



ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА 48-ОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

данните обхващат законопроекти, внесени през първата парламентарна сесия

19 октомври – 30 декември 2022 г.

Народно събрание на Република България

Национален център за парламентарни изследвания
(НЦПИ)

Обхват на изследването

Изследването обхваща 149 законопроекта, регистрирани в публичния регистър „Законопроекти” на Народното събрание за периода:

19 октомври – 30 декември 2022 г.

В обхвата на настоящото изследване **не са включени** законопроектите, които традиционно не подлежат на оценка на въздействието, а именно:

- ❖ законопроекти за ратифициране и денонсиране на международни договори;
- ❖ обединени законопроекти, изготвени по реда на чл. 78, 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 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.

ОБЕКТ, ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Обект на изследването:

Обект на изследването е информацията, съдържаща се в мотивите към внесените в Народното събрание законопроекти.

Предмет на изследването:

Мотивите към внесените в 48-ото Народно събрание законопроекти.

*В предмета на настоящото изследване не попадат изискванията на Глави III, IV, V и VI от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, уреждащи основно изискванията по отношение на законодателната техника.

Цели на изследването

- ❖ Да се установи степента на спазването на изискванията към мотивите на законопроектите, заложиени в чл. 26, ал. 1 и чл. 28, ал. 2 от ЗНА и в чл. 71 от ПОДНС;
- ❖ Да се изгради цялостна експертна и информационна база данни за законодателството, която ще допринесе за постигането на по-високо качество и устойчивост на законодателната политика.

Използван метод за събиране на данните

Набирането на първичната информация е осъществено по специфичен инструментариум, по който са оценени мотивите, придружаващи всеки един от законопроектите, обект на анализ.

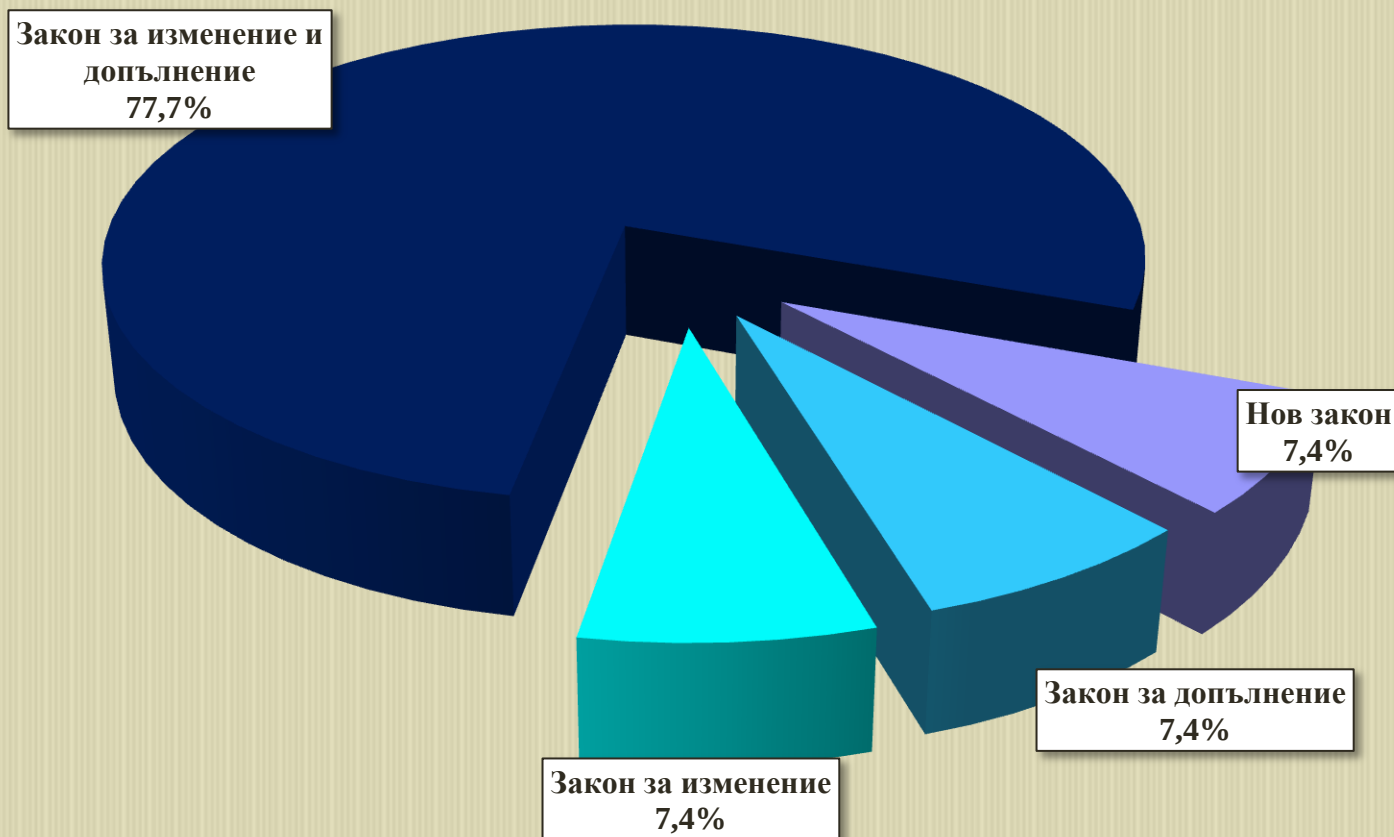
Попълнените регистрационни листове, съдържащи индивидуалната информация за всички изследвани законопроекти, са въведени и обработени чрез специализирана програма за статистическа обработка на информация (IBM SPSS Statistics).

I. Обща информация за законопроектите

Вид на законопроектите

Законопроектът е предложение за приемане на нов закон или за изменение и/или допълнение на съществуващ закон?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



Вносители на законопроектите

сборът от относителните дялове на законопроектите надхвърля 100%, защото при част от законопроектите вносители са народни представители от различни парламентарни групи



Вносители на законопроектите

Разпределение на законопроектите за първата сесия на 48^{-ото} Народно събрание според вносителя

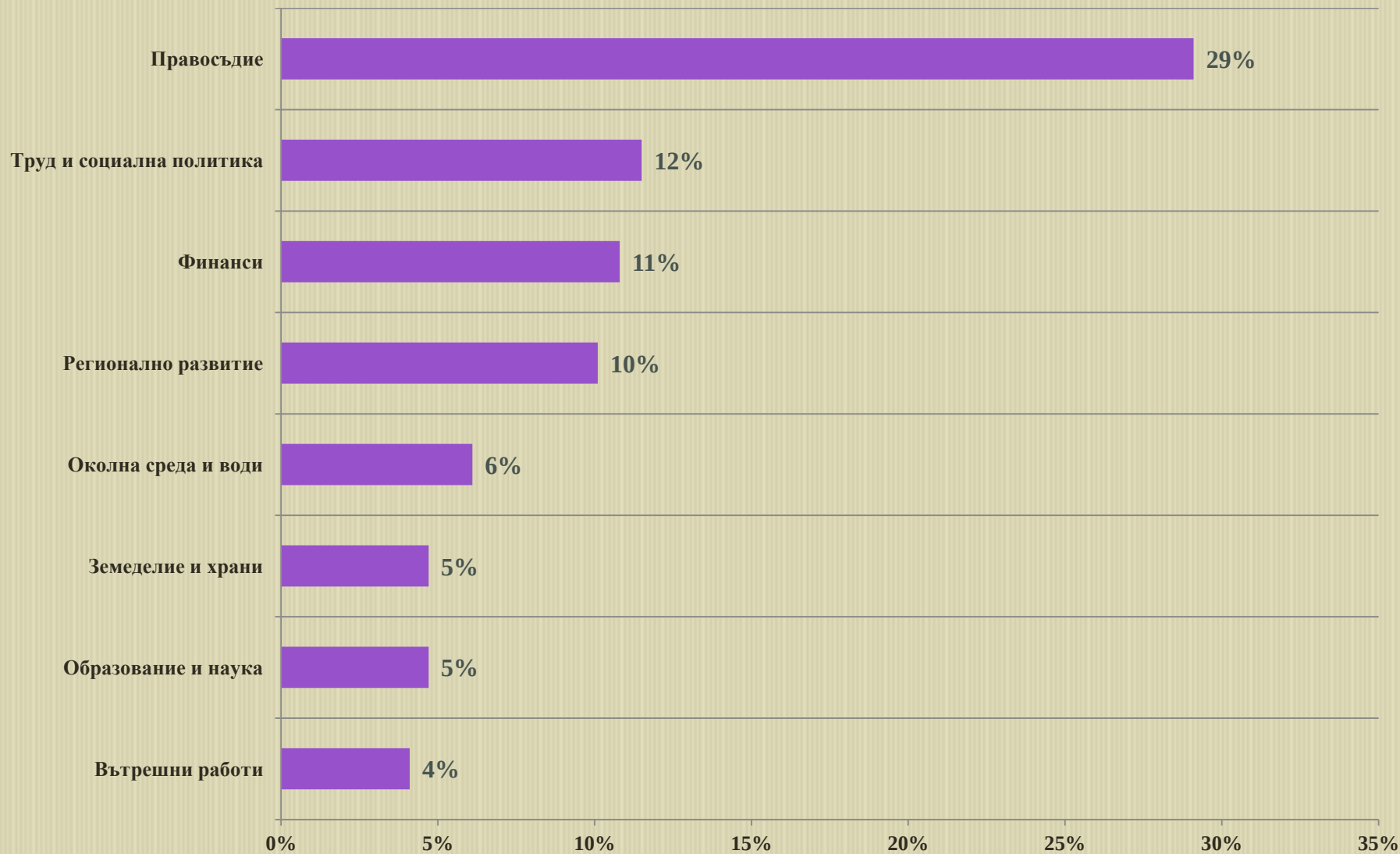


Сфери, които законопроектите регулират

Разпределение на основните сфери, в които са насочени изследваните законопроекти

представени са сферите с дялове $\geq 4\%$

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



II. Обоснованост на предлаганите законодателни инициативи

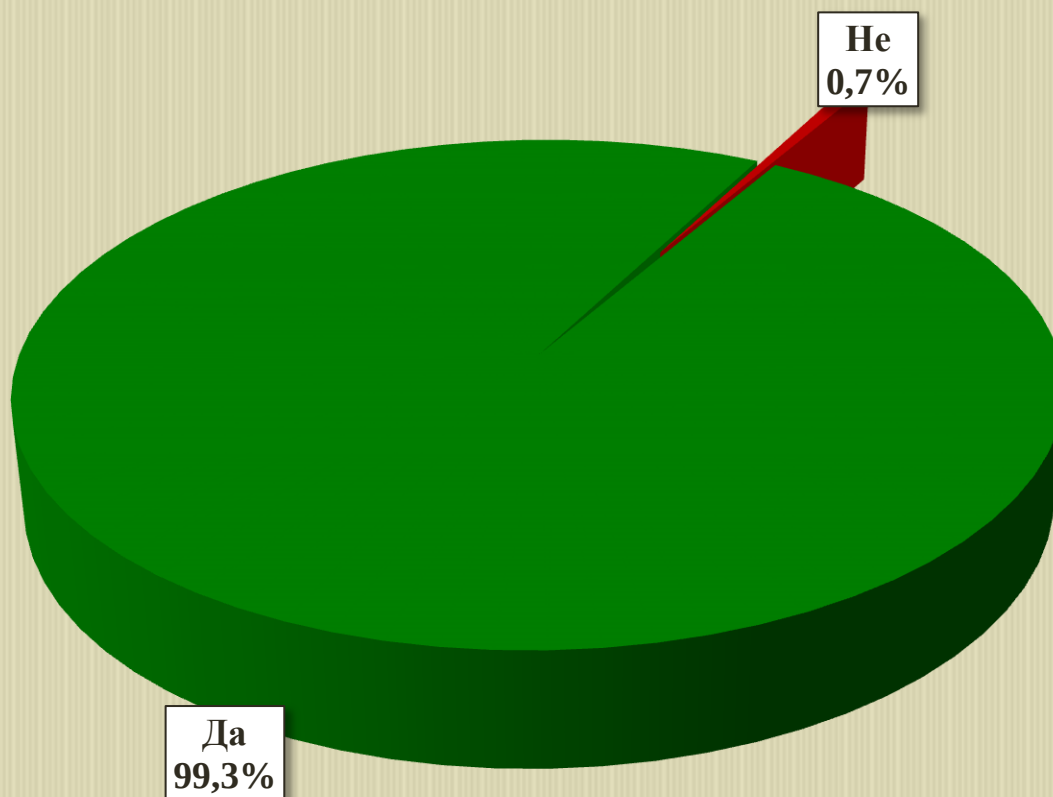
Определяне на причините, налагащи законодателната интервенция

Съгласно изискванията на чл. 28, ал. 2, т. 1 на ЗНА, в мотивите трябва да са посочени причините за необходимостта от предлаганата законодателна инициатива. Вносителите на **99,3%** от всички законопроекти, внесени за разглеждане през първата сесия на 48-ото Народно събрание, са посочили причини при аргументацията на необходимостта от предлаганата законодателна интервенция.

Определяне на причините, налагащи законодателната интервенция

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

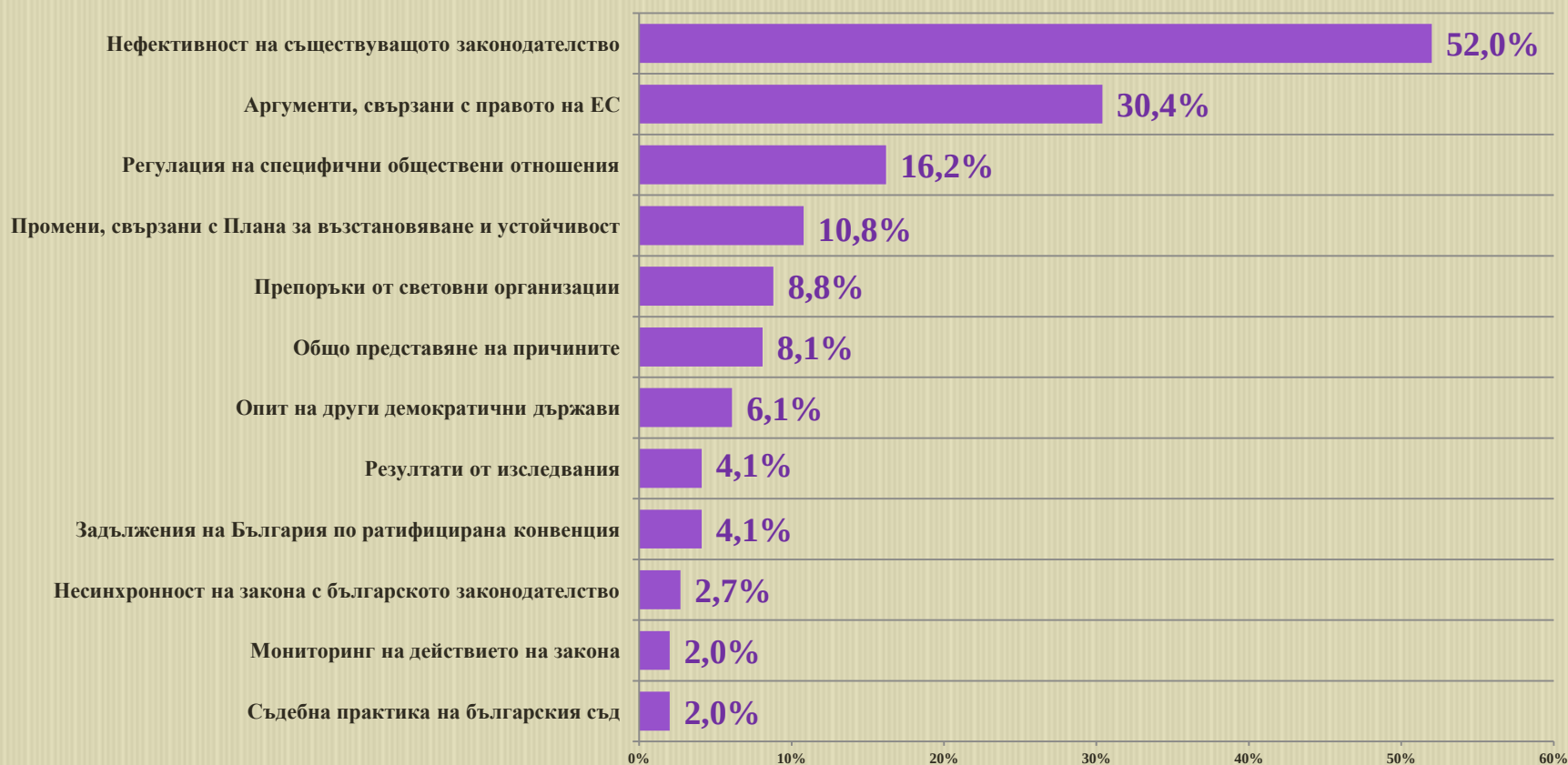
Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



Определяне на причините, налагащи законодателната интервенция

Какъв начин за определяне на причините е избран от вносителя/вносителите?
сборът на относителните дялове надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от един отговор

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание

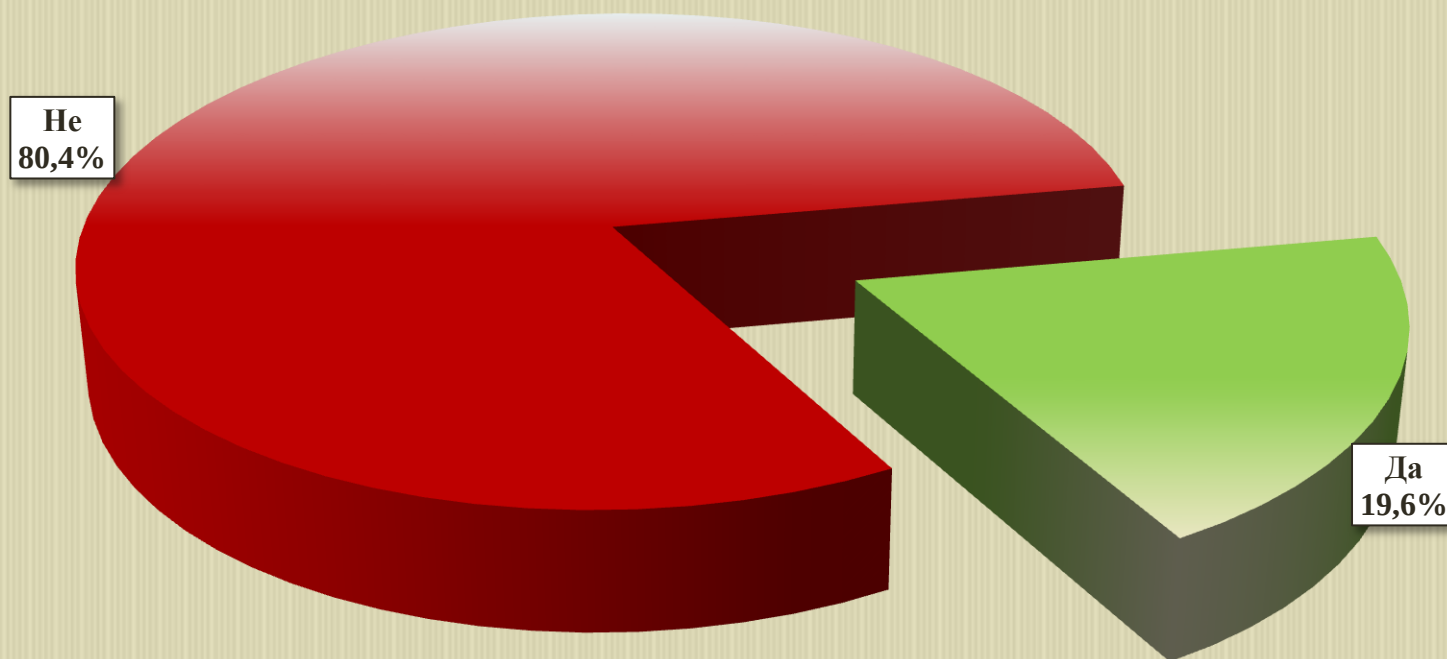


Най-малки са дяловете на законопроектите, при които причините за тяхното предприемане са аргументирани с: публично изразени становища (1,4%); промени в структурата на Министерския съвет (0,7%); войната в Украйна (0,7%); бежанската криза (0,7%).

Аргументиране на законодателната интервенция чрез позоваване на научна експертиза

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

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



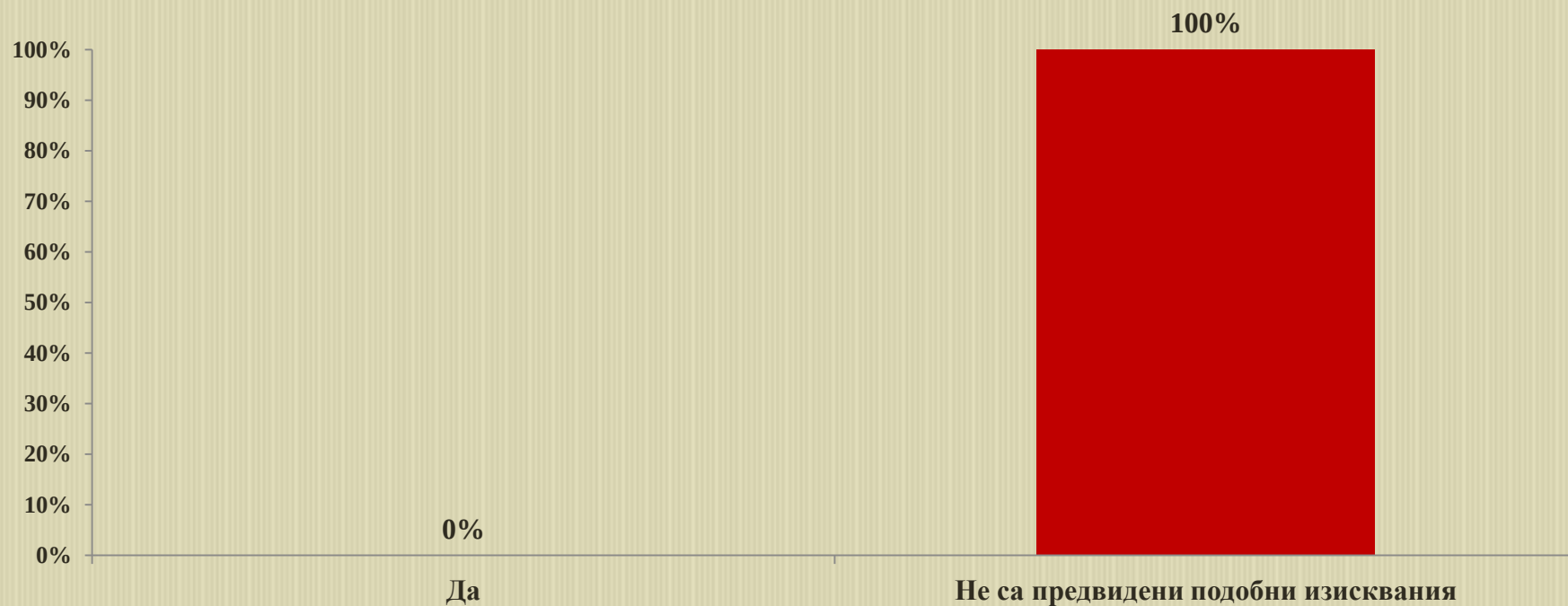
III. ОТКРИТОСТ

Откритостта включва публичност, отчетност и прозрачност, както по отношение на процеса на подготовката и лансирането на един законопроект, така и при последващата реализация и приложение на утвърдения нормативен документ. Постигането на параметрите по този критерий има отношение към ефективното управление на риска.

В дефиницията на понятието „откритост“ се съдържа изискването за публична отчетност на изразходваните в резултат на законодателната интервенция средства, спрямо постигнатите резултати. В мотивите на нито един от внесените към момента законопроекти не е изрично посочено подобно изискване.

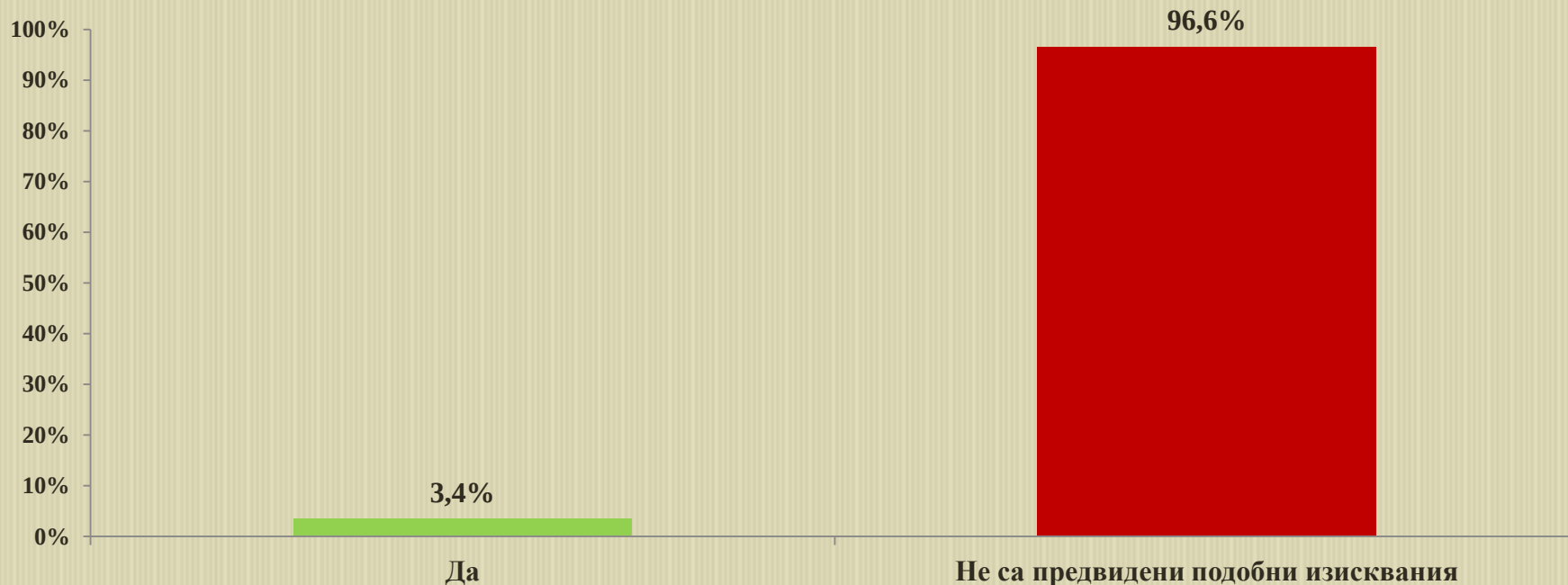
Предвидени ли са изисквания за периодично отчитане на изразходваните средства спрямо постигнатите резултати?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



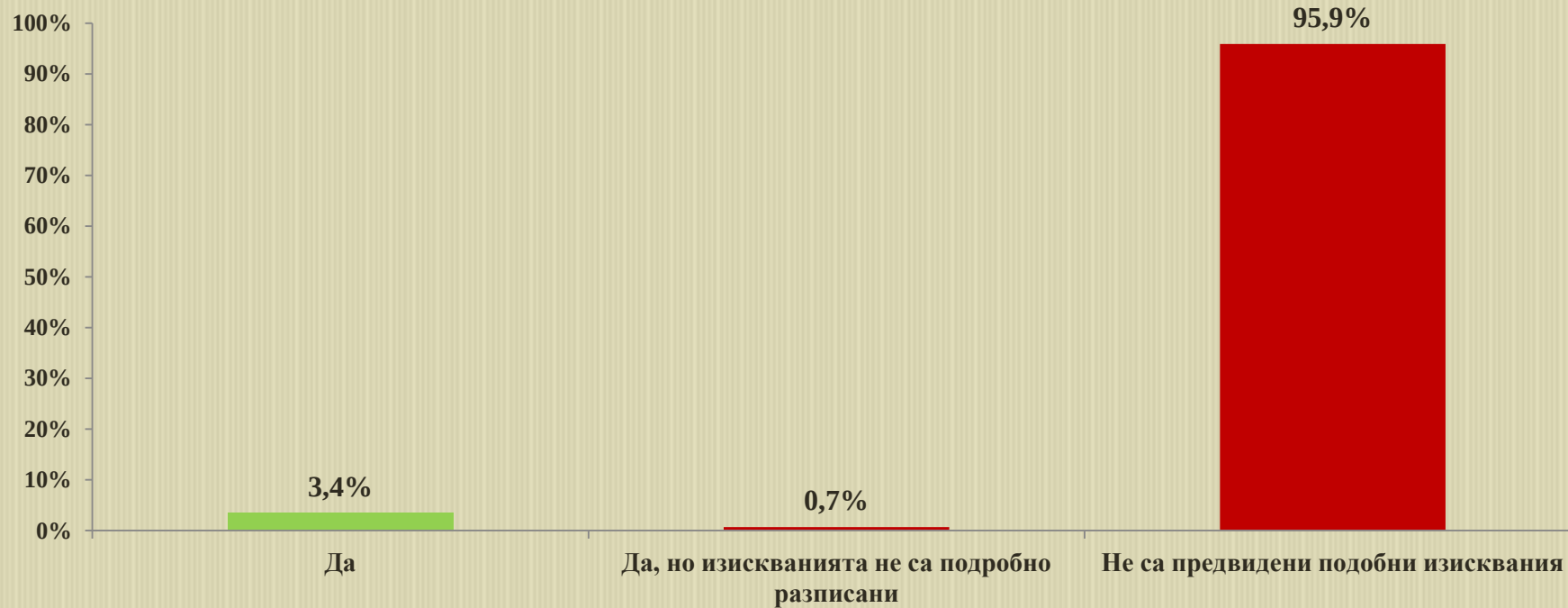
Предвидени ли са изисквания за периодично публикуване на резултати от предвидени законодателни промени?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



Предвидени ли са мерки за повишаване на информираността на гражданите относно постигнатите резултати вследствие на предлаганите промени?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



IV. СТАБИЛНОСТ

Съгласно дефиницията на понятието „стабилност“, заложена в методологията на изследването, стабилността включва не само формулирането на ясни цели. По специфичен начин, 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.

Същевременно в утвърденото през 2019 г. от Министерски съвет „Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието“ е посочено, че *„целите трябва да бъдат:*

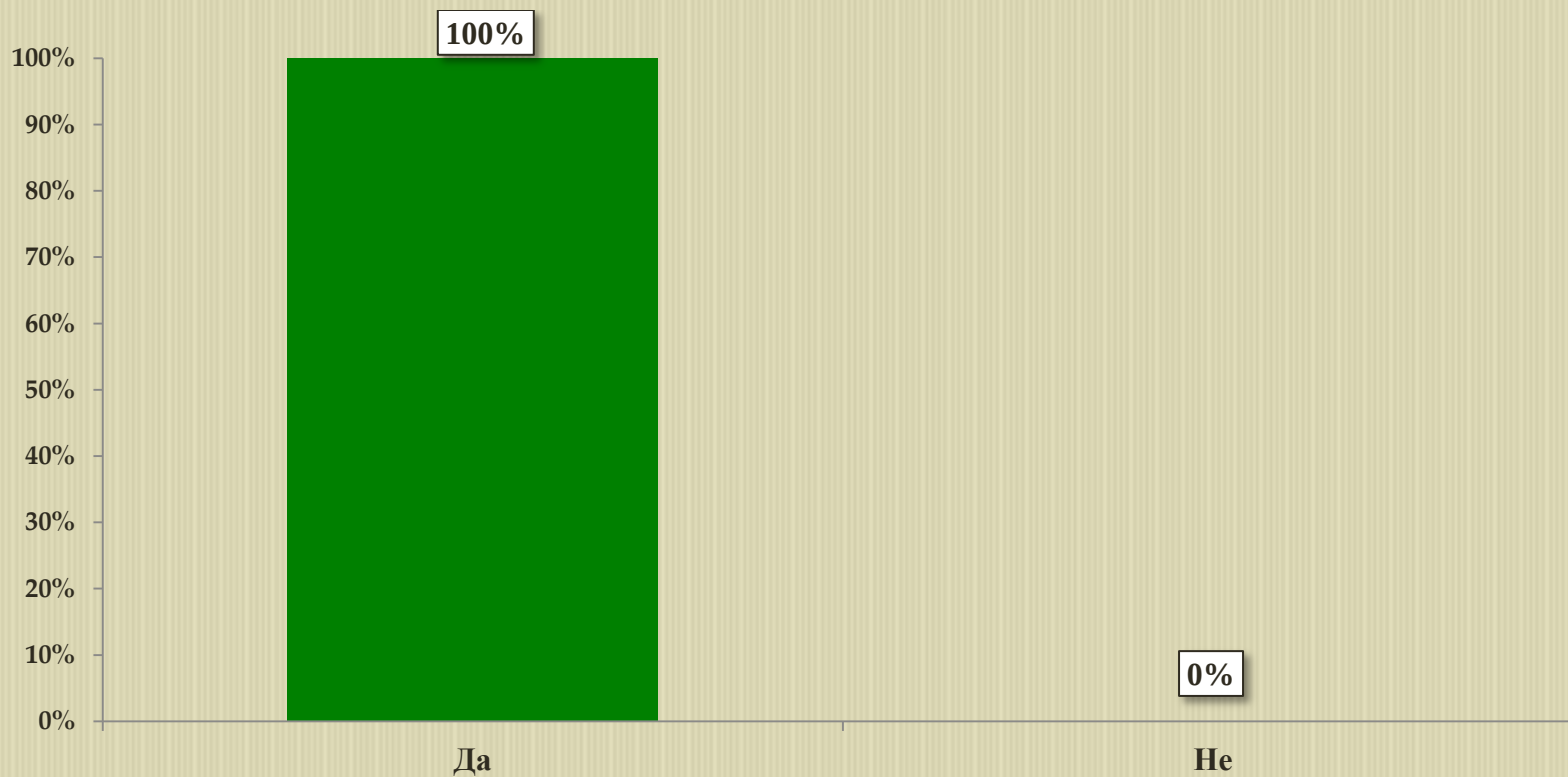
- 1. насочени към решаване на проблема и отстраняване на неговите причини;*
- 2. конкретни, измерими, постижими, реалистични, обвързани времево (съгласно SMART* правилото);*
- 3. съвместими с действащото законодателство и съществуващите стратегически документи на национално и европейско ниво“.*

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

„Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието“, стр. 24: <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=19405>

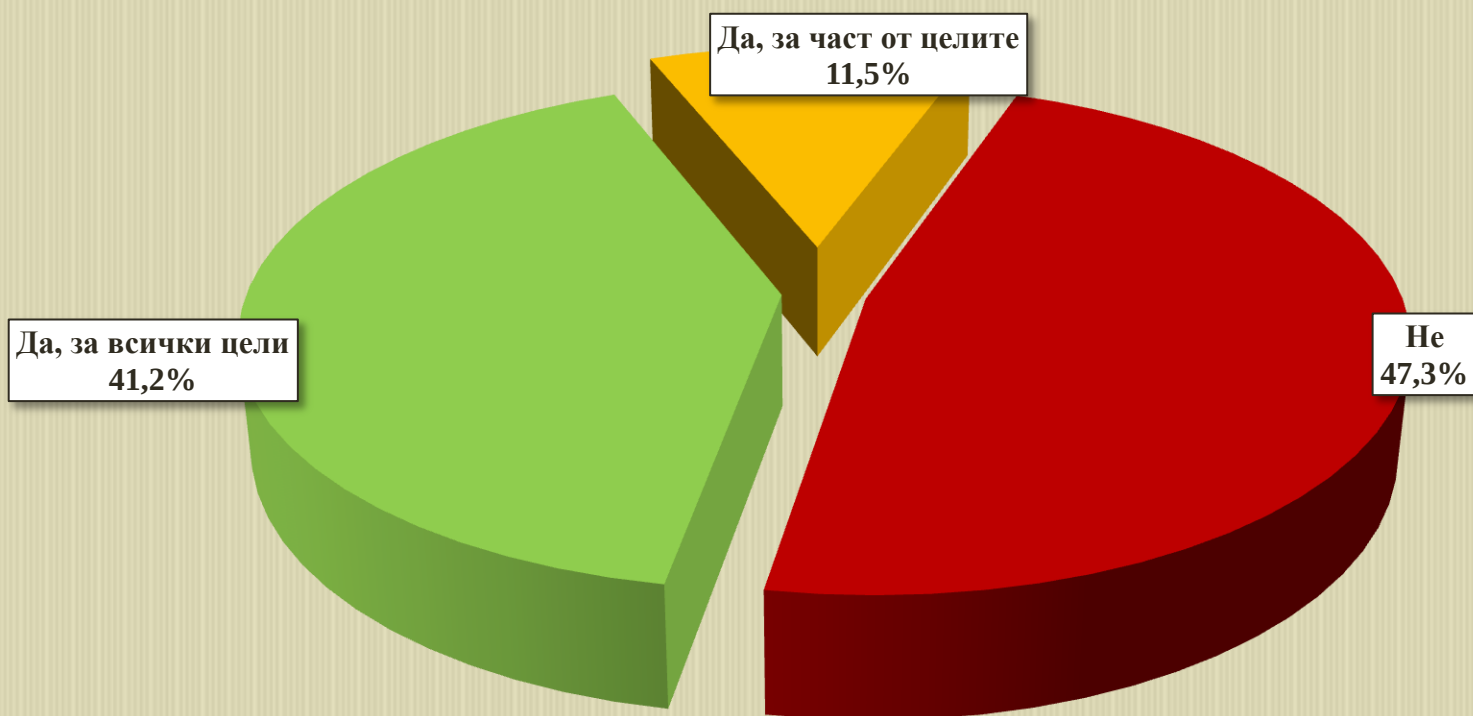
Определени ли са конкретни цели, които би трябвало да бъдат постигнати при приемането на съответния законопроект?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



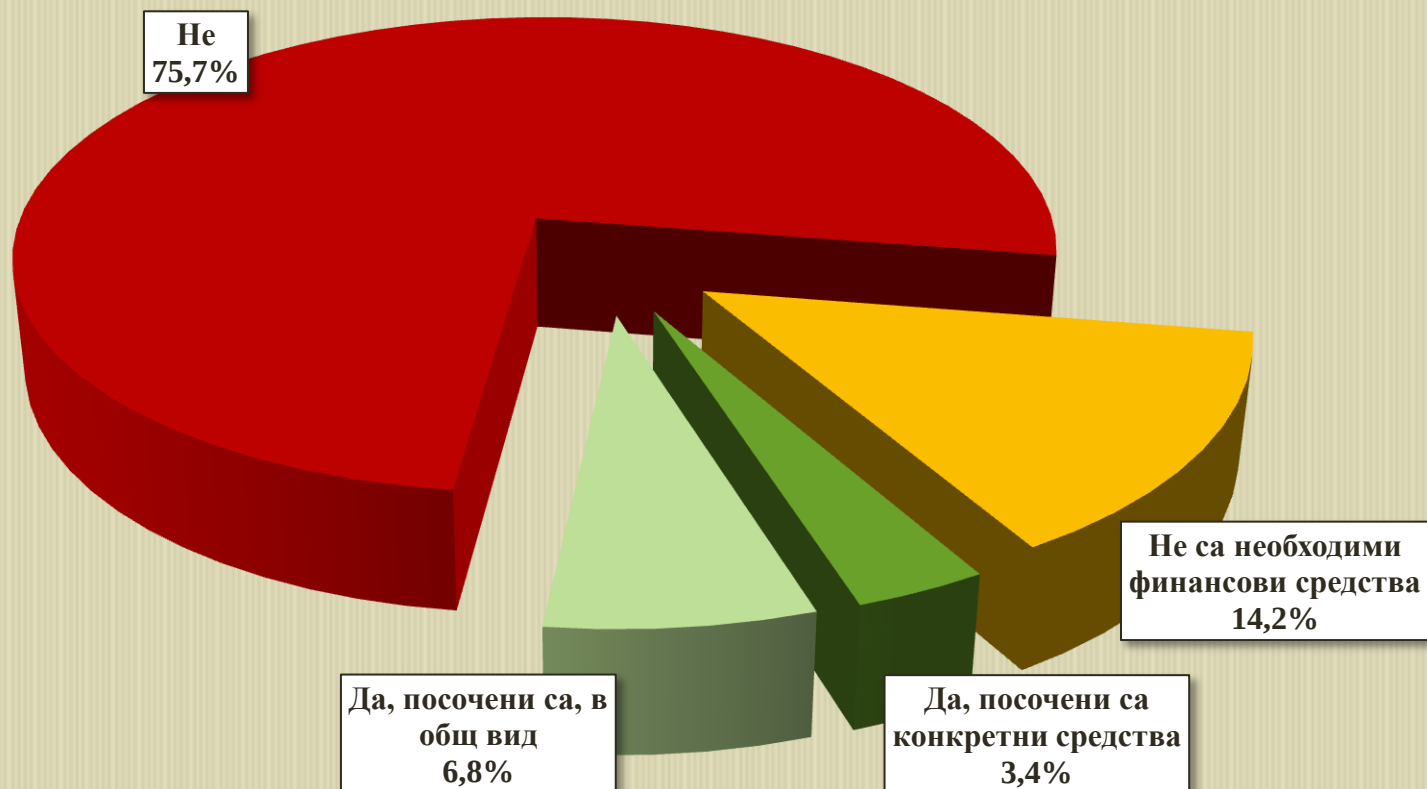
Въвеждат ли се определени срокове за постигането на целите на законопроекта?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



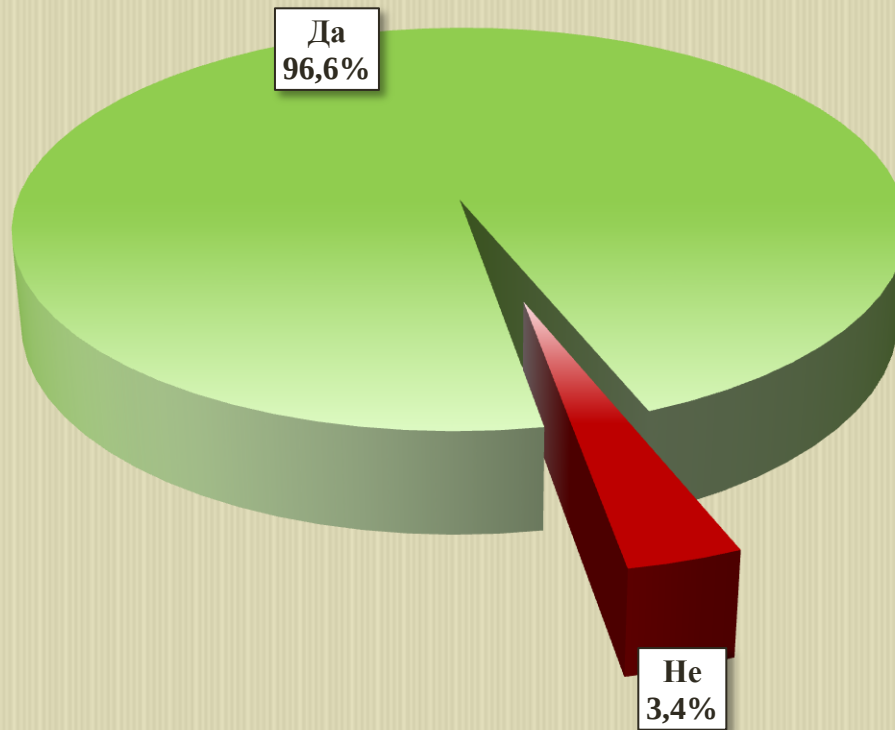
Посочени ли са финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



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

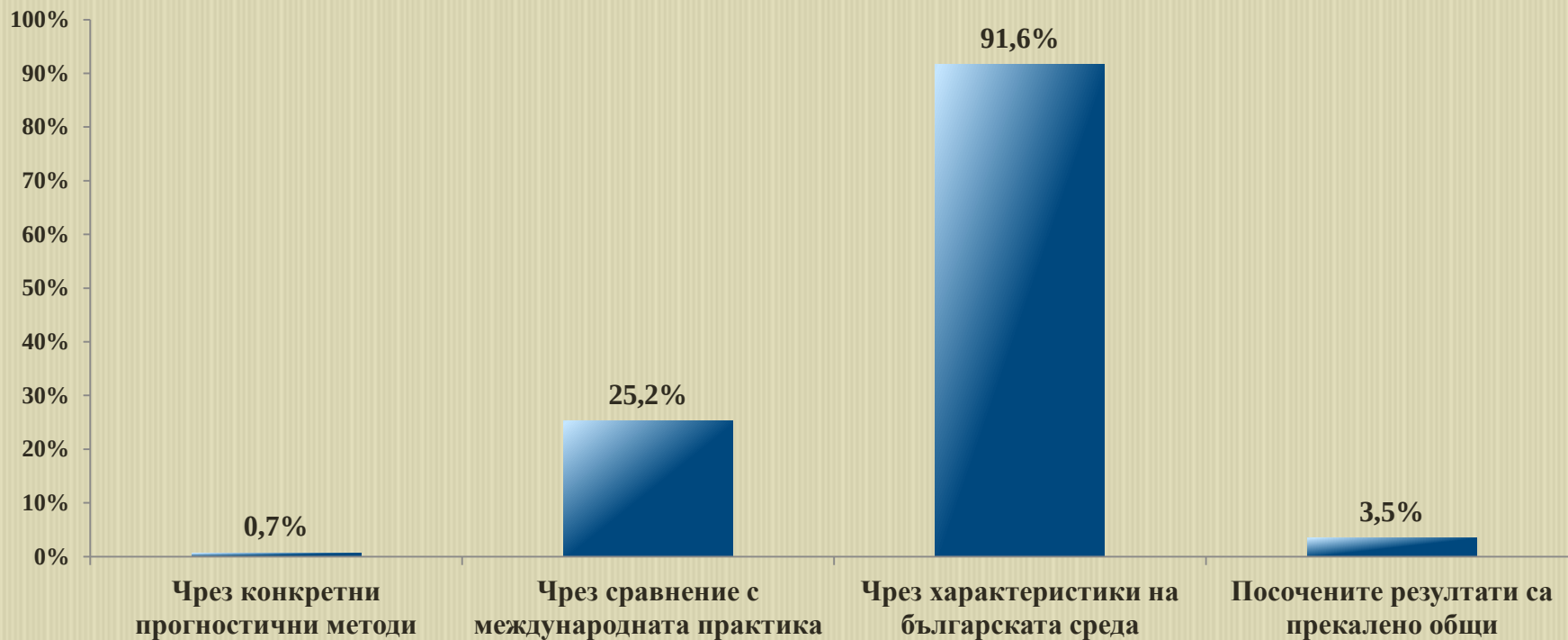
Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



Начин на определяне на очакваните от законодателната интервенция резултати:

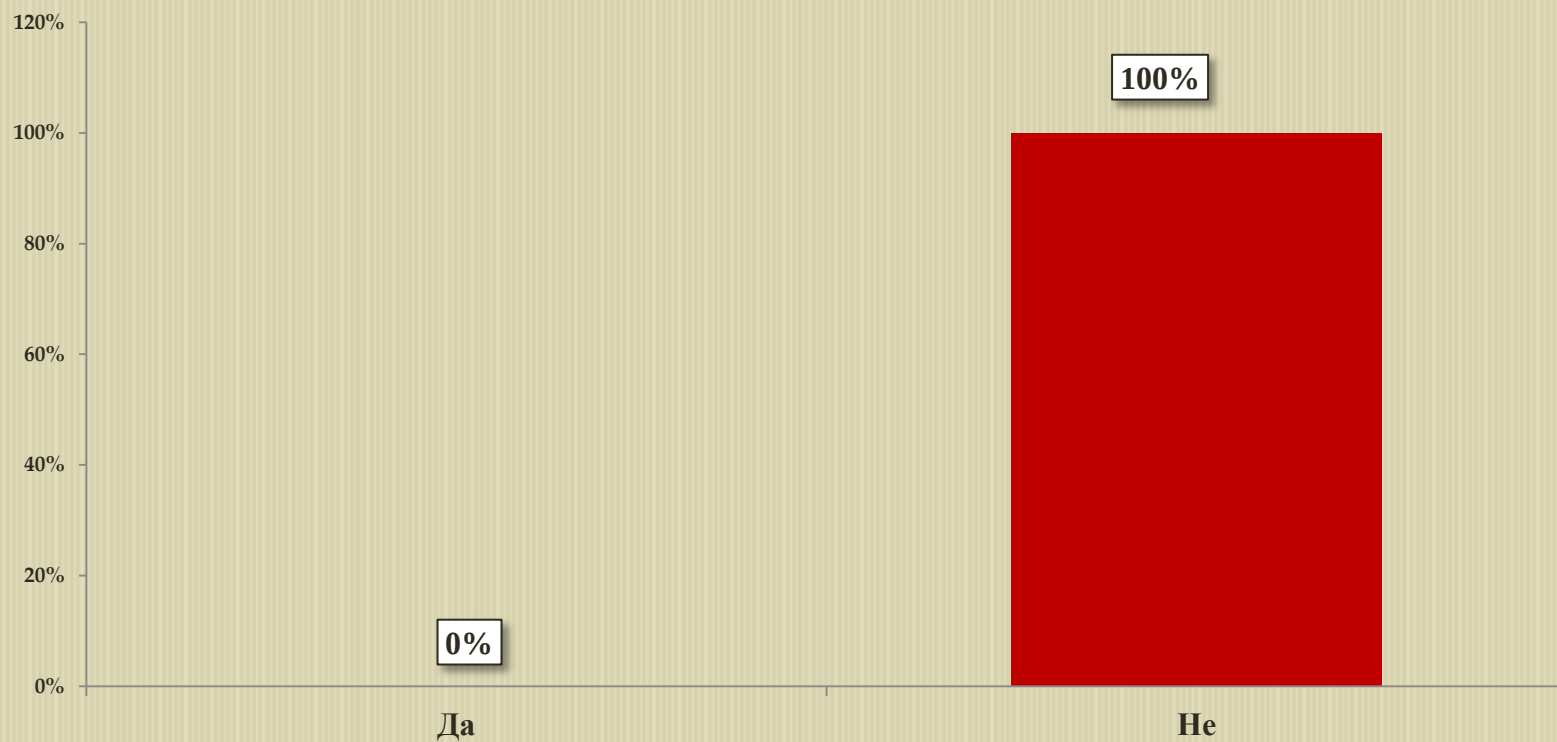
сборът от дяловете надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от един отговор

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



Предвидени ли са механизми за оценка на разходите и резултатите от тази законодателна инициатива?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



Законопроектът предвижда ли създаването, закриването или преместването на институции, органи или звена?

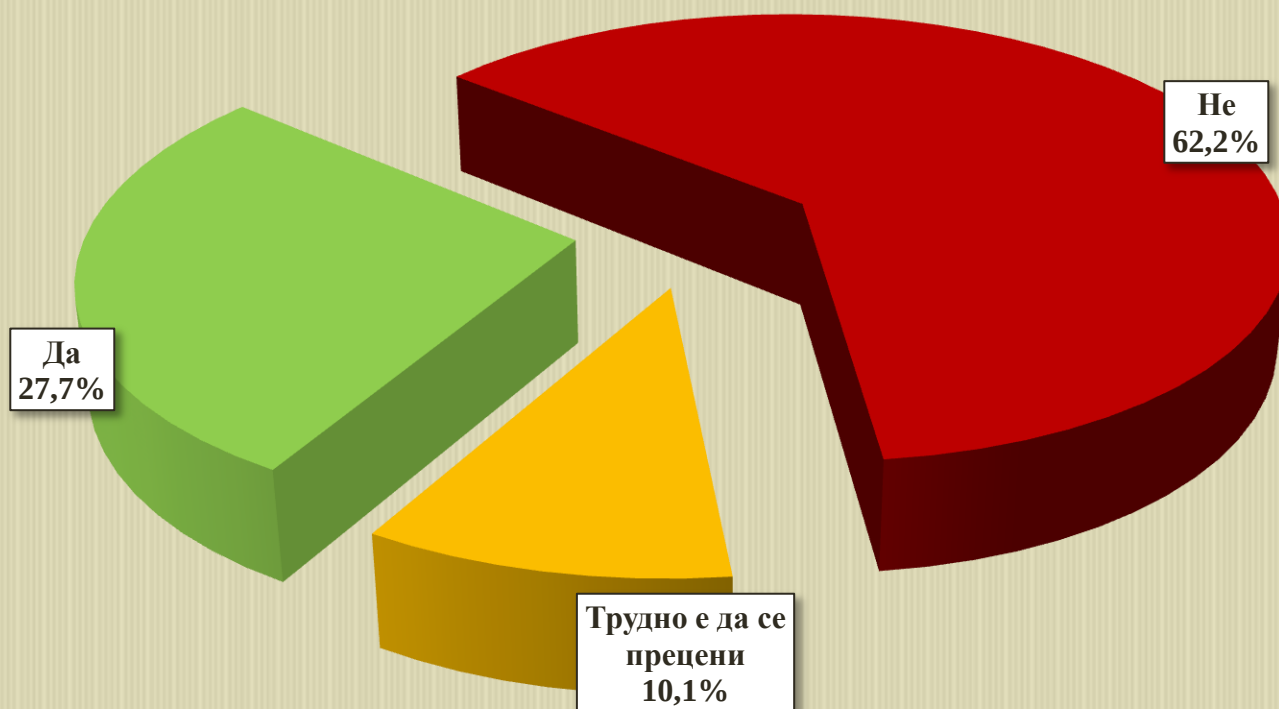
сборът от дяловете по сесии надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от един отговор

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



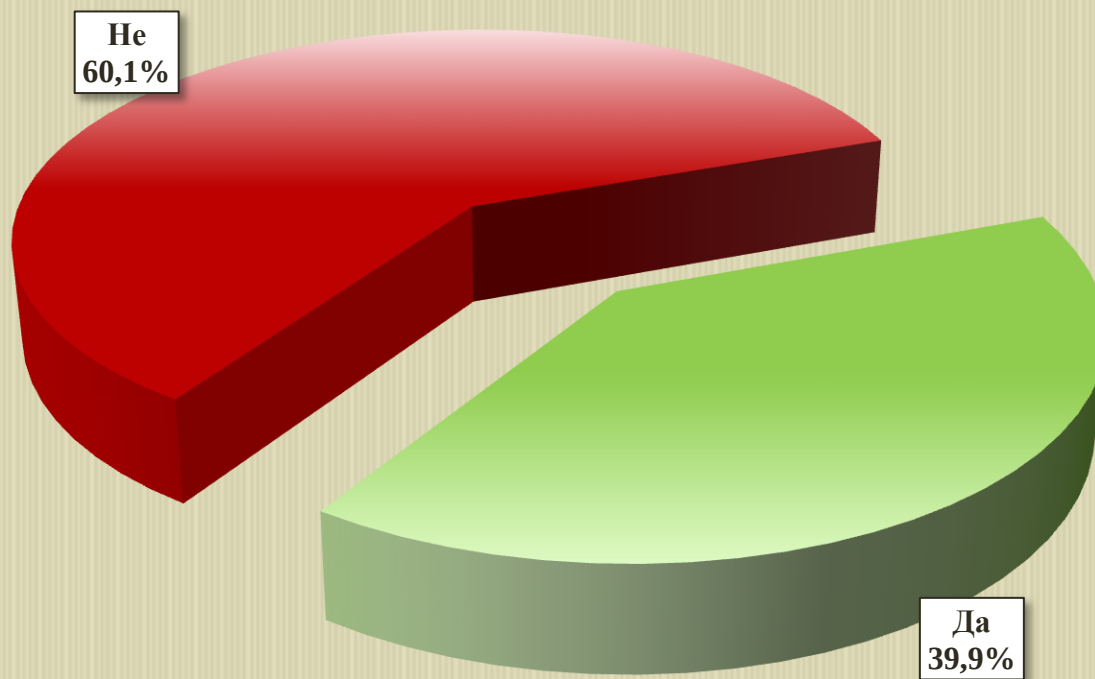
Предвижда ли законопроектът внасяне на изменения в организацията и дейността на съществуващи административни структури?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



Постигането на формулираните цели предполага ли необходимост от извършването на промени в други закони?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Обществени консултации и консултации със заинтересовани страни

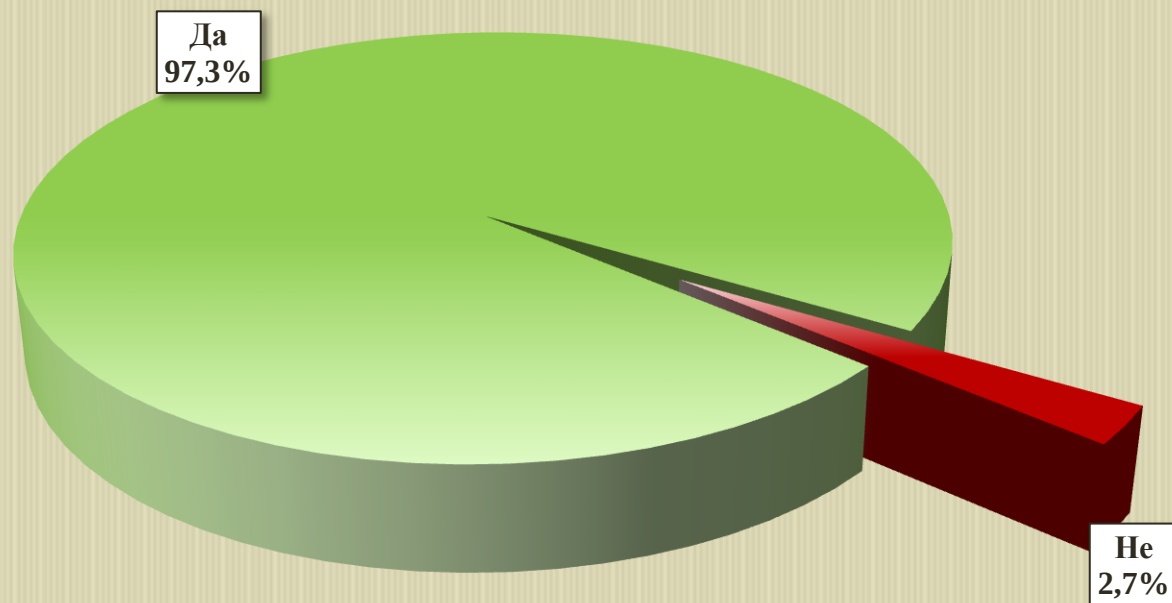
Обществените консултации създават по-голяма прозрачност в областта на обществената политика. Възможността заинтересованите страни да изразят своите мнения по конкретно предложение е предпоставка за по-голяма обоснованост и прозрачност на процеса на вземане на решения.

През последните години правителствата на европейските държави усилено инвестират в предоставяне на повече информация на обществото, изслушване на по-широк кръг заинтересовани страни и подобряване на обратната връзка на получените мнения и информация. 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.

Посочени ли са конкретни заинтересовани групи от приемането на законопроекта?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



През първата сесия на 48-ото Народно събрание в мотивите на изследваните законопроекти са посочени общо 77 заинтересовани от съответната законодателна интервенция групи

Представени са само заинтересованите страни с дял $\geq 7\%$



Държавна администрация, специализирани структури и държавни предприятия:

- Комисия за защита на потребителите (КЗП);
- Електроенергиен системен оператор (ЕСО);
- Агенцията по геодезия, картография и кадастър;
- Централна изборителна комисия и Секционни изборителни комисии;
- Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (КПОНПИ);
- Национална здравноосигурителна каса (НЗОК);
- Държавно предприятие „Държавна петролна компания“;
- Държавна комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР);
- Комисия за защита на конкуренцията (КЗК);
- Национален осигурителен институт (НОИ).

Министерство на вътрешните работи и заети в сферата на сигурността:

- Министерство на вътрешните работи;
- Главен секретар на МВР;
- Главна Дирекция „Борба с организираната престъпност“;
- Държавна агенция „Национална сигурност“;
- Държавна агенция „Технически операции“;
- Разследващи полицаи и служители на МВР;
- Държавна агенция „Разузнаване“;
- Национална служба за охрана (НСО);
- Пътна полиция.

Институции от съдебната система:

- Висш съдебен съвет (ВСС);
- Върховен административен съд (ВАС);
- Инспекторатът към ВСС;
- българските съдилища;
- съдебните центрове по медиация;
- административни ръководители на съдебната власт.

Извършители на престъпления и нарушения:

- лица, които преди да навършат 18 години са станали заподозрени или обвиняеми в извършване на престъпление;
- лица, занимаващи се с трафик на хора (нелегални мигранти) и лица, преминаващи нелегално държавната граница;
- лица, получили политическа и гражданска реабилитация след пребиваване в затвори, трудововъзпитателни общежития, лагери и места за задържане;
- длъжностни лица, срещу които има подадени сигнали за извършени нарушения;
- разпространители на детска порнография;
- извършители на домашно насилие;
- лица, срещу които е издадена европейска заповед за арест за целите на наказателно преследване;
- лица, които използват различни отровни вещества с цел умъртвяване на различни животински видове.

Представители на местната власт:

- общини с ниво на безработица над средното за страната;
- общинските администрации;
- районна администрация и служители на общини с районно деление, както и общински съвети в общини с районно деление;
- общини, които нямат одобрени устройствени планове;
- кметове;
- общински съветници;
- общини с повече от 10 000 жители.

Потребители на стоки и услуги :

- физически лица, които ползват ваучери за храна;
- ползватели на информация от платформи за споделено управление;
- потребители на горива;
- физически и юридически лица ползващи електронни административни услуги;
- потребители на големи онлайн платформи и потребители на радио и телевизионни програми и онлайн услуги.

Доставчици на стоки и услуги:

- оператори и юридически лица, които издават ваучери за храна;
- доставчици на медийни услуги;
- вносители и доставчици на храни и зеленчуци от трети страни;
- оператори на цифрови платформи и продавачи, извършващи дейност чрез цифрови платформи;
- големи онлайн платформи и модератори на съдържание в тях;
- лица, които предоставят услуги по дружествено управление (адвокати, счетоводители, данъчни съветници и др.).

Водачи на превозни средства:

- водачи на МПС, употребили алкохол или наркотични вещества;
- собственици и водачи на електромобили;
- водачи на МПС ползващи републиканска пътна мрежа;
- лица, съсобственици на превозно средство с постоянни адреси в различни общини;
- собственици или ползватели на превозни средства, за които се дължи тол такса, за ползването на РПМ.

Министерство на финансите:

- Национална агенция за приходите (НАП);
- Агенция „Митници“;
- Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ);
- Агенция по обществени поръчки (АОП).

V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Обществени консултации и консултации със заинтересовани страни

Обществените консултации и консултациите със заинтересованите страни са важна част от процеса на информираност при вземане на решения. Провеждането на консултации с основните заинтересовани групи в процеса на разработване на нормативни актове и политики е изискване на Закона за нормативните актове и е съобразено с принципите на доброто управление.

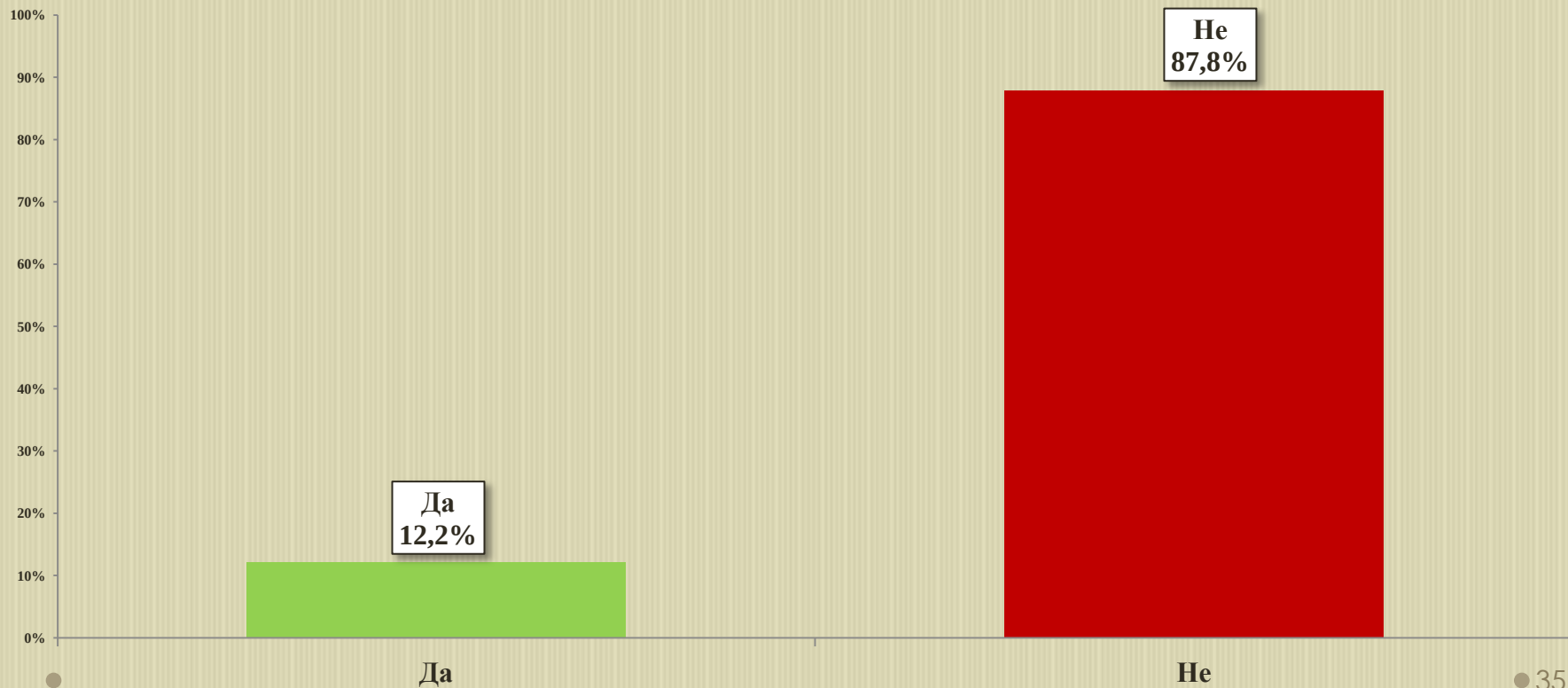
Обществените консултации представляват структурирана обществена ангажираност, която включва търсене, получаване, анализ и обратна връзка на отговорите, получени от заинтересованите групи, чиито интереси са засегнати от нормативния акт. За да бъдат ефективни консултациите трябва да се провеждат с всички заинтересовани страни, които биха могли да бъдат засегнати от съответната политика. Липсата на ясен и открит механизъм за идентификация и подбор на заинтересованите страни може да доведе до неравностоен достъп до процеса на консултиране и ограничено представителство на заинтересованите групи.

Направените промени в Закона за нормативните актове през 2016 г. решават важен дефицит в административната практика – липсата на обратна връзка с участниците в обществените консултации. Те осигуряват по-голяма прозрачност на законодателния процес, плурализъм на мненията и съпричастност към вземането на решения от страна на засегнатите и заинтересованите страни и на обществото като цяло.

Обратна връзка със заинтересованите страни

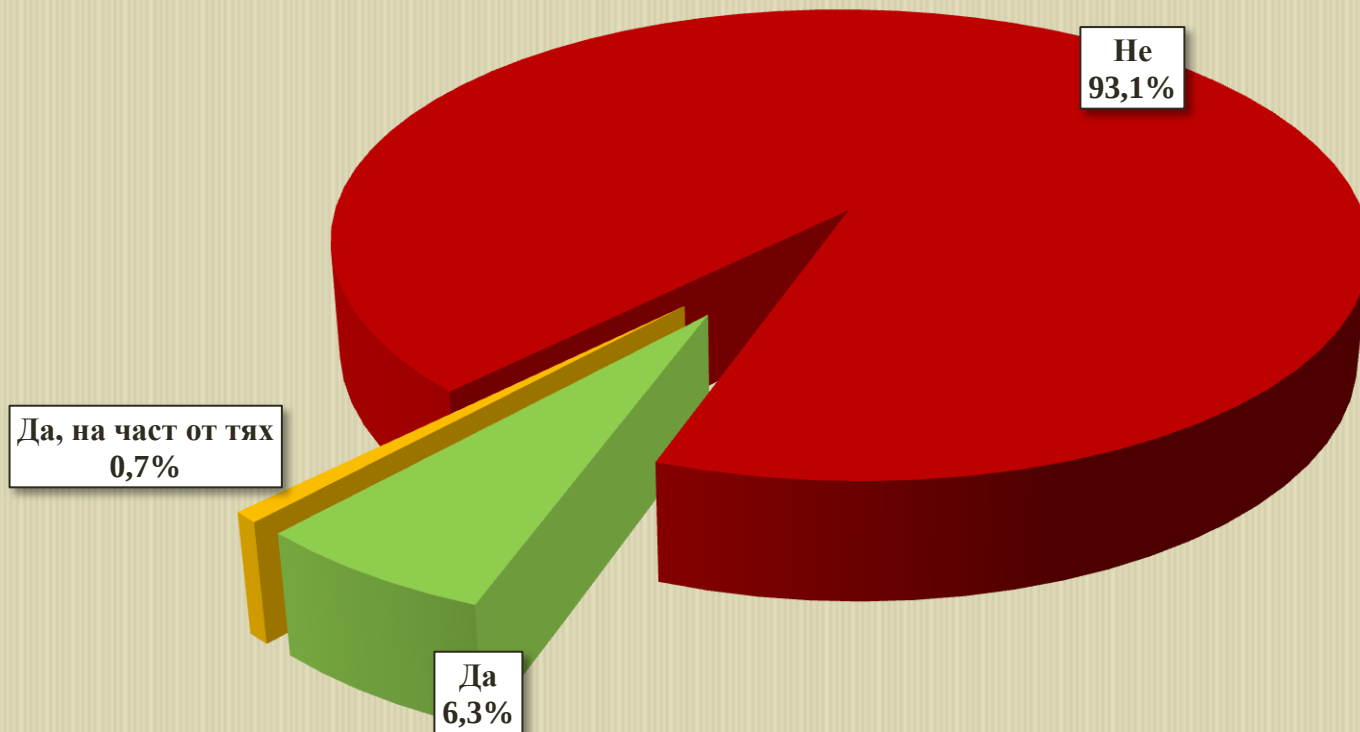
Посочена ли е информация за проведени публични консултации или обсъждания, организирани от вносителя, за определяне на проблемите и причините, налагащи приемането на законопроекта?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



В аргументацията включени ли са гледните точки
на представители на заинтересуваните групи?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



V. СЪГЛАСУВАНОСТ

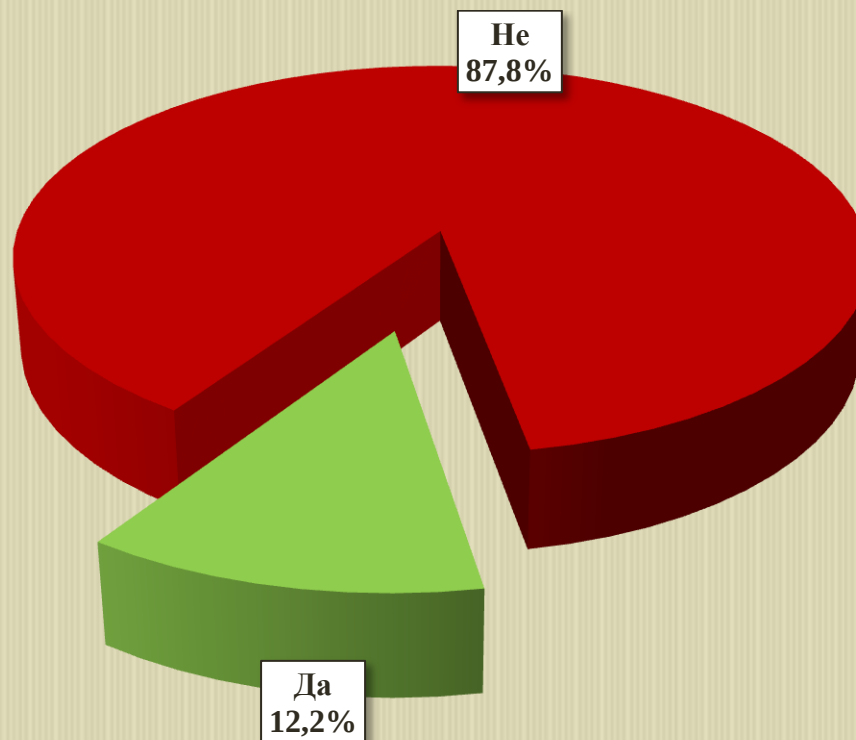
Съответствие спрямо правото на Европейския съюз

Според заложената в методологията на изследването дефиниция на понятието съгласуваност, то не се изчерпва с удовлетворяването на предварителните изисквания към подготовката на всеки проект за промяна – организирането на съгласувателна процедура между съответните административни звена и заинтересовани групи. Тук съществено значение има анализа на съответствието спрямо правото на Европейския съюз, който на свой ред предполага поддържането и развитието на съответни експертни системи. Кое то основно се отнася за законодателните инициативи на Министерски съвет.

Наличие в мотивите на законодателните инициативи на анализ на съответствието спрямо правото на Европейския съюз

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

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



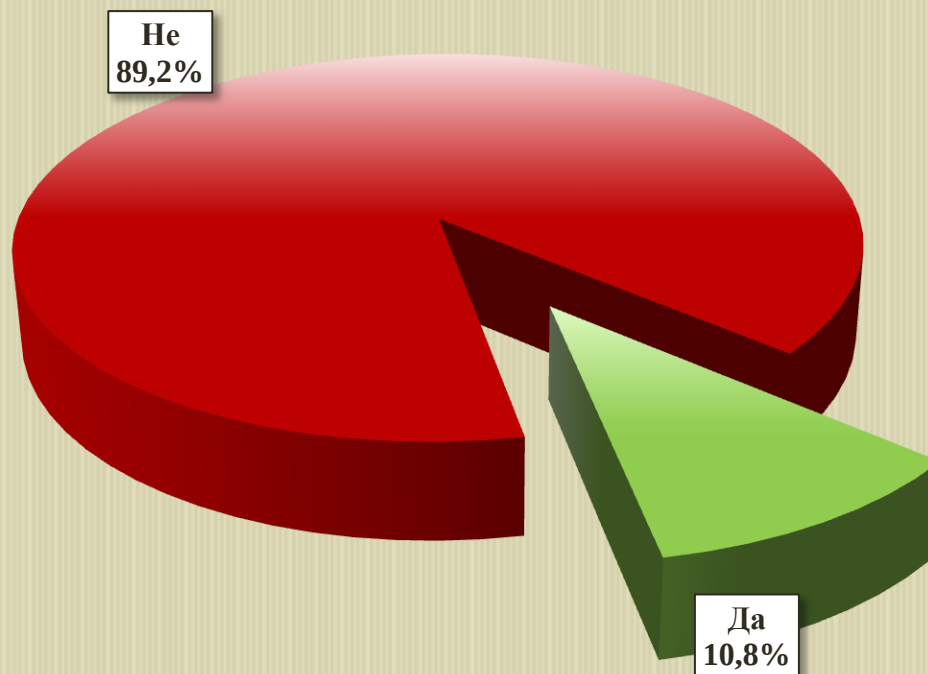
VI. СУБСИДИАРНОСТ

С приетите промени в ЗНА в чл. 26, ал. 1 се добавя понятието „субсидиарност“ като основен принцип, който трябва да бъде спазван при разработването на проект на нормативен акт. Най-кратко принципът на субсидиарност може да бъде дефиниран по следния начин: управленските решенията да се взимат на най-ниско ниво, като по-високите властови нива трябва да извършват допълнителни, помощни действия и то само, когато това е наложително. Принципът на субсидиарност е водещ както на ниво национално законодателство, така и при функционирането на ЕС.

За целите на системата за оценка на въздействие на законодателството, както и за целите на настоящето изследване, този принцип е интерпретиран преди всичко по отношение на неговото регионално и местно измерение и в по-малка степен – по отношение на обхвата и компетенциите на ЕС. В този смисъл в методологическата рамка на изследването понятието „субсидиарност“ е дефинирано като принцип, очертаващ степента, в която законопроектът се вписва в съществуващата структура на разпределение на компетенциите между различните властови равнища с цел повишаване на ефективността в постигането на неговите крайни цели.

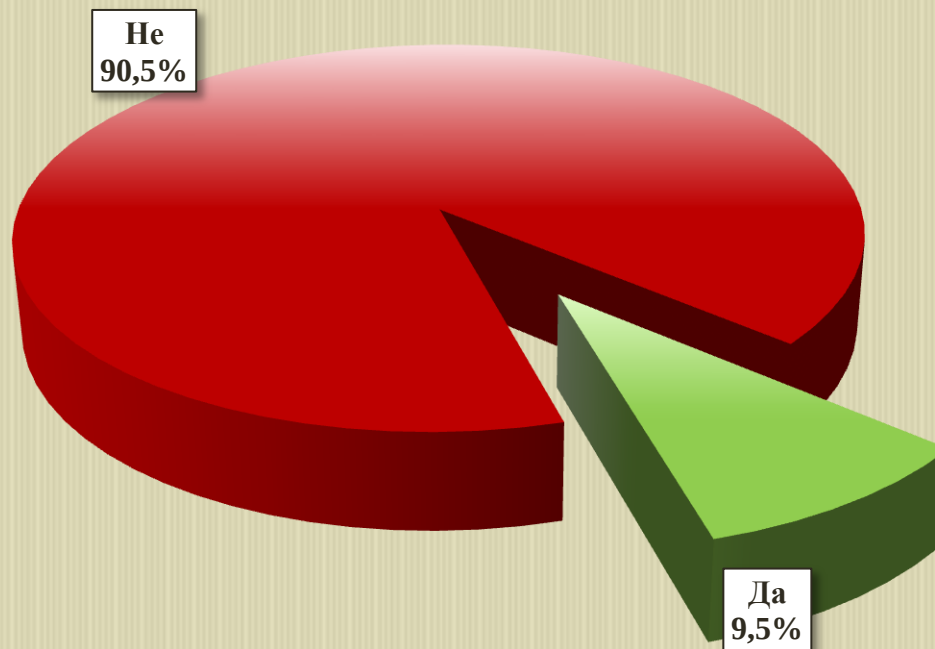
Законопроектът има ли отношение към регулирането на взаимодействието между различните равнища на управление – на национално, регионално и местно?

Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



Законопроектът регулира ли взаимодействия между централната и местна власт?

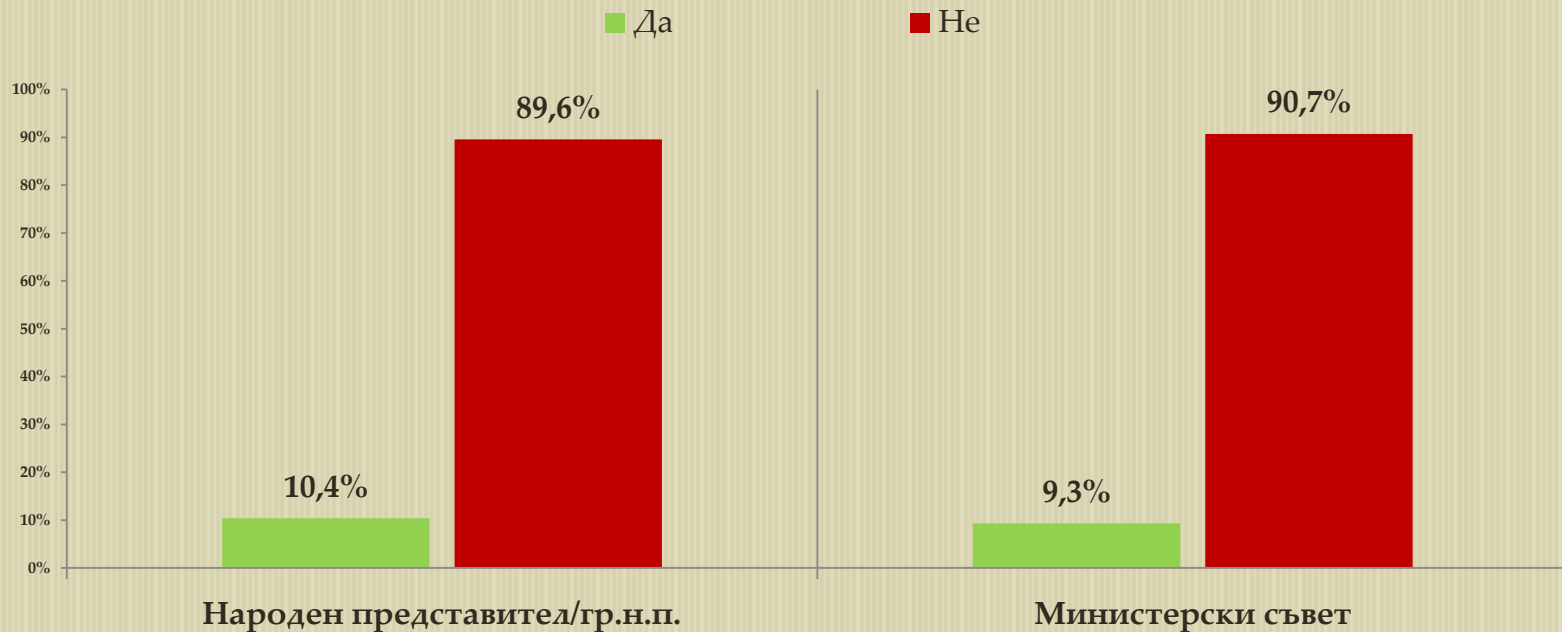
Общо за първата сесия на 48-ото Народно събрание



VI. СУБСИДИАРНОСТ

Законопроектът регулира ли взаимодействия между централната и местна власт?

дял на законопроектите, внесени през първата сесия на 48-ото Народно събрание според техния вносител





ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА 48-ОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

данните обхващат законопроекти, внесени през първата парламентарна сесия

19 октомври – 30 декември 2022 г.

Народно събрание на Република България

Национален център за парламентарни изследвания
(НЦПИ)