

ДОКЛАД С РЕЗУЛТАТИ ОТ МОНИТОРИНГА ВЪРХУ ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНАТА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 01.11.2018 - 31.10.2019

Настоящият доклад съдържа резултатите от проведения мониторинг върху спазването на законите изисквания за изготвяне на задължителна предварителна оценка на въздействието на нормативните актове, въведена в България с измененията на Закона за нормативните актове (ЗНА) в сила от 4 ноември 2016 година. Мониторингът е проведен от екип на Центъра за оценка на въздействието на законодателството и обхваща всички подлежащи на оценка на въздействието (ОВ) законопроекти, разработени в периода 01.11.2018 - 31.10.2019 г., независимо от това по волята на кой от двата субекта по Конституция с право на законодателна инициатива – Министерски съвет (МС) или отделен народен представител те са били разработени и предложени. Докладът е трети по ред и съдържа както данни и изводи за посочения период, така и тяхната съпоставка със заключенията, направени в доклада по повод втората годишна оценка на въздействието в България.

Макар изначално да бе ясно, че промяната в мисленето и действията на властимащите, в чиято компетентност влиза предлагането и приемането на закони ще е много трудна, бавна и непостоянна, три години по-късно съпротивата срещу добросъвестното и качествено приложение на института на оценката на въздействието в националния законодателен процес продължава да бъде ожесточена, особено що се отнася до законодателната инициатива на отделните народни представители.

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Наблюдаваните след 1 ноември 2018 г. до 31 октомври 2019 г. законопроекти, изготвени от МС са **69**, а подзаконовите нормативни актове, подлежащи на оценка на въздействието **202**. В **11** случая към законопроектите са изготвени цялостни предварителни оценки на въздействието. За сравнение, за периода 4 ноември 2017 - 31 октомври 2018 г. броят на законопроектите на МС е бил **73**, а на подзаконовите нормативни актове, подлежащи на оценка на въздействието **154**.

Оценката за общата тенденция в развитие на процеса по извършването на частични предварителни ОВ от страна на изпълнителната власт продължава да бъде положителна. Прогресът в сравнение с предходната година е осезаем. При дефинирането на проблемите и описанието на нулевия вариант се използват все повече обективни данни, определянето на заинтересованите страни е все по-конкретно, дори до степен, в която се посочва точният брой на съответната група заинтересовани страни. Безспорно за повишаването на качеството голяма роля играят формулярът за извършване на частична ОВ, който подпомага служителите в администрацията да преминат по-бързо, лесно и структурирано през алгоритъма от ключови аналитични стъпки на оценката, както и указанията, давани от дирекция „Модернизация на администрацията“.

Явлението „0+1=2”

Продължава да съществува необходимост от усъвършенстване при формулирането на вариантите на действие за разрешаване на идентифицираните проблеми, стоящи за разрешаване пред ОВ. Все още масово се разглеждат само два алтернативни варианта – базисният (нулев) вариант, в който не се предприема действие и регулаторният, в който се приемат изменения в дадения закон или подзаконен нормативен акт. Сериозен и често срещан проблем е едностранчивото разглеждане на вариантите – нулевият само от негативна страна, а регулаторният – само от позитивна¹, като бланкетно се твърди, че нулевият вариант не би имал никакви положителни въздействия, съответно регулаторният няма да доведе до никакви отрицателни въздействия.

Поначало ОВ няма за цел на всяка цена да препоръча вариант без негативни последици. Тя е аналитично упражнение, което изисква максимална обективност, така че да се идентифицират максимален брой вероятни потенциални въздействия от различни разглеждани варианти, които впоследствие да бъдат сравнени, за да бъде избран най-добрият от тях за справяне с проблема при едновременно постигане на поставените цели. Избирането на изкуствено създадени изцяло „положителни“ варианти, които реално не са адекватно оценени не помага никому, защото затруднява предварителното планиране от страна на държавата за неутрализиране на негативните последици.

Така, например ОВ към **Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за електронните съобщения** (сигнатура от НС 902-01-38/15.07.2019 г.) е внесена в НС с този порок въпреки указанията на АМС. Тази лоша практика е доведена до своеобразен връх в ОВ към **Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност** (сигнатура от НС 902-01-6/22.02.2019), където макар че формално фигурира нулев вариант, неговите въздействия изобщо не са изследвани, а регулаторният вариант е представен в изцяло позитивна светлина.

Феноменът „1, 0, 2 ... вместо 0, 1, 2 ...”

Феноменът, установен и през миналата година, да се negliжира нулевият вариант като представянето на вариантите започва с регулаторния вариант с цел неговото фаворизиране продължава и през настоящия мониторингов период. Пример за подобна методологически неиздържана оценка на въздействието представлява приложената към **ЗИД на Закона за концесиите** (сигнатура от НС 902-01-10/27.02.2019 г.). В качената за обществена консултация ОВ², в описанието на проблема просто са копирани мотивите към законопроекта, включително с предложенията за нови текстове и целите, които ще се постигнат с тях. Вариант 0 реално не е описан, а само озаглавен и са посочени няколко негативни въздействия.

В ОВ се твърди, че се постига намаляване на административната тежест, но не е обяснено по какъв начин и в какъв размер то ще бъде постигнато. Посочено е, че МСП са пряко засегнати. Няма описание на очакваните въздействия върху тях освен следното:

„Съгласно т. 63 от преамбюла на Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия,

¹ Вж. например ОВ към ЗИД на ДОПК, сигнатура от НС 902-01-62/14.11.2018; ОВ към ЗИД на ЗМСМА, сигнатура от НС 902-01-7/22.02.2020; ОВ към ЗИД на Закона за ветеринарномедицинската дейност, публикуван на www.strategy.bg на 04.12.2018 г. (все още не е входиран в НС); ОВ към ЗИД на Закон за авторското право и сродните му права, сигнатура от НС 902-01-9/26.02.2019.

² Публикувана на www.strategy.bg на 08.02.2019 г.

възможността даден кандидат да разчита на капацитета на други субекти може да се окаже решаваща, за да се осигури участието на малките и средни предприятия. В тази връзка са и изменителните разпоредби в чл. 63, ал. 3 от проекта.“

Впоследствие, законопроектът е внесен в НС с коригирана ОВ, в която проблемът е една идея по-добре дефиниран, и е дадено описание на нулевия вариант. Предвид факта, че становището на АМС не е качено нито на www.strategy.bg, нито на сайта на НС, обаче, не става ясно какви са били методологическите указания на дирекция „Модернизация на администрацията“ и в каква степен са съобразени.

„Изследването“ на икономическите негативни въздействия на нулевия вариант в ОВ на **ЗИД на Закона за българските лични документи** (сигнатура от НС 902-01-17/05.04.2019 г.) е стигнало до проникновения извод:

„Възможно е да има върху българските граждани, чужденците и юридическите лица.“

По отношение на регулаторния вариант е установено, че икономически положителни въздействия: „Може да се очакват.“

Предизвикателството „Цялостни предварителни оценки на въздействието“

Голямото предизвикателство пред държавната администрация и през изтеклия мониторингов период продължават да бъдат цялостните предварителни оценки на въздействието. Доколкото все още липсва официално одобрен единен формат на образец на цялостна ОВ, изготвените през периода цялостни оценки са сравнително разнородни и поради тази причина по-трудни за ориентиране, съпоставяне и разбиране, отколкото типизираните частични ОВ. За съжаление популярност набира лошата практика, подварианти на едно и също разрешение на идентифицираните проблеми, а именно - регулиране чрез законов нормативен акт да бъдат „маскирани“ като отделни варианти на действие, озаглавени примерно като „Приемане на ЗИД“ и „Приемане на изцяло нов закон“. Тя се среща в около 70% от цялостните предварителни оценки на въздействието³, изготвени от изпълнителната власт в разглеждания период, което говори за системно неразбиране на характера на различните варианти сред администрацията. Липсата все още на достатъчно опит и практика в тяхното изготвяне в България води до допускане на сериозни методологически грешки, които в някои случаи изцяло компрометират надеждността на изследванията, анализа, заключенията и препоръки.

Към **Проекта на Закон за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни актове за налагане на наказание лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода** например, на Портала за обществени консултации на МС (www.strategy.bg) е качено само резюмето на цялостната предварителна ОВ. След коментар на Центъра за оценка на въздействието на законодателството, че подобна практика е в нарушение на чл. 22, ал. 1 от Наредбата за обхвата и методологията на извършване на оценка на

³ Вж. така: ЦПОВ към Проект на Закон за преброяване на земеделските стопанства в Република България през 2020 г., сигнатура от НС 902-01-4/31.01.2019 г.; ЦПОВ към Проект на Закон за собствеността, поземлените отношения и опазването на земеделските земи, публикуван на www.strategy.bg на 17.12.2018 г.; ЦПОВ към Проект на Закон за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни актове за налагане на наказание лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, сигнатура от НС 902-01-12/11.03.2019 г.; ЦПОВ към Проект на Закона за водачите на моторни превозни средства, публикуван на www.strategy.bg на 24.01.2019 г.; ЦПОВ към Проект на за Закон Националния архивен фонд, публикуван на www.strategy.bg на 01.02.2019 г.; ЦПОВ към Проект на Закон за стратегическото планиране на Република България, публикуван на www.strategy.bg на 19.03.2019 г.; ЦПОВ към Проект на Проект на Закон за управление на агрохранителната верига, сигнатура от НС 002-01-10/03.02.2020 г.

въздействието, в справката за постъпилите коментари и становища е отразено: „*Приема се, доклада е публикуван на официалната страница на Министерството на правосъдието.*“ Подобен подход е твърде неприемлив, доколкото не следва да се допуска администрацията да извършва такова избирателно спазване на императивни правни норми. При положение, че законопроектът и материалите към него са публикувани и на Портала за обществени консултации и на страницата на съответното министерство, то комплектите с документи следва да са идентични като обем и съдържание и на двете места.

Ефектът „Каруцата пред коня”

Ефектът „Каруцата пред коня” при извършването на оценките на въздействието продължава да се наблюдава и през настоящия наблюдаван период. При него ОВ избързва да посочи варианта-фаворит, преди изследването на въздействията или формално разглежда три, които на практика са само два варианта на действие нулев и регулаторен като последният е с два подварианта. Когато регулаторният вариант е препоръчан, непосредствено след неговото описание и преди анализа на въздействията това означава, че оценяващите допускат съществена методологическа грешка, която опорочава оценката на въздействието като цяло защото самото изследване на въздействията е изцяло изкривено и непропорционално фокусирано върху варианта-фаворит.

По подобен начин, в цялостната предварителна ОВ към **Проекта на Закон за водачите на моторни превозни средства** още при дефинирането на проблема е определен „обхват на закона“, а непосредствено след описанието на вариантите е препоръчват вариант-фаворит, преди да са изследвани въздействията.

Първият раздел на цялостната предварителна ОВ към **Проекта на Закон за пътните превозни средства** е озаглавен „Описание на проблемите и въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт“ и още в него става ясно, че вариантът-фаворит е именно приемането на нов закон, дори в края на раздела подробно е определен предметът на новия закон. Друга „методологическа иновация“ на тази цялостна предварителна ОВ, за съжаление с отрицателен знак е фактът, че вариантите са сравнявани, не спрямо нулевия, не случайно наричан още базисен вариант, а спрямо варианта-фаворит.

Цялостната предварителна ОВ към **Проекта на закон за управление на агрохранителната верига** също препоръчва вариант преди разглеждането на въздействията, а при изследването на въздействията, добре е анализиран само вариантът-фаворит, при който са разглеждани различни проявления на икономическите, социалните и екологичните въздействия, но останалите два варианта са negliжирани.

От изброените дотук примери лесно може да се направи заключението, че единствената цел, с която е създадена самата ОВ е да оправдае вече взетото решение за регулиране чрез закон, вместо събирането на данни и доказателства и техен експертен анализ, чрез които вземащите решения да бъдат информирани кой би бил най-добрият вариант на действие⁴. Като цяло това е неправилен подход на структуриране на оценката на

⁴ Други подобни примери, засегнати от същия ефект са ОВ към ЗИД на Закона за дейностите по предоставяне на услуги, сигнатура от НС 902-01-18/08.04.2019 г.; ОВ към ЗИД на Закона за безопасното използване на ядрената енергия, публикуван на www.strategy.bg на 24.04.2019 г.; ОВ към ЗИД на Закона за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, сигнатура от НС 902-01-65/06.12.2019 г.; ОВ към ЗИД на Закона за публичното предлагане на ценни книжа, сигнатура от НС 902-01-63/29.11.2019 г.; ОВ към ЗИД на Закона за устройство на територията, публикуван на www.strategy.bg на 25.09.2019 г.; ОВ към ЗИД на Закона за регионалното развитие, сигнатура от НС 002-01-1/02.01.2020 г.

въздействието, който представлява пряко проявление на т.нар. „регулаторен инстинкт“, който в България е разпространен в най-крайно негативната си форма на „законодателен инстинкт“.

Подобен начин на извършване на ОВ изцяло я обезсмисля и я превръща в още един документ, съдържащ мотиви към проекта на нормативен акт. Оценката трябва да обследва проблема и да търси неговото разрешение, включително чрез получаване на позицията на заинтересованите страни непредубедено и безпристрастно, а не да фаворизира варианта на регулаторна намеса чрез закон още в самото си начало. Това я прави изначално предубедена и субективно обременена и я лишава от нейното водещо предназначение на безпристрастно, обективно обосновано, експертно становище относно най-доброто от гледна точка на обществения интерес, разрешаване на проблема, извлечено на база доказателства и вариантен анализ.

Добрите примери

Като добър пример, от гледна точка на разработване на вариантите, може да бъде посочена ЦПОВ към **Проекта на Закон за стратегическото планиране на Република България**, където разгледаните варианти са: Вариант 0 – Без Действие; Вариант 1 – Ненормативна намеса и Вариант 2 – Законодателна намеса. За съжаление, обаче, изследването на въздействията е твърде схематично и липсват количествени данни.

Обществените консултации

Нерядко публичните институции и държавната администрация усещат дефицит на доверие в тях и тяхната работа от страна на гражданите и обществото. Разработването на политики и мерки по регулиране като кабинетни продукти, в затворен формат от експерти и дори с по-широко представителство, например в т.нар. работни групи, крие рискове от неустойчивост на решенията по регулиране, неприемането им от техните адресати, което означава неизпълнение и неприлагане и има за резултат неефективност на правоприлагането. Обществените консултации са иманентна част от процеса по оценка на въздействието. Тяхното предназначение е да създават по-голяма прозрачност в областта на публичните политика и решенията по регулиране, а това е важен принцип на доброто управление. То помага да се гарантира, че правителството и органите в публичния сектор действат при по-голяма яснота и откритост, а обществените политики водят до по-добри резултати на по-ниска цена чрез активно участие и принос на заинтересованите страни. Участието на гражданите означава предоставянето на възможности те пълноценно да могат да допринасят при тяхното формулиране, както и да влияят върху целия процес на вземане на решения.

За периода 01.11.2018 - 31.10.2019 г. във връзка с предложенията на МС за **изменение или приемане на изцяло нови законови нормативни актове** са проведени **69** обществени консултации, от които **12** са били обявени при съкратени срокове, т.е. над **17%** от консултациите са проведени в хипотезата на "изключителни случаи" по смисъла на ЗНА. За сравнение, за периода 01.01.2018-31.10.2017 г. съотношението е било 16%. Въпреки увеличението, резултатът продължава да бъде приемлив. Следва да бъде изрично отбелязано, че тази статистика не включва по-многобройната категория на **проекти за изменение или приемане на изцяло нови подзаконови нормативни актове**, където съотношението най-вероятно не би било толкова благоприятно.

Наложително е, обаче да се посочи за пореден път, че под "изключителни случаи" по смисъла на чл. 26, ал. 2 предл. 2 от ЗНА следва да се разбират най-вече форсмажорни

обстоятелства като природни бедствия, аварии, война, терористичен акт и други подобни. Не би следвало като изключителни случаи да се квалифицират субективни възприятия, обществени нагласи и дори по-обхватни обществени мнения или вълни. Още по-малко индивидуални доводи на един съставител или на неговото ведомство например за необходимост от спешни нормативни промени следва да се възприемат като достатъчно обективно обосновани за съкращаване на срока на консултациите. Учебнически пример за изключителен случай представлява пандемията, свързана с разпространението на заболяването COVID-19 и обявяването във връзка с нея на извънредно положение в България.

Продължава идентифицираната още в периода 04.11.2016 - 31.10.2017 г. лоша практика на съкращаване на срока на обществените консултации поради недобра организация и координация между държавните институции. За това говорят обосновки като следните:

„С оглед на обстоятелството, че липсата на изрична уредба относно разглеждането на заявленията за обявяване на декларациите по чл. 38, ал. 9, т. 2 от ЗСч създава непреодолими трудности в организацията и ефективността в работата на ТРРЮЛНЦ към момента, и според посочените по-горе очаквания за подаване на значителен брой нови такива заявления в срок до 31 март 2019 г. вероятно ще настъпят още по-сериозни трудности и пречки за нормалното функциониране на бизнеса, поради което е налице спешна необходимост от приемане на проектозакона. Предложеното изменение в чл. 19, ал. 3 от ЗТРРЮЛНЦ има преки правни последици единствено по отношение на организацията на дейността на ТРРЮЛНЦ и задълженията на длъжностните лица по вписванията, поради което не е от естество да засегне неблагоприятно други правни субекти и правни отношения. Изложените обстоятелства съставляват изключителен случай, който съгласно чл. 26, ал. 4, изречение второ от Закона за нормативните актове обосновава необходимостта от определяне на по-кратък срок за предложения и становища по проектите на ЗИ ЗТРРЮЛНЦ, мотивите и предварителната оценка на въздействието, а именно - 14 дни от публикуването им за обществени консултации.“ (ЗИД на Закона за търговския регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел, сигнатура от НС 902-01-15).

„Срокът за обществено обсъждане е съобразен с характера на предвижданите промени, с необходимостта от приемане на законови промени при спазване на сроковете, заложен в РМС № 704/2018 г. По този начин ще се ускори процеса на промяна на модела на административно обслужване и ще се постигне по-бърз напредък при освобождаване на физическите и юридическите лица от излишната административна тежест. Предвид по-дългата процедура за изготвяне и приемане на законопроектите, е необходимо съкращаване на срока за обществено обсъждане. Това няма да се отрази неблагоприятно върху заинтересованите лица.“ (ЗИД на Закона за българските лични документи, сигнатура от НС 902-01-17).

„Намаленият срок на обществените консултации е необходим, тъй като Регламент (ЕС) 2018/302 е в сила и се прилага от 3 декември 2018 г. В кратки срокове, България трябва да приеме необходимите нормативни изменения за да осигури прилагането на регламента, както и да уведоми Европейската комисия, за органите по

прилагане на регламента и размера на предвидените санкции.“ (ЗИД на Закона за Закона за дейностите по предоставяне на услуги., сигнатура от НС 902-01-18).

„Решението за определяне на по-кратък срок за обществено обсъждане на проекта е взето в съответствие с изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение второ, от Закона за нормативните актове, предвид спешната необходимост да се гарантира независимостта на органа за разследване на железопътни произшествия и инциденти спрямо оператора на инфраструктурата и за изпълнение на задълженията на Република България по чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 29 април 2004 г. относно безопасността на железопътния транспорт в Общността и за изменение на Директива 95/18/ЕО относно лицензирането на железопътните предприятия и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ, L 264, от 30.4.2014, стр. 44), както и с оглед избягване на неблагоприятните последици за Република България по Дело С-33/19, Европейската комисия срещу Република България.“ (ЗИ на на Закона за железопътния транспорт, сигнатура от НС 902-01-33)

„Основната причина е свързана със срока за транспониране на Директива 2018/410 – месец октомври 2019 г.“ (ЗИД на Закона за ограничаване изменението на климата., сигнатура от НС 902-01-69)

В рамките на обществената консултация на проекта на **ЗИД на Закона за електронното управление**⁵, Центърът за оценка на въздействието на законодателството коментира, че съкратеният срок не е обоснован никъде в поставените на обществена консултация документи и поради тази причина следва да се проведе в стандартния 30-дневен срок. Вследствие на това, мотивите на ЗИД са обновени и допълнени със следния текст:

„Съгласно чл. 26, ал. 3 и 4 от Закона за нормативните актове, проектът на ЗИД на ЗЕУ, заедно с мотивите, частичната предварителна оценка на въздействие и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерския съвет са публикувани на интернет страницата на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията и на Портала за обществени консултации със срок до 14 февруари. Прилагането на тази разпоредба, определяща по-кратък срок, произтича от образуваната срещу Република България процедура за нарушение № 2018/0305 по описа на Европейската комисия, тъй като сроковете за транспониране на Директива (ЕС) № 2016/2102 на Европейския парламент и на Съвета относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от общественния сектор са изтекли.“

В справката, отразяваща получените приноси е отбелязано, че коментарът на Центъра за оценка на въздействието на законодателството се приема, което не е съвсем коректно, доколкото в него се настоява за провеждане на консултацията в 30-дневен срок. По никакъв начин не е обяснено как и къде е отразен коментарът. Във варианта на мотивите, внесени в НС, обяснението за причините, налагащи съкратената ОК не фигурира.

⁵ Сигнатура от НС 902-01-41/05.08.2019 г.

По повод ОК на **проект на ЗИД на Закона за концесиите**, Центърът за оценка на въздействието на законодателството е направил коментар, отбелязвайки, че съгласно изискванията на ЗНА срокът на обществената консултация по проекта на нормативен акт следва да е не по-кратък 30 дни, освен в изключителни случаи и при изрично посочване на причините. В мотивите на закона е казано единствено, че:

„Срокът за обществено обсъждане на предложението законопроект, в съответствие с чл. 26, ал. 4, изречение второ от Закона за нормативните актове, е определен на 14 дни.“

Нито там обаче, нито в ОВ са посочени причините, обосноваващи изключителен случай и налагащи прилагането на съкращения 14-дневен срок. Поради това обществената консултация във връзка с конкретния ЗИД на Закона за концесиите следва да се проведе в пълния 30-дневен срок, защото в противен случай не би отговаряла на изискванията на ЗНА.

От справката става ясно, че коментарът не е приет, защото:

„В доклада на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията са посочени причините за съкращаване на срока за обществено обсъждане. Наред с горното, сред основите причини за промени е необходимостта от осигуряване на прилагането на директивата. Предлаганите със законопроекта изменения и допълнения не водят до съществени промени в режима на концесиите, в голямата си част касаят прецизиране на съществуващи текстове, с цел да се подобри правоприлагането и да се избегне противоречиво тълкуване.“

Докладът на министъра не е качен за обществена консултация. Освен това, ЗНА никъде не прави разлика между „съществени“ и „несъществени“ промени, при определянето на режима на обществени консултации.

В приложената частична оценка на въздействието към **проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари**⁶ е посочено, че проектът на Решение на Министерския съвет за одобряване на ЗИД на ЗМИП ще бъде публикуван в началото на месец юни 2019 г. за обществени консултации за срок от 14 дни на интернет страницата на ДАНС, както и на Портала за обществени консултации на Министерски съвет. Аргументите на вносителя за прилагането на по-краткия срок са следните:

„Определянето на срока за обществено обсъждане се обуславя и от неголемия брой на предлаганите промени, факта, че голяма част от същите се отнасят до въвеждане на национални координационни механизми за събиране на и предоставяне на определените в Директивата категории информация, което не се очаква да доведе до допълнителен финансов разход или разход на административен ресурс, както и на факта, че не се очаква увеличаване на административната тежест за субектите, които са задължени по сега действащия ЗМИП, а въвеждането на новите категории задължени субекти е изпълнение на императивно изискване на Директивата и не подлежи на преценка от страна на държавата.“

Обясненията на съставителите на ОВ по никакъв начин не сочат на "изключителност" на случая. Изложените аргументи говорят за прилагане на съкращения срок „по целесъобразност“, на база субективната преценка на съставителя за характера на промените. Съставителят се е позовал на несъществуващи в закона основания за намаляване на срока и по този начин грубо ограничава правото на заинтересованите страни да се запознаят и изразят становище по законопроекта в разумен, достатъчно дълъг срок. В противоречие с написаното в ОВ от самия съставител, срокът на обществената консултация е определен от 06.06.2019 до 19.06.2019 г., т.е. 13 дни. Не само, че не е спазен общият задължителен 30-

⁶ Сигнатура от НС 902-01-35/03.07.2019 г.

дневен срок, но не е спазен и задължителният минимален срок от 14 дни за провеждане на обществената консултация.

По повод коментар на Центъра за оценка на въздействието на законодателството в този смисъл, е получен отговор, че по отношение на калкулирането на 14-дневния срок, допуснатата техническа грешка при публикуването е отстранена и е определен срок до 20.06.2019 г.

По отношение на обосноваването на определяне на срок, по-къс от 30-дневния стандартен срок е уточнено следното:

„Проектът бе предмет на обществено обсъждане в рамките на 14 дни, като бяха отчетени получените становища и предложения. Този срок се наложи от необходимостта от изпълнение на Плана за действие, приет с Решение № 611 на МС от август 2018 г., както и от необходимостта от изпълнение на ангажиментите, които е поела българската страна в писмото за намерения от 29.06.2019 г., изпратено до председателя на Еврогрупата, председателя на Европейската централна банка, министрите на държавите членки от еврозоната, министъра на финансите и управителя на централната банка на Дания и заместник-председателя на Европейската комисия. Присъединяването на Република България към Валутния механизъм II е изключително важен приоритет за дългосрочното икономическо развитие на страната и за нейната по-задълбочена интеграция в рамките на Икономическия и паричен съюз на ЕС. Без изпълнение в срок на посочените ангажименти постигането на тази изключително важна цел може да бъде подложено на риск. Целта на законопроекта е единствено да се въведат изискванията на Директива (ЕС) 2018/843, която е задължителна за държавите членки на ЕС и която е публикувана в Официалния вестник на ЕС на 19.06.2018 г.

В един случай, за обществена консултация е публикуван грешен ЗИД - вместо **ЗИД на Закона за публичното предлагане на ценни книжа**⁷ е качен **ЗИД на Закона за нотариусите и нотариалната дейност**.

Най-впечатляващият пример не просто за лоша практика, а за пълно незачитане на разпоредбите на ЗНА по отношение на ОБ и обществените консултации е **проекта на ЗИД на ЗСВ с вносител Министерството на правосъдието**.

В своето начало ОБ „разглежда“ ненормативен вариант за справяне с идентифицираните проблеми като описанието на варианта се изчерпва със заключението, че:

„Не е възможно предприемането само на организационни и други мерки. Необходимо е уреждането на проблема с нормативен акт.“

За обществена консултация е обявен 14-дневен срок, който е обоснован по следния начин:

„... с оглед широкия формат на работната група, обсъдила промените в ЗСВ, както и проведеното обсъждане в Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, чрез което е осигурено спазването за публичност, прозрачност и широка дискусия с всички заинтересовани страни, в това число професионални и граждански организации“.

⁷ Сигнатура от НС 902-01-63/29.11.2019 г.

Видно е, че вносителят дори не се опитва да обоснове „извънреден случай“, а приема, че обществената консултация следва да бъде проведена в 14-дневен срок защото предварителните обсъждания, по негова преценка, са били достатъчни.

Обществената консултация на www.strategy.bg е обявена за периода 9-24 септември 2019 г.⁸ като са получени общо 7 коментара - първият на 13 септември 2019 г., останалите 6 на 22 септември 2019 г.

Сигнатурата на ЗИД на ЗСВ сочи, че той е бил внесен в НС още на 20 септември 2019 г., т.е. 4 дни преди края на и без това кратката обществена консултация. В справката, приложена към законопроекта, не е отразено нито едно от получените 7 становища от Портала за обществени консултации⁹.

ЗИД на ЗСВ е приет на 23 януари 2020 г., което означава, че в продължение на четири месеца, на никого в НС не му е направило впечатление, че ЗИД-ът е в нарушение на ЗНА и институтът на обществените консултации е бил грубо погазен. От друга страна, това вероятно е „нормалното“ развитие на ситуацията, предвид факта, че въпреки очевидните ползи от провеждането на широки обществени консултации, повече от 3 години след влизане в сила на промените в ЗНА на 04.11.2016 г., Народното събрание продължава да не изпълнява задължението си за извършване на обществени консултации по законопроектите, с вносители отделни депутати.

Справките за съответствие на законопроектите с Европейската конвенция за правата на човека и практиката на Европейския съд по правата на човека

Продължава идентифицираната в предходния доклад практика справки за съответствие на законопроектите с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека да не се публикуват на Портала за обществени консултации, а да стават публично достъпни едва след постъпването на законопроекта в Народното събрание. През разглеждания период е отчетено увеличаване на броя справки, които дават предложения за изменения на законопроектите, с оглед избягване на противоречия с ЕКЗПЧОС и практиката на ЕСПЧ. Съгласно чл. 28, ал. 3 от ЗНА, в сила от 04.11.2016 г., проектът на закон или кодекс, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, задължително се придружава и от справка за съответствие с ЕКЗПЧОС и практиката на ЕСПЧ, която се изготвя от Министерството на правосъдието.

⁸ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=4644>.

⁹ <https://parliament.bg/bills/44/902-01-49.pdf>.

44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

В рамките на 44-то Народно събрание, наблюдаваните след 1 ноември 2018 година до 31 октомври 2019 г. законопроекти, внесени от народни представители са общо **97**. За сравнение, за периода 4 ноември 2016 - 31 октомври 2017 г. броят на депутатските законопроекти е бил **99**, а за периода 1 ноември 2017 – 31 октомври 2018 г. – **101**¹⁰. Тоест, броят на депутатските законопроекти за последните 3 години остава стабилен, което идва да покаже, че оценката на въздействието продължава да не постига някои от основните си предназначение, каквото е например намаляването на „законодателната инфлация“ и използването на създаването на законови норми като последна възможност за разрешаване на идентифицирани проблеми.

В съвременната правно-социологическа и политическа наука господства, почти като постулат, виждането че Министерският съвет има доминираща роля в законотворческия процес днес у нас, защото е най-честият вносител на законопроекти. Това се дължи на факта, че парламентарното управление означава освен всичко останало и политическа отговорност на правителството пред Парламента¹¹. Правото на законодателна инициатива на МС се възприема като форма на законово обезпечаване на дейността на правителството и на политиката (politics) и политиките (policies), които то осъществява.

Друга група аргументи в тази насока са, че основно правомощие на Министерския съвет е да изпълнява решенията на Народното събрание, включително законодателните. По този начин, когато МС предлага законопроекти, то облича политическите решения на получила мнозинство политическа сила в законови решения, които след това изпълнява и администрира, като постига реализация на своите предизборни обещания. Поради това правителството по най-пряк и непосредствен начин от всички други държавни органи може да установи актуалните потребности в обществото или да предусети необходимостта от регулативна намеса, включително чрез законодателни мерки в определена област от обществения живот, в дадена сфера на човешката дейност, в организирането на едни или други обществени отношения¹².

Следващата група аргументи в същата посока е свързана с разбирането, че отделният народен представител трудно би могъл да разработи сам законопроект. Такъв не би могло да бъде разработен и от група народни представители, защото законотворчеството е високоинтелектуална дейност, която съчетава сложен когнитивен, психологически и ценностен процес по опознаване на обективната действителност и селекция на онези обществени отношения, които предвид техните специфични характеристики, следва да бъдат въведени в предмета на правно регулиране. Тя изисква наличието на комплексна експертиза, включваща широк и богат спектър от знания и умения, „специална квалификация и опит, много усилия и задълбочени познания в различни области на обществения живот”¹³, които едно лице или ограничен кръг от лица обективно не биха могли да притежават.

Теоретичните виждания за това, че няма нищо по-нормално МС да е основен вносител на законопроекти не почиват на реални данни и доказателства. Те по-скоро имат характера на ключови предположения, чиито изходни позиции не отговарят на обективната действителност. Те са базирани преди всичко на принципните тенденции, които

¹⁰ Данните са от сайта на НС и включват и обединените законопроекти.

¹¹ Вж. в този смисъл **Колев, Т.**, Теория на правото С., Сиела, 2015 г., с. 420.

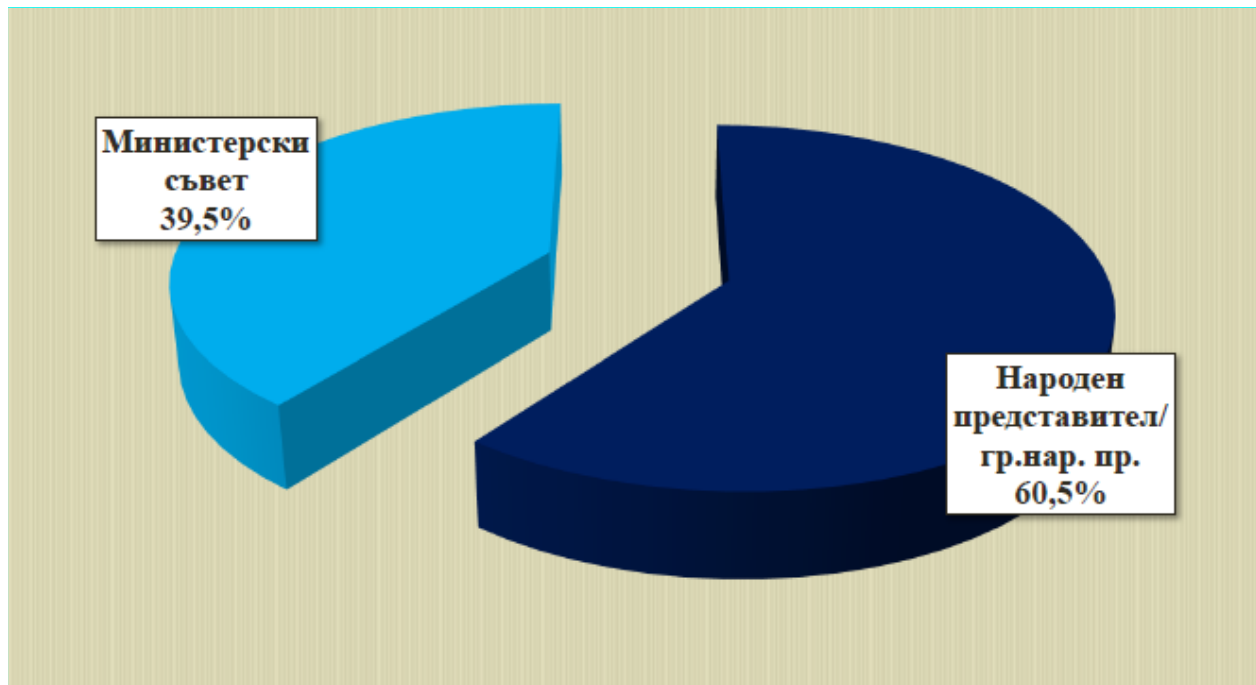
¹² Вж. в този смисъл **Стойчев, С.**, Конституционно право. Пето допълнено издание С., Сиела, 2002 г., с. 416.

¹³ Пак там.

съществуват изобщо в съвременните републики с парламентарно управление, които оказва се, не са докрай валидни за България.

В действителност, обаче, съотношението на внесени в НС законопроекти от МС и от отделни народни представители е доста по-различно и това освен от наблюденията на Центъра за оценка на въздействието на законодателството се потвърждава и от официалните данни, представени в Изследването на законодателната дейност на 44-то Народно събрание, проведено от Националния център за парламентарни изследвания.

Вносители на законопроектите общо за 8-те сесии на 44-то Народно събрание



Източник: ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ сравнителни данни, обхващащи законопроекти, внесени през осемте парламентарни сесии 19 април 2017 г. – 17 декември 2019 г., Национален център за парламентарни изследвания.

Съотношението между дела на законопроектите, внесени от народни представители и от МС, респективно съотношението между дела на превърналите се в закони проекти с автор всеки от тези два субекта с право на законодателна инициатива до голяма степен са показателни за това доколко действащият законодателен процес е защитен от субективни влияния, изразяващи интереси, различни от обществения и доколко в него са съдържат способности или механизми, гарантиращи обективност при вземането на законодателни решения. Горните данни представят и сблъсък между интереси и борбата между субективизма и обективността, които се осъществяват в днешния български законодателен процес¹⁴.

¹⁴ Вж. така Димов, Т., Оценка на въздействието на регулирането, С., Сиела, 2017.

Явлението „Copy-Paste”

Идентифицираното в предишните доклад негативно явление на **copy-paste** на мотивите във текста на ОВ се е превърнало в норма, като това е често срещан подход особено за „запълване“ на първата графа на оценката „основание за инициативата“. То се наблюдава в почти 22% от случаите (за сравнение, в периода 01.11.2017-31.10.2018 делът е бил около 15%).

Друга популярна практика е в тази графа да се представя кратко резюме на съдържанието на законопроекта. Като особено „оригинални“ формулировки за основание за инициативата могат да бъдат посочени:

„Законодателната инициатива произхожда от необходимостта за прецизиране на определени разпоредби, тъй като в резултат на едногодишната работа на Комисията за противодействие на корупцията за отнемането на незаконно придобитото имущество (Комисията) след влизането в сила на Закона противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) са констатирани определени несъвършенства, които се налага да бъдат преодоленни.“ (ЗИД на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, сигнатура 854-01-90).

„Пропуск в законодателството.“ (Закон за допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица, сигнатура 854-01-88).

„Законодателната инициатива е продиктувана от необходимостта от промени в правната уредба, свързани с подобряване на правната рамка, като се създаде по-ефективен процес на организация и провеждане на избори“ (ЗИД на Изборния кодекс, сигнатура 854-01-84).

Интересното в последния случай е, че в мотивите са посочени доста количествени данни и конкретна информация, но вносителят е преценил, че ОВ, чиято цел е да даде обективна картина на проблема и начините за неговото решаване, може да бъде negliжирана с максимално общи и абстрактни формулировки.

Може да бъде направен изводът, че като правило законопроектите, внесени от народни представители в НС не съдържат същинска обосновка относно необходимостта от предлагания законопроект и проблема, който той разрешава. Така, изведеният на първо място в ЗНА принцип на необходимостта от изработването на нормативен акт (чл. 26, ал. 1 ЗНА) за поредна година не просто се заобикаля, а директно се погизва от народните представители.

Парадоксът „Заинтересовани страни са всички...”

И през настоящия мониториран период продължава да се наблюдава посоченото и в предходните доклад логическо противоречие. В опита си да бъдат максимално общи и неконкретни от една страна, а да придадат максимална „значимост“ и „тежест“ на предлаганите от тях проекти на нормативни актове, от друга, народните представители, описвайки адресатите и ползвателите на регулирането, което предлагат използват фрази като „обществото като цяло“, „всички български граждани“ и близки по смисъл до тях.

Определяне на заинтересованите страни	Законопроект
„всички български граждани“	ЗИД на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (сигнатура 854-01-87); ЗИД на Закона за социално подпомагане (сигнатура 954-01-13); ЗИД на Избирателния кодекс (сигнатура 954-01-14); ЗИД на Закона за административните нарушения и наказания (сигнатура 954-01-42); Закон за изменение на Наказателния кодекс (сигнатура 954-01-51); ЗИД на Закона за семейни помощи за деца (сигнатура 954-01-56); ЗИД на Наказателно-процесуалния кодекс (сигнатура 954-01-63); ЗИД на Закона за чистотата на атмосферния въздух (сигнатура 954-01-66); ЗИД на Закона за съсловните организации на медицинските сестри (сигнатура 954-01-75).
„българските граждани и обществото ни като цяло“; “българското общество, гражданите на Република България, като цяло“; “цялото българско общество“	ЗИД на Наказателния кодекс (сигнатура 954-01-1), ЗИД на Закона за социално подпомагане (сигнатура 954-01-2); ЗИД на Закона за социално подпомагане (сигнатура 954-01-15); Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (сигнатура 954-01-60).
„близо милион български граждани“; “голям брой български граждани“; „голяма част от българските граждани“	ЗИД на Закона за гражданската регистрация (сигнатура 954-01-21); ЗИД на Закона за отговорността на държавата и общините (сигнатура 954-01-26); ЗИД на Закона за гражданската регистрация (сигнатура 954-01-28); ЗИД на Закона за защита от шума в околната среда (сигнатура 954-01-69).

Своеобразни „върхове“ на обобщението постига **ЗИД на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество**, сигнатура 854-01-90, според чиято оценка:

“Заинтересовани страни в настоящия законопроект са всички български граждани, доколкото попадат в приложното поле на законопроекта.“

Всъщност, подобни формулировки директно водят до извода, че от предлаганите законови промени могат да се очакват значителни въздействия, което според изискванията на ЗНА автоматично означава, че следва да бъде извършена цялостна предварителна ОВ. Това не само, че не се случва, но и на този етап – повече от 3 години след влизане в сила на промените в ЗНА, Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание все още не прави разлика между частична и цялостна предварителна оценка на въздействието и не съдържа отделни методологически указания за тяхното извършване.

В малкото хипотези, при които заинтересованите страни от едно проектопредложение са относително конкретно и правилно определени по групи, в масовия случай липсват данни за техния брой.

Феноменът „по шаблон”

Продължава забелязаната и в предишните доклади модификация на похватите „преписване” и „конвейер” от предходния мониторингов период във феномена „по шаблон”. В общия случай, се представят абсолютно немотивирани изводи, облечени в шаблонни формулировки, заявяващи как предложението не би водило до разходи за бюджета, но за сметка на това би довело до ползи (неуточнено какви) за обществото. В много случаи от написаното в ОВ става ясно, че под „разходи и ползи“ се разбира „разходи и ползи за държавния бюджет“, което е изключително тясно и ограничено тълкуване, което дори добросъвестно изпълнено, би дало само частична (и поради това некоректна) представа за очакваните въздействия. За използването на количествени данни или дори за бегло посочване на методологията, по която се е стигнато до въпросните направени заключения и дума не може да става.

Така, например ОВ към **Закон за изменение на Закона за местните данъци и такси** (сигнатура 854-01-89) абсолютно немотивирано твърди, че:

„приемането на предложените промени в Закона за местните данъци и такси няма да доведе до допълнителни разходи за държавата и общините, а напротив, ще доведат до увеличаване на приходите в общинските бюджети...”

ОВ към **ЗИД на Закона за движението по пътищата** (сигнатура 854-01-83) започва обещаващо с думите:

„Промените ще доведат до генериране на допълнителни приходи в държавния бюджет, чрез постъпленията от заплащаните пътни такси за ползване на пътната мрежа на база време и на база изминато разстояние, компенсаторните такси и наложените глоби и имуществени санкции. Същевременно, тези промени ще доведат до допълнителни разходи за държавния бюджет, свързани със създаването на нови и развитието на съществуващите процедури за контрол, гарантирането на обмена на информация между контролните органи и въвеждането на мерки, които да гарантират, че евентуалните нарушители ще понесат съответната отговорност.”

Проблемът тук е, че с това се изчерпва целият анализ на разходите и ползите. Друг основен проблем е, че методологията на ОВ съгласно Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не предвижда разглеждането на „нулев“ вариант, което означава, че дори вносителят да беше изчислил евентуалните постъпления и евентуалните разходи за държавния бюджет, той не би имал с какво да ги сравни, тъй като никъде в изискванията към оценката на въздействието не е предвидено разглеждането на базисен вариант „без промяна.“

В ОВ на **ЗИД на Закона за вероизповеданията** (сигнатура 954-01-4) е посочено, че:

“С промените, които се предвиждат със законопроекта за изменение и допълнение на Закона за вероизповеданията, се цели постигането на по-ясна законова регламентация на действащи законови разпоредби относно процеса по определяне, предоставяне, разходване и отчитане на държавната субсидия за регистрираните вероизповедания в страната.”

Липсата на всякаква конкретика е още по-впечатляваща, като се има предвид, законопроектът предлага данъчна амнистия за неплатените към 31.12.2018 г. задължения на вероизповеданията. В обществото той стана известен като законопроектът, с който се опрощават над 8 млн. лв. задължения на Българското мюфтийство. Вследствие на острата обществена реакция, между двете четения на промените в Закона за вероизповеданията бе

внесено изменение, според което дълговете на вероизповеданията, натрупани до 31 декември 2018 г., няма да бъдат опрощавани, а разсрочвани.

В основанията за законодателната инициатива, посочени в ОВ на **ЗИД на Закона за банковата несъстоятелност** (сигнатура 954-01-9) от една страна се твърди, че: *„със законопроекта се предлага намаляване на разходите при водените съдебни производства“*, а от друга анализът на разходите и ползите е ограничен до следния извод: *„Приемането на законопроекта не е свързано с допълнителни финансови средства.“*

Според анализа на разходите и ползите в ОВ на **ЗИД на Закона за пътищата** (сигнатура 954-01-46):

„Промените, касаещи модела на търговското опериране на тол системата ще доведе до намаляване на разходите, които Агенцията (Агенция „Пътна инфраструктура“ – бел.авт.) следваше да извършва за закупуване на бордови устройства, както и за придобиване на специализиран софтуер за обработка на данни от географското позициониране на пътни превозни средства, които дейности се прехвърлят на частните оператори, които на свой търговски риск ще извършват тази дейност и ще генерират приходи и от предоставянето на тези услуги.

Сред ползите от тези промени следва да се спомене пренасянето на риска от несъбираемост на публичните вземания върху търговските оператори, доколкото при предлаганите промени в модела на търговско опериране, ще се гарантира събираемостта на публичните вземания посредством доставчиците на услуги за електронно събиране на пътни такси, които на свой риск ще ги заплащат на Агенцията от името и за сметка на своите клиенти.“

Освен традиционната липса на количествени данни и обяснения методологически характер, как се е достигнало до тези изводи, тук ясно се вижда друга опасна тенденция. Разходите с неясен размер и рисковете свързани с тях са прехвърлени от държавата към частните оператори и това е представено (макар и не особено умело) като безспорна „полза“ без обаче да е посочено за кого. Необсъдени остават изключително важни въпроси като например: приблизителния брой на търговските оператори, средната финансова тежест, която всеки от тях ще понесе вследствие на промените, потенциалния брой търговски оператори, които ще напуснат бизнеса, поради невъзможност да се справят с финансовата тежест, въздействията върху потребителите и т.н. Не на последно място, принципен проблем на този подход е, че по този начин много отчетливо може да се стигне до порочното разбиране, че законодателството се създава не да защитата обществен интерес, а правните разрешения да са преди всичко в полза на държавата и то за сметка на гражданите и техните организации, което би следвало да е абсурдно и недопустимо в демократична държава през 21 век.

ОВ на **ЗИД на КСО** (сигнатура 954-01-55) на първо място прави впечатление с това, че съдържа по-малко обективни данни, отколкото мотивите към законопроекта. Освен това в нея е посочено, че с промените се предвижда:

„увеличение на бюджета за изплащане на обезщетенията за временна неработоспособност за първите три дни. Увеличението на разходите ще бъде отразено в закона за държавния бюджет за 2020 г., тъй като промяната е заложена да влезе в сила от 01.01.2020.“

Така нареченият „анализ“ отчита увеличение, но не стига дотам, че да изчисли приблизителния му размер, а прехвърля тази задача към бъдещия закон за държавния бюджет, като по този начин нито вносителят, нито депутатите, гласуващи законопроекта, а още по-малко българските граждани са информирани за бъдещите ефекти от неговото приемане. Същият подход се наблюдава и при **ЗИД на Закона за семейни помощи за деца** (сигнатура 954-01-56).

Според ОВ на **ЗИД на Закона за лова и опазване на дивеча** (сигнатура 954-01-59):

„Законопроектът е бюджетно неутрален. Цел на законопроекта да се ограничат икономическите загуби, свързани с АЧС (африканската чума по свинете – бел. авт.)“

Извън граматическите грешки, това е поредният пример, в който анализът на разходите и ползите към депутатски законопроект, вместо да дава отговори и да предоставя информация, създава допълнителни въпроси: Кои икономически загуби, свързани с АЧС, причинени на кои субекти? В какъв размер са икономическите загуби, свързани с АЧС? Какво би се случило, ако те не бъдат ограничени? По какъв начин ще бъдат ограничавани? Какви са очакваните ефекти от ограниченията?

Изцяло нови закони

От внесените за разглеждания период от законопроекти от народни представители, 3 са предложенията за изцяло нови закони. 3 години след регулаторната реформа, в пряко противоречие с разпоредбите на Закона за нормативните актове, Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание продължава да говори за „предварителна оценка на въздействието“ без да я разграничава на „частична“ и „цялостна“. Приложената методология за извършване на оценка на въздействието към правилника е една. Съответно, дори в случаите, когато според ЗНА е необходимо извършването на по-задълбочено изследване и оценяване на въздействията на планираната интервенция, народните представители попълват все същата таблица по все същия повърхностен начин.

Законопроектът за трюфелите (сигнатура 954-01-31) има оценка на въздействието по-кратка от една страница, в която липсва всякаква конкретика и доказателства.

ОВ на **Законопроект за защита на правата и интересите на възрастните хора** (сигнатура 954-01-62) представлява добър опит за оценка и е видно, че вносителите са се постарали да подхождат добросъвестно. Гореописаните ограничения на методологията по Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, обаче не позволяват извършването на анализ с адекватно на предлагането на изцяло нов закон ниво на задълбоченост.

ОВ на **Законопроект за възрастните хора** (сигнатура 954-01-73) е схематична и съдържа по-малко данни и е по-малко информативна отколкото мотивите към законопроекта.

Добрите примери

Обективно погледнато, добри, качествени и реални (истински от гледна точка на европейските методологически стандарти) оценки на въздействието за разглеждания период в НС не са изготвени. Посочените по-долу примери са избрани като сравнително по-добри ОВ, където се вижда, че вносителите са положили някакво усилие и старание. С тази

уговорка, примери за добри ОВ към законопроекти, внесени от народни представители в 44-то НС в рамките на наблюдавания период са:

ОВ на **ЗИД на Закона за водите** (сигнатура 954-01-3), при който основанийето за инициативата е добре структурирано и не е „преписано“ от мотивите. Заинтересованите страни са само посочени, без количествени данни. В анализа на разходите и ползите са представени конкретни парични стойности, но за съжаление не е обяснено по какъв начин е достигнато до тези числа.

ОВ на **ЗИД на Закона за здравето** (сигнатура 954-01-5) има някакви наченки на вариантност, доколкото при описанието на основанийето за законодателната инициатива е изрично написано, че проблемите не могат да бъдат разрешени чрез *„промяна на организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности.“*

ОВ на **ЗИД на ЗМИП** (сигнатура 954-01-30) има много добре разработен раздел, посветен на заинтересованите страни.

В анализа на разходите и ползите в ОВ на **ЗИД на ЗДДС** (сигнатура 954-01-37) са използвани конкретни стойности, но като цяло аналитичната част е твърде лаконична и не става ясен методът, по който е достигнато до тези стойности.

ОВ на **ЗИД на ЗДФЛ** (сигнатура 954-01-41) представлява добър пример за сравнително добре издържана във всичките си раздели депутатска ОВ, която борави с данни и обективни факти. Разбира се, отново стои проблемът с липсата на добро посочване на източниците на данните и методите, с които са анализирани.

В ОВ на **ЗИД на Закона за народните читалища** (сигнатура 954-01-54) е посочен точният брой на заинтересованите страни.

Макар в ОВ на **ЗИД на Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки** (сигнатура 954-01-68) да има по-малко количествени данни и факти, отколкото в мотивите към него, следва да бъде отчетено, че в анализа на разходите и ползите поне е идентифицирана причина за разходи и е направено предположение (макар и неясно по какъв начин изчислено) за размера на очакваните разходи.

На фона на типичните депутатски ОВ, обаче, тези опити, въпреки своята лаконичност, изпъкват като нелюпи примери.

Единствената обективно добра депутатска ОВ е приложена към **ЗИД на Закона за ветеринарномедицинската дейност** (сигнатура 954-01-70), където оценяването не е претрупано, има позовавания на данни, заинтересованите страни са прецизно идентифицирани и реално е разсъждавано над бъдещите разходи и ползи.

Липсата на обществени консултации

Чл. 18а от ЗНА гласи, че при изработването на проект на нормативен акт се извършва предварителна оценка на въздействието и се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Никъде в законовата уредба на оценката на въздействието и обществените консултации няма конкретизиране по субект с право на законодателна инициатива, още по-малко създаване на облекчен режим и освобождаване от задължения на някой от тези субекти. Вече трета пълна година, в нарушение на императивното изискване на ЗНА, в рамките на НС не се провеждат обществени консултации, нито като етап от изготвянето на ОВ, нито като фаза, предхождаща внасянето на законопроектите за разглеждане.