

ПРАВНИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УЧАСТИЕ НА БИЗНЕСА В ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

*Докторант Елена Хайдушка
Югозападен университет „Неофит Рилски“*

LEGAL OPPORTUNITIES FOR BUSINESS PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS

*PhD student Elena Haydushka
South-West University “Neofit Rilski”*

Резюме: В доклада са изследвани правните възможности на бизнеса да участва в законодателния процес, и по-конкретно – в предпарламентарния законодателен процес. За целта е представен анализ на действащото национално законодателство относно регламентираните в него възможни форми на участие на бизнес средите в процеса по вземане на решения за приемане на законодателни промени или на нови закони в различните социални сфери.

Ключови думи: законодателен процес, оценка на въздействието, обществени консултации, бизнес

Abstract: The report explores the legal opportunities for business to participate in the legislative process and more specifically in the pre-parliamentary legislative process. For this purpose, an analysis of the current national legislation is presented regarding the possible forms of business participation regulated therein in the decision-making process for the adoption of legislative changes or new laws in the various social spheres.

Key words: legislative process, impact assessment, public consultations, business

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2022.27>

Въведение

Юридическите лица, развивайки своята стопанска дейност, прилагат редица нормативни актове. Постоянното използване на правната уредба, която регулира дадена сфера, и прилагането ѝ на практика е предпоставка юридическите лица най-осезаемо да уловят несъвършенствата на законодателството, както и да разполагат с потенциала да правят предложения за законодателни промени, базирани на експертни

познания и професионален опит, за преодоляване на дефицитите в законодателството и неговото усъвършенстване. Именно тези обстоятелства са основа за ефективното осъществяване на диалог между бизнеса и компетентните държавни органи в процеса на създаване на законите. Също така участието на професионалните бизнес среди в законодателния процес, по-конкретно при определяне на държавните политики в различните социални сфери, допринася за изграждането на доверие, публичност и ефективност при тяхното реализиране.

Представеният в доклада правен анализ на националното ни законодателство поставя акцент върху възможните форми на диалог. Създадените нормативни възможности предвиждат бизнесът да участва основно в предпарламентарния законодателен процес¹¹⁴, което предопределя и фокуса на изложението. Участието на бизнеса в най-ранния етап от съставянето на законопроекта има редица предимства – предвидимост, публичност и прозрачност в осъществяваната от правителството политика, изграждане на доверие между бизнеса и правителството, осъществяване на диалог, в рамките на който да бъдат аргументирани позициите на страните по конкретните политики, без да е необходима сложна и съгласувателна процедура, в случай че се налагат промени в първоначалния текст на законопроекта. Взаимодействието между изпълнителната власт в лицето на правителството и бизнеса е важно, тъй като, както се твърди в конституционноправната теория, именно Министерският съвет е основен вносител на законопроекти (Близнашки 2015; Стойчев 2002; Колев 2007). Също така то е от съществено значение и с оглед приемането впоследствие на подзаконовни нормативни актове от правителството въз основа и в изпълнение на бъдещия закон.

Правни възможности за участие на бизнеса в законодателния процес

Съгласно текста на чл. 18, ал. 1 от Закона за нормативните актове¹¹⁵ (ЗНА) държавните органи, юридическите лица и гражданите

¹¹⁴ Повече за предпарламентарния законодателен процес виж Близнашки, Г. (2015). Парламентарно право. София: Св. Климент Охридски; Колев, Т. (2007). Теория на правотворческата дейност. Ролята на нетипичния законодател. София: Св. Климент Охридски.

¹¹⁵ Обн. ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г.

могат да правят **предложения за усъвършенстване на законодателството**. Адресат на предложението е конкретен субект на правото на законодателна инициатива (чл. 18, ал. 2 ЗНА), който съгласно чл. 87 от Конституцията може да бъде всеки народен представител и Министерският съвет. Цитираният по-горе закон не предвижда изрична форма, в която да бъде направено това предложение. Целесъобразно е и *de lege ferenda* предлагаме то да бъде изготвено в писмена форма и да е подкрепено с мотиви и доказателства, които да аргументират необходимостта от нов закон или от промяна на законодателството. Процесът по убеждаването и намирането на съмишленици, който най-общо се определя като лобиране (Йонкова 2015: 51), има за цел субектът на законодателната инициатива да възприеме конкретното предложение и да го внесе под формата на законопроект в парламента.

В процеса на **формиране на концепцията за бъдещия закон** субектите на правото на законодателна инициатива, по-конкретно – изпълнителната власт, могат да привлекат представители на бизнес средите. Това взаимодействие ще допринесе, от една страна, за експертен подход при реализиране на политиката на правителството, а от друга страна – бизнесът от съответния сектор ще има възможност да изрази своето становище с оглед защита на своите интереси. Практиката показва, че най-често формите на диалог на този етап са сформирани на **работни групи** за изготвяне на нормативни актове, в които се включват компетентни служители от администрацията и представители на заинтересованите страни от бизнеса, и имат за цел да бъдат обсъдени конкретни предложения за промяна на текущото законодателство или приемането на нови закони. Решението обаче в каква степен подготвяната законодателна уредба ще бъде съобразена с вижданията на бизнеса принадлежи на изпълнителната власт, доколкото правителството е натоварено при ръководене и осъществяване на политиката на страната да съблюдава за наличието на баланс между различните групи в обществото.

ЗНА в чл. 18а регламентира императивно в процеса на изработването на проект на нормативен акт¹¹⁶ да бъде извършена **предварителна оценка на въздействието** съгласно глава втора, озаглавена „Оценка на въздействието на нормативни актове“ от ЗНА, както и да

¹¹⁶ Не се прилага по отношение на законопроектите, изчерпателно посочени в §1а от ДР на ЗНА.

се проведат обществени консултации с гражданите и юридическите лица съгласно глава трета „Изработване на проекти на нормативни актове“ от същия закон.

Оценката на въздействието¹¹⁷ има за цел да изследва съотношението между формулираните цели от предлаганата нормативна промяна и очакваните, съответно постигнатите резултати в регулирането на обществените отношения (чл. 19, ал. 2, изр. второ ЗНА). Оценката би следвало да удовлетворява нуждата от разум в правото¹¹⁸ и обхваща целия цикъл на нормотворческа дейност – планирането на нормативния акт, изготвянето, приемането и изпълнението му, оценката и преразглеждането му (Николова). Правната последица от неизвършването на предварителна оценка на въздействието е проектът на нормативен акт да не бъде обсъден от компетентния орган (чл. 28, ал. 4 ЗНА).

Условията и редът за прилагане на този механизъм са регламентирани в Методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите¹¹⁹ и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието¹²⁰ съобразно субекта, който упражнява законодателната инициатива – народен представител или Министерския съвет. Наредбата урежда значително по-подробно и детайлно целия този процес. Така например съгласно Наредбата консултациите със заинтересованите страни са интегрирани като елемент от процеса по извършване на оценка на въздействия. При изготвянето на цялостната предварителна оценка консултациите са обособени в отелен и задължителен етап. Тези консултации предшестват обществените консултации, предвидени в чл. 26 ЗНА, без да ги заместват. Като специфичен аспект на икономическите въздействия при извършването на цялостна оценка на въздействието е поставен фокус по отношение на въздействията върху малките

¹¹⁷ Съгласно чл. 19, ал. 2, изр. първо от ЗНА оценката на въздействието е предварителна и последваща. Предварителната оценка на въздействието предхожда създаването на определен законопроект и бива частична и цялостна (чл. 20, ал. 1 ЗНА).

¹¹⁸ Решение №1 от 04.02.2020 г. на Конституционния съд по к. д. №17 от 2018 г. (Обн., ДВ, бр. 13 от 14.02.2020 г.) (<https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/ebac081c-20bc-431b-9cfa-960f79ac6e7a>).

¹¹⁹ Регламентирана като приложение към чл. 70, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (Обн. ДВ, бр. 109 от 21 декември 2021 г.).

¹²⁰ Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г.

и средните предприятия, които са най-уязвими при резки промени в регулаторните отношения (Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието). В случаите, в които се регулират икономически дейности и проектът на нормативен акт има ефект върху предприятията, конкурентоспособността, иновациите и потребителите, се извършва и оценка на въздействието върху малките и средните предприятия, като се провеждат целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия. Актуалните данни показват, че през 2021 г. са извършени само две цялостни предварителни оценки на въздействието, което дава основание да се подкрепи изводът, направен от изпълнителната власт, че в българската административна практика *de facto* не се провеждат предварителни консултации в рамките на извършването на предварителна оценка на въздействието на нормативните актове (Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието).

Идентифицирането на заинтересованите страни е определено като фундаментален момент при извършването на оценката на въздействието, тъй като, от една страна, дава голяма част от потенциалните въздействия (положителни или отрицателни) в цялата оценка, а от друга страна – предопределя мащаба на самото провеждане на консултации в рамките на процеса по извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието (Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието). Въпреки това актуалните данни показват, че администрацията не определя достатъчно коректно заинтересованите страни (Годишен доклад за извършване на оценка на въздействието през 2021 г.).

В сравнение с Наредбата, Методологията за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите, която очертава правната рамка за прилагане на този механизъм от народните представители, е изключително лаконична и не съдържа текстове, които регламентират провеждането на консултации в рамките на този етап от законодателния процес.

Механизмът на **обществените консултации** е фокусиран, целенасочен и директен способ за оказване на влияние при вземането на решения (Димов 2014: 22). Той е задължителен етап от парламентарния законодателен процес и предхожда внасянето им в Народното събрание. Инициатива за започване на процедурата има съставителят на проекта на нормативния акт. Формата за провеждане

на обществените консултации е чрез публикуване на законопроекта на Портала за обществени консултации¹²¹, когато съставител на проекта е орган на изпълнителната власт, и на интернет страницата на Народното събрание, когато вносител е народен представител/и (чл. 26, ал. 3 ЗНА). Към законопроекта се публикуват също така мотивите към него и предварителната оценка на въздействието. Провеждат се в предварително определен от съставителя срок, който не може да е по-кратък от 30 дни, като ЗНА допуска при изключителни случаи срокът да не е по-кратък от 14 дни (чл. 26, ал. 4 ЗНА).

Същността на обществените консултации се изразява в правно гарантираната възможност на гражданите и юридическите лица в качеството им на заинтересовани лица да участват в процеса на вземане на решения като направят предложения или изразят своето становище по публикуван на посочените по-горе онлайн платформи законопроект в определения срок. На това право съответства задължението на съставителя на проекта да разгледа предложенията и да се произнесе дали ще се съобрази с тях, или обосновано няма да ги приеме (по аргумент от чл. 26, ал. 5, изр. първо). Справките, които отразяват получените становища по съответния законопроект от обществените консултации, са публични. Всъщност точно тези справки представляват обратната връзка, с която разполагат заинтересованите страни по отношение на направените от тях предложения. Тези справки представляват и условие за допустимост на законопроекта, когато вносител е Министерският съвет, доколкото липсата им е предпоставка Народното събрание да не разгледа законопроекта до отстраняване на нередовността (чл. 70, ал. 7 във вр. с ал. 2, т. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание¹²² (ПОДНС)).

На практика обаче, въпреки задължителния характер на обществените консултации, последните се провеждат в процеса на съставяне на законопроекти само когато вносител е Министерският съвет.

Бизнесът може да изрази своето отношение по конкретен законопроект и след като същият е внесен в парламента. На първо място гражданите и юридическите лица могат да правят предложения по внесен законопроект като **отправят писмено становище** (чл. 73, ал. 7 от ПОДНС). Принципът на публичност, възприет по отноше-

¹²¹ www.strategy.bg.

¹²² Обн. ДВ, бр. 109 от 21 декември 2021 г.

ние на законодателната дейност на Народното събрание, дава възможност на заинтересованите лица да се информират за внесените законопроекти и мотивите към тях. Съгласно чл. 70, ал. 1 от ПОДНС законопроектите незабавно се регистрират в публичен регистър „Законопроекти“, достъпен на интернет страницата на Народното събрание¹²³. Освен това цялото „движение“ на всеки един законопроект в процеса на обсъждане в парламентарните комисии и пленарна зала до неговото приемане, съответно отхвърляне, може да бъде проследено в информационното досие, което се образува съгласно чл. 70, ал. 8 от ПОДНС за всеки един законопроект. ПОДНС не регламентира изрично до кой орган и в какъв срок могат да бъдат отправени становищата, но от систематичното място на текста на чл. 73, ал. 7 от ПОДНС, поместен в разпоредба от глава осма, озаглавена „Внасяне, обсъждане и приемане на законопроекти и други актове на Народното събрание“ от ПОДНС, която регламентира работата на водещата комисия по даден законопроект, дава основание да се направи изводът, че становищата се отправят до председателя на водещата комисия до началото на обсъждане на законопроекта от водещата комисия преди първото гласуване в пленарна зала. Препоръчително е в ПОДНС, приет от новосформираната легислатура, тези условия да бъдат изрично регламентирани, за да се избегне необходимостта от тълкуване на разпоредбите. Именно в тази насока правим и предложение *de lege ferenda*.

На следващо място в чл. 31, ал. 2 от ПОДНС е регламентирана правната възможност на представители на съсловни и браншови организации да представят писмени становища и по тяхна инициатива да **присъстват на заседанията на комисиите** и да вземат участие в разисквания по разглежданите проекти на актове на Народното събрание, отнасящи се до предмета им на дейност. Освен това съгласно цитираната по-горе разпоредба всеки член на постоянна комисия може да покани за участие в нейно заседание представители на юридически лица, имащи отношение към разглежданите въпроси от комисията. На заседанията на комисиите предложените текстове се разглеждат от експертна гледна точка. Логично е точно на този етап засегнатите юридически лица да имат възможност да изразят своето професионално становище. Принципът на публичност се изразява и

¹²³ <https://www.parliament.bg/bg/bills>.

в публикуването на становищата на сайта на съответната комисия на интернет страницата на Народното събрание.

Заключение

Участието на бизнеса в процеса по вземане на решения безспорно има положително влияние, което се изразява във възможността на заинтересованите лица да отправят своите законодателни предложения до компетентните държавни органи, както и да изразяват своето експертно становище по готвените нормативни промени в различните социални сфери. Представеният в доклада анализ показва, че участието на бизнеса в законодателния процес няма задължителен характер, напротив – зависи изцяло от волята на неговите представители. Затова стимулирането на бизнес средите активно да изразяват своето професионално отношение по конкретни политики в процеса по създаване на нормативни актове ще повиши качеството на приеманите закони. Също така привличането на широк кръг от заинтересовани лица е предпоставка за постигане на обективност при вземането на решения. По отношение на императивно уредените в ЗНА етапи от предпарламентарния законодателен процес – извършване на предварителна оценка на въздействието и провеждане на обществени консултации, бизнесът трябва да разполага с равни възможности за участие в процеса по вземане на решения за приемане на законодателни промени или на нови закони без оглед на това кой е субект на законодателната инициатива. Липсата на консултации с юридическите лица в процеса на създаване на закони от народните представители може да бъде преодоляна чрез приемане на разпоредби, регламентиращи реда и условията за тяхното провеждане в ПОДНС.

Използвана литература:

1. Близнашки, Г. (2015). Парламентарно право. София: Св. Климент Охридски.

(Bliznashki, G. (2015). Parlamentarno pravo. Sofiya: Sv. Kliment Ohridski)

2. Годишен доклад за извършване на оценка на въздействието през 2021 г., одобрен с Решение №9 на Съвета за административната реформа от 14 юни 2022 г. (file:///D:/Downloads/00.%20IA_Report_2021-1.pdf, 04.10.2022).

(Godishen doklad za izvarshvane na otsenka na vazdeystvieto prez 2021 g., odobren s Reshenie №9 na Saveta za administrativnata reforma ot 14 yuni 2022 g. (file:///D:/Downloads/00.%20IA_Report_2021-1.pdf, 04.10.2022).

3. Димов, Т. (2014). Обществениите консултации – механизъм, гарантиращ участие на адресатите на законодателството в процеса по неговото създаване. // Правна мисъл, №3, с. 17-31.

(Dimov, T. (2014). Obshtestvenite konsultatsii – mehanizmat, garantirasht uchastie na adresatite na zakonodatelstvoto v protsesa po negovoto sazdavane. // Pravna misal, №3, s. 17-31)

4. Йонкова, Н. (2015). Законодателна инициатива и лобизъм. // Научни трудове на Института за държавата и правото, №12, с. 49-59.

(Yonkova, N. (2015). Zakonodatelna initsiativa i lobizam. // Nauchni trudove na Instituta za darzhavata i pravoto, №12, s. 49-59)

5. Колев, Т. (2007). Теория на правотворческата дейност. Ролята на нетипичния законодател. София: Св. Климент Охридски.

(Kolev, T. (2007). Teoriya na pravotvorcheskata deynost. Rolyata na netipichniya zakonodatel. Sofiya: Sv. Kliment Ohridski)

6. Николова, Р. Оценка на взаимодействие на нормативните актове – същност и видове (<http://ebox.nbu.bg/dp25/index4.php?id=28#t>, 04.10.2022).

(Nikolova, R. Otsenka na vzaimodeystvie na normativnite aktove – sashtnost i vidove (<http://ebox.nbu.bg/dp25/index4.php?id=28#t>, 04.10.2022)

7. Министерски съвет (2019). Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието (file:///D:/Downloads/19RH728pr-1.pdf, 04.10.2022).

(Ministerskisavet(2019).Rakovodstvozaizvarshvanenapredvaritelna otsenka na vazdeystvieto (file:///D:/Downloads/19RH728pr-1.pdf, 04.10.2022)

8. Стойчев, С. (2002). Конституционно право. София: Сиела.

(Stoychev, S. (2002). Konstitutsionno pravo. Sofiya: Siela)

За контакти:

Докторант Елена Хайдушка

Югозападен университет

„Неофит Рилски“

E-mail: el.haydushka@swu.bg