

МЕРКИ В ОБЛАСТТА НА НОРМОТВОРЧЕСТВОТО – БЪЛГАРСКИ И ЕВРОПЕЙСКИ ИЗИСКВАНИЯ

Проф. д-р Екатерина Михайлова, НБУ

MEASURES IN THE FIELD OF LAWMAKING PROCESS - BULGARIAN AND EUROPEAN REQUIREMENTS

Prof. Ekaterina Mihaylova, PhD

Abstract: *The article focuses on the legal regulations that were implemented during the process of enforcing new rules of law in the aftermath of Bulgaria's accession to the EU. Its purpose is to outline the process of law creation and its subsequent procedural change in accordance to the requirements of the EU membership. Central theme is the measures implemented in the Interinstitutional agreement between the European Parliament, the European Council and the European Commission (entered into force on 13 January 2016) which aim to improve the legislative process. Additionally, the article brings the attention to the amendments made to the Law on normative acts, namely, an impact assessment of consulting the general public and all interested stakeholders, as well as a consequent overall assessment of the impact of all amendments.*

Keywords: *Act, Bulgaria, European Union, Measures, Law-making, Impact Assessment, Consulting, Quality, National Assembly, Act on Normative Acts*

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата статия е фокусирана върху мерките, които са въведени в употреба при създаването на правни норми след членството на България в ЕС, като нормативни изисквания. Поначало появата на един закон е свързан със сложен инструментариум от действия и изисквания въведени на конституционно и законово ниво, поради което считам за необходимо първо да се спра на общите понятия относно нормотворчеството, да очертая съответните специфики на българската законодателна дейност. Така ще могат да се открият възможностите за привеждането на мерките в областта на българското нормотворчество в синхрон с инструментите и принципите, предвидени за нормите на европейско ниво.

Нормотворчеството е тази дейност на държавните органи, чрез която се създават, изменят, допълват или отменят правни норми. Това е дейност и на правотворчество, тъй като правото представлява система от правни норми, представляващи общи правила на поведение.

Първоначалната употреба на думата „закон“ е в контекста на човешкото общество и държавата, а едва по-късно тя прониква и навсякъде другаде, където е необходимо да се обозначат правила и ред. Понятието закон и до ден днешен обаче си остава най-тясно свързано с правото. На английски език една и съща дума „law“ означава едновременно и закон, и право. Думата „закон“ е толкова основна и важна, че към нея се съотнасят всички останали източници на правни норми – Конституцията е определена като „върховен закон“, а останалите нормативни актове са подчинени на законите и се обозначават като „подзаконови нормативни актове“. Нещо повече, и властта в държавата се осмисля и разбира, според нейното отношение към законите – да дава или приема закони (законодателна власт), да изпълнява законите (изпълнителна власт), да решава правни спорове като прилага законите (съдебна власт).

Закон (на гръцки νόμος, на латински lex, на френски loi, на английски law, на немски Gesetz, на руски, а и на български закон) означава общо правно предписание на държавната власт, което се издава със съгласието на народното представителство, а в държавите с народен суверенитет – само по решение на народното представителство със задължителна сила за всички. Или това е изричното постановление на държавата, което определя правилата на правото. Всяка страна определя реда и организацията на издаването на законите.

Законът, като израз на волята на суверена, е заложен още в Декларацията на човека и гражданина от 1789 г., в която се казва „Законът е израз на общата воля“.

БЪЛГАРСКОТО ПРАВО И ЕВРОПЕЙСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ

Понятието за нормативен акт в българското право е дефинирано в чл. 1а от Закона за нормативните актове (ЗНА)³, според който нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган.

Понятието за закон на български етимологически произхожда от думата „кон“ на славянски и означава нещо основно, изначално.

Законът има форма и съдържание. Съдържанието – то може да се изменя в зависимост от социалния, политически и т.н. живот. Формата обаче винаги има неизменни атрибути: урежда външните отношения на хората; представлява императив – заповед или забрана, т.е. извършването на определени постъпки или забраната за тях; независима е от волите на отделните индивиди, на които се налага и от които иска подчинение; има универсален характер – не се отнася за определени лица или определени обстоятелства; отнася се за всички и важи еднакво за всеки еднакъв случай; двустранна е – налага задължения, но и създава права; задължителна е – налага се от висшия авторитет на държавата, може обаче да се наложи налагането ѝ чрез одобрението на самия народ (референдум); предвижда санкция – при неспазване на нормата.

Приемането на закона представлява съвкупност от правно регламентирани действия, които се предприемат и се извършват при спазването на определени условия, които се извършват в логическа последователност. Законът е главен източник на правото, приема се от парламента в съответствие с конституцията; израз е на суверенната воля; представлява юридическа основа на държавата, съдържа общи правила за поведение, регулиращи по траен начин основни отношения; насочен е към неопределен кръг субекти на правото; разпростира действието си върху цялата територия на държавата; насочен е към гражданите на държавата дори и да не се намират на нейната територия.

Всъщност законът е сбор от задължителни норми, които се отнасят до външните или обществени отношения на хората; скрепен е със санкции и е наложен от авторитета на държавата, за да се гарантира на индивидите и общността постигането на техните цели⁴. Законите могат да бъдат издавани само от компетентния държавен орган, при спазването на законово предвидената процедура и да съдържат общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг правни субекти, и да има нееднократно действие⁵.

Българската традиция, свързана със създаването на закон, е в конституцията да се урежда кой има право да издава закон, какви са процедурите, както и възможностите да се издават актове със силата на закон.

³Обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., изм. и доп., бр. 65 от 21.07.1995 г., доп., бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 18.12.2003 г., изм. и доп., бр. 46 от 12.06.2007 г., бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г.

⁴Торбов, Ц., Учение за държавата, С., 2004, с.55

⁵Ташев, Р., Обща теория на правото, С.2010, с.69-70

Конституцията на република България⁶ залага принципа за разделението на властите, поради което правомощието да издава закони се предоставя на законодателната власт. Народното събрание е държаният орган, който я осъществява. Не се допуска друг орган, освен парламентът, да законодателства, като той може да приема, изменя, допълва и отменя законите.

В Конституцията са заложили изисквания и от съдържателно естество за законите – те трябва да отговарят на изискванията както на основните начала, заложили в Конституцията, така и на правата и задълженията, които имат гражданите. Законите се приемат по определена процедура, описана в Конституцията, Закона за нормативните актове (ЗНА)⁷ и Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове⁸, както и Правилника за организация и дейност на Народното събрание(ПОДНС).

Поредица от конституционни норми създават изискването определени отношения или защитата на определени права да се уреждат изключително и само със закон, така например дейността на въоръжените сили се урежда със закон; редът за образуване и прекратяване на политически партии, както и условията за тяхната дейност се уреждат със закон; трудът се гарантира и защитава от закона; правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона; режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон и др.

Конституцията подкрепя законите йерархично веднага след основния закон. Това означава, че актовете на всички други държавни органи трябва да са съобразени със закона и да не му противоречат, т. е. те трябва да са законосъобразни.

Първото европейско изискване в областта на българското нормотворчество се въвежда с приемането през 1993 г. на Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни членки, от една страна, и Република България, от друга страна⁹. В неговия *раздел III, Сближаване на законодателството*, е предвидено да се извърши сближаване на съществуващото и бъдещото законодателство на България с това на общността, като страната ни следва да положи всички усилия за осигуряване постепенно съответствие на своето законодателство с това на общността (чл.69). В чл. 70 са очертани и в кои области на законодателството трябва да се постигне сближаването–митническо, търговско, банково, фирмено счетоводство и данъци, интелектуална собственост, защита на работниците на работното им място, финансови услуги, конкурентно право, защита на здравето и живота на хора, животни и растения, защита на потребителя, косвени данъци, технически правила и стандарти, ядрено законодателство и регулирането му, транспорт и околна среда. Сближаването се разбира не като копиране на законодателството на Общността, а като необходимост да се приведе в „съответствие“¹⁰. Сближаването може да се определи и като „извънредно сложна, постепенна, диференцирана и продължителна по време дейност, предоставяща използването на различни юридически техники“¹¹.

⁶Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; Решение № 7 на КС на РБ от 13.09.2006 г. - бр. 78 от 26.09.2006 г.; изм. и доп., бр. 12 от 6.02.2007 г., бр. 100 от 18.12.2015 г.

⁷Обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., изм. и доп., бр. 65 от 21.07.1995 г., доп., бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 18.12.2003 г., изм. и доп., бр. 46 от 12.06.2007 г., бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г.

⁸ Издаден от Председателя на Държавния съвет на Народна република България, обн., ДВ, бр. 39 от 21.05.1974 г., доп., бр. 7 от 24.01.1978 г., бр. 57 от 22.07.1980 г., изм. и доп., бр. 46 от 12.06.2007 г.

⁹ Ратифицирано със закон, приет от 36-о Народното събрание на 15.04.1993 г. - ДВ, бр. 33 от 20.04.1993 г., в сила от 1.02.1995 г.

¹⁰ Спасов, Б., Съставена на правни нормативни актове, 2006, с.48.

¹¹ Милкова, Д., Юридическа техника, 2002, с.147.

Европейското споразумение за асоцииране е основата, която осигурява правно хармонизирането и унифицирането на националното законодателство, което от своя страна представлява задължителна предпоставка за интегрирането на България в Европейския съюз.

Със закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България през 2005 г.¹² се въвеждат нормите, които се явяват предпоставка за пълноправното членство на страната ни в ЕС. В закона няма изрична конституционна разпоредба за „надстройване на българския правен ред с европейското законодателство“, тъй като се приема, че това „не е необходимо да бъде разписано в изрична норма и произтича от самия факт на присъединяване и подписване на договора за това“. Отчетено е, че „този принцип е изрично закрепен в юриспруденцията на съда на общността в Люксембург, заложен е и в учредителните актове на Европейския съюз“. При разглеждането на законопроекта на първо четене се констатира, че с приемането на изменението в Конституцията ще се позволи на България да подпише Присъединителния договор, което е в резултат и на многогодишните усилия на хармонизация на българското законодателство с правото на Европейския съюз¹³. Договорът за присъединяване на България и Румъния към ЕС е подписан на 25 април 2005 г. в Люксембург, ратифициран е от всички страни-членки и влиза в сила на 1 януари 2007 г., от който момент България е страна-членка на ЕС.

Правната система на ЕС е самостоятелна спрямо националните правни системи, като в същото време източниците на правото на ЕС се интегрират и действат като източници на правото на страната¹⁴. Тя възниква с подписването на Учредителните договори от 1957 г. и се формира през решения на Съда на Европейския съюз.

Членството на България в ЕС налага промяна в нормативната база в страната ни, като през 2007 г. се извършват изменения в ЗНА и Указ № 883.¹⁵ Законово се регламентира, че ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът, както и 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, сключени от Европейските общности¹⁶.

Лисабонският договор от 2009 г. внася съществени изменения в органите на ЕС и регламентира правната система. Принципът на договорното право: *pacta sunt servanda*, „ние сме слуги на договорите“, действа и преди приемането на Лисабонския договор. Върховенство на европейското право над националното след дълги спорове е залегнало не в основния текст на Договора, а в специална декларация в Заключителния акт, като към него е приложено и становището на Правната служба на Съвета относно предимството на правото, което е представено в документ 11197/07 (JUR 260)¹⁷.

¹² ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г.

¹³ Стенографски протокол, 39-то НС, 445з., 26 януари 2005 г.

¹⁴ Ташев, Р., *Обща теория на правото*, С.2010, с.95. Марчева, Д., *Източници на административното право на Европейския съюз*, Съдийски вестник, 2012, кн.4, 85-124.

¹⁵ ДВ, бр. 46 от 2007 г.

¹⁶ Различни институти за пръв път се регламентират в правната ни система посредством законова уредба с цел привеждане в съответствие на националното ни право с европейското законодателство – например институтът на държавните помощи. Повече за държавните помощи виж Валериева, Г. *Държавните помощи като юридически механизъм за преодоляване на социално-икономическата криза*. Съвременен право. 2012, №5, 61-79. Симеонова, Г. *Нови процедурни правила за държавната помощ като публично държавно вземане*. Норма. 2016, бр. 2, 49-68

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12016L/AFI/DCL/17> (Достъп на 30 декември 2017 г., 14.00)

Становище на Правната служба на Съвета от 22 юни 2007 г.

Бих желала да отбележа, че в принципите на правовата държава и правната система на Съюза, единодушно признат като един от основополагащите принципи, залегнали във всички конституционни системи на държавите членки на ЕС, и Съвета на Европа, се включват: а/ принципът на законността, който по същество включва прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес б/ правната сигурност, която изисква наред с другото разпоредбите да са ясни и предвидими и да не се променят ретроспективно¹⁸.

2016 г. е съществена за полагането на изисквания за вземането на мерки в областта на нормотворчеството, както на европейско, така и на национално ниво.

На 13 април 2016 г. е постигнато Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество¹⁹. Според поставените общи ангажменти и цели трите институции ще се стремят към по-добро законотворчество чрез редица инициативи и процедури. Принципите, които ще се съблюдават са демократична *легитимност*, *субсидиарност* и *пропорционалност*, както и *принципа на правна сигурност*. Освен това те се съгласяват да насърчават *опростеността*, *яснотата* и *съгласуваността* при изготвянето на законодателството на Съюза, както и да допринасят за възможно най-голямата прозрачност на законодателния процес. Също – законодателството на Съюза следва да бъде разбираемо и ясно; да дава възможност на гражданите, администрацията и бизнеса лесно да разбират своите права и задължения; да включва изисквания за подходящо докладване, наблюдение и оценка; да избягва свръхрегулирането и административната тежест; да може да се прилага на практика²⁰.

Инструментите за по-добро законотворчество са извършването на *оценка на въздействието*, *консултация с обществеността* и със *заинтересованите страни* и *обратна връзка*, *последваща оценка на действащото законодателство*. И още – *предвижда се прозрачност и координиране на законодателния процес*. В Споразумението се изтъква и необходимостта от бързото и правилно прилагане на законодателството на Съюза в държавите членки, като сроковете за транспониране на директивите следва да бъдат възможно най-кратки и по правило няма да превишават две години.

Оценките на въздействието се приемат като ключова част от програмата за по-добро регулиране на Комисията, която има за цел изготвяне и оценяване на политиките и законите на ЕС така, че техните цели да бъдат постигнати по възможно най-ефикасен и най-ефективен начин. Чрез тях се проучва дали е необходимо действие на равнището на ЕС, анализира се евентуалното въздействие на възможните решения²¹.

От практиката на Съда следва, че предимството на общностното право е основен принцип на това право. Според Съда, този принцип е присъщ на специфичното естество на Европейската общност. По времето на първото решение от тази установена съдебна практика (Решение от 15 юли 1964 г. по дело 6/64, Costa срещу ENEL (1) в договора не се споменава за предимството на правото. Това положение остава непроменено. Фактът, че принципът на предимството на правото няма да бъде включен в бъдещия договор, по никакъв начин не променя съществуването на този принцип, нито на установената практика на Съда.”

¹⁸www.parliament.bg/pub/ECD/150360COM_2014_158_BG_ACTE2_f.doc (Достъп на 30 декември 2017 г., 14.00)

¹⁹http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_bg.htm (Достъп на 30 декември 2017 г., 14.00)

²⁰Тези изисквания към законодателната практика следват възприетите формални стандарти в концепцията за върховенството на правото: виж Топчийска, Д., Върховенство на правото, Теоретични аспекти. С., 2016, стр. 134 и сл.

²¹https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_bg (Достъп на 30 декември 2017 г., 14.00)

Почти по същото време в България се извършва промяна в правилата на нормотворчеството. С изменението на ЗНА от 2016 г.²² се въвежда при изработването на проект на нормативен акт, независимо от това дали вносителят е правителството или народен представител, *да се извършва предварителна оценка на въздействието, да се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица*. Освен това е предвидено да се извършва и *последваща оценка за въздействието* на приетия нормативен акт.

Цяла нова глава от ЗНА е посветена на оценката на въздействие на нормативните актове. Последващата оценка на въздействие се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт и се публикува на интернет страницата на съответния орган и на Портала за обществени консултации в срок до 30 дни от изготвянето ѝ. В теорията се приема, че оценката на въздействие на законодателството е *системен, независим и нормативно уреден процес* за получаване на доказателства дали резултатите от нормотворческата дейност съответстват на определените в конкретния акт цели, ефективно ли се осъществяват и подходящи ли са за нуждите и интересите на обществото²³.

Изработването на проект на нормативен акт е предвидено да се извършва при зачитане на принципите на *необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност* (чл. 26). Съществена е промяната и относно срока за обществени консултации с гражданите и юридическите лица – увеличен е от 14 на 30 дни. Предвидено е след приключването на обществената консултация съставителят на проекта *да публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения*. Последното задължава съставителят да обосновава своите позиции и открито да оповестява позициите си, което е несъмнено мярка срещу формализма.

На основата на измененията и допълненията в ЗНА е издадено Постановление № 301 от 14 ноември 2016 г. за приемане на Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, както и са извършени изменения и допълнения на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация²⁴. Прието е, че оценката на въздействието е *инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове*, като тя бива предварителна и последваща. Заложено е, че оценката на въздействието следва да се извършва при зачитане на принципите на *откритост, обоснованост, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност*, като това би следвало да гарантира, че предлаганата нормативна промяна съответства на целите на предложената или реализираната промяна в регулирането на обществените отношения. Предвижда се Дирекцията „Модернизация на администрацията“ към МС да следи за провеждането на обществени консултации на публикуваните на интернет страниците на вносителите и на Портала за обществени консултации проекти на актове на Министерския съвет и да изразява становища за резултатите от тях.

На основата на новите изисквания в ЗНА са извършени и изменения в ПОДНС на 43-то НС²⁵, като се създава Национален център за парламентарни изследвания (на мястото на съществуващия до тогава Национален център за изучаване на общественото

²² ДВ, брой 34, 3.5.2016 г.

²³ Николова, Р., Оценка на въздействие на нормативни актове – същност и видове, в сборник от национална научна конференция 25 години департамент „Право“ НБУ, с. 235.
<http://ebox.nbu.bg/dp25/index4.php?id=28#t>

²⁴ ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.

²⁵ ДВ, бр. 86 от 1.11.2016 г., в сила от 4.11.2016 г.

мнение), въвежда се в законодателната дейност на Народното събрание оценката на въздействието като задължителен елемент от законодателния процес, както и възможността постоянните комисии да възлагат на Центъра извършването на последваща оценка на въздействието на законите с цел установяване на ефективността им.

След проведените парламентарни избори през 2017 г. при изработването на новия ПОДНС на 44-ото НС²⁶ са приети също правила, които да дават възможност за повишаване на качеството на законодателството. Според тях постоянните комисии могат да възлагат на Националния център за парламентарни изследвания извършването на последваща оценка на въздействието на законите. Това следва да се прави с цел установяване на ефективността на приетите норми, както и за да се констатира дали те са постигнали набелязаните цели. Според финансовите правила по бюджета на Народното събрание, се предвижда Националният център за парламентарни изследвания да публикува на интернет страницата на Народното събрание плана си за работа, извършените изследвания или проучвания, финансирани от бюджета на Народното събрание, направените публикации и архив по години и теми. В приложение към ПОДНС е създадена методика за извършването на предварителна оценка на въздействие, когато се внася законопроект от народен представител. Според чл. 76 от ПОДНС законопроектите, към които не е приложена предварителна оценка на въздействието, не се разпределят от председателя на Народното събрание до отстраняване на нередовността. Ако такава справка не се приложи, законопроектите се разглеждат от Народното събрание до отстраняване на нередовността.

В Приложение към чл. 76, ал. 1 от ПОДНС е описана Методология за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроектите. Според нея към внесен законопроект следва да аргументират основанията за законодателната инициатива, да се определят обществените отношения, които ще се регулират, да се направи кратко представяне на причините и промените в обществените отношения, които налагат необходимостта от нормативна регулация. Също така трябва да се очертаят заинтересовани групи от приемането на законодателната инициатива (бизнес, неправителствени организации, граждани, държавни органи, други), степента, в която тя ги засяга, както и тяхното отношение към законодателната инициатива. В оценката за въздействие се очаква да се посочи върху кои конкретни групи и обществени отношения законодателната инициатива ще повлияе, а също така и да се анализират разходите и ползите. В случаите, в които предприетата законодателна инициатива ще доведе до административна тежест и структурни промени, то следва да се включват и предвижданите и необходими административни промени като закриване, сливане или създаване на нови административни структури. Посочва се и дали се въвеждат или се изменят регулаторни режими и такси – дали те облекчават или не регулаторната среда. Освен всичко описано по-горе в оценката на въздействие следва да се предостави информация за необходимостта от непосредствени или последващи промени в други нормативни актове в резултат от приемането на законодателната инициатива.

Очевидно е намерението на българския законодател с новоприетите правила да се повиши качеството на нормативните актове. Мерките са в синхрон с инструментите, които са предвидени и на европейско ниво. Това означава, че правната основа за по-добро законотворчество е положена, остава тя да се и реализира.

Първите изследвания на законодателната дейност на Народното събрание вече са факт. На страницата на Народното събрание могат да се видят и анализират два доклада – първият доклад обобщава резултатите от проведено изследване на

²⁶<http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations> (Достъп на 30 декември 2017 г., 14.00)

законодателната дейност през първите шест парламентарни сесии от мандата на 43-то Народно събрание²⁷, а вторият е за периода от 4 ноември до 8 февруари 2017 г., период, в който вече са влезли в сила новите изисквания за законодателството²⁸.

Ще се спра върху второто изследване, тъй като то хвърля светлина върху проблемите за прилагането на новите правила за създаването на нормативни актове. За посочения период са изследвани 24 законопроекта, които, според изискванията на ЗНА и ПОДНС, трябва да бъдат придружени с предварителна оценка на въздействието. Законопроектите са основно такива за изменение и допълнение на съществуващ закон. Констатирано е, че нито един от внесените от Министерски съвет законопроекта не е придружен от оценка на въздействието. Повечето са придружени от писмо, в което е обяснено, че: „законопроектът е изработен и съгласуван преди влизането в сила на изменението и допълнението на ЗАН. За същия период народните представители са внесли 12 законопроекта, които са придружени от предварителна оценка на въздействието и един изцяло нов, но без оценка за въздействие. Центърът е установил, че представените предварителни оценки на въздействието формално съдържат основните елементи, но, с малки изключения, те не отговарят на стандартите за качество. Причините според тях са: оценките не са изготвени преди подготовката на законодателната инициатива, каквото е изискването на закона, а след като проектът за нормативен акт е вече разработен, т.е. оценката е приспособена към вече избрани решения; наличие на предварителни оценки на въздействието, в които целевите групи не са ясно или изчерпателно дефинирани; в оценките са налице вътрешни противоречия; в повечето оценки липсват данни за проведени публични консултации и оповестяване на резултатите от тях²⁹. Данни, анализиращи дейността в областта на законодателството за 44-ото НС все още няма към настоящия момент.

Констатираният от Центъра формален подход към изготвянето на предварителните оценки на въздействието не е изненада, тъй като все още липсва и капацитет, и желание за прилагането на новите изисквания на законите. Въпрос на време е да се осъзнае и да започне да се въвеждат новите инструменти в нормотворчеството. Реализирането на принципите за необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност, както и извършването на оценката на въздействието са всъщност мерки, с които се цели повишаване на качеството на нормативните актове.

Доказателство, че процедурите за изработването и приемането на един законопроект трябва да следват европейските стандарти, които вече са и български нормативни изисквания, се съдържа в Доклада на Комисията до Европейския парламент на съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка. В него е констатирано, че измененията на Закона за съдебната власт в началото на октомври 2017 г. са предложени в Народното събрание без предварително обсъждане или консултация, а създаването на доверие в законовата уредба изисква провеждане на обществен дебат и консултации при спазване на процедурите, използвани за тяхното изготвяне и приемане. Този извод е направен относно втория показател в доклада, който се наблюдава от Комисията – Нормативна уредба³⁰.

В подобна посока е и Решение № 2305 от 2014 г. на Върховния административен съд на Република България, според което изискването на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, именно

²⁷http://www.parliament.bg/pub/EUBUL/Doklad_ocenka_6th_Session.pdf (Достъп на 30 декември 2017 г., 14.00)

²⁸http://www.parliament.bg/pub/EUBUL/Doklad_ocenka_7th_Session.pdf (Достъп на 30 декември 2017 г., 14.00)

²⁹ Пак там

³⁰<http://www.zona-news.com/displaynews/122575>

преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да се публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, като на заинтересованите лица се предоставя срок за предложения и становища по проекта, като това не е формално изискване, а израз на минимална гаранция за спазване на принципите за откритост и съгласуваност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Посочените по-горе примери идват да покажат, че европейските и българските изисквания при създадените мерки в областта на нормотворчеството могат да се окажат работещ механизъм. Ако те започнат да се прилагат, ще стане възможно да се отстранят част от дефектите, които се констатира в нормотворчеството като чести и необосновани промени, приемането на закони без провеждане на обществени консултации или формално извършени такива, кратки срокове на приемането им. Трите мерки, представляващи европейски и български инструментиза по-добро законотворчество – извършването на оценка на въздействието, консултация с обществеността и със заинтересованите страни и обратна връзка, последваща оценка на действащото законодателство, са напълно постижими за извършването им от българските държавни институции. Това ще доведе до прозрачност и координиране на законодателния процес, яснота и правна сигурност за субектите, към които е насочено новото нормотворчество, стабилност и предвидимост в правните регулации.

Библиография

- Милкова, Д., Юридическа техника, 2002, с.147.
Марчева, Д., Източници на административното право на Европейския съюз, Съдийски вестник, 2012, кн.4, 85-124.
Николова, Р., Оценка на въздействие на нормативни актове – същност и видове, в сборник от национална научна конференция 25 години департамент „Право“ НБУ, с.235.
Спасов, Б., Съставяне на правни нормативни актове, 2006, с.48.
Симеонова, Г., Нови процедурни правила за държавната помощ като публично държавно вземане. Норма.2016, бр. 2 ,49-68
Торбов, Ц., Учение за държавата, С., 2004, с.55
Ташев, Р., Обща теория на правото, С.2010, с.69-70
Ташев, Р., Обща теория на правото, С.2010, с.95.
Топчийска, Д., Върховенство на правото, Теоретични аспекти. С., 2016, стр. 134 и сл.

Интернет източници:

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12016L/AFI/DCL/17>
www.parliament.bg/pub/ECD/150360COM_2014_158_BG_ACTE2_f.doc
http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_bg.htm
https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_bg
<http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>
http://www.parliament.bg/pub/EUBUL/Doklad_ocenka_6th_Session.pdf
http://www.parliament.bg/pub/EUBUL/Doklad_ocenka_7th_Session.pdf
<http://www.zona-news.com/displaynews/122575>
<http://ebox.nbu.bg/dp25/index4.php?id=28#t>