



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект "Добро законодателство за по-добра регулаторна и бизнес среда",
финансиран от Оперативна програма "Добро управление", Договор № BG05SFOP001-2.025-0128-C01/29.8.2022 г.

ДОКЛАД ЗА ОБЩОПРИЛОЖИМИТЕ ПРИНЦИПИ И КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС



Център за
Модернизирание
на Политики

Този документ е създаден в рамките на проект "Добро законодателство за по-добра регулаторна и бизнес среда",
договор № BG05SFOP001-2.025-0128-C01/29.8.2022 г., финансиран от Оперативна програма "Добро управление"



ЦЕНТЪР ЗА
ИМИГРАЦИЯ И
ИНТЕГРАЦИЯ

наименование:	Нормативно формулираните принципи за добро законодателство	
тип:	доклад - анализ	
описание/обхват:	Докладът е изготвен в рамките на изпълнението на <i>дейност 1: Анализ на законодателните процеси и процедури</i> и представлява част от резултатите от изпълнението на дейността. Съдържанието на този доклад интегриран в себе си всички задачи, извършени в Рамките на Дейност 1.	
отговорник:	Юлиана Николова	
дата на създаване:	02/02/2023 г.	
актуална дата:	31/01/2023 г.	
версия:	2.0	
статус:	<input checked="" type="checkbox"/> краен резултат	<input checked="" type="checkbox"/> окончателен
разпространение:	<input checked="" type="checkbox"/> публично разпространение	<input type="checkbox"/> публикация на резюме

Настоящият документ е изготвен от съвместен екип на Центъра за модернизиране на политики и Центъра за имиграция и интеграция в изпълнение на проект: "**Добро законодателство за по-добра регулаторна и бизнес среда**", договор № BG05SFOP001-2.025-0128-C01/29.8.2022 г., финансиран от Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Заключенията и тълкуванията, които се съдържат в настоящия документ, представляват експертното мнение на експертите на Центъра за модернизиране на политики и Центъра за имиграция и интеграция и по никакъв начин не следва да се приемат като становище или официална позиция на Европейския съюз или на Управляващия орган на Оперативна програма "Добро управление".

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	7
1.	ОБЩА РАМКА НА ПРОЕКТА	7
2.	ЦЕЛ НА ДОКЛАДА.....	8
II.	МЕТОДИЧЕСКА РАМКА	9
1.	ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ	9
2.	КАЧЕСТВЕНИ ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗИРАЩИ ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС.....	9
2.1.	Показатели, свързани с нормативно определените принципи на законодателния процес	9
2.2.	Показатели, свързани с ефективността на организацията и механизмите за осигуряване на качеството на законодателството	11
3.	КОЛИЧЕСТВЕНИТЕ (ИЗМЕРИМИТЕ) ПОКАЗАТЕЛИ	12
III.	ВЕРИФИЦИРАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ И КРИТЕРИИТЕ ЗА ОЦЕНКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС	15
1.	КАЧЕСТВО НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС	15
2.	ГАРАНЦИИ ЗА КАЧЕСТВО ПРИ ВНАСЯНЕ НА ПРОЕКТ НА ЗАКОН В НС	16
3.	СЪЗДАВА ЛИ ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ГАРАНЦИИ ЗА КАЧЕСТВО	17
4.	ЗНА ОПРЕДЕЛЯ ПРИНЦИПИ, ВЪЗ ОСНОВА НА КОИТО ТРЯБВА ДА БЪДЕ ОРГАНИЗИРАН ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС. КАК СЕ ОТЧИТА ПРИЛАГАНЕТО НА ТЕЗИ ПРИНЦИПИ	18
5.	ПРИЛАГАНЕ НА НОРМАТИВНО ОПРЕДЕЛЕНИТЕ ПРИНЦИПИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	18
IV.	КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС.....	20
1.	ПРИНЦИПИ ЗА ОЦЕНКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС	20
2.	ИЗМЕРВАНЕ НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ ЗА ОЦЕНКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС	22
2.1.	Измерване на количествените показатели за оценка на законодателния процес.....	22
2.2.	Измерване на качествените показатели за оценка на законодателния процес.....	24

V.	ОПРЕДЕЛЯНЕ ПАРАМЕТРИТЕ НА "ЖИЗНЕНИЯ" ЦИКЪЛ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС.....	29
VI.	ПРЕДВАРИТЕЛЕН МОНИТОРИНГ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА 48-МОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ В ОТЧЕТНИЯ ПЕРИОД	33
1.	ОБЗОР НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС – КОЛИЧЕСТВЕНИ ПОКАЗАТЕЛИ	33
1.1.	Обхват	33
1.2.	Видове законодателни актове	34
1.3.	Вносители на законопроектите	36
2.	КОЛИЧЕСТВЕНИ ПОКАЗАТЕЛИ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС	37
2.1.	Ефективност на законодателния процес	37
2.2.	Времетраене от внасяне на законопроектите до приемането им	38
2.3.	Характеристики на приложимите количествени показатели за оценка на законодателния процес	39
3.	ДЕЙНОСТ НА 48-О НАРОДНО СЪБРАНИЕ.....	40
4.	ПРОЕКТИ НА ЗАКОНИ.....	41
5.	ПРИЕТИ ЗАКОНИ.....	47

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ И ГРАФИКИТЕ

Таблица 1: Нормативно определени принципи на законодателния процес	10
Таблица 2. Количествени показатели на законодателния процес	13
Таблица 3. Принципи на законодателния процес	20
Таблица 4. Начин за измерване на количествените показатели за оценка на законодателния процес	22
Таблица 5. Измерване на качествените показатели за оценка на законодателния процес	24
Таблица 6. Основни етапи на "жизнения" цикъл на законодателния процес	29
Таблица 7. Сесии на 48-мото Народно събрание в периода 19/10/2022 – 31/12/2022	40
Таблица 8. Внесени проекти на закони за периода 19/10/2022 – 31/12/2022	41
Таблица 9. Характеристики си внесените законопроекти	41
Таблица 10. Закони, в които са внесени предложния за промени	42
Таблица 11. Приети закони в периода 19/10/2022 – 31/12/2022	47
Таблица 12. Приети закони, според тип на приетия закон	47
Таблица 13. Продължителност на времето от внасянето на един законопроект до неговото приемане	48
Графика 1. Общ модел на "жизнения" цикъл на законодателния процес	32
Графика 2. Внесени проекти на закони за периода 19/10/2022 – 31/12/2022, според вносителя	41

СЪКРАЩЕНИЯ

ДВ	Държавен вестник
АМС	Администрация на Министерския съвет
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗНА	Закон за нормативните актове
КРБ	Конституция на Република България
КЦ	Конкретна цел
МС	Министерски съвет на Република България
НС	Народно събрание
ОВ	Оценка на въздействието
ОВ	Официален вестник на Европейския съюз
ОПДУ	Оперативна програма "Добро управление"
ПЗР	Преходни и заключителни разпоредби
ПОДНС	Правилник за организацията и дейността на Народното събрание
РБ	Република България
УПЗНА	Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове
УПМСНА	Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация
ЦИИ	Център за имиграция и интеграция
ЦМП	Център за модернизиране на политики

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Обща рамка на проекта

Проектът „Добро законодателство за по-добра регулаторна и бизнес среда“ е съвместна инициатива на Центъра за модернизирание на политики (ЦМП) и Центъра за имиграция и интеграция (ЦИИ), насочен към повишаване качеството на законодателството, по-добра регулаторна и бизнес среда, допринасящи за открито и отговорно управление в полза на обществото.

Постигането на тази цел се осъществява чрез граждански мониторинг на законодателния процес. Общата цел на проекта допринася за постигането на цел 2 "Открито и отговорно управление" на текущата процедура по ОПДУ и за постигането на цел 1 "Партньорство с гражданите и бизнеса."

Конкретните цели (КЦ) на проекта са както следва:

КЦ 1: Формулиране на общоприложими принципи и критерии за оценка на законодателния процес;

КЦ 2: Сравнителен анализ на законодателните процеси и процедури при законодателна инициатива от депутати и Министерски съвет и изработване на препоръки за унификация с цел подобряване на качеството на законодателството.

Изпълнението на проекта е организирано в три основни дейности:

- **Дейност 1:** Анализ на законодателните процеси и процедури (Д1);
- **Дейност 2:** Оценка на законодателния процес (Д2);
- **Дейност 3:** Препоръки за подобряване на законодателния процес (Д3)

Изпълнението на Дейност 1 е разпределено на 2 етапа, като тяхната продължителност е актуализирана предвид условията на договора и датата на неговото подписване. Етапите са с обща продължителност 5 месеца (вместо предвидените в проектното предложение 6 месеца) със засилена интензивност и със следното съдържание:

Етап 1:

- Анализ на разпоредбите на приложимите нормативни източници в т.ч. Конституцията, Закона за нормативните актове, Правилник за работата на Народното събрание, и др., цел извеждане на законно определените принципи и ценности за провеждане на добър законодателен процес (отговорен за изпълнението е ЦМП с участието на експертите на ЦИИ);
- Извършване на сравнителен анализ на процесите при законодателство, иницирано от МС и/или депутати (НС). Извеждане на различията (отг. е ЦМП с участието на експерти на ЦИИ);

- Определяне на методическа рамка и обхвата на приложимите източници;

Етап 2:

- Определяне на набор от критерии за оценка на законодателния процес (отг. е ЦМП с участието на експерти на ЦИИ).
- Провеждане на две фокус групи (при необходимост и в зависимост от обстановката он-лайн) от представители на изпълнителната, съдебната и законодателната власт, граждански организации, граждани (отговорен за изпълнението е ЦИИ с участието на експертите на ЦМП)
- Формулиране на общоприложими принципи и критерии за оценка на законодателния процес (отг. ЦМП и ЦИИ).

2. Цел на доклада

Настоящият доклад допринася за изпълнението на Дейност 1 има за цел да определяне на набор от критерии за оценка на законодателния процес.

Настоящият доклад представя междинните резултати изпълнението на **Дейност 1: Анализ на законодателните процеси и процедури** от проекта за периода от 01 октомври до 31 декември 2022 г. като използва междинните резултати, получени от:

- Прегледа на разпоредбите на приложимите нормативни източници;
- Общата методическа рамка за наблюдение на законодателния процес;
- Предварително определените
 - количествени показатели на законодателния процес
 - качествени показатели за оценка на законодателния процес.
 - механизъм за мониторинг на законодателния процес.

Докладът има следната структура:

- Верифициране на принципите и критериите за оценка на законодателния процес (т. III);
- Критерии за оценка на законодателния процес (т. IV);
- Параметрите на "жизнения" цикъл на законодателния процес (т. V);
- Предварителен мониторинг на законодателната дейност на 48-мото Народно събрание в отчетния период (т. VI).

В т. VII са представени следващите стъпки при изпълнението на дейност 1, планирани за м. януари 2023 г.

В приложението е представено обобщение на проведените фокус групи.

II. МЕТОДИЧЕСКА РАМКА

1. Общи положения

Законодателният процес е правно уреден от процесуални норми, предвидени в Конституцията на Република България (КРБ), Закона за нормативните актове (ЗНА), Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на ЗНА (УПЗНА) и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Очертаните в тези документи етапи на законодателния процес са:

- законодателна инициатива – съгласно чл. 87, ал. 1 от КРБ право на законодателна инициатива имат Министерският съвет (МС) и народните представители;
- предварително обсъждане на законопроектите, което се извършва в постоянните комисии на НС на два пъти;
- обсъждане и гласуване в пленума на НС, което също се извършва на два пъти в два различни пленарни дни.

Подготовката на законопроекта по принцип е извънпарламентарна дейност, парламентарна дейност е законотворчеството.

2. Качествени показатели, характеризиращи законодателния процес

Направеният анализ ни дава основание да обособим качествените показатели, които характеризират законодателния процес, в две основни категории:

- показатели, свързани с нормативно определените принципи на процеса;
- показатели, свързани с ефективността на организацията и механизмите за осигуряване на качеството на законодателството.

Показателите, свързани с нормативно определените принципи на процеса, включват набор от пряко дефинирани принципи в съответния нормативен текст, регламентиращ законодателния процес.

2.1. Показатели, свързани с нормативно определените принципи на законодателния процес

Нормативно определените принципи са изведени от Закона за нормативните актове (ЗНА) и Указа за неговото приложение. За първи път принципи, които следва да се зачитат, при изработването на нормативен акт се появяват в редакцията на закона от 2007 г. (ДВ, бр.46., 2007 г.) и това са **обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност** в редакцията на

чл.26, ал.1. от Закона. Редакцията не е по инициативна Министерския съвет, и съответно не мотивирана в предложението.

Министерски съвет предлага нова редакция, приета през 2016 г. (ДВ, бр.34 2016 г.) в която разширява приложимите принципи с **необходимост, предвидимост, откритост, субсидиарност, пропорционалност**. В мотивите към проекта на закон МС не посочва мотиви за разширяване на обхвата на приложимите принципи, нито се дефинира техния обхват. В следващите текстове не се реферира към тези принципи.

Към приложимите принципи може да бъде включен и изведеният от чл. 10, във връзка с чл.3 и чл.4 от ЗНА принцип за **цялостност на уредбата**, както и развитите в УПЗНА принципи за **точност и разбираемост и йерархия и последователност**.

В таблицата са описанията за горните принципи, които екипът е извел от правната теория или от опита на други държави, или правото на ЕС, доколкото е приложимо.

Таблица 1: Нормативно определени принципи на законодателния процес¹

показател/принцип	Описание
цялост	определя общи правила за поведение в една цяла област на обществени отношения
необходимост	мотивите за създаване/приемане на съответния акт са ясни, изчерпателни и конкретни.
обоснованост	в мотивите за създаване/приемане на съответния акт се съдържа обосновка за приетите регулаторни и/или институционални решения.
предвидимост	предвидимостта допринася за увеличаване на правната сигурност и еднаквото приложение на нормите към всички, за които се отнася
откритост	актът е изготвен и приет в съответствие с приложимите правила за включване на заинтересованите страни, включително провеждане на обществени консултации
съгласуваност	предложените норми са в съответствие и допълват вече съществуващи в същата област на обществени отношения и не противоречат на други извън нея

¹ Чл.26, ал.1 от ЗНА

показател/принцип	Описание
субсидиарност	основна политическа доктрина, според която решенията по създаване на политики трябва да се вземат на възможно най-децентрализирано ниво, в което централното управляващо тяло да не взема участие, освен ако това не е по-ефикасно от действията, предприети от долните нива.
пропорционалност	съдържанието и формата на регулаторна намеса не надхвърлят необходимото за постигане целите на политиката ²
стабилност	уредбата е принципна без излишни детайли, които са конюнктурно определени.
точност и разбираемост	използва подходяща и недвусмислена терминология; налице е доктринално съответствие на използваните юридическите конструкции; езикът е разбираем за съответните адресати
йерархия и последователност	актът съответства на Конституцията; при наличие на общ и специален закон, специалната разпоредба изключва приложението на общото правило

2.2. Показатели, свързани с ефективността на организацията и механизмите за осигуряване на качеството на законодателството

Това са показатели, свързани с документалното осигуряване на законодателния процес, както и с наличието на контролни механизми за гарантиране на прилагането на нормативно определените процеси и принципи. При цялостната оценка на законодателната дейност това биха могли да бъдат напр.: наличието на изчерпателен списък на законите с нееднократно действие, определяне на обхвата на обществените отношения, които трайно урежда, правните институти и др. компоненти, според изискванията на ЗНА; публично цялостно досие на всеки от законите, включващо комплекта документи по всяка от промените през годините от приемането на акта, направените последващи оценки на прилагането на нормите на закона, включително сравнителни оценки на последващото въздействие по отношение на очакванията в предварителната оценка на въздействието.

По отношение на оценката на законодателния процес в една парламентарна сесия, оценката трябва да обхваща най-малко следните компоненти:

² По чл.5 от ДЕС

- стабилност и последователност на нормативната уредба по отношение на законодателния процес;
- нормативно съответствие на законодателната дейност;
- прозрачност и проследимост на законодателната дейност в т.ч.;
- обществени консултации и консултации със заинтересованите страни и обратна връзка от тяхното провеждане в т.ч. мотивирани становища от приемането/неприемането на направените предложения по време на консултациите;
- съгласуване с администрациите, имащи отношение към засегнатата материя и обратна връзка от съгласувателния процес;
- наличие на публично достъпно досие на законодателния процес.

Оценката на тези показатели отчита спецификата на процедурата в зависимост от вносителя; Министерски съвет или народен представител (народни представители). В Решение № 2 на Конституционния съд от 2000 г. по конституционно дело № 2 от същата година се посочва, че конституционното право на законодателна инициатива е **безусловно**, а също и че уредбата в чл. 87, ал. 1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и те не могат да бъдат въведени със закон. Спазването на разпоредбите на ЗНА не ограничава законодателната инициатива на Министерския съвет и на народните представители – законът не създава допълнителни условия, които се отнасят до реда за внасяне и разглеждане на законопроектите и затрудняват или възпрепятстват упражняването на правото на законодателна инициатива, а въвежда принципи и изисквания единствено към изработването на законопроектите и оформянето на текстовете им.

3. Количествените (измеримите) показатели

Натрупаният опит с мониторинг на процеса за създаване на нормативна среда позволява да бъдат изведени следните количествени показатели за оценка на законодателния процес:

- срокове;
- брой промени в текста;
- брой предложения от заинтересовани страни;
- брой (честота) на промените;
- структурни несъответствия;
- брой подзаконови актове;
- други актове в същата област;

- брой наложени отлагателни "вета";
- брой сезирания на КС.

Количествените (измеримите) показатели, които определят законодателния процес са обобщени въз основа на тяхната приложимост за извършване на оценка на процеса и са представени в таблицата. В таблицата са дадени описанията на количествените показатели. Самостоятелно разгледани нито един от количествените показатели не може да бъде използван за оценка на качеството на законодателния процес, съвкупността им подпомага процеса на оценка.

Таблица 2. Количествени показатели на законодателния процес

Показател	Описание
срокове	спазване на регламентираните минимални/максимални срокове за провеждане на конкретна законодателна процедура
брой промени в текста	отчита броя на направените/приетите промени в конкретен законодателен акт спрямо внесения проект, направени от народни представители
брой предложения от заинтересовани страни	отчита броя на направените/приетите промени в конкретен законодателен акт спрямо внесения проект, направени от заинтересовани страни
брой (честота) на промените	отчита броя промени в конкретен законодателен акт – в рамките на разглеждания период и общо
структурни несъответствия	брой установени несъответствия, свързани с структурирането на законодателния текст ³
брой подзаконови актове	брой на предвидените подзаконови актове, свързани с прилагането на съответния законодателен акт
други актове в същата област	брой актове от същия ранг, в същата област на обществени отношения (чл. 10 от ЗНА)
брой наложени	отчита броя на върнатите текстове от президента

³ Според разпоредбите на Глава трета СТРОЕЖ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ и Глава шеста ОТМЕНЯНЕ, ИЗМЕНЯНЕ И ДОПЪЛВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ от УПЗНА.

Показател	Описание
отлагателни "вета"	
брой сезирания на КС	брой искания до Конституционния съд по съответния закон
решения на КС	брой решения на Конституционния съд по съответния закон
тълкувателни решения на ВКС/ВАС	брой тълкувателни решения на Върховния касационен съд/Върховния административен съд

III. ВЕРИФИЦИРАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ И КРИТЕРИИТЕ ЗА ОЦЕНКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

За извършване на оценка на законодателния процес е необходимо определяне на механизъм, включващ методическа рамка за провеждане на мониторинга. По своята същност мониторингът представлява наблюдение, анализ и оценка. Чрез мониторинга се осигуряват прозрачност, отчетност, отговорност на управлението, подобряване на качеството и повишаване на ефективността и ефикасността при осъществяване на законодателната дейност.

Качественото изследване за определяне на критериите за оценка на законодателния процес, проведено в две фокус-групи си поставя задача да определи доколко еднозначни са заложените в закона основни принципи, които следва да бъдат зачитани в , при изработването на нормативен акт, и доколко са прилагани в законодателния процес. Избраният подход разделя участниците във всяка група според ролята и участието в законодателния процес. В едната група са включени академични преподаватели, юристи с голям опит, както при подготовката на проекти на закони, включително на Конституцията, така и с опит в ВАС и КС. В другата група са включени главно представители с голям опит от администрацията на Министерския съвет, министерства и администрация на Народното събрание. За всяка от групите са е изготвен сценарий за провеждането ѝ като в акцентът е поставен върху областта на компетентност на участниците в нея.

Проведеното качествено изследване допринася за постигане на основната цел на проекта "повишаване качеството на законодателството, по-добра регулаторна и бизнес среда, допринасящи за открито и отговорно управление в полза на обществото".

Планираният резултат е да потвърди или отхвърли обосновано, резултатите от документалното изследване върху нормативно формулираните принципи на законодателния процес, както и валидността на формулираните качествени и количествени критерии за оценка. Всяка от групите включва участници в подготовката и приемането на промените на ЗНА от 2016 г., когато са формулирани принципите, които следва да бъдат зачитани в законодателния процес. Изключително високата степен на подготвеност и участие в законодателния процес е гаранция за достоверността на получените резултати.

1. Качество на законодателния процес

За постигане целта на проекта е необходимо да се постигне консенсус върху разбирането на понятието „ качество на законодателния процес“ както и би ли могло качеството да се регулира или измерва. Най-важният критерии за оценка на качеството на процеса е спазване на Конституцията както при неговото

изработване, така и по отношение на разпоредбите на изработените закони. Според съдиите и академичните гаранции за постигане на това качество е участието в процес на и хора, които да разбират от конституционно право, било под формата на експерти (в администрацията както на изпълнителната власт, така и на НС), било под формата на народни представители още от началото на процеса на създаване на законови текстове и тяхното структуриране.

Представителите на администрацията застъпват становището, че гаранция за качество е единната рамка, в която се създават законите.

И двете групи под различна форма застъпват важноста на спазването на етични норми и поведение при създаване на законодателни текстове, за да се избегне възможността при тяхното нарушаване да се създават лобистки закони.

„Вторичната законодателна инициатива“, според конституционалисти, след приемане на закон на първо четене „по принцип“ създава много възможности за влияние върху качеството на процеса и продукта, най-малко поради отсъствие на рамка за ясно ограничаване по предмет; по принципи на правната уредба; до степента (дълбочина) на правна уредба, или ще разчитат и на правилник по приложението след това. Отсъствието на тази рамка дава възможности за сериозни отклонения от първоначалния текст.

„Терминологично качеството на законодателството може да означава много различни неща. Едно е качество откъм юридическа техника.“

2. Гаранции за качество при внасяне на проект на закон в НС

Силно скептични са участниците по отношения на качеството на законопроектите, внесени за разглеждане в Народното събрание. Общото мнение е, че дори МС като вносител, не зачита при разработване на проектите заложените принципи в закона за принципите. Основна слабост е, отбелязват експертите е, че при *„99 % от внесените закони отсъства анализ на действащото законодателство, обхващащ един значителен период от време, в който се е прилагало и от този анализ да се изведе необходимостта от промяна.“*

В същото време академичен изследовател на процеса твърди в отговор на въпроса: *„Съдържат ли се в законодателната процедура достатъчно гаранции за качествено изпълнение?“*:

„Отговорът ми е категорично да, с някакви малки резерви, и то благодарение на тази регулаторна реформа. Този отговор не е плод само на мое усещане, а такива заключения се съдържат в доклада на ОИСР, представен в средата на тази година. Аз имах удоволствието да участвам в неговото изготвяне. Там казват, че всичко, от гледна точка на статично право, действащо законодателство е както трябва. Но имаме проблем с правоприлагането. Последно, самите промени в ЗНА

са пример за това до какви изкривявания може да доведе нашият законодателен процес: вносител МС, работа в продължение на 1-2 години, огромен обем аналитична работа, огромна оценка на въздействието, широки обществени консултации, чуждестранни експерти и накрая готовия продукт се внася в НС и отива в една правна комисия и се появява негативния дуализъм, на който ние днес продължаваме да берем плодовете.“

За избягване на такива практики се предлага поне минимален консенсус върху съдържанието на понятията.

За да се гарантира качеството на законодателството е необходимо в процеса да участват подготвени хора, както сред депутатите и министрите, така и сред експертите, които ги подпомагат в законотворческата дейност. Като изискванията са за експертиза в с много широк обхват от областите на политиката, но най-вече правна компетентност във всички клонове на правото.

„В голяма степен администрацията е тази (не политиците), която гарантира качеството. Много съжалявам, че напоследък „експерт“ се превърна в мръсна дума, но ако имаме стабилна администрация с аналитичен капацитет както за изпълнителната, така и за законодателната, така и за съдебната власт в някаква степен, ще имаме този ефект. Аз бих насочила евентуално разсъжденията към това как да се гарантира капацитет. Разбира се, би могло законодателството да принуди евентуално в определена степен, да постави изисквания за това как да изглежда оценката на въздействието тогава, когато инициативата идва от НС, но въпреки това при безкрайно подробната инструкция и насоки, и подзаконови нормативни актове, оценките на въздействие, произвеждани от централната администрация, също в много случаи са формални и под всякаква критика, под всякакво качество.“

3. Създава ли оценката на въздействие гаранции за качество

Споделено е разбирането, че само оценката на въздействието не може гарантира качеството на законодателството. Оценката на въздействието се грижи за това законодателството като регулаторна интервенция, като способ за отреждане, регламентиране на различните видове обществени отношения да е адекватно, да е необходимо, да отговаря на някакви потребности. Според експерти оценка на въздействието се прави на вече готов проект на законодателен текст, а не в процес на изработване на вариантите на възможните норми. Различните изисквания и процедури по отношение на изработване на ОВ при проекти на МС и НС, както и отсъствието на изискване за оценка на въздействие на предложения между първо и второ четене, в значителна степен минимизират приноса на ОВ за подобряване на качеството на процеса и неговия продукт.

„Конкретен пример „картелния законопроект“, цялостен секторен законопроект за търговията с горива, внесен от народни представители. Оценката му за въздействието и всичко, изисквано от закона за нормативните актове като придружаваща документация, беше в рамките на 2 или 3 странички.“

4. ЗНА определя принципи, въз основа на които трябва да бъде организиран законодателния процес. Как се отчита прилагането на тези принципи

Законът въвежда принципи, които следва да се зачитат при изработването на нормативен акт, в т.ч. и на закон. Заложените принципи, в разрез с духа на самия Закон за нормативните актове, не са определени в глава първа „Общи положения“, а едва в глава Трета „Изработване на нормативни актове“. При това принципите са само изредени, допълвани без писмена обосновка както от вносителя, така и между първо и второ четене. Според представителите на академичната общност трябва да се ползва правното знание. Проблем създава разминаването в дефинициите на по-голяма част от изброените в закона принципи дори и сред академичните източници.

Според представителите на администрацията проверката дали са зачетени принципите при разработка на законите, трябва да става **през оценката на въздействието**, което не е видно от прилаганите методики.

Обща препоръка, приложима към дефинирането на принципите, които следва да се зачитат при разработването на нормативни актове, е да има консенсус относно понятията, които се употребяват в актовете, защото иначе приложението би било невъзможно. Такива неща в практиката понякога могат да породят спорове, което се връща обратно като натоварване на съдебната система.

5. Прилагане на нормативно определените принципи за създаване на законодателство

Показателно за необходимостта от дефиниране на понятията е разминаване в разбирането, влягано при формулиране на някои принципи, между експертите. Една от задачите на изследването бе да се определят консенсусните понятия и да се определят различията. Съществени са различията при формулиране на понятия като „съгласуваност“, „откритост“, както и обръкването, което предизвиква понятие като „субсидиарност“ на национално ниво.

Обръкването в голяма степен е предизвикано от неприлагане на нормите на ЗАН при приемането на ЗИД за неговото изменение през 2016 г. В мотивите на този закон, внесен от МС, въвеждат принципите субсидиарност и пропорционалност като водещи при изработването на проекти на нормативни актове, като в мотивите **няма обосновка за необходимостта от зачитането на**

тези принципи, както и не е определено специфичното значение за нуждите на закона на тяхното съдържание. В Парламента принципите са редактирани отново без мотиви и постигане на съгласие за тяхното съдържание.

„Един стар принцип, на съгласуваността, преди означаваше съгласувателна процедура. Днес означава нещо съвсем друго. Той е еманация на института на обществените консултации – вторият стълб на регулаторната реформа наред с оценката на въздействието.“

„Съгласуваността означава предложените норми да са в съответствие и допълват вече съществуващи в същата област на обществени отношения и не противоречат на други извън нея. Уредбата в различните закони трябва да бъде непротиворечива и синхронизирана. Всеки закон трябва да се впише в съществуващата правна среда по начин, че като цяло тази среда да бъде цялостна и единна, без законовите текстове да влизат в колизия едни с други. „

„Съгласуваността като принцип при изработването на нормативния акт се различава от съгласуването по чл. 26, ал. 2 от ЗНА. Неправилно определеното систематично място на текстовете в закона относно консултациите може да доведе до извода, че съгласуваността означава провеждането на консултациите.“

IV. КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

Проведените дискусии във фокус-групите показват, че нормативно определените принципи, които следва да се зачитат в законодателния процес, изброени в чл.26, ал.1 на ЗНА, съвсем не са еднозначни за заинтересованите страни и администрацията, което налага прецизиране както на броя на приложимите принципи, така и точното им дефиниране и посочване на метода за проследяване на тяхното спазване. В таблицата са формулирани общоприложимите принципи и тяхното съдържание, по което в най-голяма степен е постигнато съгласие и което отразява непротиворечиво правната теория.

1. Принципи за оценка на законодателния процес

Таблица 3. Принципи на законодателния процес

показател/принцип	Описание
цялост	урежда общи правила за поведение в една цяла област на обществени отношения
необходимост	мотивите за създаване/приемане на съответния акт са ясни, изчерпателни и конкретни (<i>свързани с обосноваността</i>). Необходимостта се доказва с изчерпване на възможностите на действащата нормативна база. Свързано с обосноваността с доказване на възникване на нови или промяна на съществуващи обществени отношения.
обоснованост	<i>Приемането на закона по принцип произтича от възникването на нови или промяната на съществуващи обществени отношения и аргументи в тази посока следва да се съдържат в мотивите, както и обосновка за приетите регулаторни и/или институционални решения.</i>
предвидимост	предвидимостта допринася за увеличаване на правната сигурност и еднаквото приложение на нормите към всички, за които се отнася
откритост	откритостта включва наличието и практическото прилагане на механизми за публичност, отчетност и прозрачност, както по отношение на процеса на подготовката и лансирането на един законопроект, така и при последващата реализация и приложение на утвърдения нормативен акт

показател/принцип	Описание
	Актът е изготвен и приет в съответствие с приложимите правила за включване на заинтересованите страни, включително провеждане на обществени консултации
съгласуваност	предложените норми са в съответствие и допълват вече съществуващи в същата област на обществени отношения и не противоречат на други извън нея. Уредбата в различните закони трябва да бъде непротиворечива и синхронизирана. Всеки закон трябва да се впише в съществуващата правна среда по начин, че като цяло тази среда да бъде цялостна и единна, без законовите текстове да влизат в колизия едни с други.
субсидиарност	основна политическа доктрина, според която решенията по създаване на политики трябва да се вземат на възможно най-децентрализирано ниво, в което централното управляващо тяло да не взема участие, освен ако това не е по-ефикасно от действията, предприети от долните нива.
пропорционалност	съдържанието и формата на регулаторна намеса не надхвърлят необходимото за постигане целите на политиката ⁴
стабилност	уредбата е принципна без излишни детайли, които са конюнктурно определени
точност и разбираемост	използва подходяща и недвусмислена терминология; налице е доктринално съответствие на използваните юридическите конструкции
йерархия и последователност	актът съответства на Конституцията; при наличие на общ и специален закон, специалната разпоредба изключва приложението на общото правило

⁴ По чл.5 от ДЕС

2. Измерване на показателите за оценка на законодателния процес

2.1. Измерване на количествените показатели за оценка на законодателния процес

Измерването на количествените показатели за оценка на законодателния процес ще бъде направено, чрез преглед и определяне на количествените характеристики на всеки от разглежданите закони, в процеса на неговото приемане.

В таблицата са представени количествените показатели за оценка на законодателния процес.

Таблица 4. Начин за измерване на количествените показатели за оценка на законодателния процес

показател	описание	начин на измерване	забележка
срокове	спазване на регламентираните минимални срокове за провеждане на конкретна законодателна процедура	срок за разглеждане и приемане на законопроекта – отчита времето от внасянето на законопроекта в НС до неговото окончателно приемане [дата на внасяне] [дата на приемане]	<i>извършва се аналитична преценка за спазване на нормативно определените срокове</i>
брой промени в текста	отчита броя на направените/приетите промени в конкретен законодателен акт спрямо внесения проект, направени от народни представители	брой на направените предложения за промени в акта, спрямо внесения проект, направени от народни представители	<i>определя се съответния брой направени предложения</i>
		брой на приетите промени в акта,	<i>определя се съответния брой приети</i>

показател	описание	начин на измерване	забележка
		спрямо внесения проект, направени от народни представители	<i>предложения</i>
брой предложения от заинтересовани страни	отчита броя на направените/приетите промени в конкретен законодателен акт спрямо внесения проект, направени от заинтересовани страни	брой на направените предложения за промени в акта спрямо внесения проект, направени от заинтересовани страни	<i>определя се съответния брой направени предложения</i>
		брой на приетите промени в акта спрямо внесения проект, направени от заинтересовани страни	<i>определя се съответния брой приети предложения</i>
брой (честота) на промените	отчита броя промени в конкретен законодателен акт – в рамките на разглеждания период и общо	брой промени в акта за ...	<i>отчита броя промени в акта</i>
		общ брой промени в акта	<i>отчита общия брой промени в акта</i>
структурни несъответствия	брой установени несъответствия, свързани с структурирането на законодателния текст ⁵	брой установени несъответствия, свързани с структурирането на законодателния текст	<i>отчита броя установени несъответствия, свързани с структурирането на законодателния текст</i>

⁵ Според разпоредбите на Глава трета СТРОЕЖ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ и Глава шеста ОТМЕНЯНЕ, ИЗМЕНЯНЕ И ДОПЪЛВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ от УПЗНА.

показател	описание	начин на измерване	забележка
брой подзаконовни актове	брой на предвидените подзаконовни актове, свързани с прилагането на съответния законодателен акт	брой на предвидените подзаконовни актове, свързани с прилагането на съответния законодателен акт	<i>отчита броя на подзаконовни актове</i>
други актове в същата област	брой актове от същия ранг, в същата област на обществени отношения (чл. 10 от ЗНА)	брой актове от същия ранг, в същата област на обществени отношения (чл. 10 от ЗНА)	<i>отчита броя на актове от същия ранг, в същата област на обществени отношения</i>

2.2. Измерване на качествените показатели за оценка на законодателния процес

Измерването на качествените показатели за оценка на законодателния процес ще бъде направено, чрез "бинарни" въпроси, въз основа на които ще бъде отчетено наличието/липсата на съответния показател за всеки от разглежданите закони, в процеса на неговото приемане.

"Бинарните" въпроси предполагат отговор от тип **ДА/НЕ**, но е предвидено в определени случаи, когато спецификата налага, да бъде възможно отчитане на тази специфика чрез допълнителна информация (в тези случаи е предвидено отбелязване на отговор **д/и**)

В таблицата са представени качествените показатели за оценка на законодателния процес.

Таблица 5. Измерване на качествените показатели за оценка на законодателния процес

показател/принцип	начин на измерване	възможни отговори
цялост	Урежда ли общи правила за поведение в една цяла област на обществени отношения?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П

показател/принцип	начин на измерване	ВЪЗМОЖНИ ОТГОВОРИ
		<input type="checkbox"/> д/и
необходимост	Ясни, изчерпателни и конкретни ли са мотивите за създаване/приемане на съответния акт?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Изчерпателни ли са мотивите за създаване/приемане на съответния акт?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Конкретни ли са мотивите за създаване/приемане на съответния акт?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Има ли направена оценка на въздействието?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
обоснованост	Съдържа ли се в мотивите за създаване/приемане на акта обосновка за приетите регулаторни решения?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Съдържа ли се в мотивите за създаване/приемане на акта обосновка за приетите институционални решения?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
предвидимост	Спазен ли е принципа за предвидимост – акта (неговите норми) допринасят ли за увеличаване на правната сигурност и еднаквото приложение на нормите към всички, за които се отнася?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
откритост	Приложени ли са предвидените механизми за публичност при подготовката и приемането на законопроекта?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и

показател/принцип	начин на измерване	ВЪЗМОЖНИ ОТГОВОРИ
	Приложени ли са предвидените механизми за прозрачност при подготовката и приемането на законопроекта?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Приложени ли са предвидените механизми за отчетност при подготовката и приемането на законопроекта?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Образувано ли е публично досие на проекта, отразяващо хода на изготвяне на проекта	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Изготвен и приет ли е акта в съответствие с приложимите правила за включване на заинтересованите страни, включително провеждане на обществени консултации?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
съгласуваност	Съответстват и допълват ли предложените норми съществуващи норми в същата област на обществени отношения и не противоречат на други извън нея	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Противоречат ли предложените норми на съществуващи норми в същата област на обществени отношения?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Противоречат ли предложените норми на съществуващи норми в друга област на правото?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
субсидиарност	Спазено ли е правилото решенията по създаване на политики да се вземат на възможно най-децентрализирано ниво в избраните правни решения?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
пропорционалност	Съответства ли регулаторна намеса на	<input type="checkbox"/> ДА

показател/принцип	начин на измерване	ВЪЗМОЖНИ ОТГОВОРИ
	определената цел на политиката?	<input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Съответства ли формата на регулаторна намеса на определената цел на политиката?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
стабилност	Съдържа ли новата уредба излишни детайли, които са конюнктурно определени?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
точност и разбираемост	Използвана ли е подходяща и недвусмислена терминология?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Налице ли е доктринално съответствие на използваните юридическите конструкции?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Разбираем ли е езикът на акта за съответните адресати?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
йерархия и последователност	Съответстват ли текстовете на акта на Конституцията?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Налице ли са специални разпоредби?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ <input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и
	Приложена ли е техниката за <u>изрично</u> изключване на съществуващи общи правила?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕ



показател/принцип	начин на измерване	ВЪЗМОЖНИ ОТГОВОРИ
		<input type="checkbox"/> Н/П <input type="checkbox"/> д/и



V. ОПРЕДЕЛЯНЕ ПАРАМЕТРИТЕ НА "ЖИЗНЕНИЯ" ЦИКЪЛ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

За дефинирането на параметрите на „жизнения“ цикъл на законодателния процес в изследването освен нормативните актове, определящи нормативните параметрите на законодателния процес, е използвана и книгата на проф. Борис Спасов „Съставяне на правни нормативни актове“⁶. Проф. Спасов обосновава процеса на създаване на нормативни актове, в т.ч. на законите, както и тяхната отмяна, изменение и допълване като постоянна дейност на компетентните държавни органи.

Според чл. 3, ал.1 на ЗНА законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията, обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения.

Проф. Спасов коментира, че голяма част от обществените отношения са нормативно уредени и се подчиняват на съответни правила за поведение, при това те са относително трайно уредени, „но само „относително“, тъй се обуславят от определени интереси, които могат да се изменят или заменят с други, което се отразява и върху съответните норми.“⁷ По нататък авторът стъпва на твърдението, че правните норми са продукт на държавна дейност и формирането им в правила за поведение се извършва по определен ред, от **установени държавни органи**, т.е. те се създават като за целта се съставят и приемат съответните юридически нормативни актове.

Конституционната норма и нейните параметри за създаване на закон са илюстрирани в таблицата.

Таблица 6. Основни етапи на "жизнения" цикъл на законодателния процес

Етап от процеса		Параметри
Планиране на законодателството (УПЗНА)	Министерски съвет (<i>Политически партии</i>)	– обществен интерес; – политическа необходимост;
Законодателна инициатива (КРБ)	Министерски съвет, народен/и представител/и	– необходимост; – обществен интерес; – нормативно основание

⁶ „Съставяне на правни нормативни актове“, трето допълнено издание, проф. Борис Спасов, член-кореспондент на БАН, издателство ЮРИСПРЕС, 2005 г., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2005 г., ISBN 954-632-075-7

⁷ Глава първа.

Етап от процеса		Параметри
Изготвяне на законопроект (КРБ, ЗНА, ПОДНС)	МС, народен/и представител/и	<p>в този етап се представят:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обществен интерес; - нормативно основание; - правен отрасъл; - първи проект на народен представител/и или окончателен проект на МС;
Обсъждане и приемане на законите	<p>Две обсъждания и гласувания, които се провеждат на две отделни заседания, като по изключение може с решение на НС приемането да стане на едно заседание. Всяко гласуване се извършва в пленарно заседание, имащо кворум от поне половината от всички народни представители. Законът се счита за приет, ако са гласували поне половината от присъстващите на заседанието, освен ако Конституцията не предвижда друго.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Становища/предложения - Становища институционални; - Становища други; - Пряко свързани актове; - Косвено свързани актове.
Удостоверяване на текста на закона	Председателят на НС	нормативен текст

Етап от процеса		Параметри
Обнародване на закона в ДВ	До 15 дни от удостоверяването на текста на закона	
Президентът издава указ за обнародване на закона	Президент на РБ	
Указът се приподписва от министър-председателя или определен министър	министър-председателя или определен министър	
Указът и законът се обнародват в ДВ		
Президентът мотивирано връща закона в НС	До 15 дни от удостоверяването на текста на закона	
НС назначава ново разглеждане		
Отхвърля закона и го променя		
Приема повторно закона	Приемане се на едно гласуване с мнозинство от половината от всички народни представители	
Президентът повтаря стъпките за обнародване на закона без право на вето	7 дни от удостоверяване на текста на закона	

За формулиране на оценката на законодателни процес подходящо е разделянето на конституционната процедура на етапи:

- Възникване на необходимост за промяна на законодателството и/или създаване на ново:
 - обществен интерес, свързан с възникване на нови или променени обществени отношения;
 - политическо основание;
 - нормативно основание;

- оценка на въздействието.

На този етап се определя правния отрасъл на акта и неговите характеристики.

- Изготвяне на проект на закона в т.ч.:
 - подготвителни документи;
 - институционални становища;
 - становища - други;
 - отразяване на становищата и изготвяне на окончателен проект
 - мотиви.
- Приемане на нормативния текст, между първо и второ четене при значителни изменения, вписващи се обхваща на проекта на вносителя, се изминават стъпките по предходния етап.
- От нормативния текст на закона, произтичат пряко и косвено свързаните с него актове, подзаконовите актове и сроковете, в които те следва да бъдат изготвени/променени, заинтересованите страни и засегнатите икономически сектори
- Последния етап е прилагането на закона, пряко свързан с:
 - институционалните резултати;
 - социално-икономически резултати;
 - съдебна практика в т.ч. тълкувателна практика;
 - конституционен контрол;
 - статистика от резултатите на прилагането
- Оценка на въздействието на приетите норма.

Резултатите от оценката на въздействието показват необходимостта цикълът да започне от начало.

Графика 1. Общ модел на "жизнения" цикъл на законодателния процес



VI. ПРЕДВАРИТЕЛЕН МОНИТОРИНГ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА 48-МОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ В ОТЧЕТНИЯ ПЕРИОД

1. Обзор на законодателния процес – количествени показатели

1.1. Обхват

Изследваната съвкупност включва 617 закона, регистрирани в публичния регистър „Закони” на Народното събрание, в периода 19.04.2017 – 01.08.2022 г.

Обхванати са приетите законодателни актове от:

- 44-то Народно Събрание: 19.04.2017 - 26.03.2021, единадесет парламентарни сесии;
- 45-то Народно Събрание: 15.04.2021 – 11.05.2021, една парламентарна сесия;
- 46-то Народно Събрание: 21.07.2021 – 15.09.2021, една парламентарна сесия;
- 47-мо Народно Събрание: 03.12.2021 – 01.08.2022, три парламентарни сесии.

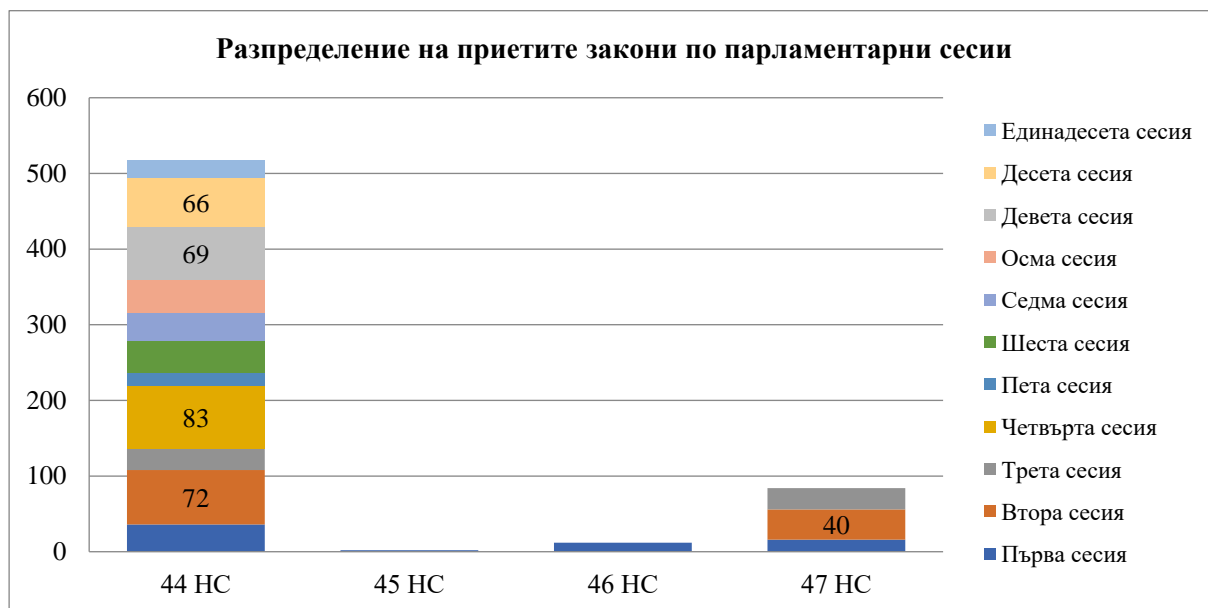
Таблица 7: Брой приети от Народното събрание законодателни актове в периода от 19.04.2017 до 01.08.2022 г.

Народно събрание	Приети закони (брой)		Общо
	нови	изменение и допълнение	
44 НС	145	374	519
45 НС	1	1	2
46 НС	8	4	12
47 НС	30	54	84
Общо:	433	184	617

Най-значителен обем законодателни актове, приети в мандата на 44-тото Народно събрание има в четвърта, втора, девета и десета парламентарни сесии.

В рамките на 47-мото Народно събрание, по-значителен обем законодателни актове са приети в втората парламентарна сесия.

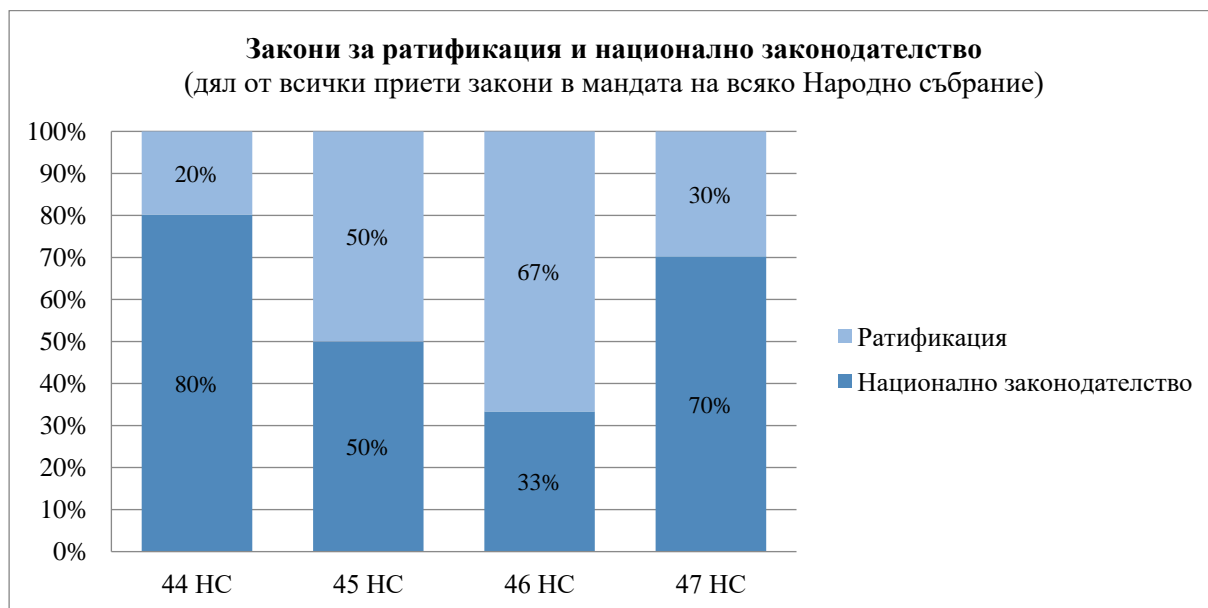
Графика 2: Брой приети законодателни актове по парламентарни сесии



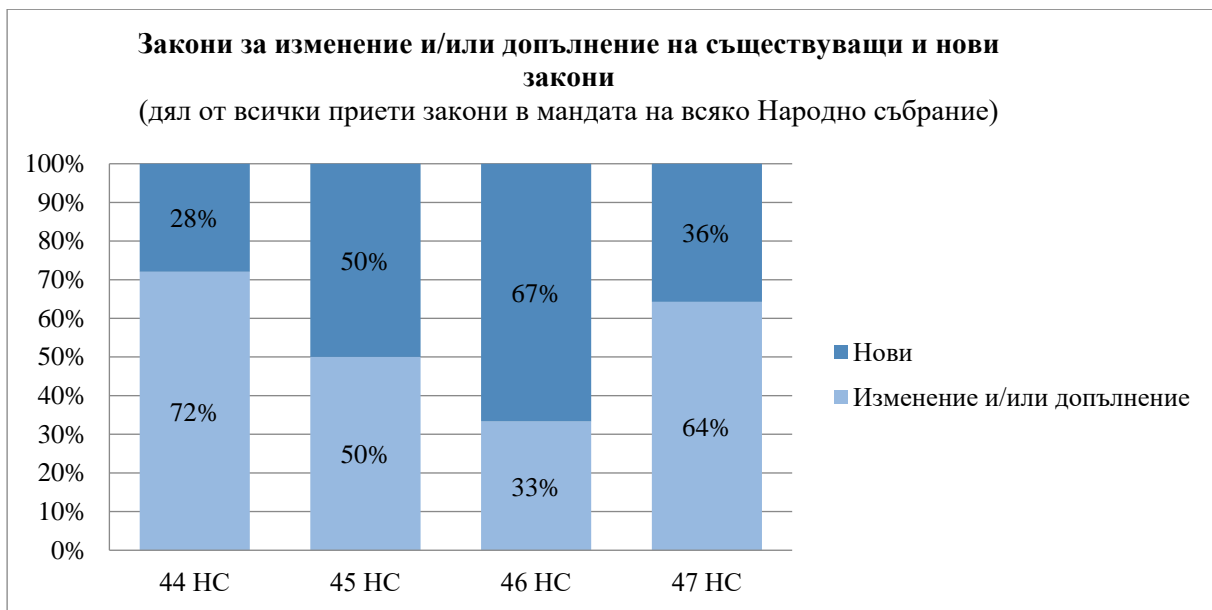
1.2. Видове законодателни актове

Сред изследваните актове прави впечатление значителния дял на закони за ратификация и денонсиране на международни правни норми и споразумения. Най-значителен е техният дял в мандата на 46-тото Народно събрание – 2/3 от всички приети актове, а най-нисък в мандата на 44-тото Народно събрание – 1/5 от всички приети актове.

Графика 3: Съотношения между видовете приети законодателни актове от различните легислатури на Народното събрание

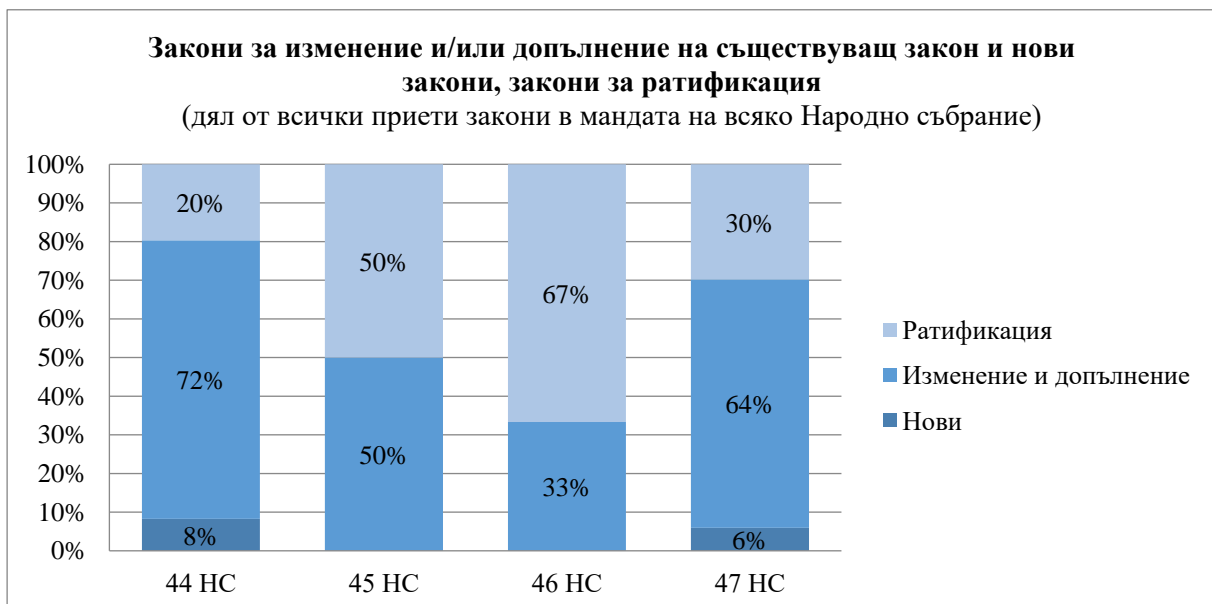


Графика 4: Съотношения между видовете приети законодателни актове от различните легислатури на Народното събрание



Делът на приетите нови закони (с изключение на законите за ратификация и денонсиране на международни правни норми и споразумения) в мандатите и на четирите Народни събрания е нисък – едва 8% от всички приети закони в 44-тото НС и 6% от всички приети закони в 47-мото НС. В мандатите на останалите две Народни събрания всички приети нови закони са за ратификация.

Графика 5: Съотношения между видовете приети законодателни актове от различните легислатури на Народното събрание



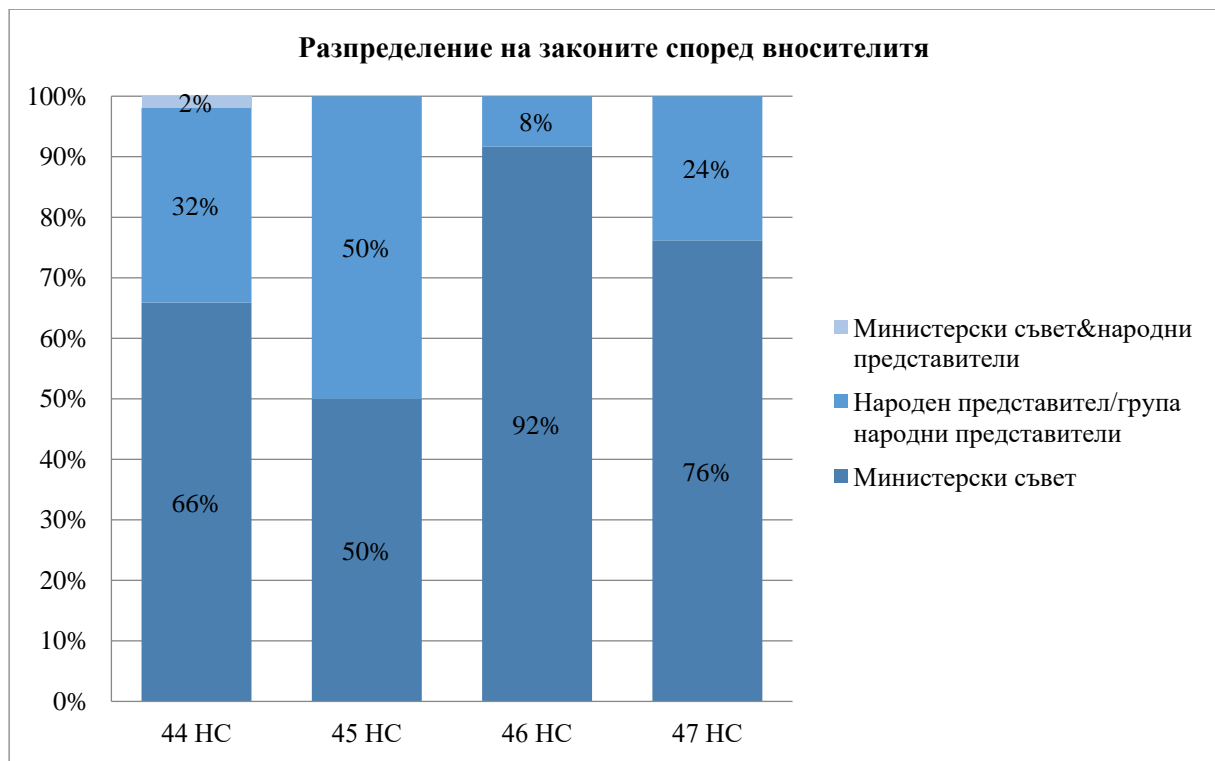
Съгласно ЗНА чл. 20, ал.3, т.1, в сила от 4.11.2016 г., е въведено изискване за изготвяне на частична или цялостна предварителна оценка на въздействието за всички нови законопроекти.

През разглеждания период са приети 32 изцяло нови закони (31 нови закона в мандата на 44-то НС и 1 нов закон в мандата на 47-мо НС), като в тази бройка не са включени законите за бюджетите на РБ, ДОО и НЗОК, както и ратификациите и денонсирането на международни правни норми и споразумения.

1.3. Вносители на законопроектите

В законодателната дейност и на четирите изследвани Народни събрания е налице тенденция по-голямата част от законодателните инициативи да бъдат предлагани от Министерски съвет.

Графика 6: *Съотношения на приетите законодателни актове от различните легислатури на Народното събрание, според субекта на законодателна инициатива*



2. Количествени показатели на законодателния процес

2.1. Ефективност на законодателния процес

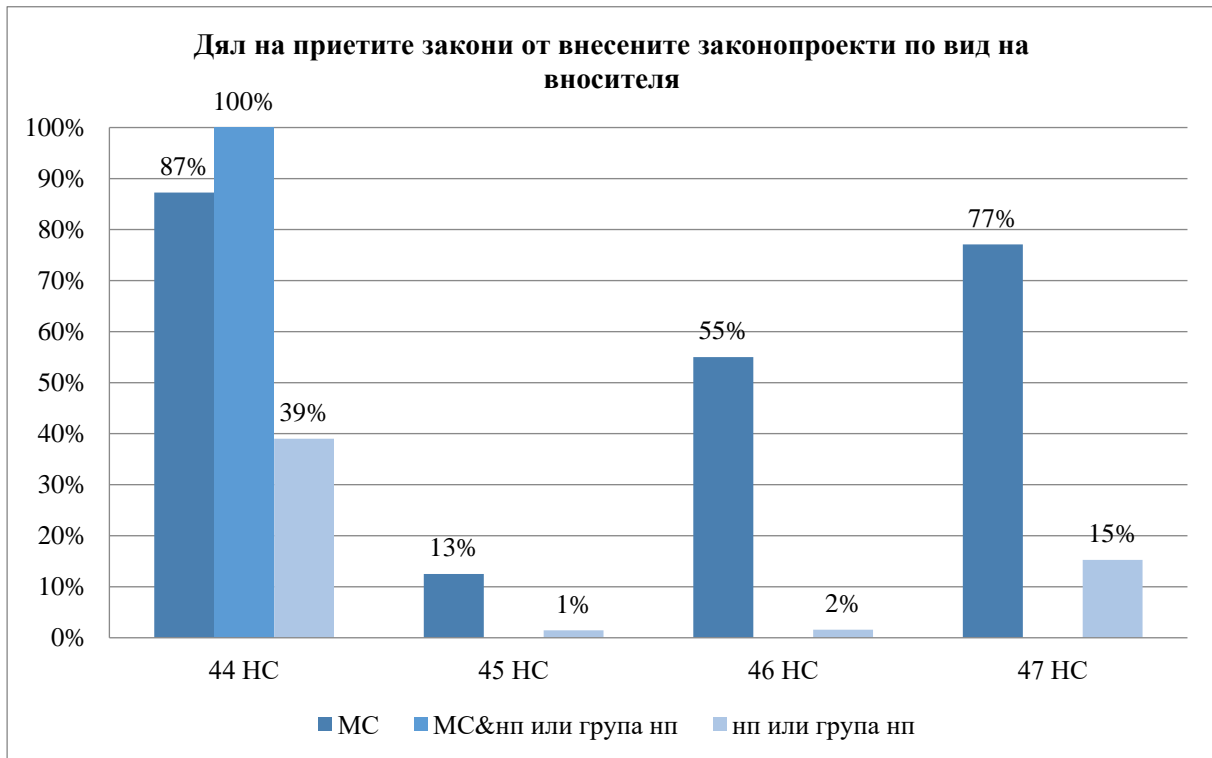
Данните показват, че дела на приетите закони от всички внесени законопроекти в мандата на 44-тото Народно събрание е най-висок – 63%. Най-"неефективно" е било 45-тото НС, в което едва 3% от внесените законопроекти са били приети.

Графика 7: Брой на внесените и приетите законодателни актове от различните легислатури на Народното събрание



И в четирите разглеждани мандата на НС прави впечатление, че законопроектите с вносител Министерски съвет значително по-често се материализират в приет закон. В мандата на 44-тото НС най-голям дял (39%) от законопроектите, внесени от народен представител или група народни представители са били приети.

Графика 8: Дял на приетите законодателни актове от различните легислатури на Народното събрание, според субекта на законодателна инициатива



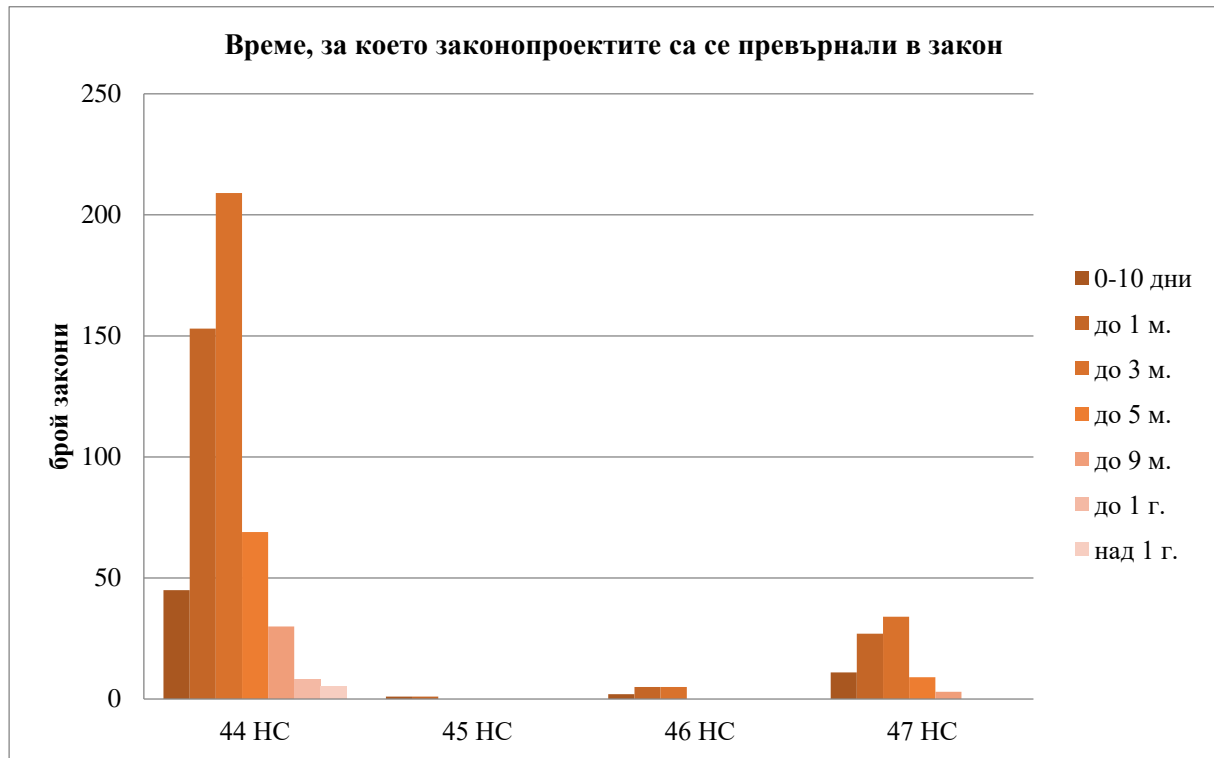
При детайлен преглед на приетите изцяло нови закони (с изключение на законите за бюджетите на РБ, ДОО и НЗОК, както и ратификациите и денонсирането на международни правни норми и споразумения) се наблюдава още по-голяма поляризация – основен вносител е Министерски съвет, а под 20% от тях са внесени от народни представители или група народни представители.

2.2. Времетраене от внасяне на законопроектите до приемането им

И в четирите разглеждани мандата на НС преобладават законопроектите, които са били приети до 1 и до 3 месеца от тяхното внасяне.

При детайлен преглед на приетите изцяло нови закони (с изключение на законите за бюджетите на РБ, ДОО и НЗОК, както и ратификациите и денонсирането на международни правни норми и споразумения) се наблюдава увеличаване на времето от внасяне на законопроекта до превръщането му в закон – до 3 и до 9 месеца от тяхното внасяне.

Графика 9: Средна продължителност на процеса по разглеждане и приемане на законодателни актове от различните легислатури на Народното събрание



2.3. Характеристики на приложимите количествени показатели за оценка на законодателния процес

Количествените (измеримите) показатели, които определят законодателния процес са обобщени въз основа на тяхната приложимост за извършване на оценка на процеса и са представени в таблицата.

Таблица 8: Количествените показатели на законодателния процес

показател	описание
срокове	спазване на регламентираните минимални срокове за провеждане на конкретна законодателна процедура
брой промени в текста	отчита броя на направените/приетите промени в конкретен законодателен акт спрямо внесен проект, направени от народни представители
брой предложения от заинтересовани страни	отчита броя на направените/приетите промени в конкретен законодателен акт спрямо внесен проект, направени от заинтересовани страни

показател	описание
брой (честота) на промените	отчита броя промени в конкретен законодателен акт – в рамките на разглеждания период и общо
структурни несъответствия	брой установени несъответствия, свързани с структурирането на законодателния текст ⁸
брой подзаконовни актове	брой на предвидените подзаконовни актове, свързани с прилагането на съответния законодателен акт
други актове в същата област	брой актове от същия ранг, в същата област на обществени отношения (чл. 10 от ЗНА)

Посочените в таблицата основни количествени показатели са индикативни и ще бъдат тествани и доразвити въз основа на резултатите от планираните фокус групи. За всеки показател ще бъде уточнена неговата дефиниция, компоненти (ако има такива), източници на информация, начин на измерване (включително въпроси, свързани с измерването), както и тежест при формиране на оценката за конкретен законодателен акт.

3. Дейност на 48-о Народно събрание

48-мото Народно събрание е избрано на извънредни парламентарни избори, произведени на 2 октомври 2022 г. Първото заседание на 48-мото Народно събрание е проведено на 19 октомври 2022 г.

Прегледът на дейността на 48-мото Народно събрание в периода 19/10/2022 – 31/12/2022 показва:

Таблица 9. Сесии на 48-мото Народно събрание в периода 19/10/2022 – 31/12/2022

месец	бр. заседания
октомври	7
ноември	15
декември	14
общо	36

Източник: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst>, обработка ЦМП и ЦИИ

⁸ Според разпоредбите на Глава трета СТРОЕЖ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ и Глава шеста ОТМЕНЯНЕ, ИЗМЕНЯНЕ И ДОПЪЛВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ от УПЗНА.

4. Проекти на закони

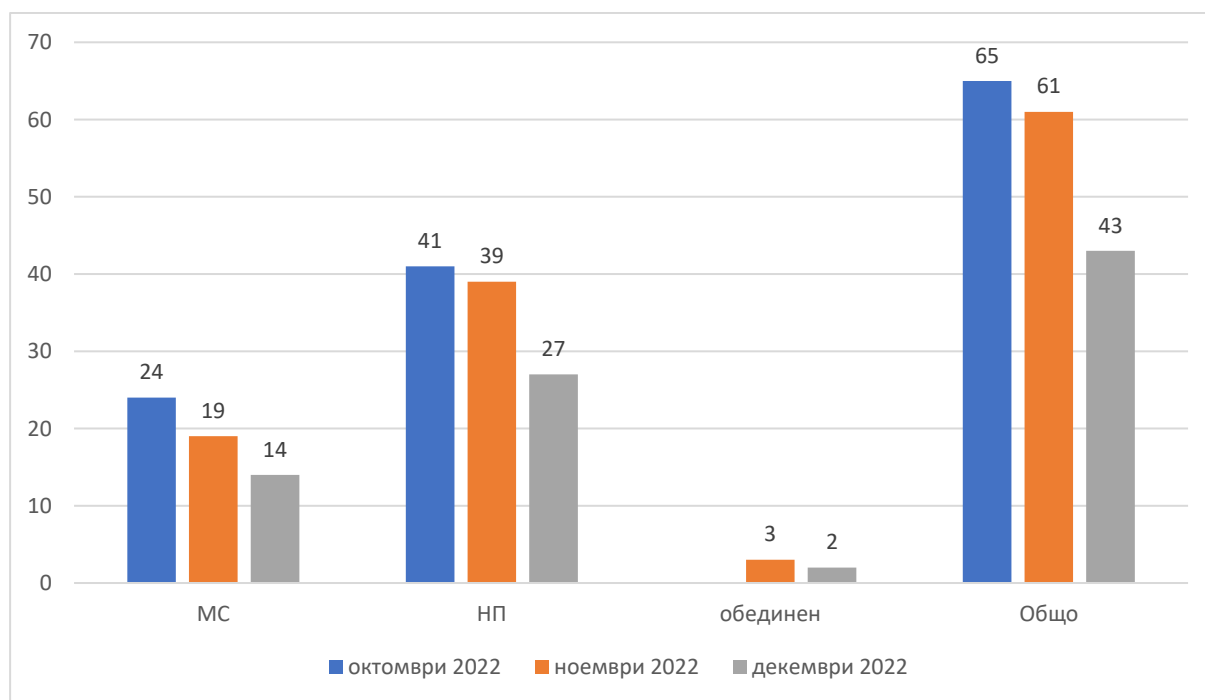
За периода 19/10/2022 – 31/12/2022 в НС са внесени общо **169** проекта на закони, разпределени по вносител, както следва:

Таблица 10. Внесени проекти на закони за периода 19/10/2022 – 31/12/2022

месец	МС	НП	обединен	Общо
октомври	24	41		65
ноември	19	39	3	61
декември	14	27	2	43
общо за периода 19/10/2022 – 31/12/2022	57	107	5	169

Източник: <https://www.parliament.bg/bg/bills>, обработка ЦМП и ЦИИ

Графика 10. Внесени проекти на закони за периода 19/10/2022 – 31/12/2022, според вносителя



Източник: <https://www.parliament.bg/bg/bills>, обработка ЦМП и ЦИИ

Според характеристиките си внесените в НС законопроекти са:

Таблица 11. Характеристики си внесените законопроекти

тип на закона	ЗИД	Нов	Ратификация			ЗИД/ЗИД	Общо
			Нов	Денонс иран	ЗИД		

национален закон	141	13	-	-	-	2	156
ратификация	-	-	11	1	1	-	13
Общо по тип	141	13	11	1	1	2	169

Източник: <https://www.parliament.bg/bg/bills>, обработка ЦМП и ЦИИ

Част от внесените законопроекти се отнасят до един и същи законодателен акт. Според броя на самостоятелните предложения за промени в определен закон е направена класация на проектозаконите, според броя на предложенията за изменения:

Таблица 12. Закони, в които са внесени предложния за промени

закон	нов	зид	зид/зид	общо
Наказателен кодекс		11 ⁹		11
Закон за устройство на територията		6 ¹⁰	1 ¹¹	7
Изборен кодекс		5 ¹²		5
Наказателно-процесуален кодекс		5		5
Кодекс за социално осигуряване		5		5
Закон за предучилищното и училищното образование		5		5
Закон за пътищата		4		4
Търговски закон		4		4
Закон за водите		3		3
Закон за обществените поръчки		3		3
Закон за енергетиката		3		3
Закон за корпоративното подоходно облагане		3		3
Закон за подпомагане на земеделските		3 ¹³		3

⁹ Включително изготвения общ законопроект, изготвен на основание чл. 78, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

¹⁰ Включително изготвения общ законопроект, изготвен на основание чл. 78, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

¹¹ **Законопроект за изменение на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията**

¹² Включително изготвения общ законопроект, изготвен на основание чл. 78, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

ЗАКОН	НОВ	ЗИД	ЗИД/ЗИД	ОБЩО
производители				
Закон за защита от домашното насилие		2		2
Закон за чистотата на атмосферния въздух		2		2
Закон за управление на етажната собственост		2		2
Закон за биологичното разнообразие		2		2
Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите		2		2
Закон за здравословни и безопасни условия на труд		2		2
Закон за съдебната власт		2		2
Закон за обявяване на комунистическия режим в България за престъпен		2		2
Закон за опазване на околната среда		1	1 ¹⁴	2
Закон за кадастъра и имотния регистър		2		2
Закон за енергията от възобновяеми източници в морските пространства	2			2
Закон за електронното управление		2		2
Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения	2			2
Кодекс на труда		2		2
Закон за висшето образование		2		2
Закон за семейни помощи за деца		2		2
Закон за българското гражданство		2		2
Закон за местните данъци и такси		2		2
Закон за Министерството на вътрешните работи		2		2

¹³ Включително изготвения общ законопроект, изготвен на основание чл. 78, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

¹⁴ **Законопроект за изменение на Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда**

закон	нов	зид	зид/зид	общо
Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление		1		1
Закон за чужденците в Република България		1		1
Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност		1		1
Закон за авторското право и сродните му права		1		1
Закон за българския език	1			1
Закон за ветеринарномедицинската дейност		1		1
Закон за социалните услуги		1		1
Закон за Комисията за финансов надзор		1		1
Закон за електронната търговия		1		1
Закон за компенсирание на разходите на потребителите на моторни горива	1			1
Данъчно-осигурителен процесуален кодекс		1		1
Закон за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход		1		1
Закон за здравето		1		1
Закон за контрол за прилагане на дерогацията за закупуването, вноса или трансфера на суров нефт, превозван по море, и на нефтопродукти с произход от Русия или изнесени от Русия	1			1
Закон за регистрация на чуждестранните агенти	1			1
Закон за акцизите и данъчните складове		1		1
Закон за специалните разузнавателни средства		1		1
Закон за лечебните заведения		1		1
Закон за управление на агрохранителната		1		1

закон	нов	зид	зид/зид	общо
верига				
Закон за медиацията		1		1
Закон за хората с увреждания		1		1
Закон за медицинските изделия		1		1
Закон за мерките срещу изпирането на пари		1		1
Закон за Българската народна банка		1		1
Закон за военноинвалидите и военнопострадалите		1		1
Общ законопроект ¹⁵	1			1
Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности	1			1
Закон за противодействие на корупцията	1			1
Закон за местното самоуправление и местната администрация		1		1
Граждански процесуален кодекс		1		1
Закон за достъп до обществена информация		1		1
Закон за Националната служба за охрана		1		1
Закон за Държавна агенция "Национална сигурност"		1		1
Закон за несъстоятелност на физическите лица	1			1
Закон за социално подпомагане		1		1
Закон за нотариусите и нотариалната дейност		1		1
Закон за държавните резерви и военновременните запаси		1		1
Закон за горите		1		1

¹⁵ Изготвен на основание чл. 78, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, на приетите на първо гласуване на 7.12.2022 г. проект на **Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности**, № 48-202-01-27, внесен от Министерски съвет на 01.11.2022 г. и проект на **Закон за противодействие на корупцията**, № 48-254-01-9, внесен от група народни представители на 19.10.2022 г.

закон	НОВ	зид	зид/зид	общо
Закон за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел		1		1
Закон за данък върху добавената стойност		1		1
Закон за екстрадицията и Европейската заповед за арест		1		1
Закон за физическото възпитание и спорта		1		1
Закон за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия		1		1
Закон за банковата несъстоятелност		1		1
Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България		1		1
Закон за юридическите лица с нестопанска цел		1		1
Закон за пазарите на финансови инструменти		1		1
Закон за данъците върху доходите на физическите лица		1		1
Кодекс за застраховането		1		1
Закон за правната помощ		1		1
Закон за защита на конкуренцията		1		1
Закон за представителните искиове за защита на колективните интереси на потребителите	1			1
Закон за българския жестов език		1		1
Закон за движението по пътищата		1		1
Семеен кодекс		1		1
Закон за продължаване действието на разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022 г. и Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2022 г.	1			1

закон	нов	зид	зид/зид	общо
Закон за здравното осигуряване		1		1
Общо	13	141	2	156

Източник: <https://www.parliament.bg/bg/bills>, обработка ЦМП и ЦИИ

5. Приети закони

Прегледът показва, че за периода 19/10/2022 – 31/12/2022, НС е приело **24 закона**, както следва:

Таблица 13. Приети закони в периода 19/10/2022 – 31/12/2022

месец	МС	НП	обединен	Общо
октомври	8	1		9
ноември	10	1	2	13
декември	2			2
общо за периода 19/10/2022 – 31/12/2022	20	2	2	24

Източник: <https://www.parliament.bg/bg/bills>, обработка ЦМП и ЦИИ

Според типа на законодателния акт, приетите закони са, както следва:

Таблица 14. Приети закони, според тип на приетия закон

тип на закона	Нов	ЗИД	Ратификация			Общо
			нов	денонсиран	ЗИД	
национален закон	1	15	-	-	-	16
ратификация	-	-	8	-	-	8
Общо по тип	1	15	8	-	-	24

Източник: <https://www.parliament.bg/bg/bills>, обработка ЦМП и ЦИИ

Прегледът показва, че средната продължителност на времето от внасянето на един законопроект до неговото приемане е **41.2 дни**:

Таблица 15. Продължителност на времето от внасянето на един законопроект до неговото приемане

закон	брой дни от внасянето на законопроекта до неговото приемане
Данъчно-осигурителен процесуален кодекс	35
Закон за акцизите и данъчните складове	53
<i>Закон за Българската народна банка</i>	18
Закон за висшето образование	51
Закон за данък върху добавената стойност	53
Закон за данъците върху доходите на физическите лица	53
Закон за здравословни и безопасни условия на труд	53
Закон за корпоративното подоходно облагане	42
Закон за опазване на околната среда	38
Закон за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия	49
Закон за подпомагане на земеделските производители	36
Закон за правната помощ	56
Закон за продължаване действието на разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022 г. и Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2022 г.	59
<i>Закон за ратифициране на Допълнението на Споразумението за заем между Европейския съюз като заемодател и Република България като заемополучател</i>	18
Закон за ратифициране на Изменение № 1 на Споразумението за предоставяне на помощни услуги в подкрепа на изготвянето на Планове за управление на речните басейни и на Планове за управление на риска от наводнения за Република България между Министерството на околната среда и водите и Международната банка за възстановяване и развитие от 26 юни 2018 г.	20

закон	брой дни от внасянето на законопроекта до неговото приемане
<p>Закон за ратифициране на <i>Международен договор (LOA) BU-D-SAD "Придобиване на 8 (осем) нови самолета F-16C/D Block 70, боеприпаси, средства за обучение, средства за поддръжка, резервни части, първоначална поддръжка и обучение за Българските военновъздушни сили"</i> и на <i>Международен договор (LOA) BU-P-LBC "Многофункционална система за разпределение на информация - Съвместна тактическа радиосистема (MIDS JTRS) и свързана с нея поддръжка и оборудване"</i></p>	15
<p>Закон за ратифициране на Меморандума за разбирателство за стратегическо партньорство между правителството на Република България и правителството на Обединените арабски емирства</p>	46
<p>Закон за ратифициране на Протокола за изменение на Спогодбата между Република България и Федерална република Германия за избягване на двойното данъчно облагане и отклонението от облагане с данъци на доходите и имуществото, подписана на 25 януари 2010 г., подписан в София на 21 юли 2022 г.</p>	22
<p>Закон за ратифициране на Рамковото споразумение между правителството на Република България и Федералния съвет на Конфедерация Швейцария относно изпълнението на Втория швейцарски принос към избрани държави – членки на Европейския съюз, за намаляване на икономическите и социалните различия в Европейския съюз</p>	42
<p>Закон за ратифициране на Споразумение за сметка между Министерството на отбраната на Република България и Федералната резервна банка на Ню Йорк и на Споразумение относно определени сметки, свързани с финансиране на чуждестранни военни продажби от правителството на Република България, между Министерството на отбраната на Република България, Агенцията на Департамента по отбрана на САЩ за сътрудничество в областта на сигурността и Федералната резервна банка на Ню Йорк</p>	38



закон	брой дни от внасянето на законопроекта до неговото приемане
<i>Закон за ратифициране на Споразумението между Министерството на отбраната на Република България и Министерството на отбраната на Украйна относно безвъзмездно предоставяне на въоръжение, техника и боеприпаси</i>	16
Закон за семейни помощи за деца	60
Закон за социално подпомагане	60
Изборен кодекс	56
средната продължителност на времето от внасянето на един законопроект до неговото приемане	41.21

Източник: <https://www.parliament.bg/bg/bills>, обработка ЦМП и ЦИИ



ПРИЛОЖЕНИЕ № 1 ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНИТЕ ФОКУС-ГРУПИ

Фокус група, проведена на 16.11.2022 г.

Качество на законодателството в българската среда (експерти)

По отношение на гаранциите за качествения законодателен процес – на теория ги имаме (имаме закон за нормативните актове, имаме редица разпоредби в конституцията) - но доста умело, особено по-дългогодишните депутати, са намерили вратички как да ги заобикалят и да пробутват лобистки текстове или не дотам добрите законодателни предложения, които според тях са много важни за техните избиратели. Конкретен пример „картелния законопроект“, цялостен секторен законопроект за търговията с горива, внесен от народни представители. Оценката му за въздействието и всичко, изисквано от закона за нормативните актове като придружаваща документация, беше в рамките на 2 или 3 странички.

Какво значи качество? Къде са мерките за качество? На първо място това е конституционностъобразността, оттам трябва да се започне. В противен случай се нарушава вътрешната йерархия и взаимната зависимост на правната система. Това означава да има и хора, които да разбират от конституционно право, било под формата на експерти, било под формата на народни представители още от началото. Започва се с преценката дали е нужен, доколкото би бил конституционностъобразен, защото конституцията е една сложна правна уредба. Тя не може да изреди всички проблеми, предмет на законодателство. Във всички случаи още в самото начало трябва да се прецени логическата последователност на правната уредба, взаимната обвързаност с оглед на вътрешна хармония на предмета, и ограничаване на предмета – кой с какво и защо ще се занимава.

Следващият момент са вносителите на законодателна инициатива: тук въпросът е още по-деликатен. Първо, МС, с изключение на случаи, в които е единствен вносител, като при държавния бюджет, във всички останали случаи съвсем целесъобразно е да има право на законодателна инициатива. Но заедно с това, народните представители, всеки поотделно и групово, както решат, също имат законодателна инициатива. МС понякога има свои съображения да бави законодателни предложения и народните представители бързат да го изпреварят или дори смятат, че е по-добре да бъде предложено от народни представители. Народни представители са обвързани с политиката, довела ги в народното събрание и се смятат за задължени да внесат даден закон.



Нещо, което юристите наричаме „вторична законодателна инициатива“. Когато един закон влезе в НС, бъде приет по принцип, първо, не ми е ясно дали народните представители си дават сметка какъв е резултатът на тяхното волеизявление в този случай – какво значи „приет по принцип“? Дали са се ограничили по предмет достатъчно ясно? Дали са се ограничили по принципи на уредба? Дали са се ограничили до степен на правна уредба, или ще разчитат и на правилник по приложението след това? Това са много важни неща.

Промените на Конституцията, които зачестиха в последно време. В глава 6, която е най-често атакуваната, влезе проблематика, която е за законово ниво. Законодателният процес, освен на Конституционно ниво, по силата на регламентираната автономия е уредена и в Правилника за организация и дейност на НС. Всички народни събрания си приличат, но всяко е различно и разликата ще я търсите в Правилника – и предпочитани въпроси, и видовете постоянни комисии с какво да се занимават и как да се занимават. Спецификата при законите отвеща към това изискване за съобразяване и с Европейското право. Това е едно изискване, което е на под-конституционно ниво. Съдът на Германия дава много добри примери на Конституционния съд, защото често постановява, че изискванията на Европейското право са прекалени и националното законодателство не е подготвено да ги приложи.

Последното нещо е бездействието. Бездействието на законодателя никога не го санкционира било във връзка с конститутивни правомощия, било във връзка със закони, които да приема, защото то е в сферата на регламентарната автономия. След като притежаваш регламентирана автономия, трябва да предвидиш всички последици от собствените си действия.

Оценката на въздействието гарантира ли качество на законодателството в България

Този въпрос е изключително сложен и изключително прост, погледнат през резултата. Това, което постига резултат, е качество в смисъл на ефективност. Въпросът за инициативата и дали и колко е хубаво или лошо депутатите да имат инициатива не е правилен. Процесът, в който има шанс да се включи кандидатстване в OECD, е голям шанс за българското публично управление, той е някакъв стимул за модернизация. Доколко инициативата ще се поеме от депутатите и доколко ще се поеме от изпълнителната власт е политически процес. Този политически процес е нормално, очаквано е и няма да се промени дотогава, докато властта не се стабилизира. Да, не само в България, но и в други държави инициативата в по-голяма степен се измества към парламента. В случаите, в които имаме стабилни мнозинства, особено ако са еднопартийни, да, в този случай инициативата се измества към МС. И дори да приемем, че това е голям проблем, въпросът от гледна точка на управление е ще им се отнеме ли правото на инициатива на депутатите? Това не е необходимо.

Кое може да подобри законодателния процес? Аз съм песимист: нищо. Колкото и препоръки да отправите, както и да промените насоки или нещо, качеството на управление е резултат от социален капитал и се натрупва с времето. И тук революции няма да се случват, което не означава, че сега се отказваме и не трябва да се работи, но нека да не очакваме революции. В голяма степен администрацията е тази (не политиците), която гарантира качеството. Много съжбялявам, че напоследък „експерт“ се превърна в мръсна дума, но ако имаме стабилна администрация с аналитичен капацитет както за изпълнителната, така и за законодателната, така и за съдебната власт в някаква степен, ще имаме този ефект. Аз бих насочила евентуално разсъжденията към това как да се гарантира капацитет. Разбира се, би могло законодателството да принуди евентуално в определена степен, да постави изисквания за това как да изглежда оценката на въздействието тогава, когато инициативата идва от НС, но въпреки това при безкрайно подробната инструкция и насоки, и подзаконовни нормативни актове, оценките на въздействие, произвеждани от централната администрация, също в много случаи са формални и под всякаква критика, под всякакво качество.

Трябва да се научим да пишем на прост език – нещото, което изключително много затруднява прилагането. Ако ще търсим качество на законодателен процес, той трябва да може да гарантира още при създаването на проект еднозначно разбиране и еднозначно прилагане на всички нива на системата на държавно управление. Това е нещо, с което аз като председател на комисия по нормативна уредба в столичен общински съвет съм се сблъсквала. Не зная на какво се дължи това, дали на възпроизводство на текстове от законите в подзаконовите нормативни актове. Администраторът разчита на това, което му е сведено като указание. И когато в тази наредба се възпроизведат онези сложни текстове от националното законодателство, ефективността е рязко намалява и не може да се постигне тази регулация. Това води до обезверяване на хората и намаляване на доверите в институциите и всичко останало. За препоръките: на Закона за НА (вече минаха 5-6 г. трябваше да бъде направена последваща оценка на петата година. Нямаме никаква готовност, така че качеството тук не е гарантирано по никакъв начин.

Когато вървим през толкова много нива на регулация (директиви, регламенти, на национално ниво конституционна рамка, закони, правилници, наредби и т.н.) Кому е нужно? Да се възпроизвеждат текстовете от по-високо равнище към по-ниско. Така че всъщност актът от най-ниско равнище става най-тромавият. И там човек най-трудно да се ориентира. ... Британският парламент един законопроект може да го обсъжда години наред, докато нашите тук са на конвейера и непрекъснато се правят някакви промени, които също затрудняват.

Промените в Закона за НА бяха приети на 20 април 2016 г. Не може да се каже, че само оценката на въздействието гарантира качеството на законодателството. Първо, терминологично качеството на законодателството може да означава много различни неща. Едното е качество откъм юридическа техника. Оценката на въздействието се грижи за това законодателството като регулаторна интервенция, като способ за отреждане, регламентиране на различните видове обществени отношения да е адекватно, да е необходимо, да отговаря на някакви потребности. Регулаторната реформа я нарекохме така не просто защото това бяха най-радикалните промени в един поостарял закон, приет в началото на 70те години, Закон за НА, а защото считаме, че той промени цялата философия на начина, по който трябва да се законодателства в България. Включително, едно от основанията за това да го наричаме регулаторна реформа бяха нововъведенията в принципите на нормотворчеството; към старите 4 бяха добавени нови 4 принципа, те промениха подредбата и йерархията на самите принципи в нормотворчеството, както и смениха и тълкуванието, смисъла на някои от старите принципи. Примерно, първият принцип, който е нов, е необходимостта. Този принцип е еманация на нулевия вариант на оценката на въздействието. Един стар принцип, на съгласуваността, преди означаваше съгласувателна процедура. Днес означава нещо съвсем друго. Той е еманация на института на обществените консултации – вторият стълб на регулаторната реформа наред с оценката на въздействието.

Законът за нормативните актове изброява тези принципи, но не ги определя. Къде са определени тези принципи?

Няма как да има дефиниция в закона. Това е животът на правото. Още Вебер е каза, че науката по принцип е права за известно време.

Вие попитахте „Съдържат ли се в законодателната процедура достатъчно гаранции за качествено изпълнение?“ Отговорът ми е категорично да, с някакви малки резерви, и то благодарение на тази регулаторна реформа. Този отговор не е плод само на мое усещане, а такива заключения се съдържат в доклада на ОИСР, представен в средата на тази година. Аз имах удоволствието да участвам в неговото изготвяне. Там казват, че всичко, от гледна точка на статично право, действащо законодателство е както трябва. Но имаме проблем с правоприлагането. Последно, самите промени в Закона за НА са пример за това до какви изкривявания може да доведе нашият законодателен процес: вносител МС, работа в продължение на 1-2 години, огромен обем аналитична работа, огромна оценка на въздействието, широки обществени консултации, чуждестранни експерти и накрая готовия продукт се внася в НС и отива в една правна комисия и се появява негативния дуализъм, на който ние днес продължаваме да берем плодовете. Това е. Изключително добра правна и методологическа рамка в рамките на изпълнителната власт и изключително лоша методологическа рамка

за народните представители. На 11 ноември тази година са въвели промени и в самата методология, като са записали още един ред, "равно третиране от държавата и балансирано демографско развитие". Това е промяната в методологията.

Хубаво е да има все пак някакъв консенсус относно понятията, които се употребяват в актовете, защото иначе приложението би било невъзможно. Такива неща в практиката понякога могат да породят спорове, което се връща обратно като натоварване на съдебната система, защото това е арбитражът.

Влиза законодателното предложение в НС. Имаме ли на този етап някаква гаранция – правно-терминологична, не на последно място езикова – за качествено написан текст?

Никаква гаранция няма в това отношение,. Преди всичко заради това, че дори МС, когато използва законодателната си инициатива не спазва принципите, които са зададени в Закона за нормативните актове.

Относно принципа за необходимостта: тука има нещо, на което никой не обръща внимание – 99% от мотивите за промяна на даден нормативен акт никой никога не ги отразява. Говоря за анализ на действащото законодателство, което искаш да промениш и това да обхване един значителен период от време, в който се е прилагал този закон и от там да изведеш необходимостта от промяна. Колегите от Барометър имат много хубави наблюдения на изменения на изменен закон, който още не е влязъл в сила. Това е абсурд, как да си го представиш - изменен закон, който не е влязъл в сила. Защото има *vacatio legis* два месеца и в рамките на тези два месеца има промяна на закона, който още не е влязъл в сила.

Малко за практическото измерение на проблема. Пример: Франция е осъдена по искане на ЕК за това, че не е транспонирала правилно дадена директива в националния закон. Осъдена е да плаща стотици хиляди евро на ден. Ако беше България, щяхме да го изменим за 5 секунди този закон и да не плащаме нищо. Французите 2 години в рамките на техния законодателен процес обсъждат каква промяна трябва да се направи. Гаранция за качество на едно законодателство, както във Франция, са консултативните правомощия и на Конституционния съд, и техния ВАС.

Много е важно и една от препоръките, която може да направите, е задълбоченото обсъждане, защото народните представители не спазват Закона за НА, където е предвидено задължителното обществено обсъждане. Когато изготвят правилника за работа на НС, текстът да бъде възпроизведен с изричната уредба, че това е задължение и на всеки народен представител, който използва законодателната си инициатива.

Пак няма да го спазват, защото не искат.

Не може да не го спазват тогава, най-малкото защото Конституционният съд започна да мисли малко по-широко и приема, че един закон може да бъде противоконституционен не само когато пряко противоречи на конституцията, но когато противоречи на принципи на законодателния процес. Това е едно хубаво решение и първата крачка е направена. Това е достатъчно подсказване за депутатите да разберат, че не може да се законодателства по този начин. Най-съществено и важно е много детайлен анализ на акта, който предстои да бъде променен.

Каква е разликата между принципите на необходимост и обосновааност?

Част от обосновааността е необходимостта, с нея се започва. Но има известно застъпване. Най-често се казва „обществените отношения са променени“. Пример: стане една катастрофа, трябва да завишим наказанията. Добре, но има принцип, който казва „Едно наказание в даден текст на НК може да бъде завишено тогава, когато фактически максимумът е прилаган многократно от съда и очевидно е необходимо...“ Елементарно е.

Употребих термина „вторична законодателна инициатива“. Какво означава? Когато закона е приет по принцип и влезе преди второ гласуване, в главите на народните представители изникват разни идеи и се зашиват към тази материя. Следва пазарлък между политическите сили „ако вие подкрепите в комисията това наше предложение, ние ще подкрепим вашето“. Идеята за принципната постановка с първото гласуване е унищожена и резултатът може да се окаже неузнаваем. Но най-важното е, че вътрешната хармония е постигната. В определена степен чрез тези изисквания първоначалния замисъл може да бъде напълно провален. Но депутатите са доволни, че са го прокарали. Това за мен е „вторична законодателна инициатива“.

Също и проблемите с преходните разпоредби, в които се вкарват на второ четене неща, които изобщо не са минали на първо. Между юристите се говори, че законите трябва да започнем да ги четем отзад напред.

Това е злоупотреба с власт от страна на НС.

Двете четения са донякъде гаранция, че евентуално народните представители ще мислят два пъти.

Обосновааността е един от старите принципи. В миналото, преди радикалните промени в закона, това беше принципа на „субективната обосновааност“, който се изразява основно в мотивите и докладите към законопроектите. Субективно означава, че народният представител е вносител и има право да вкарва каквито иска доводи в мотивите, без да е длъжен да ги обосновава или да привежда доводи против. След промените, принципът беше

разширен в „принцип на обективната обоснованост“, което означава, че доводите, изводите и заключенията, които се правят в оценката на въздействието, трябва да са базирани на безспорни данни, факти и доказателства. Т.е. анализът на законодателството е нещо много хубаво, но не е идеята само да базираме доводите си на субективен анализ. Идеята е - това е принцип още от 2012 г. в правото на ЕС – evaluate first. Нашите изводи за бъдещото законодателство трябва да се основават на последваща оценка, която става предхождаща предварителната.

Какви са гаранциите за конституционносъобразен законодателен процес? Изводите, до които аз стигам по отношение на подзаконвата нормативна уредба, т.е. всички тези наредби, които се приемат, са че има много по-висока и сериозна степен на гаранции (възможност акт, който противоречи на Конституцията, да се оспори пред съд и да се упражни контрол). По отношение на законодателството, основните принципи са включени в Закона за НА и в Правилника за дейността на НС. Но този правилник не е конституционен закон, не е с ранг на конституционни норми и често КС приема, че всъщност е допустимо между четенията да се появяват всякакви възможни предложения – кои относими с първоначалния законопроект, кои не. А през преходни и заключителни разпоредби са творили невероятни неща. Аз бих препоръчал да се мисли в посока водещата част за дейността на НС да я имаме на конституционно ниво като евентуална следваща конституционна промяна, особено по отношение на двете четения. Как стоят нещата в момента? Част от депутатите казват, че законопроектът е относим, други казват, че не е относим. И мнозинството решава. А това означава, че казват силните на деня.

Например през закона за аквакултурите бяха изменили режима за пристанищата, за да узаконят една небезизвестна marina недалеч от Бургас. Очевиден лобизъм, обаче го правят и когато бъде отнесено до КС, те казват „формално процедурата е спазена, има ги двете четения“ и нарушения на правилника на НС не представляват противоконституционност. Има известен пробив от страна на самите конституционни съдии, които търсят начин да санират тази празнота, но често той не е достатъчен и това трябва да го има черно на бяло в Конституцията, за да не могат депутатите да си го позволяват.

Как оперативно се преценява дали един законопроект спазва принципите, заложиени в ЗНА?

Ние повече от 20 г. се опитваме да правим някакъв анализ, проследяваме развитието на правния ред и не съм оптимист. Изводите, които започнахме да правим преди повече от 10 г., са валидни и днес, въпреки че на 6 месеца правим публично представяне, каним всички заинтересовани участници, всички народни представители не за да им трием сол на главата, а за да създадем една критична

маса от хора, които да осъзнават, че това е изключително важна дейност и към нея трябва да се пристъпва професионално. Ако щете и с научна експертиза.

Прави впечатление, че законопроектите, които излизат от МС, в мнозинството си са по-качествени, все пак се спазва някаква процедура - публично обсъждане, междудомствено съгласуване, малко по-професионално е, все пак работят екипи от юристи, докато в НС като че ли се пренебрегва. Изключваме това, че в последните народни събрания броят на юристите намалява драстично, но и като че ли не се усеща необходимостта, че трябва да се ползва някаква външна експертиза, която да внесе малко повече професионализъм в работата със законопроекти. Преди години ролята на Съвета по законодателство беше много важна, защото оттам излизаха едни становища, които бяха над 100 стр., вкл. с научни аргументи.

С екипа на проф. Вълчев сме внасяли законопроекти и сме говорили за употребата на думите, за употребата на езика. През последните години много драстично се влоши състоянието на това, което произвежда НС и като че ли се загуби дори идеята, че трябва да се вложи нещо повече, някакво усилие. Независимо от всички гаранции – те са факт – но народните представители стават все по-изобретателни да намират макар и формално допустим толкова превратно използвани правни възможности, че те се израждат в един момент като много порочни практики. Ние се опитваме да ги анализираме и да ги систематизираме и с оптимизъм подхождаме към всяко ново НС и ни прави приятно впечатление, когато отделни народни представители започват в своите изказвания да цитират някои от тези изводи. Прави впечатление, когато чрез преходни и заключителни разпоредби се правят някакви изменения. Нашето желание е да се съберат критична маса от хора, които да разберат, че това няма как да стане чрез някакво обучение

Тук стигнахме до лошите практики и заобикалянето им. Често пъти когато МС не може да изработи едно предложение, то се внася през народен представител. Но това е стара практика. Най-новите изобретения са свързани с това – МС изработва нещо, вкарва безспорните неща, след което народните представители... Или следваща лоша практика: законодателният орган започва да се ползва като една от бухалките. Винаги, когато има изключително сериозно политизиране, поляризиране и напрежение между партиите, тези институти на демокрацията страдат. В предишното НС, като не можяха да вкарат антикорупционния закон през МС, го вкараха всичките народни представители от една партия със следния абсурд: това е цял закон. Оценката на въздействието е две странички и половина, а подписите на вносителите са 4 страници. Подигравка с народа и как спазваме закона.

Най-новото изобретение, което сега наблюдаваме, е законовите предложенията да бъдат вкарвани в много важни стратегически документи.

Пример за това е НПВУ, където пише (което е противоконституционно) като предпоставка за еди-какво си влизане в сила на нов... Влизане в сила! Това е записвано в стратегически документ. Няма принципи, няма правила, ние сме длъжни да имаме „влязло в сила“.

Първият, който има задължения да спазва закона за НА, е председателят на НС. И когато той получи един законопроект, внесен от народен представител, вместо да го резолира на съответните групи, трябва първо да го качи на сайта, да го обяви на обществено обсъждане. Като мине срока на общественото обсъждане, заедно с предложенията, които са влезли, тогава да го разпредели на групите, които евентуално да го обсъждат и да се движи нататък. Това е също е много важно да се каже: председателят на НС е първият, който нарушава Закона за НА.

Какво означава „субсидиарност“ на национално ниво, как го прилагаме този принцип -на кое ниво да се регулира нещо?

Конституцията има текстове, с които казва, че задължително със закон се урежда тази материя. От конституционна позиция трябва да има стриктна и цялостна уредба. Свобода на НС е да преценява каква още материя би се нуждала от законова уредба. Но законът е нещо относително трайно. И трябва време, трябва да му се даде живот по приложението му, но трябва постоянно да има и корекции в начина на практиката по приложението.

В системата, която прилага закона, или по-точно системите, би трябвало да се търси ключа към... Самото законодателство, идеята на всичко да го сложим в закон и непрекъснато да го променяме, не е това правилното.

Има ли начин, и какъв, за по-смислен принос на гражданско участие в законодателния процес?

Той е много трудно изпълним: правна грамотност на гражданите. Политическите права, с които разполагат и начините, по които ги употребяват, дълбоко ме наскърбява. Някоя политическа партия не прави нищо за огромяване на тези хора, да не говорим за парламентарно представените – тези с 1 процент – и те имат средства за тази цел. Къде са им партийните клубове? Къде им е огромяването? И второ, политическата култура на тези, които участват в управлението. След като се наемаш, ако не знаеш стъпките на хорото, изобщо не се хващай. Липсва правната култура на тези, които претендират, че могат. Никой не мисли за политическата грамотност на гражданите. Ще се убие не само парламентарната, но и пряката демокрация. Правните последици ще бъдат такива.

Първото нещо, което можем да направим, е да дадем възможно на всички съдилища да сезират и леко да вървим към такава разпоредба. Много е важно гражданите на една държава да имат безплатен достъп до законодателство.

Този въпрос не сме го решили в България. Още повече, ние може би единствени нямаме консолидирано законодателство, което е задължение на НС, на МС по силата на едно решение на бюрото на ВНС от 1991 г. Гражданинът трябва да има безплатен достъп до законодателство, това е важно, когато говорим колко е важна правната култура. Ние сме първи, обществените организации, които ще се опитаме да разширим възможностите на гражданите да стигнат до тези закони. Възлагал съм на следствения отдел да направи анализ и се оказа, че има 157 съществени грешки в законодателство, с което магистратите работят. В парламента се работи по тази тема и все доникъде не се стига, но достъпът на тези хора до тези сайтове не би трябвало да бъде затруднен. Трябва да има клубове, НПО секторът също да се включи тук и един гражданин да може да отиде, както е нашата библиотека тук, да си пусне компютъра и да прочете.

Имаше и някакви проекти, финансирани по различни програми, и опити да се въведе въпросното консолидирано законодателство и то в четим за гражданите вид Това не се реализира. А гражданинът ако не е компетентен, неговото участие може и да е опасно.

Трябва да се намери начин да се задължат органите, които поддържат официални страници, най-малкото законодателството, което е качено на официалната страница, да бъде актуално.

ОИСР казва, че трябва да стигнем следващото ниво на регулаторна политика. Това е институционализацията, включително чрез създаване на орган, който да следи за правилно управление на качеството на инструментите, които се ползват за законодателството. Това се прави на базата на сравнителни анализи за всичките държави и на базата на това, че не винаги информацията, която ОИСР получават абсолютно и точно отразява действителността. Създаването на нещо като комитет за регулаторен контрол, какъвто има в рамките на ЕС към ЕК – независим, строящ на една ръка разстояние. На равно отстояние – това е бъдещо ниво. Ние все още имаме проблем с първоначалната институционализация. Първото нещо е преодоляване на дуализма и изравняване на законопроектите, на качеството на законопроектите, внасяни от народните представители. Без това няма да стане, защото ние никога не знаем един закон или един текст от кого е предложен, а той управлява нашите животи. Много често е предложен от човек, който няма понятие. За да може да се гарантира прилагането, както се гарантира в рамките на МС, е необходимо онова звено, което се наричаше едно време Национален център за парламентарни изследване да си влезе в своята същинска функция. Опитвахме се това няколко пъти да го направим, до момента неуспешно. В момента, на шестата година, ние не можем да отчетем реални резултати в регулаторната реформа. Ще трябва да видим какво се е случило в тези години с оценката на въздействието. Резултатите,

очакваните, ще бъдат много лоши – реформата не е допринесла на този етап, напротив, може да се каже, че има сериозно влошаване.

Фокус-група администрация, проведена на 22.11.2022 г.

Съществуващи гаранции за качество на законодателството

Една гаранция за качество е общата рамка, по която трябва да се работи един нормативен акт. Тя определя строго гаранциите – на какво трябва да отговарят един законопроект, каква публичност трябва да има, в подготвителния процес какво трябва да се направи. Включително какво трябва да се прави след това, като се издаде акта – какви принципи трябва да се следват при съставянето, приемането и прилагането на нормативния акт. Всички действия, които трябва да се направят и всички необходими параметри, които трябва да бъдат спазени при изготвянето на един акт. Те са написани достатъчно кратко и ясно, но не е ясно доколко е ефективен по прилагането им.

Допълнително има една регламентация в Правилника за организацията и дейността на НС, има процедура какво е необходимо да съдържа законопроектът, когато постъпи при нас, така че да отговаря на формални изисквания и след това, разбира се, целият законодателен процес, за да бъде стабилен. Когато има стабилност в дадени отношения, би следвало да има и гаранции. Не може да се разпише всичко в детайли.

В МС също е разписана процедурата по внасяне, приемане, издаване на актовете.

Моите виждания за гаранциите в законодателния процес отвъд разписаните правила са, че са нужни гаранции на ниво правосъзнание – там са носителите на волята. Това правосъзнание придобива странна форма, когато народните избраници започнат обсъжданията. Легислатурата е голям длъжник на качеството на законодателния процес и то не защото търсят някакъв конфликт, ни най-малко.

Изпълнителната власт с всичките слаби закони, които е предложила, все пак има вътрешни механизми за съгласуване, за оценка на въздействието, опит за планиране чрез законодателната програма, оперативна програма. Така че гаранции има. Но да се върнем на правосъзнанието, отношението ни към закона. Но ние нямаме вече и като общество виждане, че трябва да се следва някаква нормалност. Правосъзнанието е на два етапа: когато трябва да се спазва приличие, процедурите, правилника и т.н. и онзи момент, в който няма значение дали спазваш приличие. Обикновено това става между двете четения на законопроекта.

Законът казва, когато има извънреден случай, той трябва много добре да се мотивира. Имало е случаи, в които срока за консултациите се съкращава от 30 на 14 дена. Има процедура в Европейската комисия, наказателна процедура, която е от 5 години. И понеже нещо е много спешно да се приеме, затова ние съкращаваме на 14 дена. Това са изключения, които станаха правила в практиката. Обикновено в голямата част е така.

В Министерския съвет създадохме една организация, това беше голяма реформа, поне при нас изградихме някаква система и следим някакви числа. 76% от консултациите на портала (предполагам, че в министерствата е същото) 76 % са редовни. Кое е $\frac{3}{4}$ и не е „малко“. Данните го оспорват съкратеният срок да се е превърнал в правило. Въпреки, че е дразнещо и някакви наредби да се въртят постоянно. Така или иначе фокусът би трябвало да бъде върху законите, където почти да не се допуска 14-дневен срок.

Правилото с 14 дневния срок, което се нарушава, е по-скоро неприлагане на законовата разпоредба за добра мотивировка защо се прилага краткият срок. В тази връзка имаме много дела – защо се прилага? Не е добре мотивирано. Т.е. не се прилага закона в пълната му цялост, некачествено се прилага, не добре обосновано. Защото тези дела, когато падат в съда, особено тези подзаконовни нормативни актове, когато не се спазва срока за публичното обсъждане, е точно това: нямаме достатъчна мотивировка за намаляване на срока на обществените консултации. Не че няма, но не е достатъчна и не е добре направена.

Всъщност тук има два проблема: един от основните проблеми е, че всеки иска актът му да мине бързо, но има и една лека незаинтересованост, защото след това трябва МС да го защитава, нищо че е внесен от някой друг. С това се злоупотребява години наред. Ние с дирекция правна сме изготвяли общо становище тип методология. Последниците де факто са при вносителя, но защо е паднал акта отговаря този, който е бил в залата. И финансовите въпроси са при нас, ако нещо сме глобени. Проблемът е в правосъзнанието, имаме проблем с уважението към правото. Не е възможно нито МС, нито който и да е народен представител да не може да се подсигури експертно.

С последните изменения в правилника на първо гласуване на законопроекта да се прави вид обществено обсъждане, на НПО им се дава възможност да дадат становище и да ги защитят на самото заседание – това дава един по-добър поглед по целесъобразност, като говорим как е разписан закона. Прави се и на законите, които са внесени от МС, т.е. веднъж се прави публично обсъждане и при нас (в НС) имат възможност втори път да изкажат мнения, които да бъдат взети под внимание. Аз не мога да оценя дали това е подобрило нещо, защото мисля, че влезе в правилника на 45то събрание, но по мое мнение е крачка в посока да чуеш повече мнения. Законодателството е колективен труд – никой не може да каже, че сам човек може да направи нещо качествено.

Спор дали правилата и прозрачността на процеса са еднакви при двата вида вносител. Представителят на НС твърди, че са, а на МС и министерствата твърдят обратното.

Щом е внесен законопроект, той е на сайта на НС, самият регистър е публичен.

Като експерт бих казала, че това „гаранция за качество“ – дали са два дена повече, или по-малко, няма да се повиши качеството за обществените консултации. Основно аз се занимавам с оценките на въздействието. Вие казвате, че е едно и също. Не може ние, екип от 3 човека, да оценяваме въздействията на един проект, на нормативен акт (заинтересовани страни, бюджети, разходи, ползи), а в НС виждаме една оценка на въздействието, която е смешна и обидна! Една страничка оценка, която нищо не казва, нищо не дава. Как нашата работа се сравнява с тази работа?

(НС) Аз поемам закона. Значи, оценката на въздействие идва със закона, както и със законите на МС. При внасянето той си има пълния пакет от документи, разписани в нашия правилник. И аз го получавам така. Кой му е правил оценката, кой му е писал закона, аз не се интересувам.

Въпросът е, че ОВ в парламента е подигравка./ Няма как да е подигравка, след като е написана по правилата на НС. В МС оценката е конкретно разписана, даже с формуляри./

(НС) За най-малкия член ние търсим защо, как, какво. Онзи ден гледах една оценка, не можах да повярвам... как ще сравняваме това качество от изпълнителната власт и от народните представители?

Присъединявам се към това, което 2-жа Мирела Анастасова каза, че има ясни правила и да споделя впечатленията си във времето. Всички администрации в началото бяха срещу дирекция „Модернизация на администрацията“, но това звено с годините си наложи един стандарт, с който администрацията се научи да се съобразява, колкото и да е самодостатъчна в отделни сектори. В този смисъл се създава практика и много по-сериозна публичност и прозрачност. През последните 5 години ако изобщо има оценки на въздействието в НС, те нито са достатъчно аналитични, нито има орган, който да е коректив. Може би в тази посока трябва да се помисли, защото работата, която върши МС с тази дирекция смея да твърдя, че е все по-добра и по-отговорна. Не говоря само да актове на МО, каквито и спорове, с когото и да е да има между администрациите, те се изглаждат... Начинът, по който това се съгласува и бележките от дирекцията изградиха един сериозен капацитет. Не така стоят нещата с ОВ на проектозаконали, внесени от депутати.

Къде са определени принципите на законодателството и как се преценява дали едно предложение е съответно на тези принципи

Това е пропуск на самия закон, защото всичките термини трябва да са указани в допълнителните разпоредби. Това не е направено.

ЗНА наистина е много остарял, но според мен е много качествен. Той е най-малко изменения – само веднъж – 1995, 2003, 2007 и 2016 г. Това е основата на правото и ако трябва да се направи нещо, то трябва да се вземе този закон и да се надгради. Ако започнем да променяме тази основа, ние просто разрушаваме системата.

За да се разпише по-подробно, вместо Указа, трябва да има един хубав правилник за прилагане, подробен, който да се инкорпорира в закона.

Това донякъде е направено във връзка с ОВ, защото там тези принципи са разработени, защото трябва да се опише какви са целите на акта, какви са целите на групите, които той засяга, какъв бюджет е необходим. Стремили сме се да детайлизираме тези принципи конкретно, да бъде разписано като прилагане.

Освен ОВ в хода на публичните обсъждания се ражда истината - кого засяга тази промяна, в какъв обем, срок, какво е очакването и какво би струвало, защото много често, като се правят опити да се променят някакви правни норми, засегнатите лица много не обръщат достатъчно внимание.

През 2009 г. имаше законопроект, който инкорпорира указа и за мен това е правилното решение... а това са валидни правила и за двете. Инкорпорацията е по-добра.

(НС) Вече е измислено на европейско ниво. Институциите на европейско ниво си имат споразумение, което всички да спазват – как да се разписват всичките им норми. Така няма аз, когато дойдат промени, да заменям думи, защото са русизми, а при нас не е прието да се използват русизми – трябва да се пази чист българския език.

Трябва да предложим друг модел – ако народен представител има някаква идея за законодателна инициатива, то в 80-90% от случаите би трябвало тя да бъде разработена от изпълнителната власт. Ние нямаме механизъм за това, но е разумно решение. Има няколко закона, които нямат място в изпълнителната власт и трябва да намерим начин НС да ги приема и развива - ИК, Закон за политическите партии. За всички други може да се измисли механизъм за възлагане на изпълнителната власт, да се вземе политическо решение. Да има партньорство между двете власти. Макар да съществува риска МС да бъде затрупан от заявки. Но изпълнителната власт разполага с целия арсенал, за разлика от един депутат, защото базата данни е в ИД. Депутатите нямат такъв ресурс и трябва да поискат съдействие.

Не може по този начин, всеки народен представител си има законодателна инициатива. Те имат право да изискат информация от ресорното министерство, може би това е, което те ползват.

Не го ползват. Но се оказва, че това, което е внесено като воля на изпълнителната власт, която е независима, се прекроявана изцяло в НС.

Как се тълкува субсидиарността в национален контекст

Няма определение. Донякъде това е направено в ЗНА, но когато трябва да прилагаме европейско законодателство, това е голям проблем. Кога трябва да приложим закон (когато въвеждаме регламент или директива), това не е разписано и не е ясно. Иначе, ако правим национално законодателство, ни е ясно, но когато прилагаме европейското възникват проблеми.

Принципът е същият: за регламента мерките по прилагане обикновено са органи, няма как да ги определим с наредба. Повечето са със закон. България няма регионални структури, само централно ниво. При директивите пак стигаме до обществените отношения: ако са трайни, ние ще ги направим в закона, ако има някакви детайли, ще е някакво приложение или ще препратим от закона в наредба, където да се разпишат. Бяха ни разписали такива детайлни правила в закона за Спорта. Дори да стане грешка, на едно следващо ниво се преоценява, затова има референти в НС, за да може ние да изкажем мнение. Но като правна техника няма 5 души, които могат да се изкажат. Затова е много важно да постъпват в НЦ добре разписан, за да не се налага да се пренаписват, и то закони внесени от МС. При нас се налага пренаписване на чисто нов закон.

Наличие на стандарти, прилагани от всички министерства

Няма стандарти, специално за създаването на акт няма. Трябва обучение на тези, които пишат и които оформят акта накрая. Има практики, специално в министерствата, правните дирекции да не се намесват в последния вариант преди да се внесе нормативния акт. Това е много погрешно и си личи, защото не е на правен език. Специализираната администрация не владее правния език. Проблемът се засилва, защото закон, внесен от МС, ще отиде в правната дирекция, но тям няма тези специалисти (по всяка област на обществените отношения?).

Когато МС е взел решение, ние не можем да пипаме. Технически и правни бележки правим, но това е – някои министерства имат такава практика. Затова обучението за изготвянето на окончателен акт трябва да е от обучени за целта юристи. Има една много хубава книга на Борис Спасов – Съставяне на правни и нормативни актове. Там точно е описано – процесът и правната техника и какво трябва да се направи с примери. Такова обучение е необходимо. Ние ги гледаме на предварително съгласуване, даваме си становищата и можем да въздействаме поне в правно-техническо отношение.

Стандартът трябва да е добре разписан на ниво министерство, защото там имаме и юристите и специалистите на едно място. МО - в УП е записано всичко да минава през правна дирекция, има отдел „Правно обезпечаване“ и това е изискване. Дори специализираната администрацията и войската да имат непреодолими желаниа, то задължително се оформя от правна дирекция.

В НС има редактори – стилисти за правилния език на законите. Предложенията винаги минават през тях и те следят както внесените от МС, така и от народните представители. Разпределени са по ресори, така че да познават и материята. Правят предложения и народните представители решават дали да ги приемат. Тяхната роля не е вездесъща. Разместват и параграфи, това пак е правна техника. Затова второто гласуване е много важно, защото там се работи текст по текст (не винаги). Само по време на пандемията беше затворено за външни лица и то не напълно, защото повечето от комисиите се излъчваха онлайн. Всичко е публично и може да се види.

В НС няма последваща оценка, от която да следват новите изменения. Дори от министерствата се случва в рамките на месец да идват два законопроекта по една и съща материя за изменения. Това означава две процедури, всяка поотделно. Трябва да бъдат обединени. Как така прави в едно министерство един законопроект и на следващия месец се отвори отново! Куриозен случай - излиза закон, трябва да се приеме на второ гласуване втори закон по същата материя и трябва да се отрази в доклада кога е обнародвано предишното изменение, а то още не е обнародвано.

Преди години имаше решение на МС когато има съществени изменения, законът да не може да се променя повече от два пъти в годината. Но след влизането на европейското законодателство нещата се промениха. Ако един регламент засяга две министерства, и двете министерства започват да пишат законопроект. Единият минава и след един месец идва същият законопроект от другото министерство. Въпреки че правехме законодателна програма.

В началото на годината имаше проект за нов устройствен правилник на МС, който не видя бял свят. Там имаше запис, който най-малкото има дисциплиниращ ефект, че един закон или промените на един закон не могат да бъдат предлагани повече от веднъж в рамките на година. Имаше проект на запис – ако министерство иска да разработи някакъв законопроект и обсъжда с останалите членове на МС и главният секретар идеята си за отваряне на такъв закон, организира кратка 14-дневна предварителна консултация на бял лист, без проект.

Създадохме експертна мрежа по оценка на въздействието към съвета за административната реформа, която проведе първото си заседание в края на юли. На тази среща обърнахме внимание на колегите от Съвета по законодателство,

че честите промени не са нормални. Не беше разбрано, затова пак се връщам на правосъзнанието.

Освен съзнанието трябва и обучение. Не може постоянно да се променя един закон, защото се нарушава принципа на трайно установяване на обществените отношения. Това е в ЗНА, един юрист не би го казал това! Юридическата професия си има много клонове и всеки се специализира. Случвало се е в НС да получаваме законопроекти от уважавани кантори, които се нуждаят от пренаписване. Лесно се разпознава дали един законопроект е подготвен от адвокатска кантора, от МС или от някой друг.

Последваща оценката на действащото законодателството

Това е наложително да се прави, когато се изменя акт. Но няма такива анализи. Последващата оценка се прави по-лесно от предварителната, защото това има реализация. Сложихме акцента върху предварителната и последващата беше занемарена доста дълго време. Тази година (на шестата година) имаше и политически, и управленски прозорци и предприехме инициатива за писане на ЗНА. Законът е относително добър, но трябва да се оправи практиката – да правим повече оценки, да изискваме администрацията повече да работи по цялостни предварителни и последващи оценки. Направихме списък със закони, на които трябва да бъде изготвена последваща оценка и те са двацетина. Към монетна на приемане на списъка статистиката показваше, че средно на година цялата изпълнителна власт е правила по 0,5% оценки. Премиерът поиска коефициентът да се вдигне поне до 1, т.е. всеки да направи по една оценка. И след като мандата на това правителство беше прекратен, не е ясно какво става с инициативата. Първите вече са изготвени (МФ). Елементите на методологията са спазени, описани са всички промени през годините, каква е била идеята, как са били засегнати бизнес групи. Първите опити не са лоши.

Но това е добре, когато се прави цялостен акт и не се изменя веднага. Те правят последваща оценка на действащи разпоредби, но когато се внася предложение за изменение, трябва да има този елемент. В европейското законодателство е ясно, но когато не е, трябва да бъде дадено някакво обяснение защо трябва да се промени този механизъм и каква ще са последиците.

В образеца за оценка има графа: "Обяснете защо проблемът, който искате да решите, не може да се реши в текущото законодателство." Според едно мое проучване, около 140 души са включени в една съгласувателна процедура. Сега се опитваме да оценим колко от специализираната администрация и правните дирекции трябва да могат да правят оценка на въздействието, да формулират правилно някакви обществени отношения и да изработят акт (кои са тези хора)? Втората стъпка е какво е това нещо? И трето дали има такива умения и да се вземат корективни мерки.

Отбраната: Когато въведоха оценките на въздействието, много дълго време се чудех какво точно да направим с Правна дирекция и решението беше тези, които предлагат от специализираните дирекции (независимо дали имат касателство с войската или нямат, по-често нямат), те правят първоначалната оценка на въздействието и така я предават в Правна дирекция. Актът се оформя от Правна дирекция, за да има приличен вид, но оценката на въздействието – какво биха искали да постигнат, какъв проблем се решава, минава през специализираната администрация, защото МО е много специфично. Ако ще се прави такава идентификация може би трябва да се пусне някаква анкета и да се направи поне по един човек от специализираната администрация и от правна дирекция.

Има ясни правила какво може да се внася между двете четения, вкл. Комисията може да не разгледа даден текст, защото той няма връзка с измененията. Политическа воля е кое предложение ще се приеме. Текстът накрая е оформен правно-технически независимо кое предложение се приеме. Откъм правна техника няма проблем. Политическа воля е кое ще се приеме и тя не може да се ограничава, защото това всъщност е част от законодателната инициатива на народните представители – те да имат визията как да се регулират тези обществени отношения. Затова там стои подписът на председателя на НС.

Съществени промени между първо и второ четене

Няма ограничение за съществени. Текстът трябва да имат пряка връзка с измененията, които се гледат. Предложението показва друга политическа воля. Понякога се изменя съдържанието на това, което е внесено и затова е много трудно, когато няма ясно мнозинство. Много разтегливо понятие е „пряка връзка“. То има връзка, но политическата воля е различна. Регулират се по различен начин същите обществени отношения. Имат право по Конституция. Има правила. Те са разписани така, че да се избегне злоупотреба точно с вкарване на всичко между 1 и 2 четене. Комисията има право да допусне или не и това са изменения в правилника от последните години. Кое то значи, че напредваме в даването на гаранции.

Така е, не можем да кажем, че не напредваме. Намали се практиката в преходните и заключителните да се променят закони, които нямат нищо общо с тези приемания.

Всички колеги са на мнение, че тези изменения в преходните и заключителни разпоредби са абсолютно недопустими, особено когато говорим за НК. Имах такъв случай и те разбраха моите доводи, че да се изменя НК с друг закон не е добра идея. Имаше политическа воля и те отхвърлиха този текст, той беше преработен. Отиде в ресорната комисия и излезе един качествен текст. Гордея се с това решение и до днес, но това е много тежък процес. Администрацията на НС изчиства изключително много неща с инструментите в комисия. В една комисия

хората са специалисти и дебатът е по същество. Водещата комисия има ролята на коректив – да направи всеки текст добър спрямо цялото ни законодателство като правна техника, като идея, като всичко и там се търси баланс.

Прозрачност

Няма такъв орган в нашата държава, който да консолидира законодателството. Сега го имаме консолидирането с частните (информационни) системи. Но ако има орган, той трябва да отговаря за това. Ако е разписано в закона ясно, не е необходим орган – кое се прилага и как. А другото наистина е за улеснение, не винаги правилно приложено, защото в системите има и грешки. Единствено Държавен вестник.

В НС се подготвеше проект, който да консолидира закона, за съжаление много неща се случиха. Много работа е, трябва допълнителен екип. Освен това трябва да се удостовери, че това е консолидирания текст, не е просто да ги събереш както го правят системите. Ако се направи от НС, ще бъде само за законите, защото може да се удостоверяват от Председателя. МС може само издадените от МС. Трябва един мегапроект да се направи с МС и министерствата, за да обхване всичко. Това е необходимост, заместена със системите. Накрая винаги опираме до ДВ, защото не винаги е възпроизведено в системата.

Това е и възпитание, трябва масирано да се въздейства за правната култура на населението, да има съзнанието и културата да чете. Нашите закони са едни от най-ясно разписаните заради изискването „точност и краткост“. Освен може би Закона за околната среда. Там може би има влияние на европейското законодателство.

Въпросът е контролът по изпълнението. Имам добро законодателство, беше добро и преди европейските директиви. Проблемът е в контрола и прилагането.

Съгласна съм, особено за контрола, особено образованието за прилагането. Но на всяко ведомство актовете са в консолидиран вариант в последна редакция и се намират на сайтовете. Хората да се научат къде да ги търсят.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2

СЦЕНАРИЙ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ФОКУС-ГРУПИ

Фокус-група

"Качество на законодателния процес"

Въвеждаща част

Представяне на проекта и неговите цели.

Определяне на целите на фокус-групата.

Представяне на основните аспекти на подхода за измерване на качеството на законодателния процес.

Обсъждане на ключови принципи на законодателния процес

1. По ваше мнение, българският законодателен процес гарантира ли качеството на законодателството?
2. На какъв етап има такива гаранции?
3. ЗНА определя принципи, въз основа на които трябва да бъде организиран законодателния процес. Как се отчита прилагането на тези принципи?
4. Законът изброява принципите, но не ги определя. Тяхното съдържание определено ли е някъде?
5. Ако разгледаме конкретните принципи, какво е вашето разбиране за **цялост** и **съгласуваност** на процеса на създаване на един закон?
6. Каква е разликата между принципите за **необходимост** и за **обоснованост**?
7. Как можем да преценим дали прилагането на процедурата за изготвяне/приемане на законодателни текстове отговаря на принципа за **стабилност**?
8. **Прозрачен** ли е процесът на законотворчество в България?
9. Достатъчни ли са предвидените възможности за участие на граждани/заинтересовани страни в законодателния процес?
10. Значим ли е приносът на гражданите/заинтересованите страни/външните агенти?

11. Видим ли е ефектът на приложението на принципа на **прозрачност** в законодателния процес?
12. По какъв начин се определя дали даден принцип е приложен в процеса на изготвяне/приемане на нов законодателен текст или не?
13. Как се прилага концепцията за **субсидиарност** на национално ниво?
14. Ако приемем, че последващата оценка на въздействието е своеобразен тест за ефективност на закона, как се използват тези оценки?
15. В българските законодателни предложения използва ли се **правна, езикова, икономическа, социална** експертиза? На какъв етап?
16. Използват ли министерствата съгласуван подход и единни стандарти за подготовка на законодателните предложения?
17. Гарантира ли сегашната законодателна процедура в НС, че законодателни предложения на народни представители са обект на задълбочен преглед и анализ – преди и в процеса на тяхното приемане?
18. Следва ли процедурите за изготвяне на законодателни предложения от Министерския съвет и от народни представители да бъдат съпоставими?
19. Как може законодателната процедура да допринесе за качеството на законите?

Заклучение

Обобщение на изказаните мнения.

Формулиране на "дефиниции" на принципи, по които са изказани противоречиви мнения.

Препоръки към подхода за измерване на качеството на законодателния процес.