

ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС – НЕОБХОДИМ ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОДГОТОВКА И ПРИМАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

*Доц. д-р Момчил Мавров
Медицински университет – Пловдив*

IMPACT ASSESSMENT IN THE STANDARD-SETTING PROCESS - A NECESSARY INSTRUMENT FOR THE PREPARATION AND ADOPTION OF LEGISLATIVE INSTRUMENTS

*Assoc. Prof. Momchil Mavrov, PhD
Medical University – Plovdiv*

Резюме: В доклада се разглежда нормативната уредба и нейните изменения, анализи на законодателния процес в последните години. Очертани са основните проблеми при изготвянето на оценка на въздействието на нормативните актове, на база на които са изготвени предложения за подобряване на нормотворческия процес.

Ключови думи: *оценка на въздействието, нормативни актове, законодателен процес, законопроект, обществени консултации*

Abstract: The report examines the legal framework and its amendments, analyses of the legislative process in recent years. It outlines the main problems in the preparation of impact assessments of legal acts, on the basis of which proposals for improving the legislative process are made.

Key words: *impact assesments, legislative instruments, legislation process, law bill, public hearings.*

Doi: <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.88>

Въведение

Законодателният процес стъпва на един от основните принципи, залегнали в Конституцията на Република България, а именно: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конститу-

цията и законите на страната“ (чл. 4, ал. 5 КРБ).

Целта на законотворчеството е да се решават важните за едно общество въпроси и проблеми, които не могат да бъдат решени само чрез инженеринг на процесите или с въвеждането на контролни функции. Качеството на нормативната уредба гарантира точното прилагане и спазване на законите, респективно – гарантира демократичност и правова държава.

Оценката на въздействието на нормативните актове е инструментът, чрез който се постига повишаване на качеството на нормативните актове и чрез който могат да бъдат постигнати по-добра политика и по-добро управление на обществените процеси. Нормативните решения предизвикват последици върху цялото общество в дългосрочен план – водят със себе си значителни трансформации в отношенията. Те трябва да са целесъобразни, но трябва да бъдат и устойчиви. Това е от изключителна важност за законите, чиято роля е да уреждат трайно обществените отношения. Затова оценката трябва да е гарант, че нормативната уредба съответства на целите на предложената (или на вече реализираната) промяна в регулирането на обществените отношения.

Изложение

Нормите уреждащи законодателния процес в Република България са заложи в Закона за нормативните актове (обн. Държавен вестник, бр. 27 от 03.04.1973 г.) и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн. Държавен вестник, бр. 109 от 21.12.2021 г.). Но за развитието на законодателния процес важна роля има и Междунституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г. В него се дефинират три основни способа за по-добро законотворчество:

- ✓ оценка на въздействието;
- ✓ консултация с обществеността и със заинтересованите страни и обратна връзка;
- ✓ последваща оценка на действащото законодателство.

В резултат от приемането на това Междунституционално споразумение за по-добро законотворчество през месец май 2016 г. се инициират промени в Закона за нормативните актове, като се въвеж-

да оценка на въздействието на нормативните актове – ДВ, бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г.

Системата за извършване на оценка на въздействието на нормативните актове в рамките на изпълнителната власт е определена в Закона за нормативните актове (ЗНА). С Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, (НОМИОВ) (обн. Държавен вестник, бр. 91/18.11.2016 г.) се определят обхватът и методологията за извършването ѝ.

В чл. 2, ал. 2 от НОМИОВ е дадена дефиниция за оценка на въздействието: „Оценката на въздействието е инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите.“

Оценката на въздействието на нормативните актове се извършва при спазване на принципите на откритост, обоснованост, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност.

Тя е предварителна и последваща, а от своя страна предварителната оценка на въздействието е частична и цялостна (чл. 19 и чл. 20 от ЗНА).

Частичната предварителна оценка на въздействието се извършва преди изработването на всеки проект на закон, кодекс и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет.

Съгласно чл. 21 от ЗНА: „Законодателната инициатива на Министерския съвет се осъществява въз основа на законодателна програма, а приемането на подзаконови нормативни актове – въз основа на оперативна програма“. Министерският съвет приема двете програми за 6-месечен период. Включването на проекти на закони и кодекси в законодателната програма и на подзаконови нормативни актове на Министерския съвет в оперативната програма се осъществява само след извършена предварителна оценка на въздействието. Законодателната и оперативната програма заедно с предварителните оценки на въздействието се публикуват на Портала за обществени консултации.¹

Предварителните оценки на въздействието на проектите на нор-

¹ <https://www.strategy.bg>.

мативни актове, подлежащи на разглеждане от Министерския съвет, следва да се съгласуват с администрацията на Министерския съвет.

Утвърждаването и надграждането на практиката по прилагането на методологията за извършване на оценка на въздействието гарантира качеството на законодателния процес.

Законодателят е вземал задължение за органа, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, да извършва последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконови нормативни актове на Министерския съвет в срок от 5 години след влизането им в сила или по-кратък срок, който може да бъде определен от компетентния орган за изпълнението на нормативния акт. В срок до 30 дни от извършването на последващата оценка същата се публикува на интернет страницата на съответния орган и на Портала за обществени консултации.²

Когато орган на местното самоуправление е извършил последваща оценка на въздействието, същата се публикува на интернет страницата на общината в срок до 30 дни от изготвянето ѝ.

Редът и начинът за извършване, както и съдържанието на оценката на въздействието, са уредени в НОМИОВ. С Наредбата се детайлизира предвидената в закона уредба на оценката на въздействието като механизъм за подобряване на качеството на нормативните актове от компетентността на Министерския съвет. Определят се и основните инструменти при извършването на оценка на въздействието за измерване на основните евентуални бъдещи въздействия от прилагането на съответните актове. Определянето на основните инструменти има за цел да унифицира практиката, касаеща минималното съдържание на извършените оценки на въздействието и да улесни съгласувателната процедура от администрацията на Министерския съвет.

Основните инструменти при извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието са:

- ✓ оценката на въздействието върху малките и средните предприятия;

- ✓ анализ „разходи – ползи“;
- ✓ модел на стандартните разходи;
- ✓ мултикритериен анализ.

С всеки един от инструментите се постигат различни цели и се

² <https://www.strategy.bg>.

използват за изчисление на различни видове стойности съобразно вида на поставения проблем, посочените цели, вида на акта и др.

Същинското извършване на последващата оценка на въздействие включва:

- ✓ определяне на обхвата и структуриране на оценката;
- ✓ определяне на заинтересованите страни и събиране на данни;
- ✓ анализ на данните и оценяване на въздействията;
- ✓ формулиране на изводи.

Подробната уредба на видовете оценки, както и на изискванията за извършването им са основа за последователност в процесите още при идентифициране на проблемите и разглеждането на вариантите за решаването им. Към Наредбата са приложени образци на частична предварителна оценка на въздействието, резюме на цялостна предварителна оценка на въздействието и консултационен документ. С регламентите се въвеждат стандарти за структурата на изложението в оценките, минималното им съдържание и представяне на набраната аналитична информация.

Възприетият аналитичен подход за изследване на възможните икономически, социални, екологични и други последици, както и на разходите, ползите и рисковете от различни варианти на действие за разрешаване на съществуващи проблеми гарантира, че процесът на вземане на решение и приемане на законодателство се базира на доказателства и данни.

С Решение №728 от 05.12. 2019 г. на Министерския съвет е прието Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието. Ръководството е основният елемент от методологическата рамка за извършване на оценка на въздействието, като са отразени законодателните изисквания. Ясно са диференцирани частите и елементите, които се отнасят за двата вида оценка на въздействието, както елементите, които са валидни и за двата вида оценка. Подредени са по хронологичен ред процедурните етапи и ключовите стъпки за извършване на оценка на въздействието. Подробно са разписани методите за анализ на въздействията, които са регламентирани в НО-МИОВ. В Ръководството се дават насоки, касаещи избора на екип и събирането на данни.

С Решение №885 от 03.12.2020 г. на Министерския съвет е одобрено и Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието. То е официален методологически документ за изследва-

не на резултатите от прилагането на нормативните актове – закони, кодекси, подзаконови нормативни актове на Министерския съвет. Целта е да подпомага администрациите в етапите по изготвянето на оценката и усъвършенстването на нормативните актове. Информацията от ръководството спомага за повишаване на качеството на последващите оценки на въздействието.

С Решение №218 от 07.04.2022 г. на Министерския съвет се създава организация за извършване на оценка на въздействието, като се вменява на министрите да организират извършването на най-малко една цялостна предварителна оценка на въздействието на законопроект, който ще бъде предложен за разглеждане през 2022 г., и да организират извършването на най-малко една последваща оценка на въздействието на закон, чието изпълнение е от тяхната компетентност през 2022 г.

Но въпреки така приетата нормативна рамка и непрекъснатото усъвършенстване на процесите и методологията по извършване на оценка на въздействието може да се уверим че:

1. Към 01.06.2022 г. на Портала за обществени консултации няма публикувана Законодателна и оперативна програма на Министерския съвет за периода 1 януари – 30 юни 2022 г.³

2. Обикновено се изготвя предварителна частична оценка при изменения и допълнения на нормативни актове, без да е изследван ефектът, който има акта допълнително, и налага ли се цялостна оценка. От портала за обществени консултации става ясно, че през 2021 година са изготвени само две цялостни оценки на въздействието (на Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда и на Закона за покритите облигации).

3. При изготвянето на предварителна оценка на въздействието не се обхващат всички страни, върху които има ефект промяната в регламента или не се посочват конкретните финансови средства, необходими за прилагането на новата уредба.

4. Законодателят е уредил в чл. 22 от ЗНА изискванията за изготвянето на последваща оценка. През 2021 г. централната администрация е извършила 2 последващи оценки на въздействието – на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност и Закона за кадастъра и имотния регистър, докато през предходната година са изготвени

³ <https://www.strategy.bg>.

последващи оценки на 20 нормативни акта. Практиката показва, че има нормативни актове, които са изменени многократно и по няколко пъти в годината. Например Закона за устройство на територията е изменен и допълван 103 пъти, като само през 2021 година е претърпял 4 промени.

Посочените дефицити се дължат на липсата на правни норми за осъществяване на контрол и санкции при неизготвяне на оценка или неправилно изготвена оценка. Множеството изменения и допълнения на нормативни актове е логично да изискват извършване на последваща оценка, за да се гарантират целите и принципите на Закона за нормативните актове.

Във връзка с подготовката на доклада проследихме етапите по подготовката и приемането на Закона за покритите облигации:

1. Под №10 в Законодателната програма на Министерския съвет за периода 01.01.2021 – 30.06.2021 г. е включен Проект на Закон за покритите облигации. Посочен е месец февруари като месец на изпращане за предварително съгласуване, а през месец март е записано внасяне в Министерския съвет.

2. При направена справка на сайта на Министерството на финансите и на страницата за обществени консултации се установява, че на 17.06.2021 г. е открита обществена консултация със срок от 30 дни. Изпълнени са изискванията на чл. 26, ал. 3 от ЗНА.

3. На 01.12.2021 г. Министерският съвет приема решение, с което одобрява проект на Закона за покритите облигации.

4. Видно от официалната страница на Народното събрание законопроектът е внесен на 07.12.2021 г. със сигнатура 47-102-01-7.

5. Законът е приет на 16.03.2022 г. и е обнародван в Държавен вестник, бр. 25/2022 г.

Заклучение

Видно е, че „пътят“ от подготовката до приемането на нормативен акт е дълъг и сложен и минават много месеци, след като е била изготвена предварителната оценка на въздействието. Поради това и предвид динамичните процеси в съвременното общество следва да се приеме механизъм, който да регулира сроковете от изготвянето на проекта на нормативния акт до неговото приемане. Оценката следва да гарантира, че процесът по вземане на решение и извършване на

промените се базира на доказателства и данни, тъй като данните са динамични и търпят изменения, които във времето биха могли да „изкривят“ резултата от изготвената оценка.

Използвана литература:

1. Конституция на Република България. // ДВ, №56, 1991.
(Konstitutsiya na Republika Bulgaria. // DV, №56, 1991)
2. Закон за нормативните актове. // ДВ, №27, 1973.
(Zakon za normativnite aktove. // DV, №27, 1973)
3. Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г.
(Mezhduinstitutsionalno sporazumenie mezhdu Evropeyskia parlament, Saveta na Evropeyskia sayuz i Evropeyskata komisia za podobro zakonotvorchestvo ot 13 april 2016 g.)
4. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. // ДВ, №91, 2016.
(Naredba za obhvata i metodologiyata za izvarshvane na otsenka na vazdeystviето. // DV, №91, 2016)
5. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание. // ДВ, №109, 2021.
(Pravilnik za organizatsiyata i deynostta na Narodnoto sabranie. // DV, №109, 2021)
6. Решение №728 от 05.12. 2019 г. на Министерския съвет.
Reshenie №728 ot 05.12. 2019 g. na Ministerskia savet.
7. Решение №885 от 03.12. 2020 г. на Министерския съвет.
(Reshenie №885 ot 03.12. 2020 g. na Ministerskia savet.
8. Решение №218 от 07.04.2022 г. на Министерския съвет)
(Reshenie №218 ot 07.04.2022 g. na Ministerskia savet)
9. [http:// www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).

За контакти:

Доц. д-р Момчил Мавров
Медицински университет – Пловдив
E-mail: msmavrov@gmail.com