

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Проект

ЗАКОН

**за изменение и допълнение
на Закона за нормативните актове**

(Обн., ДВ, бр. 27 от 1973 г.; изм. и доп., бр. 65 от
1995 г., бр. 55 от
2003 г. и бр. 46 от 2007 г.)

§ 1. В чл. 1 след думите „да усъвършенствува“ се добавя „планирането“ и се поставя запетая.

§ 2. В глава първа се създава чл. 18а:

„Чл. 18а. (1) Участието на юридическите лица и гражданите в процеса по изготвянето на нормативни актове се осъществява и чрез обществени консултации.

(2) Обществени консултации се провеждат за изготвен проект на нормативен акт, като се спазва редът на чл. 26.

(3) Обществени консултации се провеждат и при извършване на предварителна оценка на въздействието.“

§ 3. Създава се нова глава втора с нови чл. 19–23:

„Глава втора

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

Чл. 19. (1) Компетентните органи, съответно съставителите на проекти на нормативни актове, извършват оценка на въздействието за повишаване на качеството на изготвените от тях нормативни актове, когато това е предвидено в този закон. Оценката на въздействието е инструмент за изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от законодателството, включително върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите.

(2) Оценката на въздействието е предварителна и последваща.

(3) Народното събрание, съответно Министерският съвет, определя условията и реда за планиране и извършване на оценка на въздействието.

Чл. 20. (1) Предварителната оценка на въздействието е частична и цялостна.

(2) Извършването на частична предварителна оценка на въздействието предхожда изготвянето на всеки проект на закон, кодекс и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет.

(3) Цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва при:

1. разработване и предлагане на нови закони и кодекси;
2. разработване на проекти на нормативни актове, за които оценката по ал. 2 е показала, че може да се очакват значителни последици.

(4) Извън случаите по ал. 3 цялостна предварителна оценка на въздействието може да се извърши по преценка на органа по чл. 19, ал. 1.

(5) Обхватът, методологията за изготвяне и минималното съдържание на частичната и цялостната предварителна оценка на въздействието се определят с акт на Народното събрание, съответно с наредба на Министерския съвет.

Чл. 21. (1) Законодателната инициатива на Министерския съвет се осъществява въз основа на законодателна програма, а приемането на подзаконови нормативни актове – въз основа на оперативна програма. Законодателната и оперативната програма се приемат от Министерския съвет за шестмесечен период.

(2) Включването на законопроекти в законодателната програма и на подзаконови нормативни актове в оперативната програма се осъществява след извършена частична или цялостна оценка на въздействието.

(3) За разглежданите от Министерския съвет проекти на нормативни актове, които не са включени в законодателната и оперативната му програма, се прилагат съответно правилата на ал. 2.

(4) Законодателната и оперативната програма на Министерския съвет заедно с извършените частични оценки на въздействието се публикуват на Портала за обществени консултации.

(5) Администрацията на Министерския съвет съгласува изготвените предварителни оценки на въздействието на проекти на нормативни актове от компетентността на Министерския съвет съгласно определените от него условия и ред за планиране и извършване на оценка на въздействието по чл. 19, ал. 3.

Чл. 22. (1) Проверката на резултатите от прилагането съгласно чл. 17 се извършва чрез последваща оценка на въздействието.

(2) Последващата оценка на въздействието се извършва в срок 5 години след приемането на нормативния акт или в по-кратък срок, определен в него.

(3) Последващата оценка на въздействието, извършена от орган на изпълнителната власт, се публикува на интернет страницата на съответния орган и на Портала за обществени консултации в срок 30 дни.

(4) Когато последващата оценка на въздействието е извършена от орган на местното самоуправление, тя се публикува на интернет страницата на общината в срок 30 дни.

(5) Обхватът, методологията за изготвяне и минималното съдържание на последващата оценка на въздействието се определят с наредбата по чл. 20, ал. 5.

Чл. 23. Органите на държавна власт и организациите в публичния сектор, до които са отправени искания за сведения или за съдействие във връзка с извършването на оценка на въздействието, са длъжни да предоставят сведенията или да окажат съдействие на органа, който организира извършването ѝ."

§ 4. В чл. 26 се правят следните изменения и допълнения:

1. Алинея 1 се изменя така:

„(1) Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.“

2. В ал. 2 след думите „съответно доклада“ се добавя „и извършената предварителна оценка на въздействието, когато такава е предвидена да се извърши по този закон“ и думата „14-дневен“ се заменя с „30-дневен“.

3. Създават се ал. 3, 4 и 5:

„(3) В особени случаи и при изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, срокът по ал. 2 може да бъде по-кратък, но не по-малко от 14 дни.

(4) Когато съставителят на проект на нормативен акт е орган на изпълнителната власт или орган на местното самоуправление, публикуването се извършва и на Портала за обществени консултации при условията на ал. 2 и 3.

(5) Най-късно в деня на приемането, съответно на издаването на нормативния акт, съставителят публикува на интернет страницата на съответната институция справка за всички постъпили предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Когато съставителят на проекта на нормативен акт е орган на изпълнителната власт или орган на местното самоуправление, публикуването на справката се извършва едновременно и на Портала за обществени консултации.“

§ 5. В чл. 28 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1 след думите „доклада към него“ се добавя „и извършената предварителна оценка на въздействието“.

2. Създава се нова ал. 3:

„(3) Законопроектите се придружават и от справка за съответствието им с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека, която се изготвя от Министерството на правосъдието.“

3. Досегашната ал. 3 става ал. 4 и се изменя така:

„(4) Проектите на нормативни актове, към които не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и не е приложена извършена оценка на въздействието съгласно глава втора, а за законопроектите – и справка по ал. 3, не се обсъждат от компетентния орган.“

§ 6. Параграф 6 от Преходните и заключителните разпоредби се отменя.

ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 7. „Портал за обществени консултации“ е централна, публична уеб-базирана информационна система, която осигурява публикуването на проекти на нормативни актове за обществени консултации, изготвени от орган на изпълнителната власт или от орган на местното самоуправление.

ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 8. Изработените и съгласувани до влизането в сила на този закон проекти на нормативни актове се одобряват и приемат по досегашния ред.

§ 9. Глави втора и трета не се прилагат за:

1. Законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и за проекти на подзаконови нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет.

2. Законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията.

3. Законопроектите за ратифициране и денонсиране на международни договори.

4. Проектите на нормативни актове, свързани с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства.

§ 10. Обхватът, методологията за изготвяне и минималното съдържание на частичната и цялостната предварителна оценка на въздействието, определени с наредбата на Министерския съвет по чл. 20, ал. 5, може да се прилагат и по отношение на законопроектите, изготвени от народни представители.

§ 11. Законът влиза в сила 6 месеца след обнародването му в „Държавен вестник“.

Законът е приет от 43-ото Народно събрание на 2015 г. и е подпечатан с официалния печат на Народното събрание.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:**

(Цецка Цачева)

М О Т И В И

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове

Публичните политики в България все още се осъществяват преимуществено с приемането или издаването на нормативен акт. Поради тази причина Законът за нормативните актове (ЗНА) има изключително важно значение, тъй като той регулира видовете нормативни актове, техния строеж и др.

Законът за нормативните актове урежда и друг много важен аспект – процеса на разработване, съгласуване и издаване/приемане на нормативните актове. Поради тази причина повишаването на качеството на нормативните актове и осигуряването на устойчивото им прилагане е обект на регулиране от ЗНА.

Настоящият законопроект има за цел да усъвършенства процеса по изготвяне, съгласуване и приемане на нормативните актове чрез въвеждането на института на оценката на въздействието (ОВ) като инструмент за подпомагане на процеса на вземане на решения и подобряване на качеството, прозрачността, обосноваването и устойчивостта на политиките.

Оценката на въздействието е аналитичен подход за изследване на възможните икономически, социални, екологични и други последици, както и на разходите, ползите и рисковете от различни варианти на действие за разрешаване на съществуващи проблеми. Оценката на въздействието гарантира, че процесът на вземане на решения и приемането на законодателство се базира на практики и данни.

Този инструмент е познат във всички държави – членки на Европейския съюз (ЕС), като успешно се прилага във Великобритания, Холандия и Дания, и на ниво Европейски съюз е признат като ключов за гарантиране на прозрачността и качеството на политиките повече от 10 години.

За въвеждането на оценката на въздействието в нормотворческия процес е създадена Концепция за практическо

въвеждане на оценка на въздействие на законодателството в нормотворческия процес на Народното събрание и Министерския съвет, която през април 2015 г. е одобрена от Съвета за административната реформа. Концепцията е намерила отражение в законопроекта, като неговите основни цели са следните:

Въвеждане на института на оценката на въздействието

Предложено е кратко описание на оценката на въздействието, нейното разграничаване на предварителна и последваща оценка, както и определяне на два вида предварителна оценка – частична и цялостна.

По своята същност ОВ е инструмент, чрез който може да бъде изследвано както евентуалното очаквано въздействие на предложените норми, така и ефектите от прилагането на действащите нормативни актове. В това се изразява разликата между предварителната и последващата оценка на въздействието.

Основен фокус в законопроекта е поставен върху предварителната оценка на въздействието, тъй като усилията на всички компетентни органи следва да бъдат насочени в недопускането на лошо законодателство и в своевременното идентифициране на потенциални недобри решения, които да бъдат коригирани предварително.

Динамиката в изменението на нормативните актове в България е наистина голяма (около 800 промени на година на национално ниво). Големият брой промени донякъде се обуславя именно от приемането на грешни решения, което налага един нормативен акт да бъде изменян по няколко пъти в рамките на една година. Това води до усещане за непредвидимост и непостоянство в провежданите чрез тези актове политики.

Сред основните мотиви за въвеждането на оценката на въздействието е намаляването на обема на законодателството, повишаване на качеството му, повишаването на прозрачността на процеса по нормотворчество и на отговорността на лицата, вземащи решенията.

Планиране на оценките на въздействието

Динамичният нормотворчески процес изисква навреме да бъде прецизирано и идентифицирано в кои случаи се налага изготвяне на задълбочен анализ за евентуалните последици от приемането на акта, наречен цялостна оценка на въздействието. Поради това предварителната ОВ се разглежда като частична и цялостна. Частичната оценка предхожда изготвянето на проекта на нормативен акт. В определен образец съставителят на акта ще посочва основните му характеристики, неговите цели, какъв

проблем се решава и дали предложението ще доведе до повишаване на административната тежест и др. На базата на частичната оценка ще се взема решение дали да се изготвя цялостна ОВ, за което са необходими повече време и ресурси.

Предложено е въвеждането на задължение за Министерския съвет да изготвя и приема законодателна и оперативна програма за шестмесечен период, в които да се посочват законопроектите, които предстои да бъдат одобрени, съответно подзаконовите нормативни актове, които ще се приемат. Изработването на частични оценки на въздействието ще се извършва преди включването на съответните актове в оперативната или законодателната програми и те ще се публикуват заедно с оценките.

По този начин още в най-ранен етап ще се планира за кои проекти на нормативни актове ще бъде изготвена цялостна ОВ и за кои това не е необходимо.

Предвидено е, когато Министерският съвет разглежда проекти на нормативни актове, които не са включени в законодателната и в оперативната програма, да се спазва същият ред и проектът на нормативен акт да бъде предшестван от изготвянето на частична оценка на въздействието.

Предложено е обхватът, методологията за изготвяне и минималното съдържание на частичната и цялостната оценка на въздействието да се определят с акт на Народното събрание, съответно с наредба на Министерския съвет.

Обхват на оценките на въздействието

Актовете, по отношение на които ще се изготвя предварителна оценка на въздействието, са закони, кодекси и подзаконови нормативни актове на Министерския съвет.

Предвидени са и изключения от обхвата на задължението за изготвяне на оценки на въздействието по отношение на 1. законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и за проекти на подзаконови нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет; 2. за законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията, за ратифициране и денонсиране на международни договори; и на проекти на нормативни актове, свързани с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства.

Първата група проекти на нормативни актове са традиционно изключени от обхвата на оценката на въздействието във всички страни и това е наложено като правило в практиката, докато изключването на втората група актове е обусловено от чисто практически аргументи.

Обществени консултации

Обществените консултации са ключов компонент от ОВ, осигуряващ прозрачност на законодателния процес, плурализъм на мненията и съпричастност към вземането на решения от страна на засегнатите и заинтересованите страни и на обществото като цяло, и едновременно с това са инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове.

Този важен инструмент до момента е уреден само чрез разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, съгласно която компетентният орган или съставителят има задължение да публикува на интернет страница си проекта на нормативен акт за срок, не по-малък от 14 дни – за предложения и коментари.

Този текст е сред най-важните в областта на консултациите и по него вече има утвърдена съдебна практика, но е недостатъчен с оглед на по-големите очаквания на гражданите и на въведените добри практики в дейността на администрацията.

Едно от основните предложения в законопроекта е срокът за обществени консултации от 14 дни да бъде увеличен на 30 дни, като е оставена възможност при изрична обосновка в мотивите срокът да бъде по-кратък, но не по-малък от 14 дни.

Предлага се провеждането на обществени консултации за проекти, изготвени от изпълнителната власт или от органите на местното самоуправление, да се извършва едновременно и на Портала за обществени консултации, поддържан от администрацията на Министерския съвет. Към момента на него се публикуват повечето от проектите на нормативни актове, изготвени от централните органи на изпълнителната власт, но това няма задължителен характер. По този начин ще бъде възможно на едно място в интернет да бъдат проследени всички инициативи на изпълнителната власт и на местната власт за промяна в нормативната рамка.

Законопроектът се опитва да предложи решение и на друг много важен дефицит в административната практика – липсата на обратна връзка към участвалите в обществените консултации и информация за това дали предложенията им са приети, както и, ако не са приети – какви са аргументите за това. Освен задължението за изготвянето на подобна справка се предлага тя да бъде публикувана на интернет страницата на съответния орган и на Портала за обществени консултации. По този начин ще се осигури прозрачност за това кой какви предложения е направил и ще се изгради партньорство между администрацията и гражданите.

Преглед за съответствие на законодателството с поетите от България ангажименти за защита на правата на човека

Друг важен момент в предложените изменения на ЗНА е предвиждането на задължение за извършването на предварителен преглед на съответствието на законопроектите с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, наричана по-нататък „Конвенцията“, и с практиката на Европейския съд по правата на човека.

Предложението е направено в изпълнение на международните ангажименти на страната в рамките на процеса по гарантиране на дългосрочната ефективност на Механизма на Конвенцията, закрепено изрично в Декларацията, приета на Конференцията на високо ниво на държавите – членки на Съвета на Европа, от Брайтън през 2012 г. (Параграф 9, буква „с“, ii от Декларацията), и Декларацията, приета на Конференцията на високо ниво на държавите – членки на Съвета на Европа, от Брюксел през 2015 г. (буква В, параграф 1, „d“ от Плана за действие към Декларацията). По този начин със законопроекта се регламентира задължението за отразяване на съответствието на законопроектите с разпоредбите на Конвенцията и с практиката на Европейския съд по правата на човека. Промените в законопроекта са свързани с цялостните мерки за изпълнение на задължението на нашата държава да гарантира спазването на европейските стандарти за защита на правата на човека и на нормите на Конвенцията в качеството ѝ на международен договор, регламентиращ единствен по рода си Механизъм за защита на правата на човека.

Предложените изменения и допълнения в законопроекта са в съответствие и с одобрената от Народното събрание на 21 януари 2015 г. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета с Решение № 825 на Министерския съвет от 2014 г.

Предложените промени в Закона за нормативните актове са в изпълнение на заложените цели в редица стратегически документи, като Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г., Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., Националната програма за развитие: България 2020, Националната програма за реформи на Република България в изпълнение на Стратегията „Европа 2020“, Втория план за действие на Република България по инициативата „Партньорство за открито управление“ и Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета с Решение № 825 на Министерския съвет от 2014 г. и одобрена с Решение на Народното събрание от 21 януари 2015 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)

