



ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА 49-ОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

данните обхващат законопроекти, внесени през двете парламентарни сесии

12 април – 28 декември 2023 г.

Народно събрание на Република България

**Национален център за парламентарни изследвания
(НЦПИ)**

Обхват на изследването

Изследването обхваща 199 законопроекта, регистрирани в публичния регистър „Законопроекти” на Народното събрание за периода:

12 април – 28 декември 2023 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;
- ❖ общи 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 49-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.

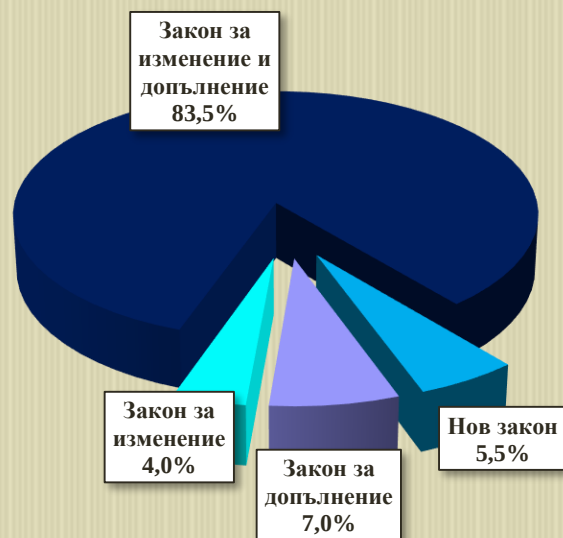
Попълнените регистрационни листове, съдържащи индивидуалната информация за всички изследвани законопроекти, са въведени и обработени чрез специализирана програма за статистическа обработка на информация (IBM SPSS Statistics).

I. Обща информация за законопроектите

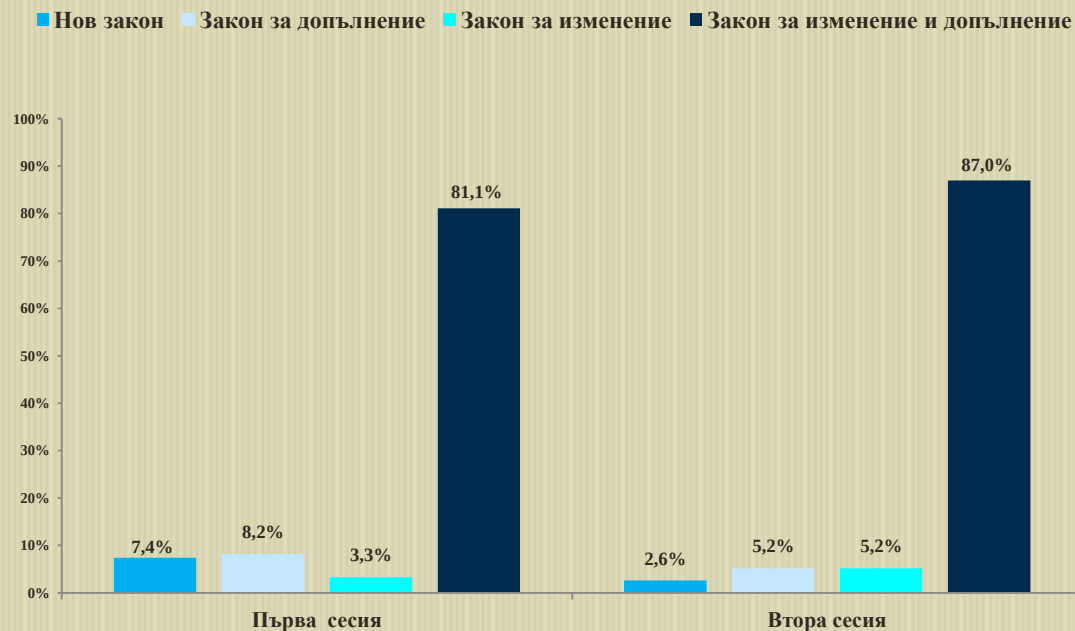
Вид на законопроектите

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

Общо за двете сесии



Разпределение за всяка една от сесиите на 49-ото Народно събрание



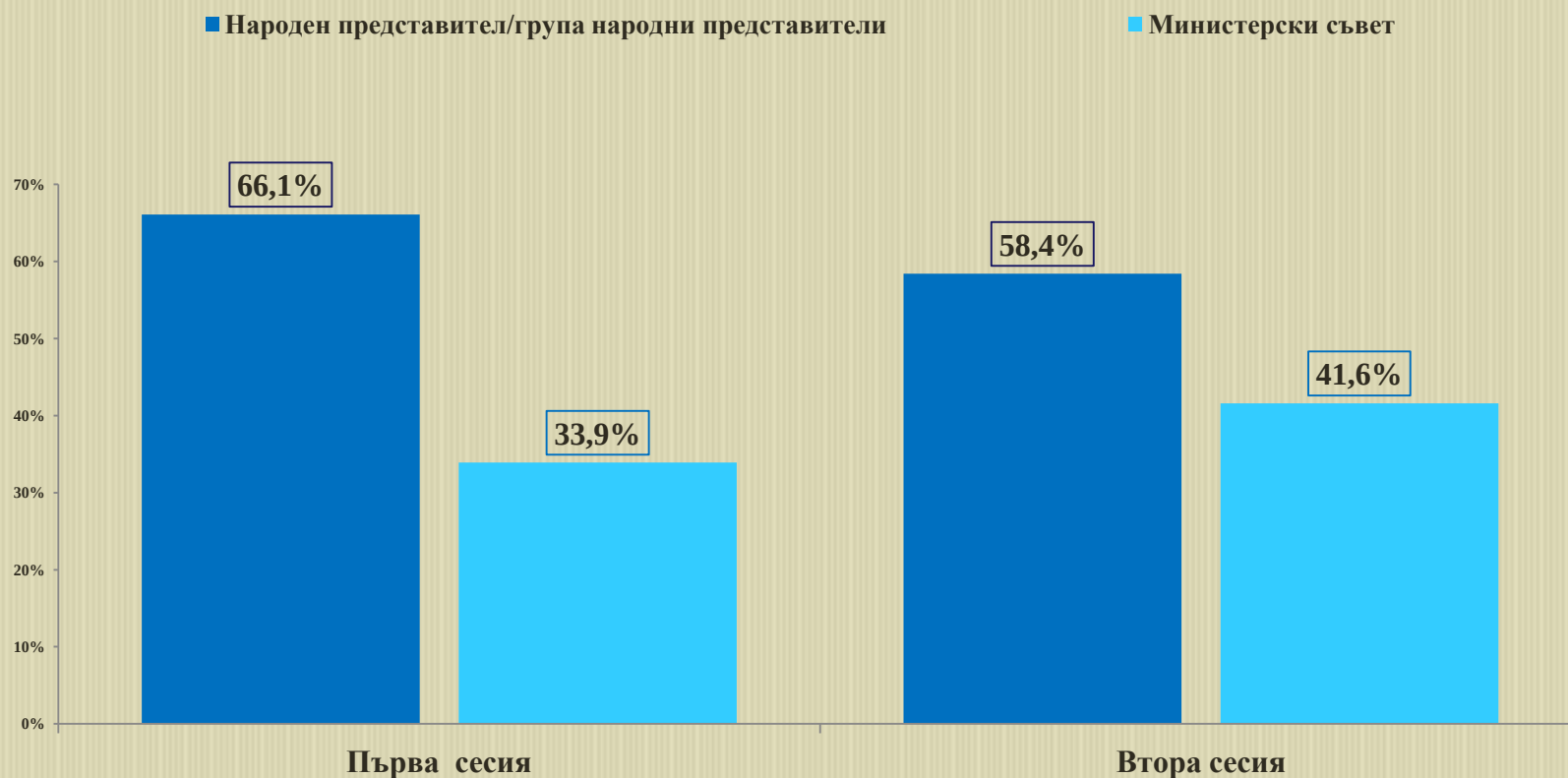
Вносители на законопроектите

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



Вносители на законопроектите

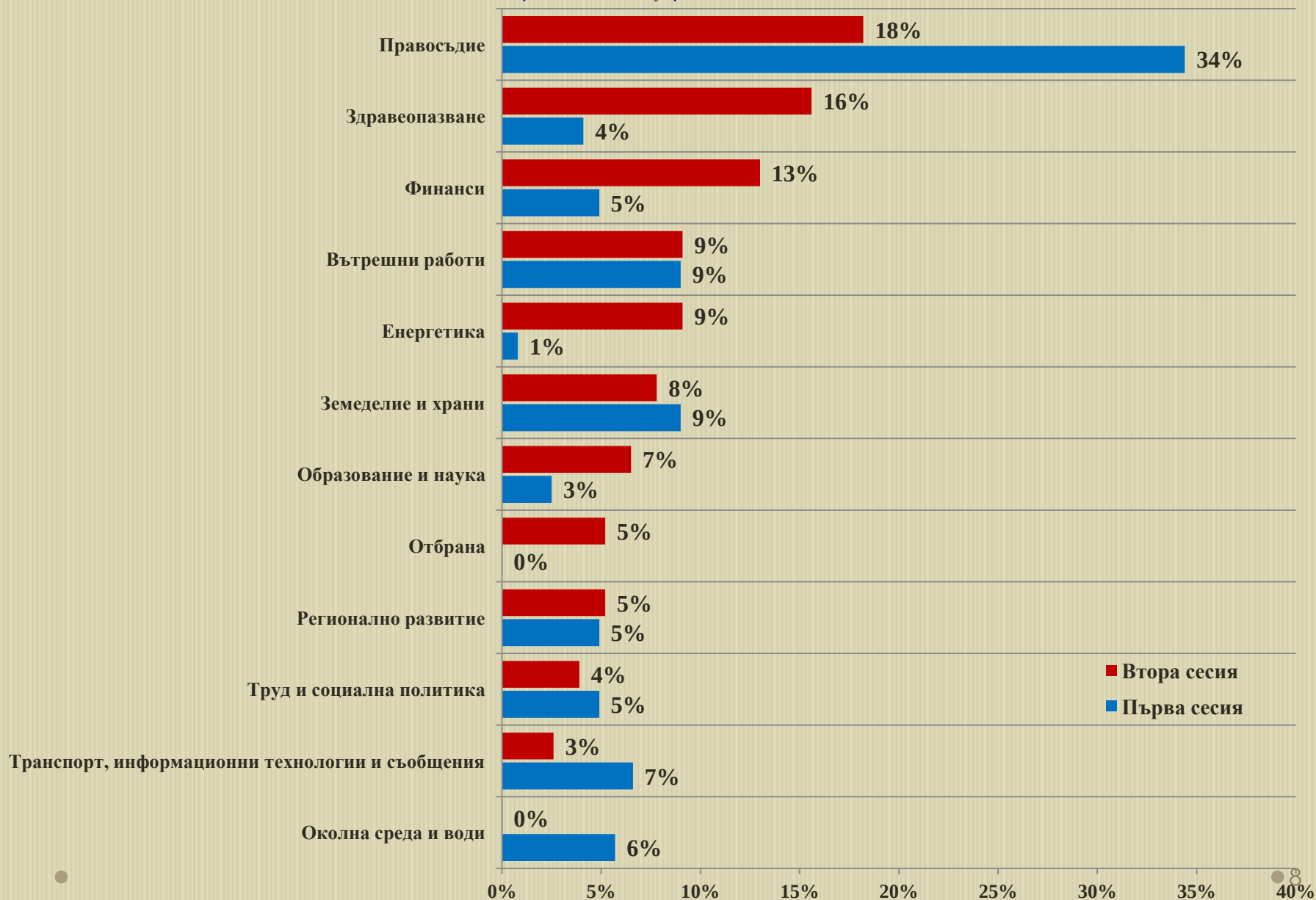
Разпределение на законопроектите от двете парламентарни сесии според вносителя



Сфери, които законопроектите регулират

Разпределение на основните сфери, в които са насочени изследваните законопроекти

представени са сферите с дялове $\geq 3\%$



II. Обоснованост на предлаганите законодателни инициативи

Определяне на причините, налагащи законодателната интервенция

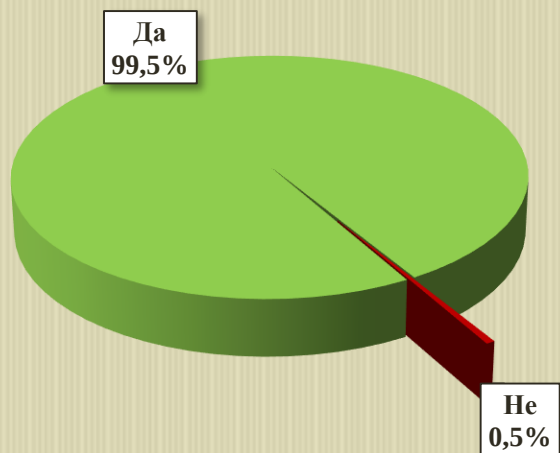
Съгласно изискванията на чл. 28, ал. 2, т. 1 на ЗНА, в мотивите трябва да са посочени причините за необходимостта от предлаганата законодателна инициатива. Вносителите на **99,5%** от всички законопроекти, внесени за разглеждане през двете парламентарни сесии на 49-ото Народно събрание, са посочили причини при аргументацията на необходимостта от предлаганата законодателна интервенция.

II. Обоснованост на предлаганите законодателни инициативи

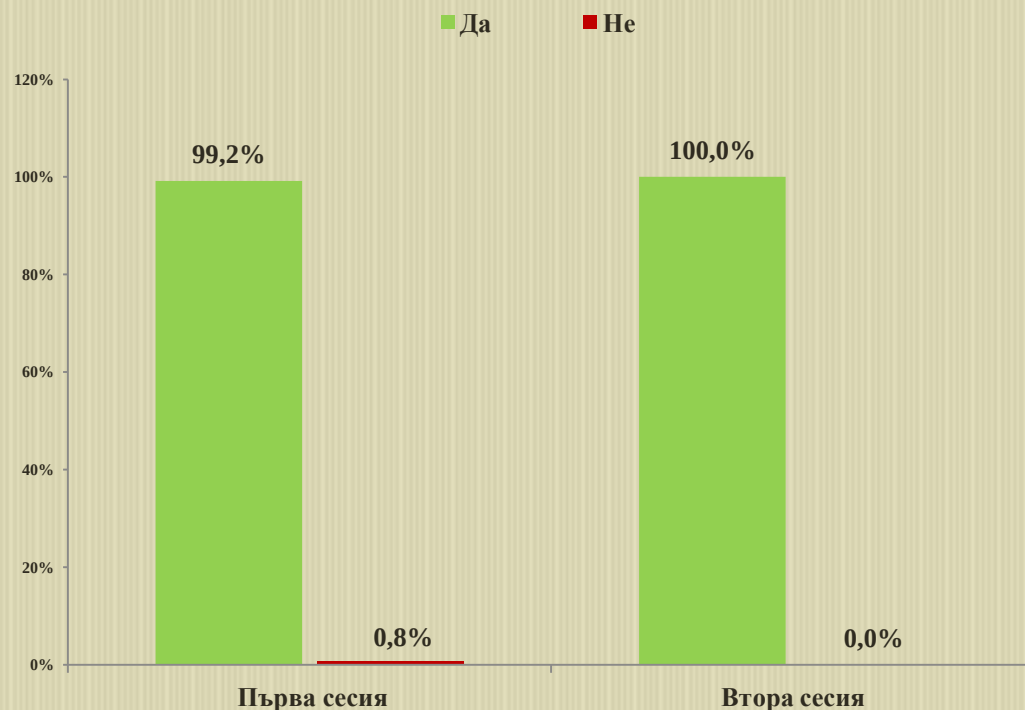
Определяне на причините, налагащи законодателната интервенция

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

Общо за двете сесии



Разпределение за всяка една от сесиите на 49-ото Народно събрание



II. Обоснованост на предлаганите законодателни инициативи

Аргументиране на законодателната интервенция чрез позоваване на научна експертиза

Според дефиницията на понятието „обоснованост“, заложена в методологията на настоящото изследване, обосноваността не се изчерпва само с определянето на причините, които налагат приемането на съответния законопроект. Съществено значение имат основанията, включително и различни видове анализ и научна експертиза, които очертават неговата необходимост.

Една от основните цели на въвеждането на института на оценката на въздействието като задължителен елемент от законотворческия процес в Народно събрание и Министерски съвет (чрез измененията в ЗНА през 2016 г.) е именно постигането на по-сериозна доказателствена и експертна обоснованост на внасяните законопроекти.

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 двете сесии



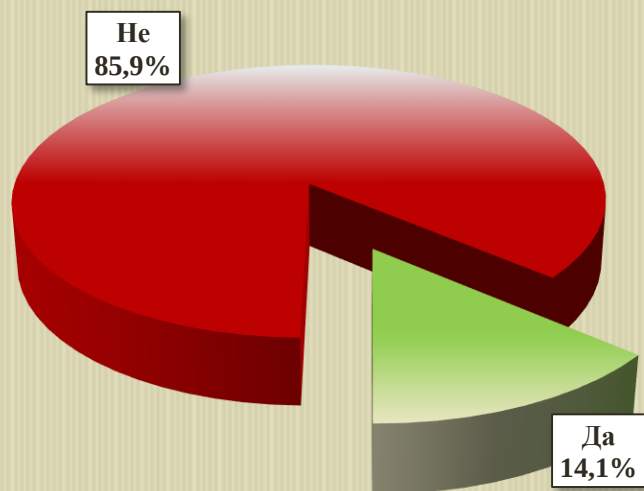
Разпределение за всяка една от сесиите на 49-ото Народно събрание



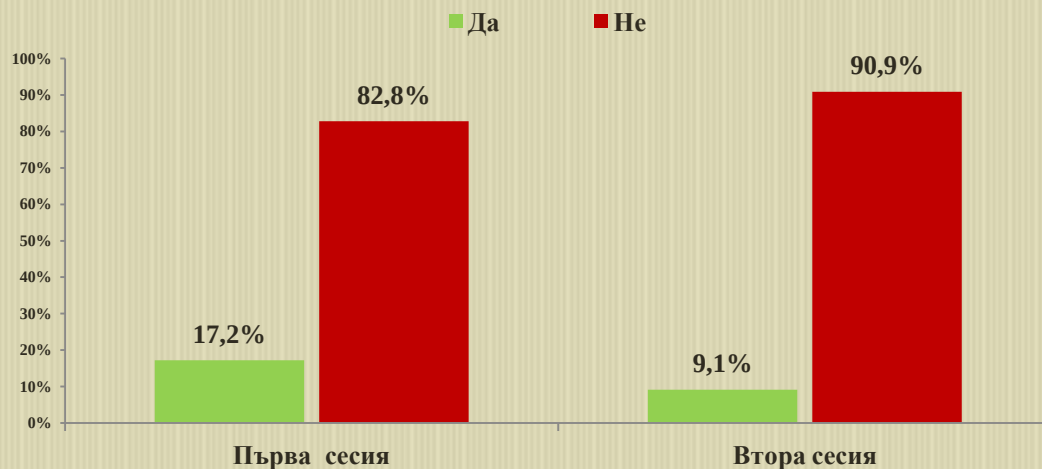
Аргументиране на законодателната интервенция чрез позоваване на научна експертиза

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

Общо за двете сесии



*Разпределение за всяка една от сесиите на
49-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.

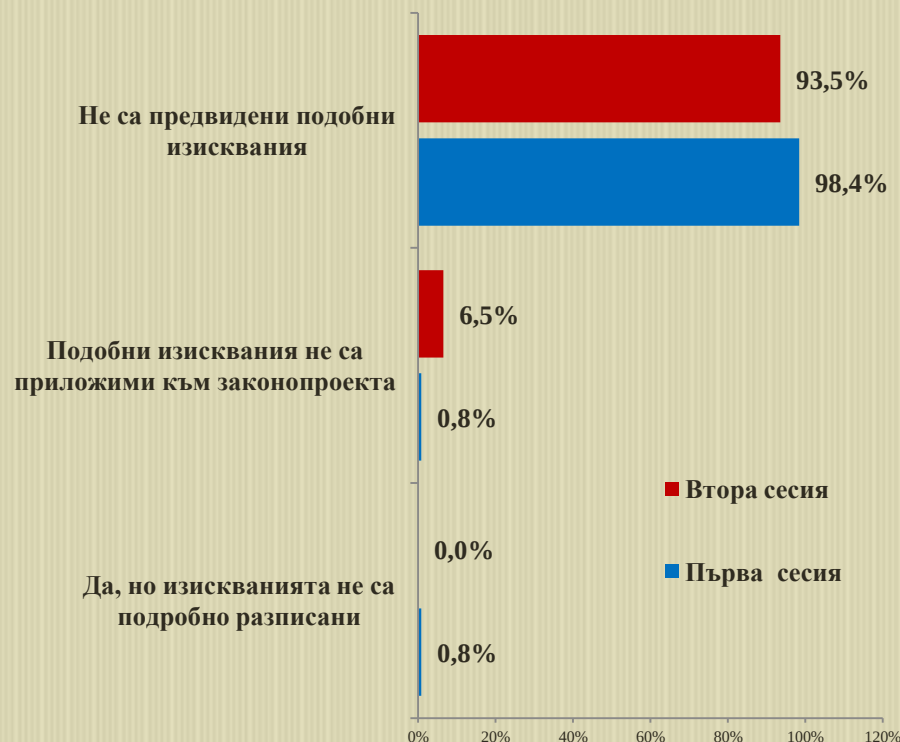
В дефиницията на понятието „откритост“ се съдържа изискването за публична отчетност на изразходваните в резултат на законодателната интервенция средства, спрямо постигнатите резултати. В мотивите на нито един от внесените към момента законопроекти не е изрично посочено подобно изискване.

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

Общо за двете сесии



Разпределение за всяка една от сесиите на 49-ото Народно събрание



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

Общо за двете сесии



Разпределение за всяка една от сесиите на 49-ото Народно събрание

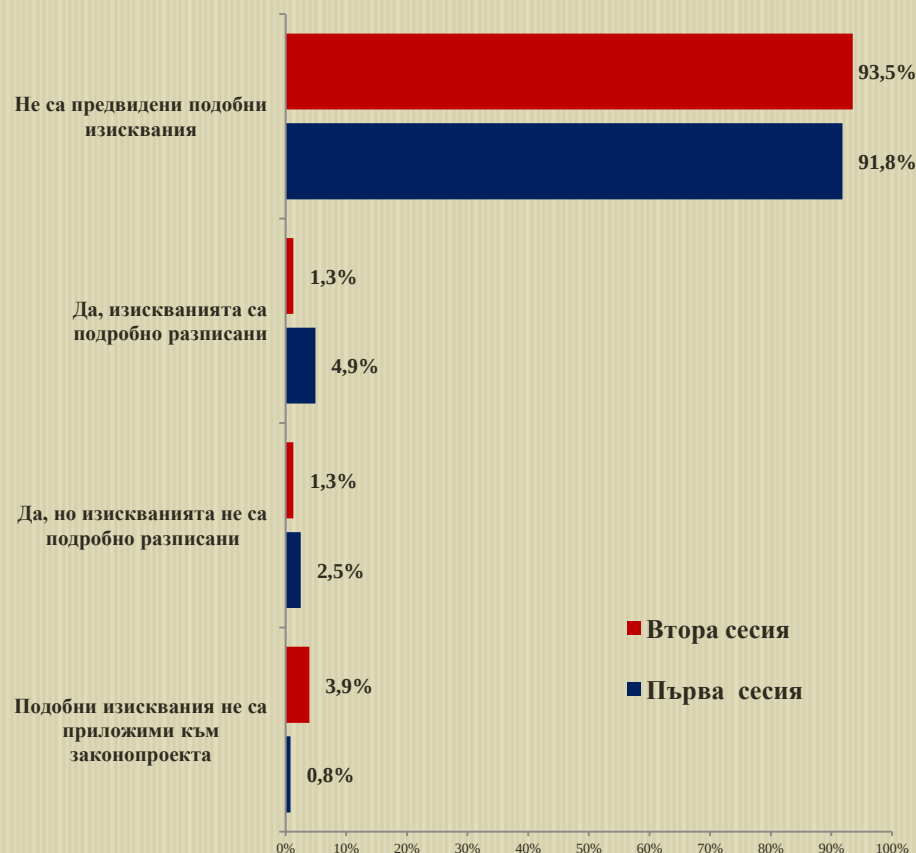


Предвидени ли са мерки за повишаване на информираността на гражданите относно постигнатите резултати вследствие на предлаганите промени?

Общо за двете сесии



Разпределение за всяка една от сесиите на 49-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“.*

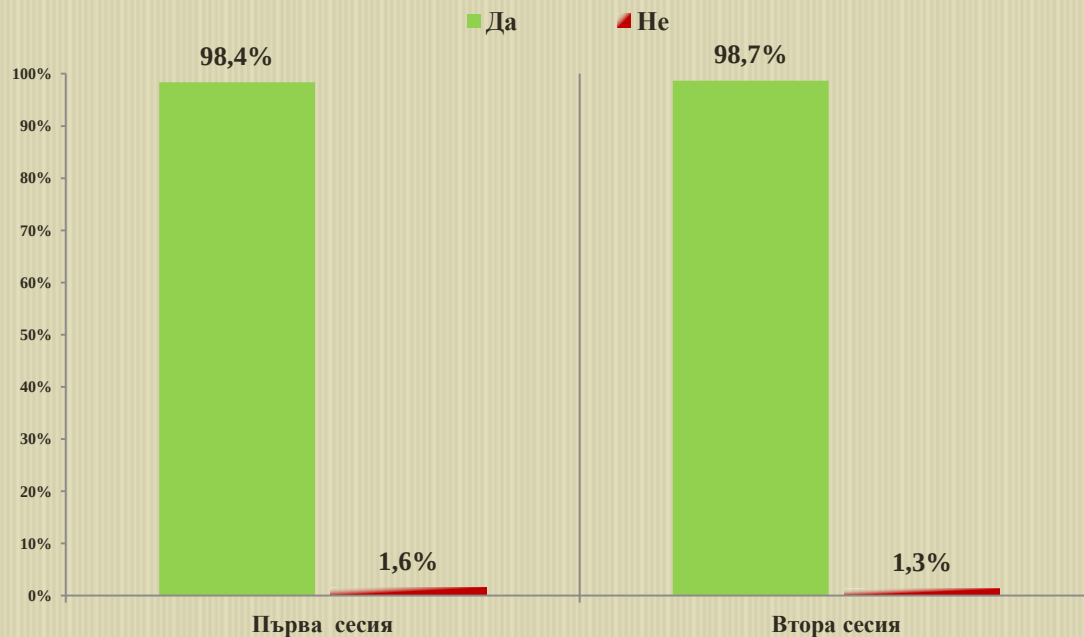
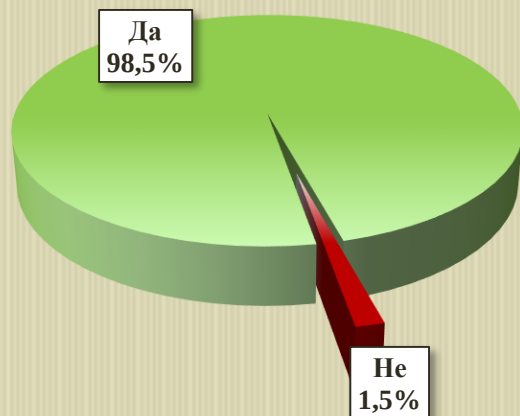
***S.M.A.R.T. от англ. – Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound**

„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?

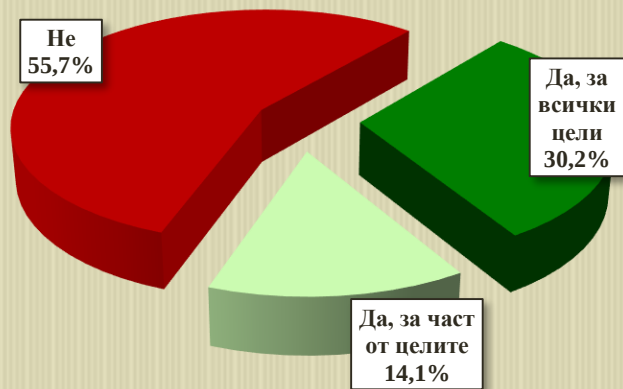
*Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание*

Общо за двете сесии

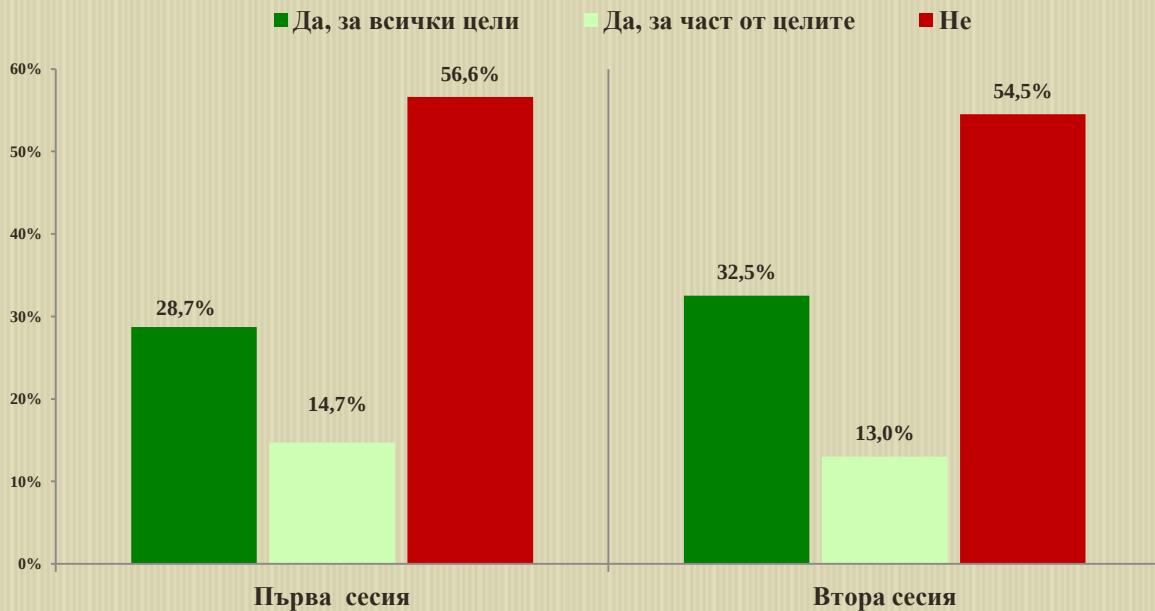


Въвеждат ли се определени срокове за постигането на целите на законопроекта?

Общо за двете сесии



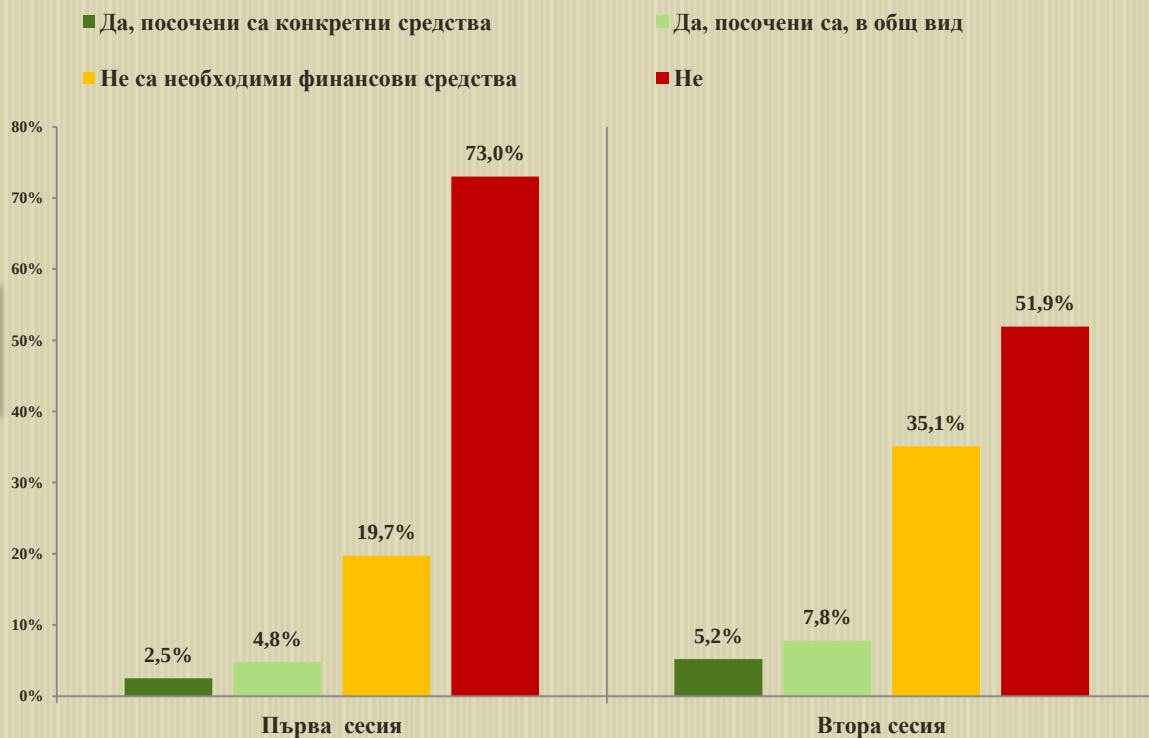
Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание



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

Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание

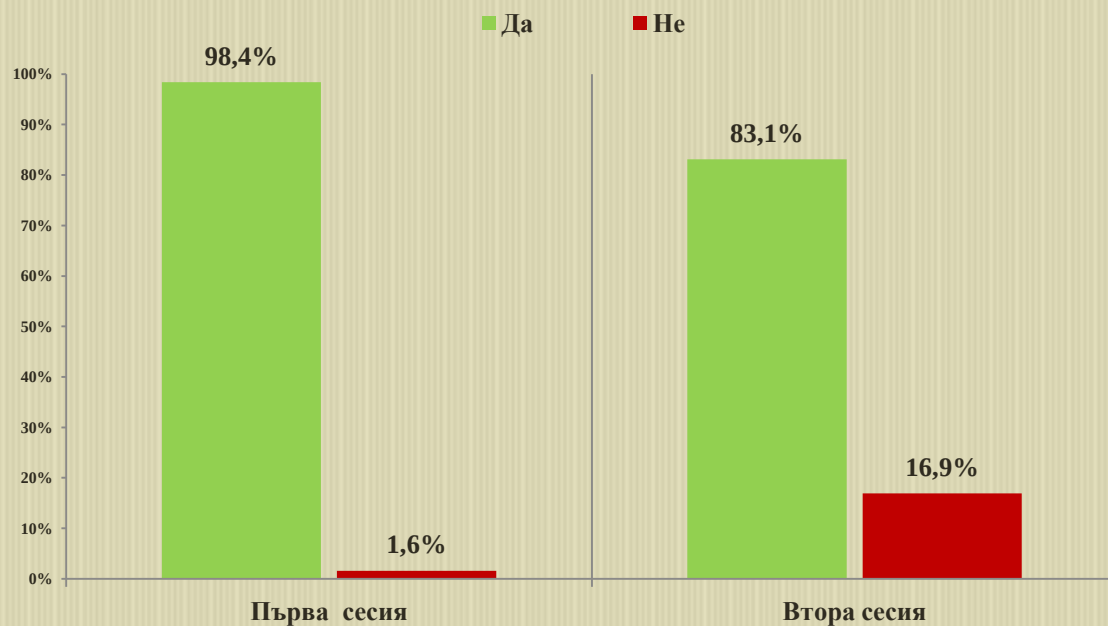
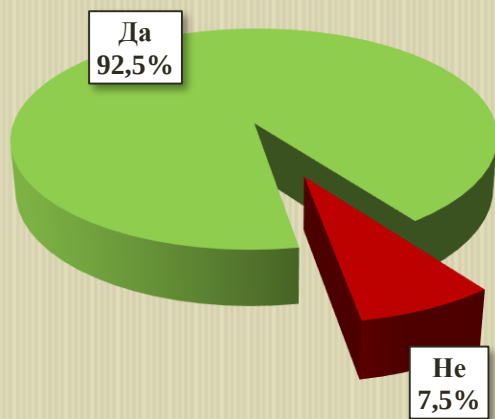
Общо за двете сесии



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

Разпределение за всяка една от сесиите на 49-ото Народно събрание

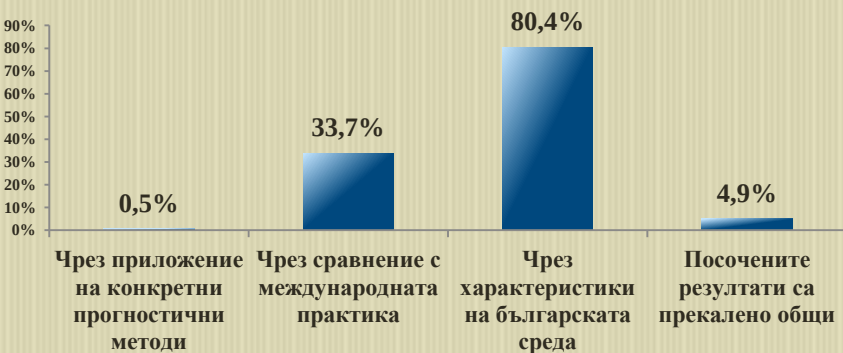
Общо за двете сесии



Начин на определяне на очакваните от законодателната интервенция резултати:

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

Общо за двете сесии



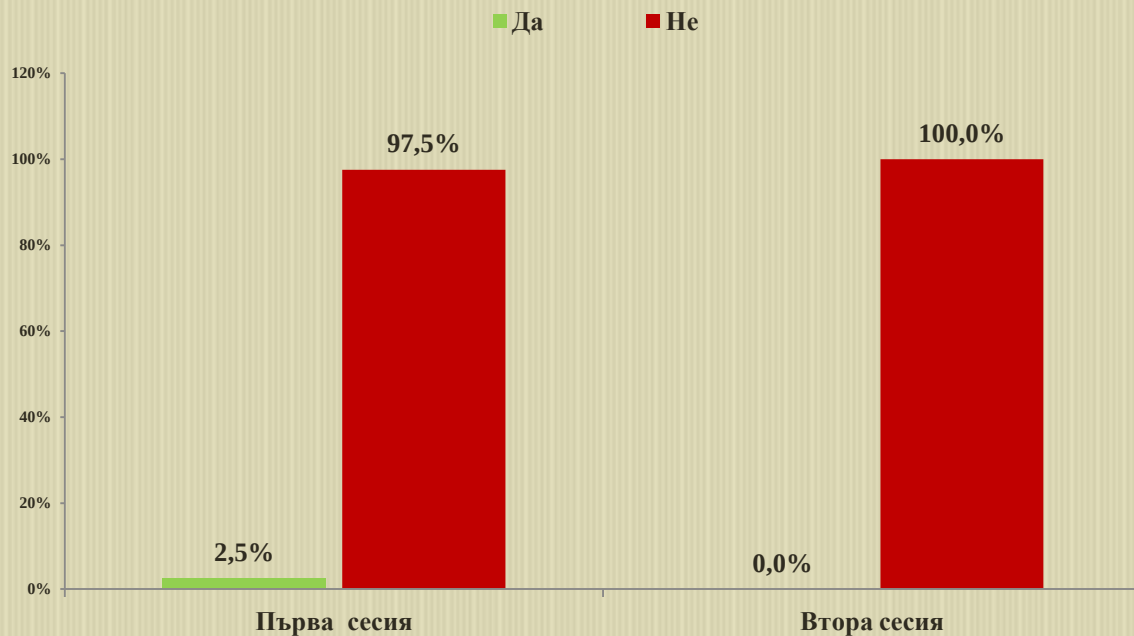
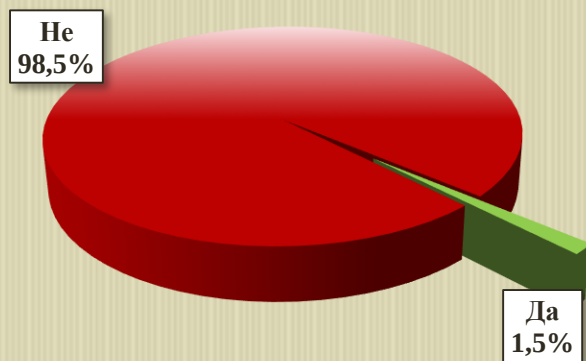
Разпределение за всяка една от сесиите на 49-ото Народно събрание



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

*Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание*

Общо за двете сесии



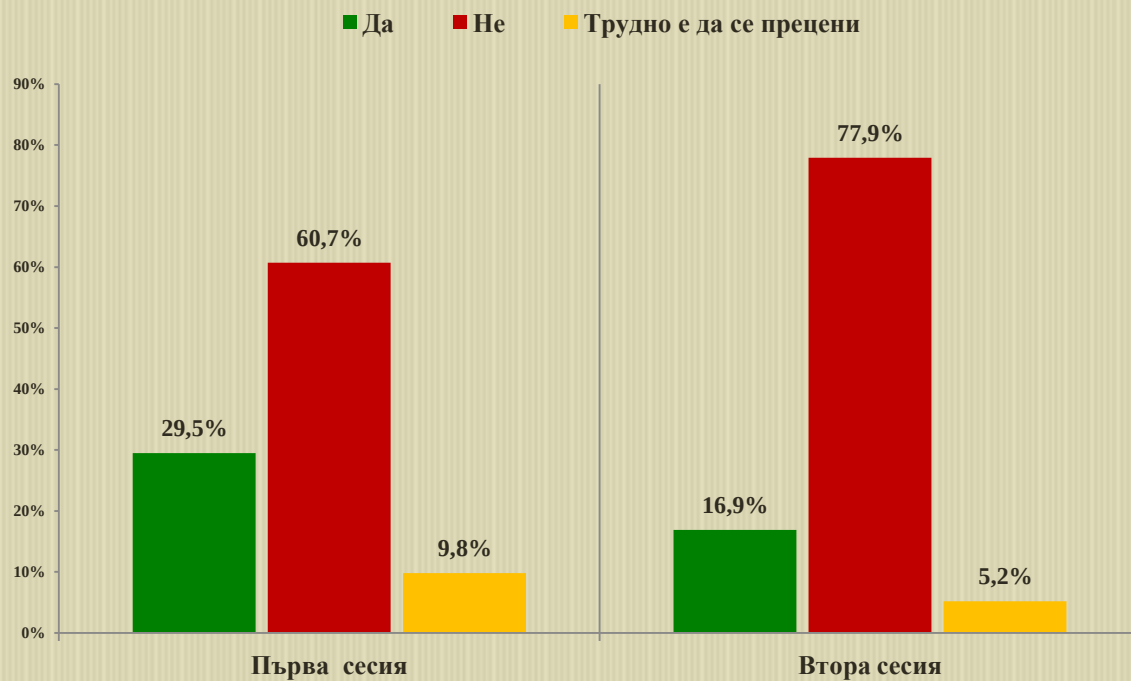
Законопроектът предвижда ли създаването, закриването или преместването на институции, органи или звена?

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



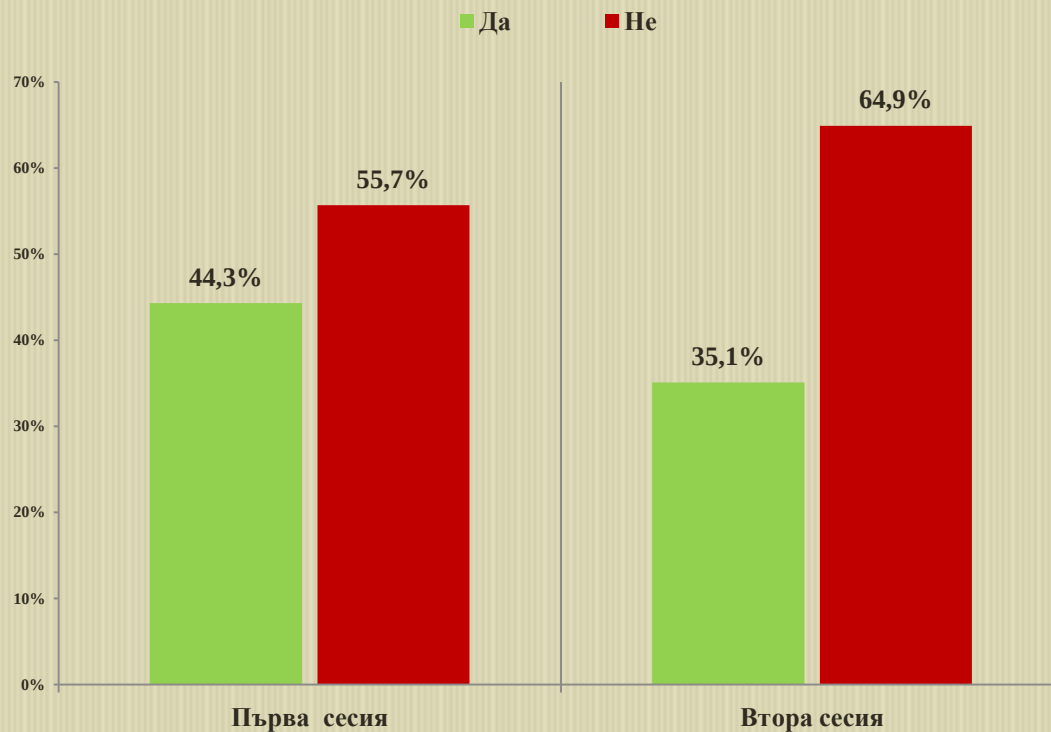
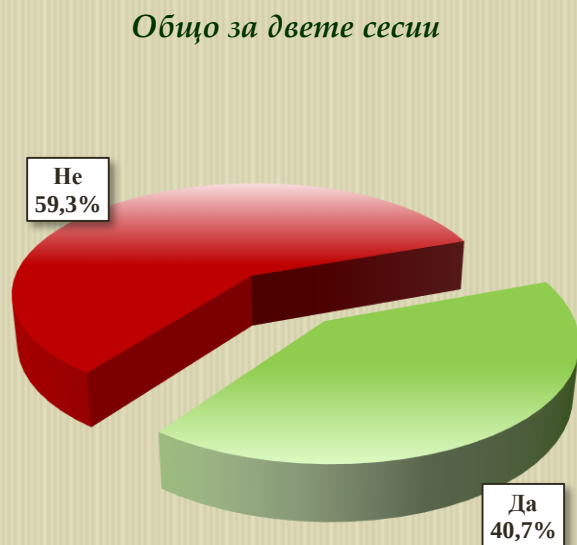
Предвижда ли законопроектът внасяне на изменения в организацията и дейността на съществуващи административни структури?

Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание



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

*Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание*



V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Обществени консултации и консултации със заинтересовани страни

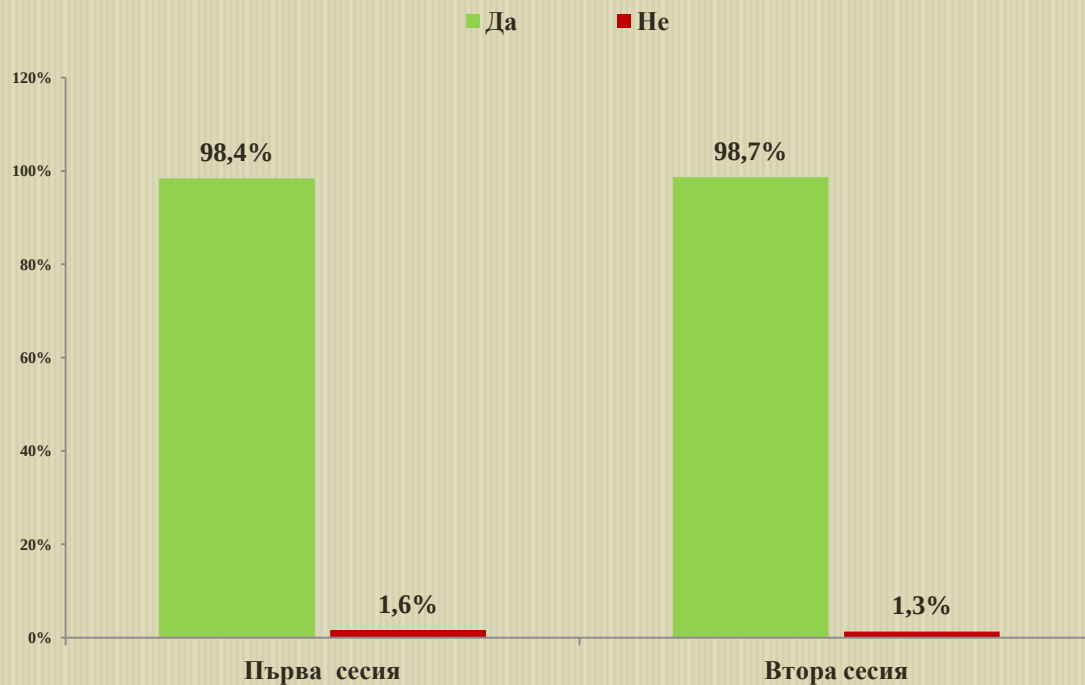
Обществените консултации създават по-голяма прозрачност в областта на обществената политика. Възможността заинтересованите страни да изразят своите мнения по конкретно предложение е предпоставка за по-голяма обоснованост и прозрачност на процеса на вземане на решения.

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?

*Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание*



През първите две сесии от мандата на 49-ото Народно събрание в мотивите на изследваните законопроекти са посочени общо 175 заинтересовани от съответната законодателна интервенция групи

Представени са само посочените заинтересовани страни с дял ≥ 6%



Министерство на вътрешните работи и заети в сферата на сигурността:

- ❖ Главна дирекция „Гранична полиция“;
- ❖ Инспектори от „Детска педагогическа стая“;
- ❖ Главен секретар, зам.-главен секретар и директор на главна дирекция на МВР;
- ❖ Служители на МВР, претърпели трудова злополука;
- ❖ Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението” и нейните служители;
- ❖ Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС);
- ❖ Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване” при ДАНС;
- ❖ Пътна полиция (КАТ);
- ❖ Национална служба за охрана (НСО);
- ❖ разследващите полицаи;
- ❖ Академията на МВР;
- ❖ курсантите от Академията на МВР;
- ❖ Изпълнителната агенция за българите в чужбина към министъра на вътрешните работи;
- ❖ служителите на МВР.

Държавна администрация, специализирани структури и държавни предприятия:

- ❖ Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“;
- ❖ Комисията за защита на потребителите (КЗП);
- ❖ Държавно предприятие „Българо-германски център за професионално обучение“;
- ❖ Български държавни железници (БДЖ);
- ❖ Комисия за регулиране на съобщенията;
- ❖ Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“;
- ❖ Централна изборителна комисия (ЦИК);
- ❖ Държавно предприятие „Държавна петролна компания“;
- ❖ Комисия за енергийно и водно регулиране (КЕВР);
- ❖ Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ);
- ❖ Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и нейните териториални поделения – районни здравноосигурителни каси (РЗОК);
- ❖ Държавен авиационен оператор;
- ❖ Национален осигурителен институт (НОИ);
- ❖ Сметна палата на Република България;
- ❖ „Национална електрическа компания“ ЕАД (НЕК).

Извършители на престъпления и нарушения:

- ❖ лица, срещу които е издадена европейска заповед за арест за целите на наказателно преследване;
- ❖ длъжностни лица, срещу които са подадени сигнали за извършени нарушения или престъпления;
- ❖ лица, извършващи правонарушения подбудени от расистки и ксенофобски предразсъдъци;
- ❖ лица, управляващи МПС след употреба на алкохол и/или наркотични вещества;
- ❖ шофьори, причинили смърт по непредпазливост;
- ❖ шофьори на МПС, които са причинили ПТП;
- ❖ нарушители по пътищата с кола, регистрирана в друга държава в ЕС;
- ❖ лица, занимаващи се с трафик на хора;
- ❖ лица, създаващи условия за онлайн пиратство;
- ❖ потребители на предоставяни онлайн пиратски продукти;
- ❖ извършители на домашно насилие;
- ❖ лица, извършващи престъпления срещу животни;
- ❖ организатори на боеве с животни;
- ❖ лица, изоставящи гръбначни животни;
- ❖ собственици на домашни и селскостопански животни, които ги оставят в необитаеми сгради, без да им осигуряват необходимите условия за оцеляване;
- ❖ извършители на престъпления, свързани с насилие над личността;
- ❖ задържани, арестувани или осъдени лица, на които се издават временни паспорти, когато издаването се извършва по молба на компетентните местни власти;
- ❖ лица, намиращи се извън България, с наложени принудителни административни мерки;
- ❖ юридически и физически лица, които изпращат или получават недекларирани парични средства на стойност над 10000 евро;
- ❖ лица, засегнати от процесуално-следствени действия;
- ❖ лица, склоняващи малолетни и непълнолетни да участват в сексуални действия;
- ❖ заподозрени или обвиняеми лица при извършено престъпление;
- ❖ деца, заподозрени или обвиняеми в наказателно производство.

Производители:

- ❖ на химически вещества;
- ❖ на продукти за растителна защита;
- ❖ на вещества за ветеринарномедицински цели;
- ❖ граждански енергийни общности, произвеждащи и споделящи електроенергия;
- ❖ на хляб и хлебни изделия;
- ❖ на бира за собствена консумация;
- ❖ на индустриален коноп;
- ❖ производители и износители на бутилирани натурални минерални, изворни и трапезни води;
- ❖ фермери, растениевъди, земеделски производители и стопани;
- ❖ винопроизводители;
- ❖ тютюнопроизводители;

Жертви и свидетели на престъпления:

- ❖ лица, които подават сигнали за укриване на данъци;
- ❖ лица, подаващи сигнали за административни нарушения или за корупционни прояви;
- ❖ чужди граждани, подали сигнал за престъпление;
- ❖ лица, които подават сигнали срещу длъжностни лица за нарушаване на законодателството;
- ❖ лица, незаконно задържани от прокуратурата;
- ❖ жертви на домашно насилие;
- ❖ лица, подлежащи на санкции по закона за държавната финансова инспекция;
- ❖ увредени лица в резултат на пътно-транспортни произшествия (ПТП);
- ❖ малолетни и непълнолетни жертви на престъпления, свързани със сексуално насилие и сексуална експлоатация;
- ❖ лица, пострадали от престъпления със специфична нужда от защита;
- ❖ жертви на престъпления, свързани с насилие над личността.

Министерство на финансите:

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

Министерство на земеделието и храните:

- ❖ Министърът на земеделието и храните;
- ❖ Държавен фонд земеделие;
- ❖ Българска агенция за безопасност на храните (БАБХ);
- ❖ държавни горски и ловни стопанства;
- ❖ учебно-опитни горски стопанства.

Потребители на стоки и услуги:

- ❖ на бутилирани натурални минерални, изворни и трапезни води;
- ❖ на храни внасяни от страни извън Европейския съюз;
- ❖ на горива;
- ❖ на тютюневи изделия, съдържащи никотин;
- ❖ на собствена електрическа енергия от възобновяеми източници;
- ❖ лица и домакинства, ползващи дървесина на корен за лична употреба съобразно местожителството;
- ❖ лица, живеещи в планински райони, които купуват дървесина за отопление;
- ❖ заявители на електронни административни услуги;
- ❖ физически лица, потребители на електронна идентичност;
- ❖ на платежни услуги;
- ❖ кредитополучатели;
- ❖ на адвокатски услуги;
- ❖ потребители на полети със специално предназначение (вкл. на полети с медицински хеликоптери);
- ❖ битовите потребители на електрическа енергия;

Институции, представители на съдебната власт:

- ❖ **Върховен административен съд (ВАС);**
- ❖ **Висш съдебен съвет (ВСС);**
- ❖ **председателите на Върховните съдилища;**
- ❖ **Инспекторат към Висшия съдебен съвет;**
- ❖ **Софийски районен съд;**
- ❖ **българските съдилища;**
- ❖ **административни съдилища.**

Представители на местната власт :

- ❖ **общини;**
- ❖ **Националното сдружение на общините в Република България;**
- ❖ **общински съветници;**
- ❖ **кметове на общини;**
- ❖ **общинските администрации и техните служители.**

Доставчици на стоки и услуги :

- ❖ доставчици на електронни административни услуги;
- ❖ физически/юридически лица, които се занимават с предоставяне на рекламни услуги в сферата на туризма;
- ❖ оператори на медийни услуги за препредаване от други държави членки на ЕС на телевизионни или радиопрограми;
- ❖ доставчици на услуги за терминиране на гласови повиквания;
- ❖ доставчици на мобилни междуличностни съобщителни услуги;
- ❖ доставчици на медийни услуги;
- ❖ енергоразпределителни дружества;
- ❖ бизнес оператори с храни;
- ❖ организации, излъчващи или предаващи онлайн услуги;
- ❖ лицата, които по занятие предоставят услуги за прехвърляне или обмяна на виртуални активи, услуги по съхраняване на виртуални активи и управление на такива;
- ❖ лицата, които по занятие предоставят достъп до депозитни касети в обществени трезори;
- ❖ лицензирани пощенски оператори, предоставящи пощенски парични преводи;
- ❖ доставчиците на портфейли, които предлагат попечителски услуги;
- ❖ автомобилни превозвачи;
- ❖ агенции за недвижими имоти, брокери, продавачи и купувачи на недвижими имоти;
- ❖ оператори на хазартни игри.

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.

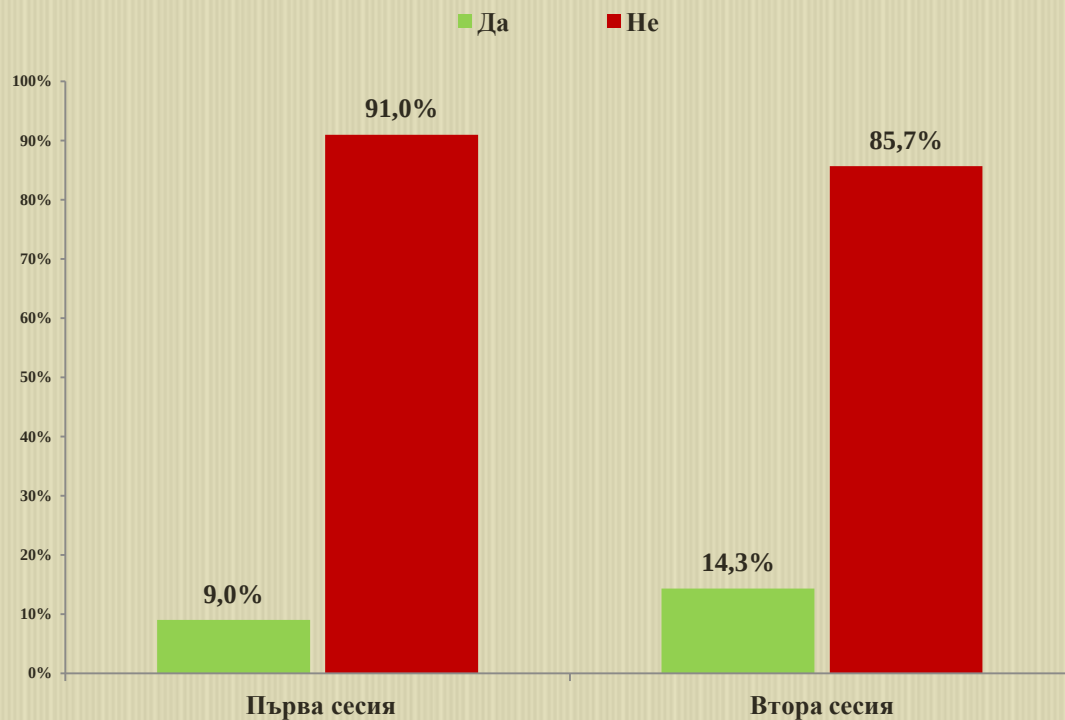
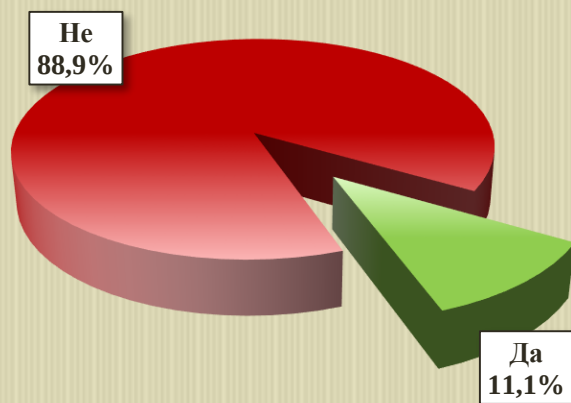
Направените промени в Закона за нормативните актове през 2016 г. решават важен дефицит в административната практика – липсата на обратна връзка с участниците в обществените консултации. Те осигуряват по-голяма прозрачност на законодателния процес, плурализъм на мненията и съпричастност към вземането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

*Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание*

Общо за двете сесии

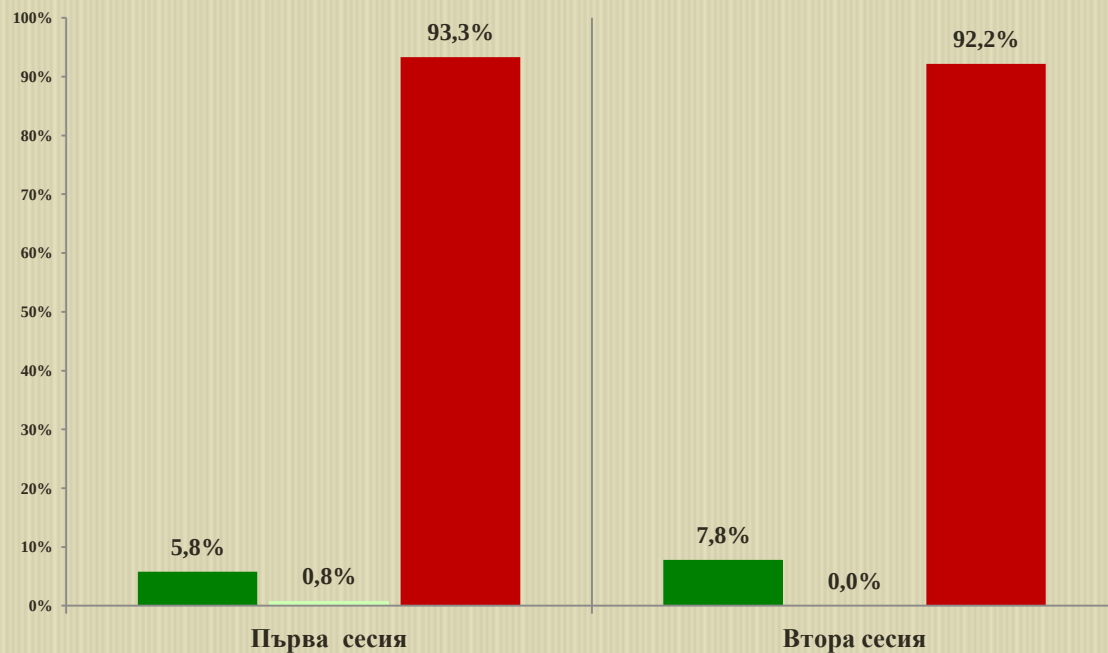
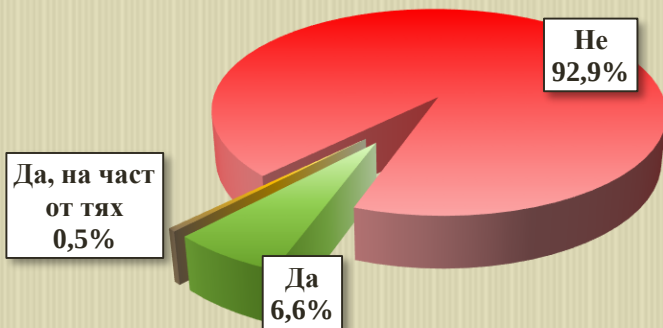


В аргументацията включени ли са гледните точки на представители на заинтересуваните групи?

Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание

■ Да ■ Да, на част от тях ■ Не

Общо за двете сесии



V. СЪГЛАСУВАНОСТ

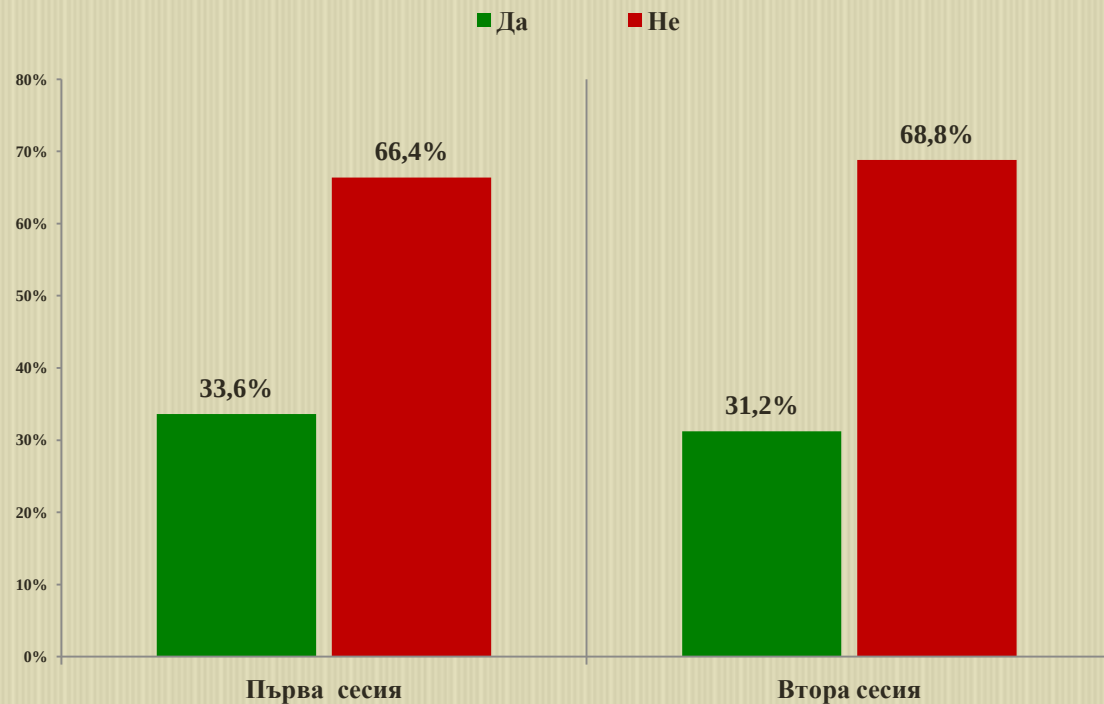
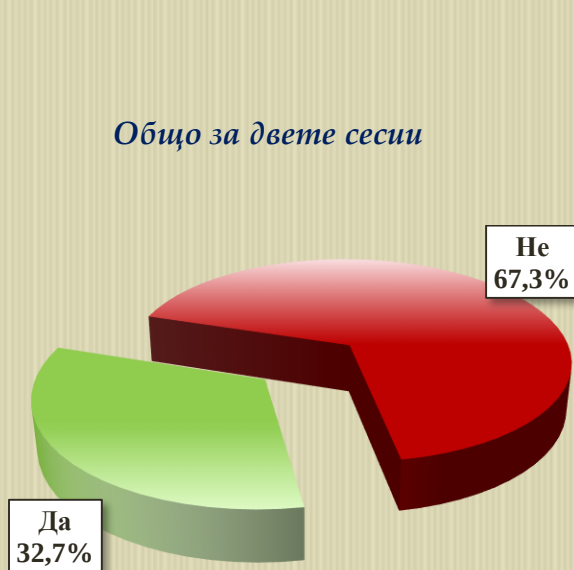
Съответствие спрямо правото на Европейския съюз

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.

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?

*Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание*



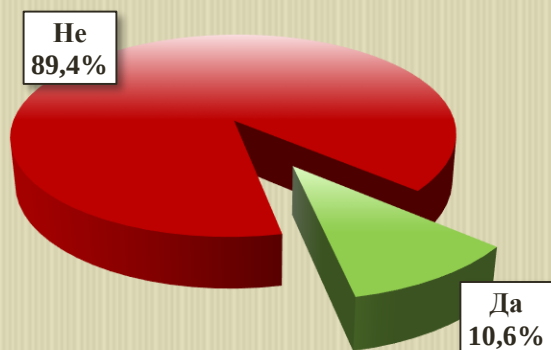
VI. СУБСИДИАРНОСТ

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.

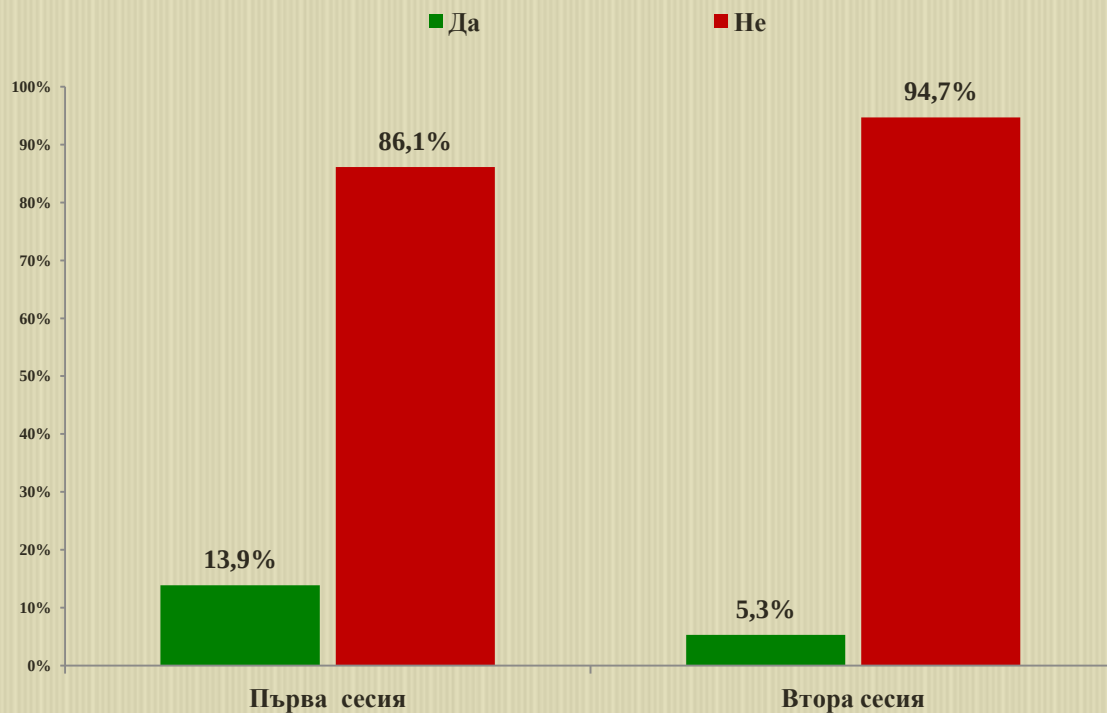
За целите на системата за оценка на въздействие на законодателството, както и за целите на настоящето изследване, този принцип е интерпретиран преди всичко по отношение на неговото регионално и местно измерение и в по-малка степен – по отношение на обхвата и компетенциите на ЕС. В този смисъл в методологическата 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 двете сесии

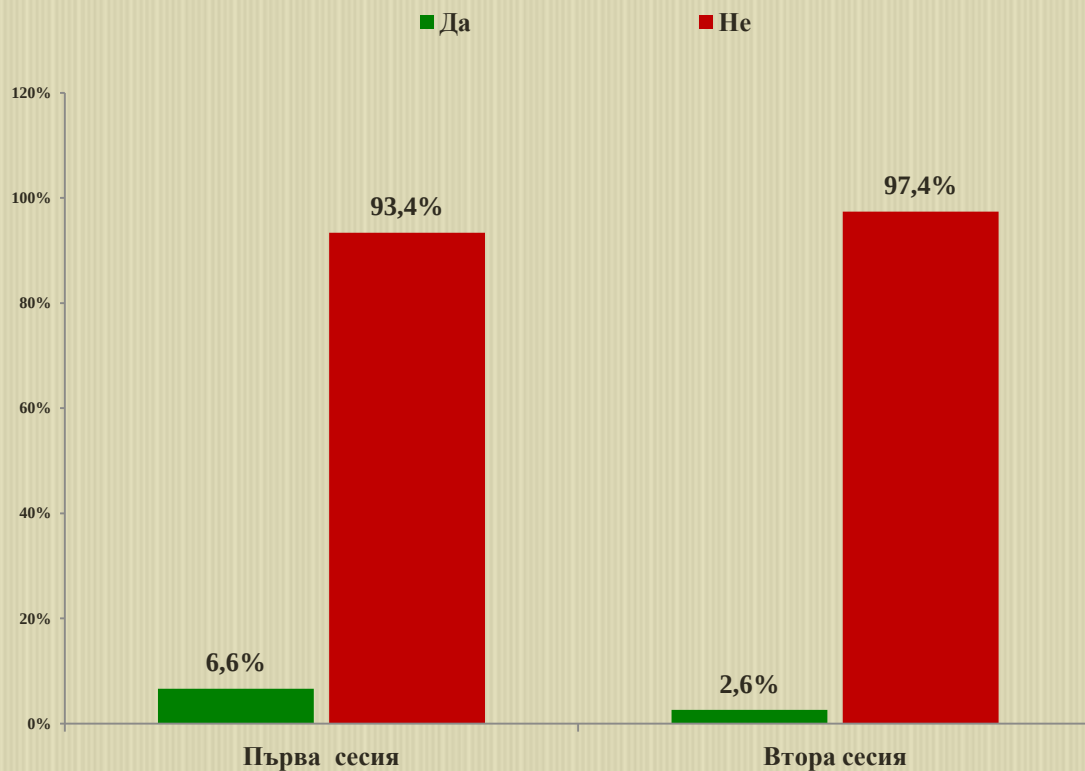


Разпределение за всяка една от сесиите на 49-ото Народно събрание



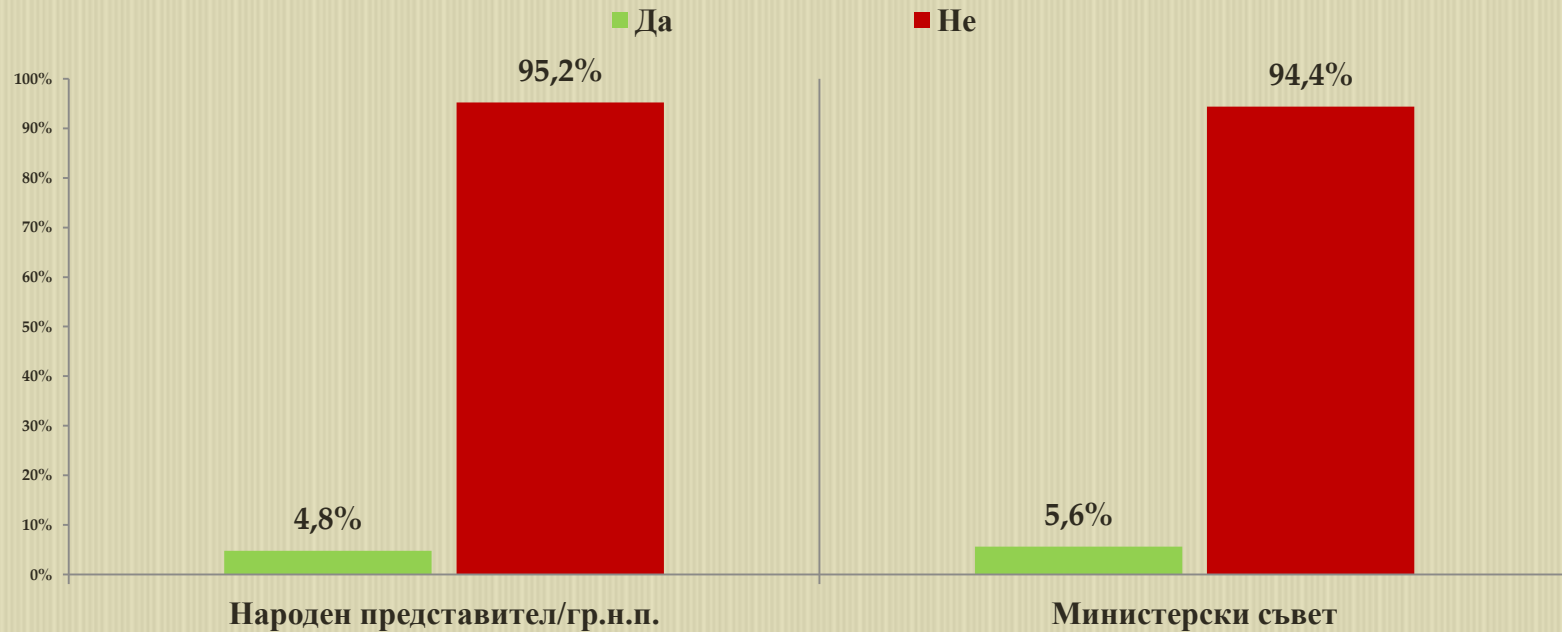
Законопроектът регулира ли взаимодействия между централната и местна власт?

Разпределение за всяка една от сесиите на
49-ото Народно събрание



Законопроектът регулира ли взаимодействия между централната и местна власт?

дясно на законопроектите, внесени през първите две сесии от мандата на 49-ото Народно събрание според техния вносител





ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА 49-ОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

данните обхващат законопроекти, внесени през двете парламентарни сесии

12 април – 28 декември 2023 г.

Народно събрание на Република България

**Национален център за парламентарни изследвания
(НЦПИ)**