

МОТИВИ

КЪМ

ПРОЕКТ 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. Именно поради тази причина Законът за нормативните актове (ЗНА) има изключително важно значение, тъй като той регулира видовете нормативни актове, техния строеж и т.н.

ЗНА урежда и друг много важен аспект относно нормативните актове – процесът по тяхното разработване, съгласуване и издаване/приемане. Именно поради тази причина повишаването на качеството на нормативните актове и осигуряване на устойчивото им приложение е обект на регулиране от Закона за нормативните актове.

Настоящият Законопроект за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове 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 процеса на вземане на решения и за подобряване качеството, прозрачността, обосноваността и устойчивостта на политиките.

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

Този инструмент е познат във всички държави-членки на ЕС, като най-напреднали в тази област са Великобритания, Холандия, Дания и други, а на ниво Европейски съюз е признат като ключов за гарантиране на прозрачността и качеството на политиките на ЕС повече 10 години.

За въвеждането на оценката на въздействието в нормотворческия процес беше създадена концепция, която през месец април 2015 г. беше одобрена от Съвета за административната реформа. Концепцията е намерила отражение в законопроекта, като неговите основни направления са следните:

Въвеждане института на оценката на въздействието

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

По своята същност оценката на въздействието 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 ОВ, тъй като усилията на всички компетентни органи следва да са насочени в недопускането на лошо законодателство и в своевременното идентифициране на потенциални недобри решения, които да бъдат коригирани навреме.

Динамиката на 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 изменен по няколко пъти в рамката на една година. Това, от своя страна, води до чувството за непредвидимост и непостоянство в провежданото чрез тези актове политики.

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

Планиране на оценките на въздействието

Именно динамичният нормотворчески процес налага да бъде прецизирано и идентифицирано навреме 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 ще предхожда изготвянето на всеки един проект на нормативен акт. В определен образец съставителят на акта ще посочва основните характеристики на акта, неговите цели, какъв проблем се решава, дали предложението ще доведе до повишаване на административната тежест и др. На база на частичната оценка ще се вземе решение дали да се изготви цялостна ОВ, за чието прецизно изготвяне 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 ще одобри, съответно подзаконовите нормативни актове, които ще приеме. Изработването на частични оценки на въздействието ще се извършва преди включването на съответните актове в програмите, а те ще се публикуват заедно с оценките.

По този начин още в най-ранен етап ще бъде планирано за кои проекти на нормативен акт 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 оперативната програма, да се спазва същия 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 наредба на Министерския съвет, съответно с акт на председателя на Народното събрание.

Обхват на оценки 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 оценка на въздействието. Изключенията са разделени в две групи – (1) законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и за проекти на подзаконовни нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет, както и (2) законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията, законопроектите за ратифициране и денонсиране на международни договори, законопроектите, засягащи сигурността и отбраната на страната, 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 е наложено 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 инструмент за повишаване качеството на нормативните актове.

Този важен инструмент обаче до момента е уреден само чрез разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, съгласно която компетентният органи или съставителят има задължение да публикува на интернет страницата си проекта на нормативен акт за срок не по-малко 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 по-големите очаквания на гражданите и 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-малко от 14 дни.

Предлага се също провеждането на обществени консултации на проекти, изготвени от изпълнителната власт или орган на местно 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 за промяна в нормативната рамка на изпълнителната власт и местната власт.

Законопроектът се опитва да предложи решение и на друг много важен дефицит в административната практика – липсата на обратна връзка към тези, които са участвали в обществените консултации относно това дали предложенията им са приети, както и ако не са – какви са аргументите. Освен задължението за изготвянето на подобна справка се предлага и 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 правата на човека

Друг важен момент в предложените изменения на ЗНА е предвиждането на задължение за извършването на предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативните актове с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и практиката на Европейския съд по правата на човека на справка.

Предложението е направено в изпълнение на международните ангажименти на нашата страна в рамките на процеса по гарантиране дългосрочната ефективност на механизма на Европейската конвенция за защита на правата на човека, закрепено изрично в Декларацията, приета на конференцията на високо ниво на държавите членки на Съвета на Европа от Брайтън през 2012 г. (Параграф 9, б. „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). То регламентира задължението за отразяване на съответствието на проектите на закони с разпоредбите на Европейската конвенция и практиката на Европейския съд по правата на човека. С оглед на това представлява елемент от 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.

Предложението е 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 от 2014 г. на Министерския съвет и одобрена с Решение от 21 януари 2015 г. от Народното събрание.

МИНИСТЪР – ПРЕДСЕДАТЕЛ:

БОЙКО БОРИСОВ