



*„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ”*

АНАЛИЗ НА БЪЛГАРСКАТА НОРМАТИВНА И СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА В ОБЛАСТТА НА РЕГУЛАТОРНАТА РЕФОРМА

РЕЗЮМЕ

Въведение

Българският законодателен процес е лишен от инструментите, които биха могли да гарантират неговото качество, да измерват ефектите от неговото прилагане и по този начин да поставят законодателството и законодателния процес в изцяло нов контекст като един от многото алтернативни подходи за реализиране на последователни, целенасочени и трайни национални политики по регулиране или дерегулиране на определени субекти, сектори или групи от обществени отношения.

Действащото българско законодателство не урежда оценката на въздействието на законодателството като единен механизъм за многоаспектен анализ на очакваните ефекти от приемането на ново законодателство или на промени в действащата правна уредба. Оценката на въздействието на законодателството не е уредена и не се прилага и при разработването и приемането на нови политики, инициативи, стратегии и концепции на национално, регионално или местно ниво. Оценка на въздействието не се извършва последователно и по отношение на предложения за актове, политики и законодателство на ЕС. Оттук понастоящем не може да се говори и за наличието на изградена и действаща българска система на ОВЗ.

ОВЗ днес съществува в България само в зародиш. Тя се прилага рядко, частично, непоследователно и много често формално, което означава липса на всякаква полза от нея. Основно изискване за ефективност на ОВЗ е нейното планирано, системно и последователно прилагане. От гледна точка на законодателната власт, рядкото и непоследователно прилагане на ОВЗ означава изначален,



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ”**

предварителен отказ от търсене на оптимален резултат от предлаганото, приеманото и прилаганото законодателство, който е необяснимо. От гледна точка на държавната администрация, непознаването и неприлагането на механизма на ОВЗ се обяснява с наследената съпротива на административния апарат срещу всяка промяна, гледана като опасност за оцеляването ѝ и като човешка реакция за самосъхранение, което поначало е отживелица и като явление е типично за периоди от държавното развитие, които България би следвало да е изживяла до 1989 г. и които следва да са добре забравено минало днес.

С описаното по-горе сравнително лесно би могло да се обясни ниското качество на днешното българско законодателство и факта, че актуалната ситуация с приеманите нови нормативни актове става все по-проблемна. Много често днешните нормативни актове и най-вече законите демонстрират стремеж към обективно невъзможното обхващане на всички прояви на реалността и максимална казуистичност, което води до свръхрегулация, припокриващи се правни норми, парцелирано и непоследователно законодателство, постоянни нормативни крѝпки, откриване на нови празноти в правото, несъответствия между приемани, отменяни или изменяни мерки за регулиране и други. Всички тези практики са коренно противоположни на актуалните принципи и тенденции за развитие на правото на ниво ЕС.

Уредба на ОВЗ в рамките на изпълнителната власт

В резултат на стартиралите нови процеси и инициативи, посветени на оценката на въздействието на законодателството, с изменения в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация от м. август 2013 г. за първи път изрично е предвидено изискването за извършване на Стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта¹. В новия чл. 30а (отм.) от Устройствения правилник се предвижда, че дейността на Министерския съвет се осъществява въз основа на оперативна работна програма за 3-месечен период. Тя, наред с останалите елементи, включва и списък със законопроектите за одобрение и

¹ ДВ бр. 74 от 2013 г. от 23.08.2013 г.



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ”**

планираните за приемане за периода подзаконови актове, възложени със закон на Министерския съвет, за които вносителят следва да изготви стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта по образец съгласно приложение. Приложението към Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация представлява формуляр съчетаващ традиционно възприетите в ЕС ключови аналитични стъпки за извършването на частична ОВЗ с елементи от също толкова широко прилагания Стандартен модел на разходите за остойностяване на основните икономически ползи и разходи. Така уредената в подзаконов нормативен акт на българското правителство ОВЗ може да бъде дефинирана като предварителна, частична ОВЗ, включваща анализ на ползите и разходите със специфичен фокус върху стопанската активност и заетостта.

В края на м. август 2013 г. на страницата на Министерството на правосъдието бе публикуван Проект за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, в който се предвиждаше създаването на нова глава втора, озаглавена „Оценка на въздействието”. С него се предлагаше създаването на няколко нови разпоредби, които да представляват новата законова регламентация на оценката на въздействието в България. Предлаганата уредба бе в няколко основни насоки.

1. Предвиждане на задължително извършване на оценка на въздействието, която следва да съпровожда изготвянето на проект на кодекс или закон.

2. Провеждане на разграничение между стандартна оценка на въздействието и пълна оценка на въздействието. Според проекта стандартна ОВ следва да се извършва за проекти на кодекси и закони, включени в законодателната програма на Министерския съвет, а пълна ОВ се изготвя, когато в резултат от стандартната ОВ бъде установено някое от следните обстоятелства:

- съществени негативни въздействия върху конкурентоспособността на националната икономика;
- съществени екологични щети;
- съществени негативни въздействия върху социално слабите;



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ“**

- съществена промяна на икономическия пазар или съществено въздействие върху конкуренцията или потребителите;

- съществени или несъразмерни разходи за администрацията или за бизнеса;

- наличие на значителен обществен интерес.

3. Законопроектът изисква основните изводи от оценката на въздействието да се включват в мотивите.

4. Оценката на въздействието следва да се извършва от органа, който отговаря за изготвянето на проекта на кодекса или закона, като могат да бъдат привлечени и външни експерти. Докладът с резултатите от нея се прилага към проекта на кодекс или закон при неговото обществено обсъждане, съгласуване, одобряване и приемане.

5. Контролът за съответствието на оценката на въздействието с изискванията на закона по отношение на проекти на кодекси или закони на изпълнителната власт се извършва от звено от администрацията на Министерския съвет, определено в устройствения му правилник.

6. Министерският съвет с наредба определя методологията за извършване на стандартната и пълната оценка на въздействието и тяхното минимално съдържание се „оформя“ по образци, приложени към наредбата.

Уредба на ОВЗ в рамките на законодателната власт

В приетия в средата на м. юли 2013 г. Правилник за организацията и дейността на НС, в чл. 72, ал. 2 бе предвидено, че в мотивите към внасяните в Парламента законопроекти вносителят дава становище относно очакваните последици, включително и финансови, от прилагането на законопроекта². Ключов по отношение на приложимостта на тази правна уредба, беше подходът на тълкуване, който парламентът щеше да приложил спрямо нея, разширително или стеснително. Ако поставеното изискване беше разчетено като задължение на всеки вносител това означаваше, че изготвяне на становище за очакваните последици от предложението, което становище е базирано на доказателства, оценени по безспорен, експертно обоснован и прозрачен

² ДВ бр. 53 от 18 Юни 2013 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 62 от 12 Юли 2013 г.



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ“**

начин щеше да се очаква от всеки субект с право на законодателна инициатива в България. Тясното тълкуване на разпоредбата означаваше приложимост на разпоредбата единствено при законодателна инициатива, упражнена от отделен народен представител. Във всички случаи тази нова уредба се нуждаеше от допълнителни разяснения, разработване на подробни изисквания за съдържание и форма, предвид риска от това тя лесно да се превърне в част от стандартните мотиви към законопроектите, включващи най-често субективна преценка на вносителя или на група лица, обединени от общи интереси. Такива не бяха създадени и с това може да се обясни нейната недостатъчна приложимост и липсата на всякаква информация относно нейната ефективност.

В средата на м. август 2013 г., по инициатива на Председателя на 42-то Народно събрание започна изграждането на ново звено към администрацията на Парламента, наречено Отдел за изследване и анализ на ефекта от законодателството. В мотивите към проекта на концепцията за неговите функции и структура бе посочено, че наред с позитивно правните основания за създаването на новия отдел стоят дълбоко житейски и философски съображения. До момента изискването на Закона за нормативните актове за проверка на резултатите от прилагането на нормативния акт след влизането му в сила и за предлагането на промени в него при необходимост не е намерило реализацията си в създаването на адекватен механизъм, който да се занимава с изследването на ефекта от законодателната дейност на Народното събрание. То, в последните 25 години традиционно изчерпва дейността си с нормотворчество в тесен смисъл на думата. Парламентът счита ролята си на национална легислатура за изпълнена с приемането и влизането в сила на един или друг закон, но не вижда необходимостта или не намира капацитета да проследи живота на разпоредбите, които приема, начинът по който обществото реагира на тях, как правото влияе на обществото и обратно – как обществото въздейства върху правото. Тясното схващане за ролята на Народното събрание в този процес отнема от широтата на погледа на законодателя, въз основа на която да могат да се вземат адекватните, актуални и правилни решения по регулиране.



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ“**

Обществените консултации в България

Механизмът на обществените консултации е фокусиран, целенасочен и директен способ за оказване на влияние при вземането на решения. От гледна точка на държавата, те са индикатор за нивото на демократичност на управлението, показател за нейната легитимността на упражняваната власт и гаранция за прозрачността и отчетността на институциите пред гражданите. Те създават благоприятна среда за открит и равноправен процес на включване на гражданите при обсъждането на важни въпроси, което е предпоставка за повишаване на приноса на обществото за социалната справедливост, демокрацията и устойчивото развитие. Днес у нас е налице почти пълна липса на информация относно обществените консултации като механизъм за оказване на влияние от гражданите при формулирането на основните национални и местни политики. Българското общество не е достатъчно запознато със същността и процеса на обществените консултации, както и с възможностите, които те предлагат. Много често гражданите, в желанието си пряко да оказват влияние върху вземането на решенията, се ориентират към много по-сложни, понякога невъзможни инструменти на влияние като създаване на различни неформални образувания, доброволни формации, групи в интернет и други.

Още през 2009 г. Съветът за административна реформа към Министерски съвет на Република България прие Стандарти за провеждане на обществени консултации в България. Те представляват един добре структуриран и обхванат документ на българското правителство, в който по изчерпателен начин е описан алгоритъмът, който трябва да бъде следван при извършването на обществени консултации, който включва следните стъпки:

- Стъпка 1. Предварително планиране на консултациите;
- Стъпка 2. Идентифициране на заинтересованите страни;
- Стъпка 3. Подготовка на консултацияните документи;
- Стъпка 4. Избор и прилагане на консултацияна процедура;



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ”**

Стъпка 5. Анализ на отговорите и интегриране на отговорите в ОВ;

Стъпка 6. Осигуряване на обратна връзка.

Стандартите съдържат ясно и задълбочено описание на методите за провеждане на обществените консултации у нас като ги разделят на пасивни и активни консултационни.

***Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството
в България***

В края на м. февруари 2014 г. със заповед на тогавашния Министър председател на България бе създадена междуведомствена експертна група за актуализиране на ръководството за извършване на оценка на въздействието на законодателството в България от 2009 г. Междуведомствената група се председателстваше от секретаря на Съвета за административна реформа в администрацията на Министерския съвет и се координираше от заместник министър – председателя по икономическото развитие. Тя включваше представители на основните заинтересовани от тематиката министерства като Министерството на финансите, Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерство на труда и социалната политика, Министерството на околната среда и водите, както и представители на академичните среди, университетски преподаватели и експерти в областта на оценката на въздействието на законодателството, включително експерт от Центъра за оценка на въздействието на законодателството в България.

Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството в Република България включва три големи дяла, посветени на понятията и правилата, процедурните етапи и ключови аналитични стъпки при изготвянето на ОВЗ. То обхваща общо десет глави, като включва и въведение, терминологични бележки и приложения съдържащи специфични правила и формуляри за доклад с ОВ, резюме на доклада и МСП – тест. Още във въведението на Ръководството се казва, че то е предназначено за представителите на администрацията на централно и местно ниво, които изготвят оценки на въздействието на законодателството. То може



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ“**

да бъде ползвано и като наръчник с основни насоки за извършване на оценки на въздействието в рамките на изпълнителната и законодателната власт в България, както за предложения за промени в националното или местното законодателство, така и за анализ на нерегулаторни мерки.

Изводи

Качеството на българските нормативни актове, особено на законите може да се определи като незадоволително. Голяма част от внасяните през последните години законопроекти по същество не са мотивирани. В редица законопроекти обосновката на необходимостта от приемането им е толкова лаконична и формална, че на практика такава липсва. Често в законопроектите има неясноти, несъгласуваност с разпоредбите на други закони в българската правна система, декларативност, липса на нормативно съдържание, описателност вместо правила за поведение, излишни разпоредби и в същото време законодателни празноти. За целите на по-бързото и безпроблемно приемане и за осигуряване на прилагането на даден закон в него се предвижда издаване на множество подзаконови нормативни актове, което е лош подход.

Липсата на концептуален подход към уредбата на материята за определен кръг обществени отношения е принципна слабост на нормотворчеството. Липсва и дългосрочно планиране на публичните политики. В същото време се изработват и се приемат множество стратегии, които налагат срокове и задължения за промени в нормативни актове без да се мотивира точно защо и какъв проблем решава новата правна уредба. Законодателните програми на Министерски съвет и на отделните министерства се изготвят въз основа на неясни критерии, за кратки срокове и често се внасят проекти, които не са планирани в тях. От друга страна самите програми принуждават съответната администрация да изготвя изменения и допълнения в действащата нормативна уредба, без да има доказана необходимост от тях.

Проблемите със съответствието на законопроектите с правото на ЕС са следните:

- константно наличие на лош, неадекватен и неотговарящ на българската правна терминология превод на актовете на ЕС;



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ“**

- неоснователно инкорпориране във вътрешни актове на регламентите, които имат непосредствено действие, след приемането на България в ЕС;
- неоснователно преписване в буквален превод на директиви на ЕС;
- некоректно въвеждане на правото на ЕС във вътрешното ни законодателство;
- допускане на противоречия по същество между няколко законопроекта и актове на ЕС, за които в мотивите се твърди, че се въвеждат.

Липсва цялостен систематичен подход към обществените консултации у нас. Участващите лица или институции често са произволно избрани без никакви критерии за това защо точно те са попаднали в групата на консултираните. Сроковете на консултациите са толкова кратки, че не позволяват сериозно и задълбочено проучване и формиране на отговорна позиция.

Не са предвидени достатъчно гаранции за отчитане на изразените становища при подготовка на проекта на нормативен акт в процеса на публичните консултации. Не се обявява публично информацията относно това, колко становища са получени, кои от тях са приети от авторите на проекта на нормативен акт, кои са отхвърлени, с какви мотиви са отхвърлени. По този начин се обезсмисля процесът на обществени консултации като такъв, защото авторът на проекта може произволно да елиминира определени или всички становища.

Заключение

В ЕС оценката на въздействието се е утвърдила по-скоро като инструментариум, практически подход и механизъм, съпътстващ разработването на политики, отколкото като съвкупност от нормативно уредени правила за поведение. Приносът, който тя има в законодателния процес и в по-общите процеси на формулиране на политики и вземане решения е толкова голям, че ОВЗ се възприема по-скоро като култура на работа, отколкото като сбор от задължителни предписания за поведение. Това обяснява и характера на актовете от правото на ЕС, които съдържат правната уредба на ОВЗ. Това са юридически необвързващи и незадължителни актове, които са част от т.нар.



**„Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария
чрез Фонд за партньорство и експертна помощ“**

„гъвкаво право“ на Съюза. Този подходът на регулиране, възприет от Съюза има своето прагматично обяснение.

В отделните държави - членки на ЕС въпросът с правната регламентация на ОВЗ стои по по-различен начин. Тук определящи са и спецификите на националните правни системи. Въпреки това, съществуват общи белези и елементи на теоретичните схващания и практическите подходи при ОВЗ, които са идентични почти навсякъде. Ползността на механизма е всепризната. Неговото ранно започване и прякото му обвързване и интегриране в цикъла по формулиране на политики са утвърдени. Възможностите, които ОВЗ предлага, свързани със съчетаване на емпирика и експертиза, на научен потенциал и исторически опит при вземането на решения и то реализирани в условията на максимална прозрачност и отчетност пред обществото са високо ценени в цяла Европа.

ОВЗ е механизмът, чрез който законодателството може да бъде разглеждано в неговата динамика преди и след неговото приемане, чрез използване в законодателния процес на методите за изследване, прилагани от правната наука, от социологията на правото и социологията, от общата икономическа теория и други. Оценката на въздействието е интегрална част от процеса на вземането на решения.

Въвеждането на ОВЗ в България като задължителен механизъм би довело до разрешаване на голяма част от проблемите в законодателството и законодателния процес днес у нас. То би допринесло за насърчаване на прякото участие на гражданите във вземането на едни от най-важните решения, тези свързани с регулирането, правейки процеса по законодателстване максимално прозрачен и залагайки на обществените консултации и достъпа до информация. Възприемането на ОВЗ като задължителен механизъм у нас би поставило началото на разглеждането на законодателния процес по принципно нов начин като демократичен инструментариум, чрез който се реализират дългосрочни политики на национално и наднационално ниво, които надхвърлят мандата на един Парламент или Правителство, програмата на една политическа партия или вижданията на отделен субект със законодателна инициатива.