализ. Вероятно това се дължи на изискването, заложено в чл. 76, ал. 3 от ПОДНС, според което само при законопроектите, свързани с членството на Република България в Европейския съюз, се посочва конкретна част от правото на Европейския съюз, която налага съответното регулиране. При три¹⁴ от внесените от народни представители законопроекти изрично е посочено, че законодателната инициатива не съдържа разпоредби, свързани с въвеждане на изискванията на правото на Европейския съюз, поради което не е приложена справка за съответствието с европейското законодателство.

Представен ли е анализ на съответствието спрямо правото на Европейския съюз?

Дял на законопроектите от първите сесии на 43^{-то}, 44^{-то} и 45^{-то} Народно събрание



¹⁴№ 154-01-48, № 154-01-49, № 154-01-9

2.7. Съответствие на внасяните законопроекти с изискванията, заложиени в чл. 28 ал. 2 от ЗНА

Мотивите на едва 3% от всички внесени през първата сесия на 45^{-то} Народно събрание проекти за нормативни актове отговарят напълно на всички изисквания, заложиени в чл. 28 ал. 2 от ЗНА (за сравнение през първата сесия на 44^{-то} Народно събрание мотивите на 12% от всички внесени законопроекти, отговарят напълно на всички изисквания на ЗНА, а през първата сесия на 43^{-то} Народно събрание този дял възлиза на 5%).

Сравнителният анализ с резултатите от изследванията на първата парламентарна сесия от дейността на 43^{-то} и 44^{-то} Народно събрание показва, че по повечето индикатори липсва съществена разлика с данните от законодателната дейност на 45^{-то} Народно събрание. През последните седем години не се наблюдават ясно изразени положителни промени в съдържанието на мотивите към законодателните инициативи в посока на зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, съгласуваност и стабилност при изработката на нормативните актове. Въпреки че не са обект на настоящия анализ, същата тенденция се наблюдава и при принципите на откритост, субсидиарност и пропорционалност.

По време на мандата на 45^{-то} Народно събрание към внесените за обсъждане законопроекти има приложени мотиви, които:

- са твърде кратки и се състоят от няколко изречения;
- допускат разминаване между наименованието на законопроекта и съдържанието на мотивите;
- не са добре структурирани, като причините, целите и резултатите, свързани с предлаганата законодателна инициатива са трудно разграничими една от друга;
- описват дословно предлаганите промени в съществуващата нормативна уредба без да се анализира тяхната адекватност, навременност и последствията от прилагането им.

По време на мандата на 45^{-то} Народно събрание вносителите на по-голямата част от законопроектите продължават регистрираната в предходните парламентарни състави тенденция да изместват акцента при обосноваването на необходимостта от законодателната интервенция от мотивите към предварителната оценка на въздействието. Инициаторите на законодателните промени се затрудняват при формалното и съдържателно разграничаване между изискванията към мотивите и към оценката на въздействието.

2.8. С какво мотивите към проектите за нормативни актове се отличават от предварителната оценка на въздействието?

За разлика от мотивите към проектите за нормативни актове, предварителната оценка на въздействието се извършва на етап планиране на законопроектите и не допуска субективност при обосноваването на законодателните интервенции. По същество подобна оценка представлява експертен анализ на възникналия проблем и се базира на обективни данни от проведени изследвания, консултации със заинтересованите страни, статистически данни, сравнителни анализи и др. За сравнение, в мотивите на едва 18% от внесените през мандата на 45^{-то} Народно събрание законопроекти е налице аргументация на законопроекта чрез позоваване на изследвания и научна експертиза. Извършването на оценка на въздействието на планираните законодателни инициативи има за цел постигането на по-високи нива на предвидимост и планираност на законодателната дейност на Народното събрание и на Министерския съвет. Оценката на въздействието легитимира предлаганите законодателни инициативи като базирани на реални данни и анализи, при които са взети предвид интересите и позициите на всички заинтересовани страни.

За разлика от оценката на въздействието, изискванията за съдържанието на мотивите допускат обосновката на законопроекта от позицията на отделни заинтересовани групи, без да са взети предвид последствията от законопроекта върху всички групи, попадащи в областта, която той регулира. Целта на мотивите е да бъдат изложени по-скоро субективните доводи на народния представител за необходимостта на предлаганата законодателна инициатива, а експертният анализ следва да бъде извършен в предварителната оценка на въздействието.

3. Съответствие на изготвените предварителни оценки на въздействието на законопроектите с „Методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите“, приложение към чл. 76, ал. 1 от ПОДНС

На 4 ноември 2016 г. в сила влизат измененията в Закона за нормативните актове, регламентиращи института на оценка на въздействието като задължителна част от законодателната дейност на Народното събрание и Министерския съвет. Чрез тези изменения съставителите на законопроекти се задължават да извършват оценка на въздействието на предлаганите законодателни инициативи.¹⁵

В периода от 15 април 2021 г. до 11 май 2021 г. в регистър „Законопроекти“ на Народното събрание са регистрирани 71 законопроекта, които, според изискванията на ЗНА

¹⁵ Изключение правят законодателните инициативи, описани в параграф 1а от Допълнителните разпоредби на ЗНА.

и ПОДНС, трябва да бъдат придружени с предварителна оценка на въздействието¹⁶. От тях 63 са внесени от народни представители/група народни представители, а 8 – от Министерския съвет. Извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи на изпълнителната власт са преминали съгласувателна процедура, според изискванията на чл. 30б от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Същност на оценката на въздействието: Оценката на въздействието е аналитичен инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на възможните ефекти от прилагането им. Оценката на въздействието гарантира, че процесът на вземане на решения и приемането на законодателство се базира на практики и данни, както и че предлаганата нормативна промяна съответства на целите на предложеното регулиране на обществените отношения.

Въпреки че ЗНА предвижда извършването на два типа оценки на въздействието – предварителна и последваща, основен фокус е поставен върху предварителната оценка на въздействието, тъй като усилията на всички компетентни органи следва да бъдат насочени в недопускането на лошо законодателство и в своевременното идентифициране на потенциални недобри решения, които да бъдат коригирани предварително.

Въвеждането на института на оценка на въздействието на законодателството има за цел да разреши някои от основните проблеми, регистрирани в редица тематични изследвания, сред които:

- свръхрегулацията и честите промени в нормативните актове (този проблем е посочен като основен за гражданите, бизнеса и чуждестранните инвеститори);
- приемането на закони в кратки срокове и без провеждане на обществени консултации;
- създаването в нормативната база на предпоставки за издаване на множество подзаконови нормативни актове, разширяващи предмета на регулация и налагащи допълнителни административни тежести.

Една от основните цели на въвеждането на института на оценката на въздействието като задължителен елемент от нормотворческия процес в България е повишаването на доказателствената и експертна обосновааност на внасяните законопроекти.

¹⁶ Един от внесените в посочения период законопроекти (Законопроект за допълнение на Закона за митниците, № 154-01-11 от 16/04/2021) е оттеглен и няма да бъде обект на настоящия анализ.

3.1. Съответствие на оценките на въздействието на предложенията за нови закони с изискванията на методологията, заложена в ПОДНС и ЗНА

Според чл. 20, ал. 3, т. 1 от ЗНА, при изработването на нови закони и кодекси се извършва цялостна предварителна оценка на въздействието. За периода 15 април – 11 май 2021 г. от народни представители са внесени два проекта на нови закони, придружени с предварителна оценка на въздействието¹⁷.

В ЗНА (чл. 20, ал. 3, т. 1) са посочени случаите на законодателна инициатива, които задължително следва да са придружени с цялостна предварителна оценка на въздействието, като сред тях са предложенията за нови закони и кодекси. Същевременно в чл. 76, ал. 1, т.3 от ПОДНС е посочено, че *„Когато законопроектите се внасят от народни представители, предварителната оценка на въздействието е съгласно методологията, приложение към правилника“*. От своя страна, приложената към правилника методология не диференцира вида на оценката според типа на законопроекта, а по-скоро покрива минималните изисквания за частична предварителна оценка на въздействието. Поради тази причина внесените от народни представители/групи народни представители проекти на изцяло нови закони са придружени от оценка на въздействието, следваща изискванията на ПОДНС.

Предварителните оценки на въздействието на предложенията за нови закони формално съдържат основните елементи, включени в приложената към чл. 76, ал. 1 от ПОДНС „Методология за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите“.

Въпреки това представените оценки на въздействието не отговарят напълно на стандартите за качество на подобен вид оценки, поради следните основни причини:

- ✓ описателният характер на оценките показва, че те не са изготвени преди и в процеса на подготовката на законодателната инициатива, според изискванията на ЗНА, а след като проектът за нормативен акт е вече разработен. Следователно, дефинирането на проблемите и предлаганите решения не са следствие от извършена оценка на въздействието, а самите оценки на въздействието са приспособени към вече избрани решения;
- ✓ в оценките не са изброени коректно всички, заинтересовани от предлаганата законодателна инициатива страни;
- ✓ в оценките много често липсват данни за проведени публични консултации и резултатите от тях, според изискванията на ЗНА;

¹⁷ Законопроект за несъстоятелност на физически лица, № 154-01-37, <https://www.parliament.bg/bills/45/154-01-37.pdf>; Законопроект за възрастните хора, № 154-01-7, <https://www.parliament.bg/bills/45/154-01-7.pdf>

- ✓ не са представени в обобщен вид становищата и мненията на заинтересованите от законопроектите групи;
- ✓ не са описани изчерпателно икономическите, социалните и други публични разходи, необходими за реализирането на законодателната инициатива. Липсва класифицирането на значителните и второстепенни разходи;
- ✓ формалният подход към изготвянето на предварителните оценки на въздействието (индикатор за което е и краткото съдържание на повечето от тях) е доказателство, че те все още не се възприемат като инструмент за вземане на информирано решение, а като формална процедура.

Наблюдаваните дефицити при изготвянето на предварителните оценки на въздействието на проектите на нови закони са резултат от формализирането на процедурата, което е основна предпоставка за нейната неефективност и невъзможност да бъдат постигнати целите, заложи при измененията и допълненията на ЗНА по отношение на въвеждането на института на оценката на въздействието.

3.2. Съответствие на оценките на въздействието на законопроектите (за изменение, за допълнение и за изменение и допълнение на закони), внесени за разглеждане от 45^{то} Народно събрание с изискванията на методологията, заложи в ПОДНС и ЗНА

Всички законодателни инициативи, изменящи и/или допълващи съществуващи закони, са придружени с оценка на въздействието. Оценките на въздействието на проектите на закони, инициирани от Министерски съвет, са съобразени с изискванията на Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието¹⁸, а тези, предложени за разглеждане от народни представители – с методологията към чл. 76, ал.1 от ПОДНС¹⁹.

Методологията за оценка на въздействието на законопроектите, съдържаща се в ПОДНС, включва:

1. Компонент 1: основания за законодателната инициатива;
2. Компонент 2: заинтересовани групи;
3. Компонент 3: анализ на разходи и ползи;
4. Компонент 4: административна тежест и структурни промени;
5. Компонент 5: въздействие върху нормативната уредба.

¹⁸ <https://www.lex.bg/en/laws/ldoc/2136931175>

¹⁹ Изключение прави внесен за разглеждане в Народното събрание Закон за допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, № 154-01-32 от 19.04.2021 г., при който за извършване на оценка на въздействието народните представители са използвали образца на формуляр за оценка на въздействието на законодателните инициативи, предлагани от Министерски съвет и в който липсват задължителните елементи: анализ на разходи и ползи, административна тежест и структурни промени и въздействие върху нормативната уредба.

4. Методологически изисквания към съдържанието на компонентите от методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите, приложение към чл. 76, ал. 1 от ПОДНС. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи с тези изисквания

Методологически изисквания към съдържанието на Компонент 1: Основания за законодателната инициатива

Задължителна информация:

- ✓ Кратко описание на обществените отношения, които се регулират с предлаганата законодателна промяна.
- ✓ Кратко описание на конкретния проблем и причините, поради които се предлага законодателната инициатива (въпреки че не е посочено изрично в методологията, при представянето на конкретния социален или икономически проблем, който законопроектът следва да регулира, би трябвало съставителят на законопроекта да посочи и конкретните цели на законодателната промяна, която се предлага. Целите трябва да съответстват на дефинирания проблем).
- ✓ Обосновка на необходимостта от законодателна промяна, т.е. защо проблемът не може да се реши посредством механизмите, заложи в сега съществуващата нормативна база.

4.1. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 1: основания за законодателната инициатива

Всички оценки на въздействието на внесените за разглеждане от народни представители законодателни инициативи съдържат компонент, представящ основанията за законодателната инициатива.

Въпреки формалното присъствие на компонента в извършените оценки на въздействието се наблюдават следните основни недостатъци на представянето на основанията за законодателната инициатива:

- ✓ най-често основанията за законодателната инициатива са заместени с описание на основните елементи на предлагания законопроект и това е практика, прилагана в извършваните оценки от 2016 г. досега. Изброяването на част от предлаганите изменения в съществуващите нормативни актове не представлява основание за законодателна инициатива:

„със законопроекта се въвеждат три аспекта на регистровата реформа: регистри на лица, осъществяващи публични функции и доставчици на обществени услуги, административния регистър и надграждането и електронизирането на регистри“ (Законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, №: 154-01-12 от 16.04.2021 г.);

- ✓ основанията за законодателната инициатива са представени единствено чрез констатации, част от които свързани с недостатъците, според вносителите, на съществуващата нормативна уредба, като:

„практиката да се използват вратички в настоящия Закон за лечебните заведения за назначаване на членове на управителните органи на държавни и общински болници без конкурс“ (Законопроект за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения, №: 154-01-43 от 21.04.2021 г.)

„масовото провеждане на конкурси за назначаване на членове на органи за управление и контрол в навечерието на редовни парламентарни избори с цел трудоустрояване на „удобни“ за управляващите партии хора“ (Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните предприятия, №: 154-01-51 от 22.04.2021 г.)

- ✓ част от оценките на въздействието на предлаганите законодателни инициативи съдържат констатации и изводи като не са посочени извършените анализи, проведените изследвания, статистически данни и др., на които се основават направените изводи. Не само изводите и препоръките в оценката на въздействието, но и дефинирането на проблемната социална сфера, обект на регулация, следва да са основани на данни и доказателства от надеждни и достоверни източници, а за анализирането им следва да се използват методи, съответстващи на поставения проблем:

„огромната маса от българските граждани са с доходи на границата на физическото оцеляване. В най-голяма степен това се отнася за пенсионерите и хората над 65 години. С пенсии до линията на бедността са над 1,3 млн. български пенсионери – 60% от общия им брой...“ (Законопроект за допълнение на Кодекса за социално осигуряване, №: 154-01-4 от 15.04.2021 г.);

„десетки хиляди българи загубиха работата си през последната една година, а много предприятия едва оцеляха в тежките условия на криза и недобре насочени мерки от страна на държавата“ (Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на

Народното събрание от 12 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, №: 154-01-67 от 05.05.2021 г.).

Целта на представянето на основанията за законодателната инициатива при извършване на оценка на въздействието на проектите за нормативни актове е свързана с: представяне на възникналия обществен проблем, за който законодателната инициатива предлага решение; поставените цели на проекта за нормативен акт (съответстващи на дефинирания проблем); посочване на причините за законодателната инициатива и не на последно място обосноваване на необходимостта от законодателна промяна (т.е. защо проблемът не може да се реши посредством механизмите, заложи в сега съществуващата нормативна база).

Утвърденото през 2020 г. от Министерски съвет „Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието на законодателството“ отчита съществуващите слабости на формулираните цели. Документът посочва, че *„оценяването на постигането на целите зависи от резултата и/или измерването на ефекта. За да се извърши оценяване по критерия за постигане на целите, са важни три елемента:*

- 1. ясни и измерими цели (SMART²⁰)*
- 2. събиране на данни за резултати и/или ефекти*
- 3. сравняване с избрана мярка за постигане на цели*

Наличието на SMART цели е важна, но на практика често проблемна предпоставка за оценяване. SMART е съкращение за конкретни, измерими, съгласувани, реалистични и срочни цели. По-специално, често проблемни са характеристиките на целите като измерими и срочни. Целите нерядко са формулирани доста неясно и не винаги имат поставени ясни времеви хоризонти.“²¹

Една от целите на въвеждането на оценката на въздействието като неразделна част от законодателния процес е намаляването на обема на нормотворчеството. Процесът по извършване на оценка на въздействието следва да започне в най-ранен етап след дефинирането на проблема или проблемната ситуация, която следва да бъде разрешена. За решаването на проблема могат да бъдат използвани множество средства, част от които ненормативни. Добра практика при извършване на оценката на въздействието е с приоритет да бъдат разгледани възможностите за ненормативните решения на възникналия проблем, а промени в нормативната уредба да се извършват само при невъзможност проблемът да бъде решен по друг начин. В нито една от извършените предварителни оценки не е посочено да е разглеждан ненормативен или друг вариант за разрешаване на възникналия проблем.

²⁰ от англ.: S.M.A.R.T. – Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound

²¹ <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=23652> , стр. 18

4.2. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 2: Заинтересовани групи

Дефинирането на страните, заинтересовани от законодателната инициатива, е елемент, заемащ ключово място при извършване на оценката на въздействието. Обществените консултации са неизменна част както от процеса на дефиниране на заинтересованите страни, така и за определяне на степента, в която те са засегнати от съответната законодателна инициатива и тяхното отношение към нея. Обществените консултации създават по-голяма прозрачност в областта на обществените политики. Възможността заинтересованите страни да изразят своите мнения по конкретно предложение е предпоставка за по-голяма обоснованост и прозрачност на процеса на вземане на решения. Когато решенията по регулиране са взети с участието на целевите групи, засегнати от законодателната интервенция, се засилва усещането за съавторство и съпричастност към правните норми, което би могло да бъде сериозен стимул за тяхното спазване.

Законът за нормативните актове разграничава обществените консултации на два основни вида, според времето на провеждане: провеждани преди разработването на проектите на нормативни актове и провеждани по вече изготвен нормативен акт. По този начин ЗНА поставя основата на една съвременна система за обществени консултации, отговаряща на европейските изисквания за провеждане на обществени консултации, обхващащи всички заинтересовани страни, осигуряващи обратна връзка към тях, което значително допринася за прозрачността и отчетността на законодателния процес.

Методологически изисквания към съдържанието на Компонент 2: Заинтересовани групи

Задължителна информация

- ✓ Описват се всички потенциални групи, върху които предлаганата законодателна промяна би оказала пряко или косвено въздействие. Групите се обособяват в две категории – пряко заинтересовани групи (онези, върху които промяната има непосредствено въздействие) и косвено заинтересовани групи (онези, върху които промяната би имала по-слабо въздействие).
- ✓ Описват се проведените обществени консултации с гражданите и юридическите лица, засегнати от законодателната промяна, съгласно изискванията на чл. 18а от ЗНА.
- ✓ Предоставя се информация за това, какво е отношението на всяка от заинтересованите групи към законодателната инициатива.

- ✓ Анализира се очаквано въздействие върху всяка от заинтересованите групи в резултат от законодателната инициатива.
- ✓ Допълнителна информация
- ✓ Предоставя се информация за проведените анализи и изследвания сред заинтересованите групи.

4.3. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители с тези изисквания

Всички извършени оценки на въздействието на внесените за разглеждане законопроекти през 45^{-то} Народно събрание съдържат раздел, дефиниращ заинтересованите от законодателната инициатива групи. Същевременно в извършените оценки се наблюдават съществени недостатъци при идентифицирането на заинтересованите страни, както следва:

- непълно и неточно дефинирани групи, заинтересовани от законодателната инициатива. Сред основните пропуски на извършените предварителни оценки на въздействието е прекомерното обобщаване на заинтересованите от законопроекта групи като: „цялото общество и държавата“ (Законопроект за допълнение на Закона за администрацията, № 154-01-15 от 16.09.2021 г.); „всички граждани“ (Законопроект за допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, № 154-01-16 от 16.04.2021 г.); „всички български граждани“ (Законопроект за изменение и допълнение на НПК, № 154-01-57 от 28.04.2021 г.); „всички физически и юридически лица“ (Законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, № 154-01-68 от 05.05.2021 г.) и др.
- непълно дефинирани страни, заинтересовани от законодателната инициатива;
- в по-голямата част от извършените оценки не е изготвен анализ за степента, в която заинтересованите страни са засегнати от законодателната инициатива;
- съществен пропуск по отношение на дефинирането на заинтересованите страни е липсата в съществена част от оценките на информация за използваните методи за идентифициране на заинтересованите страни;
- извършените предварителни оценки на въздействието в по-голямата си част не съдържат информация за отношението на заинтересованите страни към законодателната инициатива.

Методологически изисквания към съдържанието на Компонент 3: Анализ на разходи и ползи

Задължителна информация

- ✓ Описват се икономическите, социалните и други **разходи** за всяка една от идентифицираните заинтересовани групи, в резултат от предлаганата законодателна промяна. Когато е приложимо, за всяка една от заинтересованите групи се посочва кои разходи са значителни и кои – второстепенни. Посочва се и финансовото изражение на разходите, ако това е възможно.
- ✓ Описват се икономическите, социалните и други **ползи**, които би имала всяка една от идентифицираните заинтересовани групи, в резултат от предлаганата законодателна промяна. Посочва се кои от очакваните ползи за заинтересованите групи са пряко свързани с постигането на поставените цели на законодателната промяна. Посочва се и финансовото изражение на ползите, ако това е възможно.

4.4. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 3: Анализ на разходи и ползи.

Всички извършени оценки на въздействието на внесените за разглеждане законопроекта през 45^{-то} Народно събрание съдържат раздел „анализ на разходи и ползи“, съгласно изискванията на Методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите, приложение към чл. 76, ал. 1 от ПОДНС. Процесът на изготвяне на анализ на разходите и ползите от законодателната инициатива предполага използването на методи за определяне на социалните, икономически и др. разходи и ползи за всяка от заинтересованите страни, както и дефинирането на тези от тях, които са значителни. Широк е обхватът на методите, които могат да бъдат използвани за извършване на такъв вид анализ, като всеки от тях съдържа и ограничения за приложението си. Изборът на метод зависи пряко от фактори като: обхвата на законодателната инициатива, целите на инициативата, идентифицираните въздействия при извършването на предварителната оценка на въздействието и пр. Остойносттаването на разходите и ползите не е задължително, а при отделни законодателни инициативи този процес е и невъзможен.

Извършените анализи на разходите и ползите в предварителни оценки на въздействието на законодателните инициативи на народните представители в 45^{-то} Народно събрание в значителната си част се свеждат до твърдения за липсата на разходи при изпълнението на предлаганата законодателна промяна, без да са налице позовавания на използваните методи за достигане до подобни изводи. Непълното дефиниране на

заинтересованите от законодателните инициативи страни предпоставя и невъзможността да бъдат изчерпателно анализирани икономическите, социалните и др. разходи и ползи за всяка една от тях.

Ползите са засегнати в незначителна част от извършените оценки, а при дефинирането им в оценките отново се съдържат основно констатации, които не се позовават на извършен анализ (например: „ползите са за всички заинтересовани страни“²²). Най-голям дял от извършените предварителни оценки на въздействието съдържат констатации, свързани липса на разходи (основно отнасящи се до разходи за държавния бюджет като например: „по предложените допълнения не се предвиждат никакви разходи“²³), „не се предвиждат разходи, необходими за реализирането на тази законодателна инициатива“²⁴), а когато такива са дефинирани, не е извършено тяхното остойностяване дори в случаите, когато това е възможно. Същевременно в част от оценките анализът на разходите и ползите е представен като са изложени целите на законодателната инициатива и очакваните въздействия върху заинтересованите страни.

Методологически изисквания към съдържанието на Компонент 4: Административна тежест и структурни промени

Задължителна информация

- ✓ Описва се предвижда ли законопроектът създаването, закриването или преместването на нови институции, органи или звена.
- ✓ Описва се предвижда ли законопроектът внасянето на изменения в организацията и дейността на съществуващи административни структури.
- ✓ Посочва се дали, вследствие на предлаганата законодателна промяна, административната тежест за физическите и юридическите лица: „ще се повиши“; „ще се намали“; „законопроектът няма да окаже ефект върху административната тежест“.
- ✓ Посочва се създават ли се нови регулаторни режими.
- ✓ Посочва се дали законопроектът засяга съществуващи регулаторни режими и услуги.

4.5. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 4: Административна тежест и структурни промени

Предварителните оценки на въздействието на внесените за разглеждане в Народното събрание законопроекти в общия случай не съдържат данни за извършен експертен анализ по

²² Законопроект за изменение на Закона за защита на конкуренцията, № 154-01-47 от 22.04.2021 г.

²³ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за гражданската регистрация, № 154-01-13 от 16.04.2021 г.

²⁴ Законопроект за допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, № 154-01-20 от 26.04.2021 г.

този компонент. В по-голямата част от оценките е посочено, че законопроектът няма да доведе до увеличаване на административната тежест, както и липсата на необходимост от структурни промени в резултат от приложението на закона (без да е приложен извършен анализ, доказващ твърденията). В част от оценките се използва терминология като например: „не се предвиждат значителни структурни промени“ (Законопроект за възрастните хора, № 154-01-7 от 15.04.2021 г.), като към направените заключения не са приложени извършени експертни оценки, доказващи значителността/незначителността на предвижданите промени.

4.6. Съответствие на извършените оценки на въздействието на законодателните инициативи, внесени за разглеждане от народни представители/групи народни представители с изискванията към Компонент 5: Въздействие върху нормативната уредба

В този компонент съставителят на проект за нормативен акт би следвало да посочи дали постигането на формулираните в законодателната инициатива цели предполага необходимост от извършването на промени в други закони. В преобладаващата част от извършените предварителни оценки на въздействието е посочено, че не се налагат промени в други закони като резултат от предлаганата законодателна инициатива.

5. Изводи относно анализирания предварителни оценки на въздействието

1. От въвеждането на института на оценката на въздействието като задължителен елемент на законодателния процес до момента извършените предварителни оценки на въздействието продължават да се разглеждат от съставителите като формален акт, целящ единствено да отговори на изискванията за разпределянето на законопроекта от председателя на Народното събрание. Доказателство за формализирането на процедурата са както съдържателните и методологически неточности в изготвените оценки, така и случаите на сгрешени наименования на законопроектите, за които са изготвени оценките, и използваните едни и същи фрази при обосноваване на изискванията по отделните компоненти на предварителните оценки;

2. Аналитичната експертиза в извършените предварителни оценки на въздействието е по-скоро изключение. По-голямата част от изготвените оценки пресъздават предлаганите промени в законопроекта отколкото обосновават аргументирано необходимостта от законодателната инициатива. Една от основните причини за подобен подход е изготвянето на предварителната оценка на въздействието след разработването на законопроекта, а не на етап идентифициране на проблема;

3. Въвеждането на оценката на въздействието като задължителен елемент от законодателния процес цели намаляване на обема на законодателните инициативи и по-голяма устойчивост на законодателството. Една от основните задачи при изготвянето на предварителна оценка на въздействието е да бъде извършен анализ и да се разгледат варианти идентифицираният обществен проблем да бъде разрешен без да се променя законодателството. В извършените предварителни оценки не е посочено да е разглеждан ненормативен или друг вариант за разрешаване на възникналия проблем;

4. Позоваването на научни данни и експертиза при обосноваването на елементите от оценката на въздействието е по-скоро изключение. Там, където е приложена експертна и научна аргументация, по-скоро се цели аргументиране на вече взети решения. Описателният характер на оценките показва, че те не са изготвени преди и в процеса на подготовката на законодателната инициатива, според изискванията на ЗНА, а след като проектът за нормативен акт е вече разработен. Следователно, дефинирането на проблемите и предлаганите решения не са следствие от извършена оценка на въздействието, а самите оценки на въздействието са приспособени към вече избрани решения.