



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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

28.12.2023 г.

София

ДО  
**АКАД. НИКОЛАЙ ДЕНКОВ**  
**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Относно:** Препоръки по чл.18 от Закона за нормативните актове за подобряване на законотворческия процес и качеството на законодателството

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

Една от амбициозните цели на Оперативна програма „Добро управление 2014-2020“ е да се разширят възможностите на гражданите да участват в работата на държавните органи и институции при вземането на решения, изработването и изпълнението на политики, стратегически документи, закони и други актове, за да се постигне максимална съгласуваност и консенсус между гражданите и държавата по различни теми от обществения дневен ред – гражданско участие в процесите на вземане на решения.

Проектът „Добро законодателство за по-добра регуляторна и бизнес среда“ е съвместна инициатива на Центъра за модернизиране на политики (ЦМП) и Центъра за имиграция и интеграция (ЦИИ), насочена към за повишаване качеството на законодателството, по-добра регуляторна и бизнес среда, допринасящи за открыто и отговорно управление в полза на обществото. В рамките на проекта направихме редица изследвания и гражданска мониторинг на дейността на институциите в законодателния процес, в резултат на което отбелязахме възможности за подобряване на законодателния процес и качеството на приеманите закони. Тези предложения обсъдихме с представители на неправителствени организации и администрацията. Позволявам си да представя на Вашето внимание резюме на съвместно формулираните **препоръки**, част от които са отправени и към законодателната власт.

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

## **1. Осигуряване на информация и проследяемост за процеса на подготовка и приемане на законодателните актове**

Законодателният корпус на България към 15.12.2022 г. се състои от Конституцията на Република България, 12 Кодекса и 392 закона с нееднократно действие, както и значителен брой международни актове, по които България има поети задължения. Към момента България няма официален източник на действащите кодекси, закони и международни актове, който съдържа техните консолидирани текстове и е официален референтен източник на правна информация. Липсва и систематизирана информация за промените и развитието на законодателната рамка на страната. С тези проблеми са свързани качеството на законодателния процес в Народното събрание, на законодателната инициатива на Министерския съвет, работата правоохранителната и правоприлагашата система, но имат и пряко отношение за възможностите на гражданите и бизнеса да бъдат ефективно информирани за своите права и задължения.

На практика е невъзможно проследяването развитието на корпуса на законодателството и неговото актуално състояние по официални източници, още по-малко да се проследи развитието на дадена норма/регулация. Не съществува систематизиран архив и досиета на първичното законодателство у нас. Не е възможно да се проследят систематично измененията в законодателството, да се проследи тяхната логика и установят несъответствия. За правните експерти в администрацията, но и за изследователи, консултанти и граждански организации е невъзможно да съберат с голяма степен на увереност всеобхватно досие на кодекс и/или закон. Този дефицит ограничава и качеството на изготвяните предварителни и последващи оценки на законодателството, тъй като не позволява обективното проследяване на целите и логиката на законодателя за приемане на промени в правната рамка.

Публикуването на нормативни текстове на официалните интернет страници и системи на Народното събрание (вкл. интернет страницата на "Държавен вестник", <https://dv.parliament.bg/>), Министерския съвет (включително Правно-информационната система на Министерски съвет, <https://pris.govtment.bg/>) и други институции не се основава на утвърден общ модел за представяне на правната информация.

Съществуващите на пазара правно-информационни системи използват различни методически подходи за представяне на правната информация, които не гарантират нейната пълнота и достоверност, освен това платеният достъп до тези системи е ограничение за значителна част от заинтересованите страни. В този смисъл тези системи не са надеждна алтернатива на необходимостта от официален и с правно значение източник на информация за действащите нормативни актове.

Създаването на "цифрово досие" на законодателните актове, съдържащо систематизирана цялата информация за всеки законодателен акт от идеята за неговото създаване и приемане, както и всички последващи промени е идентифицирано като ефективна възможност за значително:

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





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

- подобряване на качеството на всички етапи на законодателния процес, включително извършването на предварителни и последващи оценки на въздействието на нормативните актове;
- подобряване на качеството на прилагането на правителствените политики, тъй като осигурява солидна база за планиране и проектиране на правните инструменти за тяхната реализация;
- намаляване на ресурсите, ограничаване на грешките и пропуските при разработване на нови или при планирането на промени в нормативната уредба;
- усъвършенстване на механизмите за информиране на гражданите и икономическите субекти;
- увеличаване на възможностите за изследвания и анализи на правната уредба.

Създаването на "цифрово досие" на всеки закон е възможност за реално надграждане и развитие на правната уредба, освен това е инструмент за ограничаване на повторното въвеждане на правни норми, чиято неефективност е установена в практиката "промени с ефект на махало".

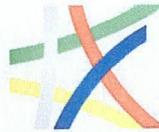
Информационните технологии са важен инструмент за реализация на тази мащабна задача, но само те не могат да осигурят качеството на процеса, който следва да бъде внимателно планиран с водещата роля на професионалистите, отговорни за разработването и прилагането на правните текстове.

В "цифровото досие" следва се съхраняват всички документи, придружаващи приемането на законопроектите, включително законите за изменение и допълнението им, докладите от Комисиите на НС, връзки към стенограмите и/или записите от заседанията на Комисиите и пленарните заседания на Народното събрание.

Възможностите за създаване на система от цифрови досиета на нормативните актове са различни, а спецификата на предлаганите мерки се характеризира с възможност за избор по целесъобразност на вариант за действие, както и за определяне на последователността на конкретните стъпки.

Според нас най-логично е системата от цифрови досиета на нормативните актове да бъде поддържана и администрирана от администрацията на Министерския съвет и публичният достъп до нея да бъде чрез Портала за обществени консултации, <https://strategy.bg/> и Правно-информационната система на Министерски съвет, <https://pris.government.bg/> в специален раздел за първично законодателство.

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



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

#### 4. Актуализиране на правната рамка на нормотворческия процес

Тази година се навършиха 50 години от приемането на Закона за нормативните актове. Указ № 883 за неговото прилагане е издаден от Председателя на Държавния съвет, една институция, която не съществува по силата на новата Конституция на Република България (КРБ).

Според установената практика, изменението и допълнението на Указа след 1991 г. е в компетентността на Народното събрание. Указът регламентира строежа на нормативните актове и формулирането на техните разпоредби. Правната уредба на двата нормативни акта е плод на дългогодишната българска правнотворческа традиция и научни изследвания, като тези на проф. Петко Стайнов, проф. Борис Спасов и много други. Съвестното прилагане на тази уредба, осигурява яснота, съгласуваност и непротиворечивост на правната регламентация на нормативните актове.

Необходимостта изменянето и допълването Указ №883 за прилагане Закона за нормативните актове да се извърши от Народното събрание е довело до непълноти и разминаване между Закона и Указа. Направените от нас проучвания и консултации водят до извода, че е необходимо да бъде изработен нов Закон за нормативните актове, който включва в себе си и основните разпоредби, които изискват уреждане на ниво закон от Указ №883, както е направено през 2007 г., както и да се прецени възможността за регламентиране на Правилник за прилагане на закона за останалите разпоредби, но не само.

Изготвянето и съставянето на проектите на двата акта е изключителна отговорност с дългосрочни последици върху регуляторния процес в България и качеството на законодателството. В тази връзка консултациите, които проведохме, препоръчват това да бъде възложено на специална работна група от представители на юридическата академична общност, на практици от администрацията както на изпълнителната, така и на законодателната власт, но и на неправителствения сектор, включително професионални организации на магистрати и юристи. Членовете на работната група трябва да бъдат уважавани професионалисти с опит и дълбоки познания върху нормотворческия процес. От огромно значение е участието на представители на доктрината и на практици, вкл. бивши административни съдии, на директори на правни дирекции, както и на не-юристи с опит в изготвянето на нормативни актове. И въпреки че за съставянето на законодателни актове са издадени много ръководства както от ЕС, така и от ОИСР, преди всичко трябва да бъде зачетена българската правна традиция.

## **5. Установяване на общоприложим национален модел за транспортиране и прилагане на европейското право**

Република България вече седемнадесет години е член на Европейския съюз и изпълнителната власт и нейната администрация имат огромен опит при транспортирането на европейското право след неговото приемане на ниво ЕС. ПМС № 85 за координация по въпросите на Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 35 от 27.04.2007 г.) регламентира участието, отговорностите, сътрудничеството и координацията в процеса на вземане на решения на ниво ЕС. С постановлението се създава електронна база данни, чрез която се разпределят отговорностите за приемане на национални мерки за въвеждане/прилагане на новоприетите директиви, решения и регламенти на Европейския съюз.

В ЗНА след промените от 2007 г. се регламентира, че нормативен акт се издава и в случаите, когато трябва да се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз или на международни договори, склучени от Европейските общности, както и че ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът.

Практиката на предприетите мерки на национално ниво за изпълнение и прилагане на актове на ЕС показва **разнообразие и неустановеност при видовете правни актове** както по отношение на вида и наименованията на актовете, с които се реализират на национално ниво новоприетите актове на ЕС, така и по отношение на тяхната правна природа.

Изводът е, че и тази материя трябва да бъде правно уредена като се подхodi внимателно и след анализ и оценка на натрупания практически опит, включително и на процедурите за нарушения за некоректно транспортиране на директивите.

## **6. Подобряване на качеството на изготвяните оценки на въздействието**

Прегледът на регуляторната политика на България, ОИСР 2022, констатира, че на практика оценката на въздействието се извършва на твърде късен етап в нормотворческия процес, за да бъде полезен при избора на най-подходяща намеса на държавата. В допълнение към тази констатация се обръща внимание, че „настоящият пропорционален подход към ОВ“ не позволява насочване на осъкдените ресурси към предложенията (за нормативни актове) с най-голямо въздействие. В този смисъл е необходимо да бъде преразглеждане на подхода към използването на ОВ, както на законово ниво (ЗНА), така и на подзаконово.

Предлагаме да бъдат инициирани широкообхватни консултации за усъвършенстване на процеса за извършване на оценка на въздействието, с оглед подобряване на качеството на изготвяните оценки на въздействието. За целта, съгласно установения подход следва да бъде подгoten **консултационен документ**, който включва въпроси, свързани с:

- ясно определяне на целите на изготвяните оценки на въздействието;

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



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

- праг на въздействието, над който да са задължителни;
- рамка на въпросите, които задължително следва да бъдат разгледани при изготвянето на всяка оценка, в т.ч.:
  - институционално ниво, което съгласно принципа за субсидиарност следва да реши съответния въпрос;
  - вида на бъдещия акт;
  - оценка на възможността за прилагане на алтернативни регуляторни подходи;
  - използване на ОВ към актовете на европейското право при транспортиране в националното право; и контрола върху качеството на оценките
- ресурси, необходими за изработване на оценките;
- участието гражданите и заинтересованите страни в началните етапи на създаване на нормативни документи.

В тази дискусия предлагаме да се включи и въпросът за използването на последващите оценки (обхват, честота) и въвеждането на сравнително по-прост инструмент като преглед на изпълнението на закона, който да се провежда от органа, в чиято компетентност е изпълнението на закона, в рамките на по-къси периоди. Прегледът на изпълнението следва да бъде неразделна част от предварителната оценка на въздействието при всеки проект за изменение и/или допълнение, както и при замяната на закона с нов.

## 7. Засилване на гражданското участие в нормотворческия процес

Консултациите със заинтересованите страни, гражданите и бизнес, които съгласно Наредбата за обхват и методологията за извършване на оценка на въздействието (приета с ПМС №301 от 2016 г.) и Стандартите за провеждане на обществени консултации (приети от Съвета за административна реформа) трябва да предшестват изготвянето на проекта на нормативен акт и да приключват най-късно на етапа на оценка и сравнение на вариантите.

Прегледът на публикуваните в Правно-информационната система на Министерски съвет (ПРИС) решения за одобряване на законопроекти и придружаващите ги документи показва, че консултациите в мнозинството от случаите, се извършват едва след публикацията на съответния проект на Портала за обществени консултации, което на практика елиминира гражданското участие в изработването на проекта, тъй като от гледна точка на администрацията, процесът вече е приключил.

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

Едно от възможните решения за ранното включване на гражданите в първите етапи на създаване на законодателната рамка е даване начало на консултациите по проектозаконите, включени в законодателната програма на правителството по чл.30 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация, още с нейното приемане, каквато е практиката на ЕК.

За да бъдат ефективно гражданско участие е необходимо спазване на Стандартите за гражданско участие и изработване на Консултационен документ, чиято цел е да определи възникналите проблеми и гражданският поглед за тяхното решение на ранен етап от създаването на законодателния акт.

Подобен подход може да се приложи и към нормативните актове, включени в Оперативната програма на Министерския съвет по 30а, от УПМСНА.

## **8. Установяване на механизъм за междуинституционално сътрудничество при подготовката, приемането и оценката на законодателните актове**

Практиките на европейските институции (Европейският парламент, Съветът и Европейската комисия) за сътрудничество в законодателния процес е изключително интересен пример за това как институции с различни правомощия могат да си сътрудничат по лоялен и прозрачен начин през целия законодателен цикъл, в името на по-добро законотворчество чрез редица инициативи.<sup>1</sup>

Създаването на практики и механизми за междуинституционално сътрудничество в българския контекст е възможност за подобряване на законодателния процес и по-ефективно използване на ресурсите за подготовката, приемането и оценката на законодателните актове. Такъв подход ще осигури консолидиране и по-голяма предвидимост на законодателния процес, а оттам и повишаване на ефективността на провежданите политики, тъй като осигурява:

- обща отговорност за създаването на законодателство и информирано участие в различните етапи на процеса, без да се засягат конституционните правомощия на Народното събрание или на Министерския съвет;
- високо качество и гаранции, че законодателството е съсредоточено върху области, в които то има най-висока добавена стойност за българските граждани;
- възможност за избягване на свръхрегулирането и административната тежест за гражданите, администрацията и бизнеса;
- обществена увереност, че законодателните решения са изгответи с оглед постигането на общите цели на политиката на страната, по начин който

---

<sup>1</sup> Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

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“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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

улеснява тяхното прилагане, както и че укрепват конкурентоспособността и устойчивостта на България.

Практическите мерки за реализация на тази идея включват предварително съгласие между Народното събрание и Министерския съвет при изготвянето на законодателната програма, но и хармонизиране методическите инструменти, прилагани от изпълнителната власт при подготовката и приемащето на предложения за законодателни актове, включително "признаване" на резултатите от изготвените оценки на законодателни актове (предварителни и последващи).

В рамките на механизмите за междуинституционално сътрудничество могат да бъдат решени и въпросите, свързани с официалната кодификация и консолидацията на законодателните текстове.

### УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Предлагам на Вашето внимание този пакет с препоръки за подобряване нормотворческия процес и качеството на изработеното законодателство, като отчитам, че някои от тях са дългосрочни и изискват промяна на подхода за изработване на нормативните актове, но практиката всяка година да се изменя почти всеки законодателен акт буди сериозна тревога и създава несигурна регуляторна среда и трябва да бъде променена.

Оставам на разположение за допълнителни въпроси или коментари на е-мейл [office@gateway.bg](mailto:office@gateway.bg).

С УВАЖЕНИЕ,

ЮЛИАНА НИКОЛОВА,  
Ръководител на проекта



28.12.2023 Г.

СОФИЯ

ДО  
**Г-Н РОСЕН ЖЕЛИЯЗКОВ**  
ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**Относно:** Препоръки по чл.18 от Закона за нормативните актове за подобряване на законотворческия процес и качеството на законодателството

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ,**

Една от амбициозните цели на Оперативна програма „Добро управление 2014-2020“ е да се разширят възможностите на гражданите да участват в работата на държавните органи и институции при вземането на решения, изработването и изпълнението на политики, стратегически документи, закони и други актове, за да се постигне максимална съгласуваност и консенсус между гражданите и държавата по различни теми от обществения дневен ред – гражданско участие в процесите на вземане на решения.

Проектът „Добро законодателство за по-добра регуляторна и бизнес среда“ е съвместна инициатива на Центъра за модернизиране на политики (ЦМП) и Центъра за имиграция и интеграция (ЦИИ), насочена към за повишаване качеството на законодателството, по-добра регуляторна и бизнес среда, допринасящи за открито и отговорно управление в полза на обществото. В рамките на проекта бяха направени редица изследвания и гражданска мониторинг на дейността на институциите в законодателния процес, в резултат на което бяха идентифицирани възможности за подобряване на законодателния процес и качеството на приеманите закони. Тези предложения са обсъдени с представители на неправителствени организации и администрацията. Позволявам си да представим на Вашето внимание резюме на съвместно формулираните **препоръки**, част от които са отправени и към изпълнителната власт

## 1. Превръщане на „Държавен вестник“ в електронното официално издание на Република България

„Държавен вестник“, официалното издание на Република България, което чрез интернет страницата си осигурява безплатен достъп до официалния и неофициалния си раздел.

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

Безспорно е, че достъпът до правна информация стимулира развитието на единен цифров пазар, което от своя страна води до икономически и социални ползи, както и насърчава цифровия преход.

Въпреки отбелязания напредък в предоставянето на интернет правна информация за потребителите, достъпът до актуална и консолидирана, макар и неофициално, правна информация е затруднен, а понякога дори и невъзможен без използване на частни правно-информационни системи. Съществуващите такива на пазара се основават на различни методически подходи за представяне на правната информация, които не гарантират нейната пълнота и достоверност, освен това платеният достъп до тези системи е ограничение за значителна част от заинтересованите страни. В този смисъл тези системи не са надеждна алтернатива на необходимостта от официален и с правно значение източник на информация за действащите нормативни актове.

Напредъкът в технологиите поставя на дневен ред модернизирането на интернет страницата на „Държавен вестник“ като истинско електронно официално издание на Република България, по подобие на Официалния вестник на Европейския съюз, със подобна степен на защита и правила за гарантиране на автентичността, целостта и неизменимостта на електронното публикуване.

След реализация на тази реформа ще е възможно с помощта на технологиите, вероятно и с използване на изкуствен интелект, да се получават консолидирани достоверни, дори неофициални, версии на правните актове.

## **2. Обществени консултации и гражданско участие в нормотворческия процес основано на цифровите технологии**

Прегледът на регуляторната политика на България, ОИСР 2022, констатира, че на практика оценката на въздействието, включително обществените консултации, които обикновено я съпровождат, се извършва на твърде късен етап в нормотворческия процес, за да бъде полезен при избора на най-подходяща намеса на държавата.

Нормативната уредба за провеждане на обществени консултации при изработване на проекти на нормативни актове от изпълнителната власт има ясно определени и начини за провеждане, и определена продължителност – 30 дни, по изключение 14.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание не предвижда такава процедура, още по-малко разположена във времето. Независимо от това, Правилникът не ограничава граждани и юридически лица да представлят писмени становища по законопроектите. Представители на граждански организации, синдикални, съсловни и браншови организации може да представлят писмени становища и по тяхна инициатива имат право да присъстват на заседанията на комисиите и да вземат участие в разисквания по разглежданите проекти на актове на Народното събрание, относящи се до предмета им на дейност, при спазване на реда, установен в комисиите. Становищата се публикуват на сайта на съответната комисия на интернет страницата на Народното събрание.

---

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



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

Описаната процедура за гражданско участие чрез писмени становища е старомодна и ограничаваща включването на гражданите в процеса.

Създаването на пространство на страницата на Народно събрание за обществени консултации, в който е възможно да се споделят мнения и препоръки, ще бъде положителна стъпка към преодоляване на тези дефицити.

Откриването на консултациите по законопроектите е в срока по чл.71, ал 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и съдържа документите по ал.2 от чл.71. Независимо, че не е възможно да бъде фиксиран еднакъв срок за събиране на становища, мнения и препоръки от граждани и гражданска организация по внесените законопроекти, то има период от поне шест дни от внасянето на законопроектите до първото заседание на водещата парламентарна комисия, в който разделът за обществени консултации да е отворен за граждани и гражданска организация. Водещата комисия може да определи и по-дълъг срок.

Ефективността на процеса и приноса на граждanskото участие в законодателния процес в голяма степен зависи от капацитета и квалификацията на администрацията на Народното събрание за съгласуване на дейността на парламентарните комисии със събирането и отразяване на получените становища, мнения и препоръки.

Бързото развитие на технологиите, опитът натрупан с действащия повече от 8 години Портал за обществени консултации по Закона за нормативните актове, позволяват да се създаде модерен инструмент за цифрови комуникации, който да по най-добър начин да служи на законодателния процес, граждanskото участие в него и качеството на приеманите от Народното събрание закони.

### 3. Подобряване на достъпа до законопроектите и документацията към тях

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание предвижда законопроектите с мотивите към тях и предварителната оценка на въздействието да се внасят от народните представители „на хартиен носител и в електронен вид или във формата на електронен документ, подписан с квалифициран електронен подпись, позволяващ последващо редактиране на съдържанието.“

Министерският съвет внася законопроектите, мотивите към тях и предварителната оценка на въздействието във формата на електронен документ, подписан с квалифициран електронен подпись, позволяващ последващо редактиране на съдържанието.

Така внесени законопроекти се регистрират незабавно в публичен регистър "Законопроекти".

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

В Правилника, чл.72, ал.2, са определени документите, които придрожават внесените от Министерския съвет документи. Тези документи не се публикуват в публичния регистър „Законопроекти“. В регистъра се публикува документ в машинно четим формат, съдържащ придрожаващо писмо, подписано от министър-председателя, решението на Министерския съвет за одобрение на законопроекта, законопроекта и мотивите към него. Въпреки, че от придрожаващото писмо е видно, че са законопроекта се придрожава от справки и оценки, необходими за получаване на цялостна картина на предложението.

Народните представители, внасящи законопроекти, използват основно възможността, осигурена от Правилника, да ги внасят на хартия, а като „в електронен вид“ е приложено сканирано копие на подписаните документи. В публичния регистър „Законопроекти“ отново се публикува в електронен вид (нечетим машинно) придрожаващото писмо, законопроекта и мотивите към него без задължително изискуемата оценка на въздействието.

Заличаването на възможността за внасяне на законопроекти и пакета документи към тях на хартия, както и публикуването в регистъра на всички изисквани от Правилника документи, ще позволи на гражданските организации, заинтересованите страни и отделни граждани, по-добро познаване на законодателните инициативи на народните представители и активно участие в общественото обсъждане на тези инициативи.

Законодателите все по-широко въвеждат изисквания към гражданите и бизнеса да ползват квалифициран електронен подпис за получаване на достъп по информация и услуги. Справедливо е народните представители да използват тази възможност, за да могат гражданите и бизнеса, по-добре да се включат в формулирането на правните норми.

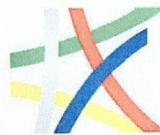
#### **4. Подобряване ефективността на оценките на въздействието на законопроектите, инициирани от народни представили**

Прегледът на ОИСР за регуляторната политика на Българи в допълнение на късното включване на оценката на въздействието (OB) в нормотворческия процес, обръща внимание, че „настоящият пропорционален подход към OB“ не позволява насочване на осъкъдните ресурси към предложениета (за нормативни актове) с най-голямо въздействие.

В препоръките към Министерския съвет за подобряване нормотворческия процес е включена и препоръка за широкомащабна реформа на обхвата и целите на оценките на въздействието. Съществено важно е тази реформа да отчита и оценки на въздействието на актове със съществен ефект върху социално-икономическата среда на законопроекти, инициирани от народни представители и взаимодействието между институциите в този процес.

---

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



## 5. Актуализиране на правната рамка на нормотворческия процес

Тази година се навършиха 50 години от приемането на Закона за нормативните актове. Указ № 883 за неговото прилагане е издаден от Председателя на Държавния съвет, една институция, която не съществува по силата на новата Конституция на Република България (КРБ).

Според установената практика, изменението и допълнението на Указа след 1991 г. е в компетентността на Народното събрание. Указът регламентира строежа на нормативните актове и формулирането на техните разпоредби. Правната уредба на двата нормативни акта е плод на дългогодишната българска правнотворческа традиция и научни изследвания, като тези на проф. Петко Стайнов, проф. Борис Спасов и много други. Съвестното прилагане на тази уредба, осигурява яснота, съгласуваност и непротиворечивост на правната регламентация на нормативните актове.

Необходимостта изменянето и допълването Указ №883 за прилагане Закона за нормативните актове да се извърши от Народното събрание е довело до непълноти и разминаване между Закона и Указа. Направените от нас проучвания и консултации водят до извода, че е необходимо да бъде изработен нов Закон за нормативните актове, който включва в себе си и основните разпоредби, които изискват уреждане на ниво закон от Указ №883, както е направено през 2007 г., както и да се прецени възможността за регламентиране на Правилник за прилагане на закона за останалите разпоредби, но не само.

Изготвянето и съставянето на проектите на двата акта е изключителна отговорност с дългосрочни последици върху регуляторния процес в България и качеството на законодателството. В тази връзка консултациите, които проведохме, препоръчват това да бъде възложено на специална работна група от представители на юридическата академична общност, на практици от администрацията както на изпълнителната, така и на законодателната власт, но и на неправителствения сектор, включително професионални организации на магистрати и юристи. Членовете на работната група трябва да бъдат уважавани професионалисти с опит и дълбоки познания върху нормотворческия процес. От огромно значение е участието на представители на доктрината и на практици, вкл. бивши административни съдии, на директори на правни дирекции, както и на не-юристи с опит в изготвянето на нормативни актове. И въпреки че за съставянето на законодателни актове са издадени много ръководства както от ЕС, така и от ОИСР, преди всичко трябва да бъде зачетена българската правна традиция.

## **6. Установяване на механизъм за междуинституционално сътрудничество при подготовката, приемането и оценката на законодателните актове**

Практиките на европейските институции (Европейският парламент, Съветът и Европейската комисия) за сътрудничество в законодателния процес е изключително интересен пример за това как институции с различни правомощия могат да си сътрудничат по лоялен и прозрачен начин през целия законодателен цикъл, в името на по-добро законотворчество чрез редица инициативи.<sup>1</sup>

Създаването на практики и механизми за междуинституционално сътрудничество в българския контекст е възможност за подобряване на законодателния процес и по-ефективно използване на ресурсите за подготовката, приемането и оценката на законодателните актове. Такъв подход ще осигури консолидиране и по-голяма предвидимост на законодателния процес, а оттам и повишаване на ефективността на провежданите политики, тъй като осигурява:

- обща отговорност за създаването на законодателство и информирано участие в различните етапи на процеса, без да се засягат конституционните правомощия на Народното събрание или на Министерския съвет;
- високо качество и гаранции, че законодателството е съредоточено върху области, в които то има най-висока добавена стойност за българските граждани;
- възможност за избягване на свръхрегулирането и административната тежест за гражданите, администрацията и бизнеса;
- обществена увереност, че законодателните решения са изгответи с оглед постигането на общите цели на политиката на страната, по начин който улеснява тяхното прилагане, както и че укрепват конкурентоспособността и устойчивостта на България.

Практическите мерки за реализация на тази идея включват предварително съгласие между Народното събрание и Министерския съвет при изготвянето на законодателната програма, но и хармонизиране методическите инструменти, прилагани от изпълнителната власт при подготовката и приемането на предложения за законодателни актове, включително "признаване" на резултатите от изготвените оценки на законодателни актове (предварителни и последващи).

---

<sup>1</sup> Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

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



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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

В рамките на механизмите за междуинституционално сътрудничество могат да бъдат решени и въпросите, свързани с официалната кодификация и консолидацията на законодателните текстове.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ,**

Предлагам на Вашето внимание този пакет с препоръки за подобряване нормотворческия процес и качеството на изработеното законодателство, като отчитам, че някои от тях са дългосрочни и изискват промяна на подхода за изработване на нормативните актове, но практиката всяка година да се изменя почти всеки действащ законодателен акт буди сериозна тревога, създава несигурна регуляторна среда и трябва да бъде променена.

Оставам на разположение за допълнителни въпроси или коментари на е-мейл [office@gateway.bg](mailto:office@gateway.bg).

С УВАЖЕНИЕ,

  
**ЮЛИАНА НИКОЛОВА,**  
Ръководител на проекта

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