



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
ОТ
ПРОТОКОЛ № 49
ОТ ЗАСЕДАНИЕТО НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
на 18 декември 2008 година

ДНЕВЕН РЕД:

33. Проект на Решение за приемане на Концепция за нов Закон за нормативните актове.

РЕШЕНИЯ:

Приема Концепция за нов Закон за нормативните актове.

Вносителят да подготви окончателния текст на концепцията.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Сергей Станишев

ЗА ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ: /п/ Веселин Даков

Вярно,

ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
"ПРАВИТЕЛСТВЕНА КАНЦЕЛАРИЯ":

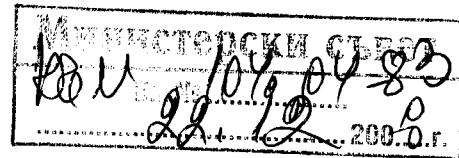
/Веселин Даков/

Изпратено по списък



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 555, факс: 02/987 00 98



Изх. № 04-00-46/22.12.2008
(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш №

ДО
Г-Н ВЕСЕЛИН ДАКОВ
И.Д. ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за нов Закон за нормативните актове

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДАКОВ,

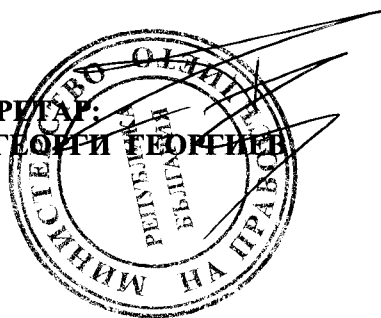
На основание чл.81, ал.1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, приложено изпращаме Ви окончателно оформения проект на Концепция за нов Закон за нормативните актове, одобрен на заседанието на Министерския съвет, проведено на 18.12.2008 г. Проектът е съобразен със становището на министъра на държавната администрация и административната реформа, депозирано на същото заседание.

Окончателно оформеният акт е представен и на електронен носител.

Приложение: съгласно текста

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ



СТАНОВИЩЕ

по: Проект на Решение на МС за приемане на Концепция за нов Закон за нормативните актове

Съгласно в Концепцията да се вземат предвид особеностите на нормативните актове, които се въвеждат и формирането на такси – държавни и местни. Към момента на разпоредби са формулирани в ЗОАРАКСД и Закона за държавните такси. Считам, че прилагане на взаимодопълняемост между нормативните актове, както и на трайно действие върху обществените отношения, подлежащи на регламентация, е необходимо да се издадени разпоредби, които да регламентират изрично:

- извикване, огласяване и публикуване на методиката за формиране на таксите
- обязателно прилагане на детайлна финансова обосновка относно въздействието на таксите върху съответния икономически сектор при разглеждане от съответния решаващ орган на проектонормативните актове, касаещи такси

ВАСИЛЕВ



ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ

АДМИНИСТРАТИВНА РЕФОРМА

КОНЦЕПЦИЯ
ЗА
НОВ ЗАКОН ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Необходимост от приемането на нов Закон за нормативните актове (ЗНА).

II. Предмет на регулиране на новия ЗНА.

III. Структура и съдържание на новия ЗНА:

- 1. Общи разпоредби.**
- 2. Видове нормативни актове.**
- 3. Планиране.**
- 4. Изготвяне на проекти за нормативни актове.**
- 5. Строеж на нормативните актове.**
- 6. Формулиране на разпоредбите на нормативните актове.**
- 7. Удостоверяване и обнародване на нормативните актове.**
- 8. Действие на нормативните актове.**
- 9. Прилагане и тълкуване на нормативните актове.**
- 10. Проучване на резултатите от прилагането на законите.**
- 11. Орган, който следи и отчита общото приложение на ЗНА.**

I. Необходимост от приемането на нов ЗНА:

Действащият Закон за нормативните актове е приет след приемането на Конституцията от 1971 година (ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г) и има за цел да усъвършенствува подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове. По - късно той претърпява няколко изменения, които не променят съществено съдържанието му.

Най - съществени са измененията на ЗНА от 2007 г (Обн. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007г.). Те са наложени от необходимостта да се осигурят условия за въвеждане на изискванията и прилагането на актовете на Европейския съюз (ЕС) в Република България, както и да се осъвремени правната уредба във връзка със съставянето и приемането на нормативните актове в съответствие с Конституцията на Република България от 1991 г.

Във връзка с присъединяването на Република България към ЕС промените в ЗНА и в Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА) произтичат от обвързаността на държавите - членки с европейското законодателство. Касае се за пряката приложимост на регламентите на ЕС и други въпроси на хармонизацията, включително от правно - технически характер.

Основните положения на правната уредба относно подготовката, издаването, прилагането и тълкуването на нормативните актове са предвидени в Конституцията на Република България, ЗНА и УПЗНА, Закона за „Държавен вестник“, Закона за Конституционен съд, Закона за местното самоуправление и местната администрация и правилниците, които уреждат организацията и дейността на Народното събрание и на Министерския съвет.

Състоянието на нормотворческия процес и качеството на нормативните актове са обект на множество анализи и оценки. В редица от тях се констатира недостатъци на действащата в момента правна рамка за изготвянето и прилагането на нормативни актове в България.

В този смисъл са и констатациите и предложенията в резултат на завършилия през 2004 година проект „Стратегическо планиране и координация“, финансиран по програма ФАР на ЕС, чийто бенефициент беше дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ“ в администрацията на Министерския съвет. Като резултат от този проект, белгийски, френски и български експерти изготвиха три Ръководства: за оценка на въздействието; за стратегическо планиране и разработване на политики и за обществени консултации и един Наръчник за прилагане, мониторинг и оценка на политики и законодателство.

Необходимостта от по-добро регулиране и усъвършенстване на правната уредба е една от основните причини за приемането на Програма за по-добро регулиране 2008-2010. В нея се подчертава, че редица проучвания и изследвания на международни институции като Световната банка и Организацията за

икономическо сътрудничество и развитие също ясно подчертават необходимостта от създаване на по-добра регулаторна среда в България.

Изпълнението на Програмата за по-добро регулиране цели създаване на благоприятна среда за провеждането на ефективна политика за по-добро регулиране в България в контекста на Лисабонската стратегия на ЕС, Националната програма за реформи (2007 – 2009), Стратегията за насърчаване на инвестициите (2005 – 2010) и Националната стратегия за насърчаване на малките и средни предприятия (2007 – 2013).

Някои от основните проблеми, свързани с изготвянето и приемането на нормативни актове са следните:

Общо незадоволително качество на законите:

1. Качеството на законите като цяло следва да се оцени като незадоволително. Набързо приетите закони неминуемо налагат промени. Това обяснява преимущественото за последните две години внасяне на законопроекти за изменение и допълнение на действащи закони. По неофициални данни действащите закони са над 250 броя без бюджетните закони и законите за амнистия.

2. Голяма част от внасяните през последните години законопроекти по същество не са мотивирани. В редица законопроекти обосновката на необходимостта е толкова кратка и формална, че на практика по-скоро липсва такава.

3. Липсата на концептуален подход към уредбата на материята за определен кръг обществени отношения е принципна слабост на нормотворчеството.

4. Често в законопроектите има неясноти, несъгласуваност с разпоредбите на други закони в българската правна система, декларативност - липса на нормативно съдържание, описателност вместо правила за поведение, излишни разпоредби и в същото време - законодателни празноти.

5. Понякога, за да се приеме по - бързо законът, в него се включват общи и сравнително консенсусни разпоредби, а за осигуряване на прилагането му се предвижда издаване на множество подзаконови нормативни актове.

Слабости във фазата преди разработването на законопроектите:

1. Липсва дългосрочно планиране на публичните политики. Изработват се и се приемат множество стратегии, които налагат срокове и задължения за промени в нормативни актове, без да се мотивира точно защо и какъв проблем решава новата регулация. По неофициални данни приетите стратегии са над 150.

2. Законодателните програми на Министерски съвет и на отделните министерства се изготвят формално и без задълбочен анализ на необходимостта от законодателна уредба. Често се внасят проекти, които не са в законодателните програми. От друга страна самите програми “притискат” съответната

администрация да изготвя изменения и допълнения в действащата нормативна уредба, без да има доказана необходимост.

3. При подготовката на законопроектите не винаги се извършва достатъчно задълбочено и обширно предварително проучване на действащата правна уредба, практиката по нейното прилагане, уредбата на сходни обществени отношения, нормите на международното право и правото на ЕС в съответната област, законодателството на други държави, обхватът и начинът на систематизиране на правната уредба. Това води до изграждане на нормативна уредба, несъответстваща на действителните потребности.

4. Промяната в нормативната уредба не се предхожда от анализ на действието на законите и оценка на тяхната ефективност. Това поражда случайни, ненужни, понякога хаотични и противоречиви изменения и допълнения в действащото законодателство — обстоятелство, което не само че не съдейства за облекчаване на правоприлагането, но задълбочава съществуващите проблеми. Недообмислянето на законопроектите поражда чести и бързи промени на току-що приети закони, което създава сериозни затруднения за правоприлагащите органи и нестабилност в правния режим.

5. Липса на законова уредба за извършване на предварителна оценка на въздействието (ОВ) на нормативните актове. Изготвя се само финансова обосновка за бюджетните средства, необходими за прилагане на съответния нормативен акт.

Несъобразяване с по – висшите по степен нормативни актове:

1. В някои случаи се допуска противоконституционност на внесените законопроекти, както и несъобразяване на проекти на нормативни актове с действащи международни актове, по които Република България е страна. Няма законодателно регламентирано задължение за държавен орган, който при внасянето на законопроектите да прави предварителна експертиза за тяхната конституционносъобразност и съответствието им с международните договори.

2. Нарушена е йерархията на нормативните актове – правилниците, наредбите и инструкциите, приети и издадени за приложение на закона, понякога разширяват предмета на регулиране.

3. Практиката на Върховния административен съд показва, че има и не малък брой случаи, при които **подзаконовите нормативни актове се издават в противоречие на закона, а съдебният път за отмяна е дълъг.**

Проблеми със съответствието на законопроектите с правото на ЕС:

1. Уредбата за организацията и координацията по въпросите на ЕС при изготвянето на актове на ЕС е само на **подзаконово ниво / ПМС № 85 от 2007 г./.**

2. В някои случаи неоснователно се инкорпорират във вътрешни актове регламентите на ЕС, които имат непосредствено действие след приемането на Република България в ЕС.

3. Понякога въвеждането на директиви във вътрешното законодателство става без да се спазват българската законодателна техника и законодателна лексика.

4. Правото на ЕС не винаги се въвежда коректно във вътрешното право. Констатират се противоречия по същество между някои законопроекти и актове на ЕС, за които в мотивите се твърди, че се въвеждат.

Проблеми при предварителното обществено обсъждане:

1. Липсва нормативна уредба на процеса на предварително обществено обсъждане на законопроектите, както и на оценката за въздействие. Консултациите се извършват на различни нива, но няма цялостен систематичен подход към консултациите с обществеността. Когато се провеждат консултации с неправителствени организации, те са обикновено произволно посочени и поканени да изразят мнение. Сроковете, които им се дават за изразяване на мнение, обикновено са кратки, което не позволява сериозно и задълбочено проучване и формиране на отговорна позиция. Такъв вид консултиране не е достатъчен да гарантира, че се вземат предвид интересите и мнението на всички, които могат да бъдат повлияни от съответната регулация. Има обществени групи, които не са обхванати от формални структури, но които трябва да участват в консултации.

2. Не са предвидени достатъчно гаранции за отчитане на изразените становища при подготовка на проекта на нормативен акт в процеса на публични консултации. По този начин се обезсмисля процесът на консултации, защото авторът на проекта може произволно да елиминира определени становища.

3. Информационното общество налага модернизиране на законодателния процес – електронни варианти на проектите за актове, на консултационния процес.

Липса на обратна връзка между законодателен процес и дейността по правоприлагането:

Констатира се недостатъчна обратна връзка между законодателен процес и дейност по правоприлагането, която да доведе оценката на участващите в практиката и техните препоръки до знанието на нормотвореца. Член 17 от ЗНА и чл.53 -55 от УПЗНА предвиждат проверка на резултатите от изпълнението на нормативните актове, но не са определени конкретни срокове и методология за извършването ѝ. Практиката показва, че органите, които са натоварени с изпълнението на нормативните актове, рядко извършват последващи оценки.

Проблеми при прилагането:

Констатира се създаването на много органи за прилагането на законите с неустановени, неразграничени или дублиращи се правомощия.

Слабости от правно – технически характер:

1. Правно - техническата работа по подготовка на законопроектите не е на необходимото ниво. Не се спазват пълно и точно нормативно установените правила при подготовката на нормативните актове.

2. **Неправилен подход е изменението на множество закони с преходните и заключителни разпоредби на един закон, когато това е извън предмета на правно регулиране на този закон.**

Посочените по-горе проблеми на нормотворческия процес водят до извода, че необходимите промени са многобройни и важни и не биха могли да бъдат осъществени само с изменение и допълнение на действащия ЗНА. За да се осъществи подобна реформа трябва едновременно:

- Приемане на нов ЗНА и подзаконови нормативни актове по неговото прилагане;
- Административни мерки, които да осигурят достатъчна степен на подготовка на администрацията за прилагане на новия ЗНА.

II. ПРЕДМЕТ НА РЕГУЛИРАНЕ НА НОВИЯ ЗНА:

Новият ЗНА следва да регулира обществените отношения, свързани с планирането на законопроекти, изготвянето на нормативните актове (предварителна ОВ на законопроекти, обществено обсъждане, правна експертиза на нормативните актове), обнародването, тълкуването и последваща оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове.

Разпоредбите на действащия ЗНА и на УПЗНА относно строежа на нормативните актове и формулирането на техните разпоредби, следва да се инкорпорират в новия ЗНА.

III. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА НОВИЯ ЗНА:

1. Общи разпоредби:

- цел;
- предмет на регулиране;
- принципите на правното регулиране:
 - o Необходимост

- Обоснованост
- Планираност
- Стабилност
- Законност
- Съгласуваност
- Откритост
- Достъпност
- Простота
- Отчетност

- органи, които приемат / издават нормативни актове;

2. Видове нормативни актове:

- изброяване на видовете нормативни актове;
- градиране и класифициране на отделните видове нормативни актове.

3. Планиране на законопроектите:

- Планирането на законопроектите да се възстанови като част от процедурата по подготовка и приемане на закони;

- ЗНА да предвиди уредба за приемане на законодателна програма от Министерския съвет (МС). Програмата да съдържа информация за: наименованието на законопроекта, основните положения и отговорно звено от съответния орган, който ще подготвя проекта. Програмата да бъде публично оповестявана в достатъчен срок преди внасянето на проекта за обсъждане и приемане. Препоръчително е да се актуализира на всеки 6 месеца. Включването на законопроекти в програмата да се осъществява въз основа на мотивирано предложение, изготвено след предварителна частична ОВ. Мотивираното предложение за планиране на законопроект следва да съдържа:

- анализ на действащата уредба;
- необходимост от приемане на закон;
- цели и предмет на планирания законопроект;
- анализ на последиците, ако не бъде приет съответния планиран

закон;

Да се предвиди задължение, предложенията за планиране на законопроекти да бъдат публично достъпни;

- Да се въведе задължение и за останалите органи, които имат право да приемат/издават нормативни актове, да подготвят програми за своята нормотворческа дейност;

- Да се приема Годишна програма за участието на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.

4. Изготвяне на проекти на нормативни актове:

В проекта на нов ЗНА да се включат съответните разпоредби от действащия ЗНА и УПЗНА относно изготвянето на проекти на нормативни

актове, като се създадат и нови разпоредби относно предварителната ОВ, общественото обсъждане на проектите на нормативни актове, съгласувателната процедура, правната експертиза на министъра на правосъдието и изготвянето на рамкови позиции по проекти на актове на ЕС.

Орган, който отговаря за изготвяне на законопроекта:

За изготвяне на законопроекти, планирани от Министерския съвет, отговаря определен от него министър или ръководител на друго ведомство.

Съставител на законопроекта:

Органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, определя неговия съставител.

Предварителна ОВ на проекти на кодекси и закони:

Изготвянето на проект на кодекс или закон се предхожда от извършване на ОВ като част от обосноваването на неговата необходимост. Чрез ОВ се преценява социалното, икономическото и финансово влияние на проекта, както и възможните последици и странични ефекти от неговото прилагане. Предвижда се специален ред за изготвянето на ОВ на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда правото на ЕС.

Дефиниция на ОВ:

ОВ представлява становище относно социалното, икономическото и финансово влияние на законопроекта и прогноза за възможните последици от неговото прилагане.

Да се предвиди извършване на два вида предварителна ОВ: частична и пълна.

Предварителната частична ОВ се извършва върху предложението за планиране на нормативна уредба - преди включване на законопроекта в законодателната програма на съответния орган. Чрез предварителната ОВ вносителят дава приблизителна оценка на социалното, икономическото и финансово влияние на законопроекта и прогнозира възможните последици от неговото прилагане. Предварителната ОВ очертава областите, за които трябва да се събере допълнителна информация и да се извърши задълбочен анализ.

Предварителна пълна ОВ се извършва по отношение на вече изработен проект на закон или кодекс. Тя съдържа обобщени резултати от проведените консултации със заинтересованите страни и съдържа окончателното експертно становище на вносителя за социалното, икономическото и финансовото влияние на законопроекта и възможните последици от неговото прилагане. Има значение за последващата оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове.

Основните изводи на ОВ се включват в мотивите на законопроекта.

Субект, който извършва ОВ:

Оценката на въздействието се извършва от органа, иницирал изготвянето на законопроект, като за целта същият може да привлече и външни експерти.

Приложно поле на ОВ:

Задължително да се извършва предварителна ОВ само на проекти на закони и кодекси, поради следните съображения:

Задължението за извършването на такава ОВ се въвежда за първи път в закон и следва да се прилага върху по-малък обем нормативни актове, а именно – такива, които регулират трайни обществени отношения. Това налага на този етап тя да не се прилага и по отношение на подзаконовите нормативни актове. Така ще се избегне блокирането на дейността на администрацията.

Предложение: Да се изключат от общата схема за предварителна ОВ законопроектите за бюджета, както е предвидено в §6 на действащия ЗНА.

Във връзка с това изключение в Закона за устройството на държавния бюджет да се предвиди изискване, съгласно което в документите, съпътстващи закона, да е включена и ОВ на новите политики, предвиждани със законопроекта за бюджета. Тази оценка да подлежи на контрол от структурата към МС, която извършва контрол на ОВ на всички законопроекти на изпълнителната власт.

Основните положения относно извършването на предварителна ОВ да бъдат предвидени в ЗНА, а в отделен подзаконов нормативен акт да се уреди методологията за извършване на предварителната ОВ:

Примерни основни положения, които трябва да съдържа методологията за извършването на предварителната ОВ:

- сравнение на предимствата и недостатъците на алтернативни подходи за постигане на целите на законопроекта, включително оценка на последиците при отказ от регулиране;
- съотношение на ползи и разходи от прилагане на конкретния законопроект в средносрочен и дългосрочен аспект;
- оценка на очаквани въздействия върху разпределението на доходите, както и върху стопанското и обществено поведение на засегнатите от законопроекта физически и юридически лица;
- оценка на разходите, които е необходимо да бъдат извършени от физически и юридически лица, за съобразяване с изискванията на бъдещия законопроект и за неговото прилагане;
- оценка на рисковете от прилагането на законопроекта;
- изготвяне на таблица на съответствието между националните нормативни актове и актовете на ЕС, чието прилагане в Република България следва да бъде осигурено. Таблицата на съответствието е необходимо да се изготвя по утвърден образец (ПМС № 85 от 2007 г.) и да се актуализира своевременно с текстовете на проекта на новия нормативен акт и с всички промени, настъпили в тези текстове до тяхното окончателно приемане.

Особености при нормативните актове, регламентиращи въвеждането и формирането на такси :

- използване, огласяване и публикуване на методиката за формиране на таксите;
- задължително прилагане на детайлна финансова обосновка относно въздействието върху съответния икономически сектор при разглеждане от съответния решаващ орган на проекти на нормативни актове, касаещи такси.

Контрол върху качеството на предварителната ОВ на проекти на кодекси и закони на изпълнителната власт:

Проверката, дали има извършена предварителна ОВ и дали тя съответства на нормативно определените изисквания да се извършва от структура към МС. Предложението е съобразено със съществуващата към момента административна структура в МС – дирекция „Стратегическо планиране и управление”, поради което то би било най-ефективно и най- лесно осъществимо след приемането на новия ЗНА. Това ще наложи увеличаване на капацитета на тази административна структура.

Обществено обсъждане на проектите на нормативни актове и на ОВ:

Регламентиране на реда и сроковете за общественото обсъждане на проектите на нормативни актове и на предварителната ОВ. Проектите на нормативни актове и ОВ да се оповестяват предварително публично в достатъчно дълъг срок, за да могат всички заинтересувани страни да изразят своята позиция. Предвижда се специален ред за провеждане на общественото обсъждане на проектите на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда право на ЕС.

Общественото обсъждане се провежда на два етапа:

- **На етап предложение за планиране на нов нормативен акт или промени в действащ нормативен акт** – предложението за планиране се оповестява публично чрез съответната законодателна програма и вносителят определя минимум 1 месец за получаване на коментари по предложението. Могат да се организират изслушвания или кръгли маси.

- **На етап подготвен проект на нормативен акт** – текстът на проекта, заедно със съпътстващите го документи се оповестява публично и вносителят дава срок от минимум 1 месец за внасяне на предложения.

В рамките на обществените обсъждания се възприема принципа на писмена кореспонденция - приемат се коментари, бележки и предложения, които трябва да бъдат формулирани в писмен вид и подписани от съответното физическо лице или организация, чиято позиция се защитава. Вносителят регистрира всички постъпили предложения и коментари.

Вносителят преценява самостоятелно дали е необходимо организирането и на дискусии, кръгли маси или допълнителни изследвания.

Публичност на изразените становища: публикуване на уеб - страницата на съответния орган, който изготвя нормативния акт и на общия сайт за обществени консултации на МС - www.strategy.bg на проекта на нормативен акт и извършената ОВ.

Разглеждат се само становищата, които не са анонимни.

Органът, организирал обществено обсъждане, е длъжен да разгледа становищата на участниците в публичното обсъждане, ако те отговарят на изискванията и да ги уведоми по подходящ начин за приемането или за причините за отхвърлянето на техните предложения.

Съгласувателна процедура:

Съгласувателната процедура обхваща законопроектите и проекти на подзаконови нормативни актове, които подлежат на одобряване или приемане от МС. Проектът на нормативен акт, заедно с изискващите се приложения, се изпраща до всички министри за съгласуване по законосъобразност и целесъобразност в определен от закона срок. Проектите на нормативни актове, които са свързани с въвеждането и прилагането на правото на ЕС, се изпращат за съгласуване на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет, както и до съответната работна група към Съвета по европейските въпроси.

Вносителят може да проведе съгласувателна процедура и с органите, чиито правомощия са свързани с предмета на предлагания акт или които трябва да го изпълняват. Извършва се в писмен вид и становищата на всеки от заинтересуваните органи се дават в определен срок.

Орган за контрол върху качеството на законопроектите на изпълнителната власт и на проекти на подзаконовите нормативни актове, издавани или приемани от органи на изпълнителната власт (правна експертиза) - министърът на правосъдието.

Направеното предложение се основава на установената повече от сто години традиция министърът на правосъдието чрез Съвета по законодателство, който винаги е имал основна роля и значение в рамките на нормотворческия процес, да изготвя окончателно становище по законопроектите, по проектите на подзаконови нормативни актове, приемани или издавани от органи на изпълнителната власт. Тази традиция беше прекъсната през последните 8 години. Необходимо е в ЗНА да се регламентира правомощие на министъра на правосъдието да извършва правна експертиза на проектите на закони и кодекси на изпълнителната власт, както и на проекти на подзаконови нормативни актове, приемани или издавани от органи на изпълнителната власт, която да се изготвя от дирекция ”Съвет по законодателство”.

Необходимо е да се предвиди приемането на подзаконов нормативен акт, който подробно да регламентира организацията на работата на дирекция "Съвет по законодателство".

След общественото обсъждане и съгласувателната процедура законопроектите и проектите на подзаконови нормативни актове, които се одобряват или приемат от Министерския съвет задължително да се изпращат на министъра на правосъдието за правна експертиза.

Правната експертиза съдържа становище :

- за конституционност/съобразност на законопроекта;
- за съответствие на законопроекта с международни договори, които са част от вътрешното право съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията;
- за съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи ;
- относно общата характеристика на съдържанието на законопроекта;
- за правно-техническото оформяне на законопроекта;
- за съвместимостта с вътрешното законодателство, спазване на йерархията на нормативните актове и съобразяване с практиката на Конституционния съд.

По аналогични критерии министърът на правосъдието извършва правна експертиза и на проектите на подзаконови нормативни актове, които се издават от отделните министри.

Правната експертиза се прилага към проекта на нормативен акт при внасянето му в Министерския съвет и е част от досието.

Предложение :

Проектите на бюджетните закони да не преминават през процедурата на правна експертиза.

В случай на отрицателна правна експертиза на проект на нормативен акт, който се приема или одобрява от МС, вносителят на акта с мотивирано становище може да го внесе за разглеждане от МС. Когато се касае за проект на нормативен акт, който се приема от министър - при отрицателна правна експертиза, съответният министърът самостоятелно решава дали да се съобрази с нея. Правната експертиза ще бъде елемент от процедурата по приемането, одобряването или издаването на нормативни актове, както и документ към досието на проектите на нормативни актове. Ефектът на правната експертиза е консултативен, тя няма обвързващо значение за органа, в чиято компетентност е приемането, одобряването или издаването на нормативния акт.

За осъществяване на новото правомощие на министъра на правосъдието да дава правна експертиза по всички проекти на нормативни актове на органите на изпълнителната власт чрез дирекция „Съвет по законодателство“ може да се предвиди увеличение на числения състав на дирекцията и на възнагражденията на експертите с оглед привличането на висококвалифицирани юристи.

Нормативните актове, свързани с въвеждането или прилагането на право на ЕС, задължително се изпращат на дирекция „Координация по въпросите на

Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и на съответната работна група към Съвета по европейските въпроси за експертиза относно съответствието на законопроекта с правото на ЕС.

Когато проектът на нормативен акт е свързан с въвеждане или прилагане на право на ЕС, към досието се прилагат и становищата на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и на съответната работна група към Съвета по европейските въпроси.

Досие на проекта на нормативен акт:

Всеки нормативен акт има досие, към което са приложени всички съпътстващи документи, които се предвижда да се изискват съгласно проекта на ЗНА.

Досието е публично.

В случаите, когато информацията, съдържаща се в документите, съпътстващи проектите на нормативни актове, представлява служебна обществена информация, достъпът до нея се осъществява при условията и по реда на чл.13 от Закона за достъп до обществена информация.

Правна уредба на условията и реда за изготвяне на рамкови позиции по проекти на актове на ЕС:

Да се регламентират основните положения по изготвянето и приемането на рамкови позиции в ЗНА, като детайлната уредба се съдържа в подзаконов нормативен акт, какъвто в момента е действащото ПМС № 85 от 2007 г.

Регламентиране в закона на основните правила относно оценката на въздействието на проектите на актове на ЕС, по които се изготвят рамкови позиции. Подробната уредба на видовете оценка на въздействието, обхвата, основното съдържание, процедурата за изготвяне на ОВ, срокове и т.н. следва да се предвиди в подзаконов нормативен акт.

ОВ се изготвя от водещата институция и се представя в работната група по координационния механизъм за изработване на позицията. Заедно с позицията ОВ се представя в Съвета по европейските въпроси.

Предвижда се специален ред за общественото обсъждане и публикуване на рамковите позиции.

5. Строеж на нормативните актове:

Инкорпорира се уредбата на Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове.

6. Формулиране на разпоредбите на нормативните актове:

Инкорпорира се уредбата на ЗНА и на Указ № 883 за прилагането му.

7. Удостоверяване, обнародване и оповестяване на нормативните актове:

По отношение на удостоверяването и обнародването на нормативните актове се запазва действащата уредба на ЗНА и Закона за „Държавен вестник“.

Оповестяване на нормативните актове :

- Да се регламентира задължение за органа, издал/приел нормативния акт за оповестяване в Интернет.

- Да се създаде и поддържа база данни за безплатен публичен достъп с актуални текстове на всички действащи нормативни актове. Електронна актуализирана версия на нормативни актове, които се обнародват в „Държавен вестник“ да се поддържа от „Държавен вестник“. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп.

8. Действие на нормативните актове:

Систематизира се уредбата относно действието на нормативните актове по време и по място.

9. Прилагане и тълкуване на нормативните актове:

В проекта на нов Закон за нормативните актове по-подробно ще се регламентира материята за тълкуването и прилагането на нормативните актове като се вземе предвид и практиката на Конституционния съд в тази област.

10. Последваща оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове:

Да се дефинира последващата оценка, да се определят нейният обхват, съдържание, субект, който извършва оценката, срок, оповестяване.

Субект на задължението за извършване на оценка на резултатите от приложението на законите е ресорният министър, в чиято функционална компетентност е управлението на обществените отношения от съответния ресор, а когато ресорните министри са повече – последващата оценка се извършва съвместно от тях.

За нормативните актове, приемани от общинските съвети, субект на задължението е кметът на общината, а по отношение на нормативните актове на други органи, които са оправомощени да издават/приемат нормативни актове - самият орган, който е издал /приел акта, извършва последваща оценка на въздействието.

Последващата оценка на резултатите да е публична, да се обсъжда и да служи като основание за промени в нормативните актове.

Последващата оценка включва:

- извод, дали актът е постигнал своите цели;

- анализ на неочаквани (странични) ефекти от приложението на акта;
- анализ на срещнатите трудности, които са забавили или пречат приложението му;
- констатация за ползите и разходите от неговото прилагане;
- предложения за отмяна, продължаване на действието или за изменение и допълнение на нормативния акт.

11. Орган, който следи и отчита общото приложение на ЗНА:

В момента няма орган, отговорящ за цялостното изпълнение на ЗНА. Тази функция следва да се възложи на министъра на правосъдието, който да следи за изпълнението на ЗНА и да прави последваща оценка на резултатите от прилагането на същия.

12. Изисквания към законопроекти, внасяни от народни представители :

Законът за нормативните актове ще предвиди общите изисквания, които следва да се спазват при изготвяне на законопроектите от МС и от народните представители. Концепцията за нов Закон за нормативните актове не предвижда в Закона за нормативните актове (нито в основния текст, нито в заключителни разпоредби, с които се изменя и допълва ПОДНС) да се съдържа уредба за реда, по който народните представители да упражняват правото си на законодателна инициатива, както и уредбата на законодателния процес. Съгласно чл. 73 от Конституцията на Република България организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Този подход е основан на практиката на Конституционния съд:

По отношение на законодателната инициатива:

Правото на законодателна инициатива е безусловно. Уредбата на законодателната инициатива в чл. 87, ал. 1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въвеждани със закон, за да не се допусне на практика осуетяване упражняването на това право (Решение № 2 от 30.03.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/2000 г., обн. ДВ, бр. 29/2000 г., Решение № 13 от 25.IX.1997 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/97 г., обн. ДВ, бр. 89/97 г., Решение № 4 от 17.V.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/95 г., обн. ДВ, бр. 62/95 г., попр., бр. 65/95 г.).

По отношение осъществяването на законодателната власт чрез законодателния процес:

- Народното събрание осъществява суверенно и самостоятелно законодателната власт, като приема, изменя, допълва и отменя законите, тъй като съгласно Конституцията - чл. 1, ал. 1, чл. 62 и чл. 84, т. 1, България е република с

парламентарно управление. Редът за реализиране на законодателния процес е предмет на уредба на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не е закон, а особен нормативен акт от висок ранг, който изразява суверенното право на конкретната легислатура, нейната вътрешна автономия, спазването на чиито норми се контролира от самата нея. (Решение № 4 от 24.09.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 14/2002 г., обн., ДВ, бр. 93/2002 г., Определение № 3 от 14.08.2007 г. на КС на РБ по к. д. № 8/2007 г., обн. ДВ, бр. 68/2007 г.)

- Изискването за две гласувания на законите, провеждани на отделни заседания (чл.88, ал.1 от Конституцията) е тясно свързано със създаването на гаранции за упражняване правото на народните представители да правят промени в първоначалните текстове на законопроектите. Практиката на Конституционния съд категорично потвърждава възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания на Народното събрание. Така в мотивите на Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г. Конституционният съд е приел, че "Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите за закони между двете гласувания", както и че "съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане" (Решение № 6 от 19.04.2007 г. на КС по к. д. № 3/2007 г., обн. ДВ, бр. 35/2007 г.).



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 555, факс: 02/987 00 98

Изм. № 04-00-46 12.12.2008

(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш №

ДО

Г-Н ВЕСЕЛИН ДАКОВ -
И. Д. ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за нов Закон за нормативните актове

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДАКОВ,

На основание чл.59, ал.1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, приложено изпращаме Ви проект на Решение за приемане на Концепция за нов Закон за нормативните актове.

Моля, проектът да бъде включен за разглеждане в заседание на Министерския съвет на 18.12. 2008 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

1. Доклад от Миглена Тачева – министър на правосъдието;
2. Проект на Концепция за нов Закон за нормативните актове.
3. Проект на Решение на МС;
4. Финансова обосновка, одобрена от министъра на финансите;
5. Съгласувателни писма;
6. Справка за отразените становища;
7. Проект на Съобщение за средствата за масово осведомяване;
8. Магнитен носител с проекта на решение, проекта на Концепция и проекта на съобщение за средствата за масово осведомяване.

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:



**ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ДОКЛАД

от

**МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО**

**ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на
Концепция за нов Закон за нормативните актове**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание чл. 57, ал.1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация внасям проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за нов Закон за нормативните актове.

Сега действащият Закон за нормативните актове (ЗНА) е приет след приемането на Конституцията от 1971 година (ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г) и е имал за цел да усъвършенства подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове. По - късно той претърпява няколко изменения, които не променят съществено съдържанието му.

Най - съществени са измененията на ЗНА от 2007 г. Те са наложени от необходимостта да се осигурят условия за въвеждане на изискванията и прилагането на актовете на Европейския съюз (ЕС) в Република България, както и да се осъвремени правната уредба във връзка със съставянето и приемането на нормативните актове в съответствие с Конституцията на Република България от 1991 г.

Състоянието на нормотворческия процес и качеството на нормативните актове са обект на множество анализи и оценки. В редица от тях се констатира

недостатъци на действащата в момента правна рамка за изготвянето и прилагането на нормативни актове в България.

Някои от основните проблеми, свързани с изготвянето и приемането на нормативни актове са следните:

Общо незадоволително качество на законите:

1. Качеството на законите като цяло следва да се оцени като незадоволително. Набързо приетите закони неминуемо налагат промени. Това обяснява преимущественото за последните две години внасяне на законопроекти за изменение и допълнение на действащи закони. По неофициални данни действащите закони са над 250 броя без бюджетните закони и законите за амнистия.

2. Голяма част от внасяните през последните години законопроекти по същество не са мотивирани. В редица законопроекти обосновката на необходимостта е толкова кратка и формална, че на практика по-скоро липсва такава.

3. Липсата на концептуален подход към уредбата на материята за определен кръг обществени отношения е принципна слабост на нормотворчеството.

4. Често в законопроектите има неясноти, несъгласуваност с разпоредбите на други закони в българската правна система, декларативност - липса на нормативно съдържание, описателност вместо правила за поведение, излишни разпоредби и в същото време - законодателни празноти.

5. Понякога, за да се приеме по - бързо законът, в него се включват общи и сравнително консенсусни разпоредби, а за осигуряване на прилагането му се предвижда издаване на множество подзаконови нормативни актове.

Слабости във фазата преди разработването на законопроектите:

1. Липсва дългосрочно планиране на публичните политики. Изработват се и се приемат множество стратегии, които налагат срокове и задължения за промени в нормативни актове, без да се мотивира точно защо и какъв проблем решава новата регулация. По неофициални данни приетите стратегии са над 150.

2. Законодателните програми на Министерски съвет и на отделните министерства се изготвят формално и без задълбочен анализ на необходимостта от законодателна уредба. Често се внасят проекти, които не са в законодателните програми. От друга страна самите програми "притискат" съответната администрация да изготвя изменения и допълнения в действащата нормативна уредба, без да има доказана необходимост.

3. При подготовката на законопроектите не винаги се извършва достатъчно задълбочено и обширно предварително проучване на действащата правна уредба, практиката по нейното прилагане, уредбата на сходни обществени отношения, нормите на международното право и правото на ЕС в съответната област, законодателството на други държави, обхватът и начинът на систематизиране на правната уредба. Това води до изграждане на нормативна уредба, несъответстваща на действителните потребности.

4. Промяната в нормативната уредба не се предхожда от анализ на действието на законите и оценка на тяхната ефективност. Това поражда случайни, ненужни, понякога хаотични и противоречиви изменения и допълнения в действащото законодателство — обстоятелство, което не само че не съдейства за облекчаване на правоприлагането, но задълбочава съществуващите проблеми.

5. Липса на законова уредба за извършване на предварителна оценка на въздействието (ОВ) на нормативните актове. Изготвя се само финансова обосновка за бюджетните средства, необходими за прилагане на съответния нормативен акт.

Несъобразяване с по – висшите по степен нормативни актове:

1. В някои случаи се допуска противоконституционност на внесените законопроекти, както и несъобразяване на проекти на нормативни актове с действащи международни актове, по които Република България е страна. Няма законодателно регламентирано задължение за държавен орган, който при внасянето на законопроектите да прави предварителна експертиза за тяхната конституционност и съответствието им с международните договори.

2. **Нарушена е йерархията на нормативните актове** – правилниците, наредбите и инструкциите, приети и издадени за приложение на закона, понякога разширяват предмета на регулиране.

3. Практиката на Върховния административен съд показва, че има и не малък брой случаи, при които **подзаконовите нормативни актове се издават в противоречие на закона**, а съдебният път за отмяна е дълъг.

Проблеми със съответствието на законопроектите с правото на ЕС:

1. Уредбата за организацията и координацията по въпросите на ЕС при изготвянето на актове на ЕС е **само на подзаконово ниво** / ПМС № 85 от 2007 г./.

2. В някои случаи **неоснователно се инкорпират във вътрешни актове регламентите на ЕС**, които имат непосредствено действие след приемането на Република България в ЕС.

3. Понякога **въвеждането на директиви във вътрешното законодателство** става без да се спазват българската законодателна техника и законодателна лексика.

4. **Правото на ЕС не винаги се въвежда коректно във вътрешното право.** Констатира се противоречия по същество между някои законопроекти и актове на ЕС, за които в мотивите се твърди, че се въвеждат.

Проблеми при предварителното обществено обсъждане:

1. Липсва нормативна уредба на процеса на предварително обществено обсъждане на законопроектите, както и на оценката за въздействие. Консултациите се извършват на различни нива, но **няма цялостен систематичен подход към консултациите с обществеността.**

2. **Не са предвидени достатъчно гаранции за отчитане на изразените становища при подготовка на проекта на нормативен акт в процеса на публични консултации.**

Липса на обратна връзка между законодателен процес и дейността по правоприлагането:

Констатира се **недостатъчна обратна връзка между законодателен процес и дейност по правоприлагането**, която да доведе оценката на участващите в практиката и техните препоръки до знанието на нормотвореца.

Проблеми при прилагането:

Констатира се създаването на много органи за прилагането на законите с неустановени, неразграничени или дублиращи се правомощия.

Слабости от правно – технически характер:

Правно - техническата работа по подготовка на законопроектите не е на необходимото ниво. Не се спазват пълно и точно нормативно установените правила при подготовката на нормативните актове.

Посочените по-горе проблеми на нормотворческия процес водят до извода, че необходимите промени са многобройни и важни и не биха могли да бъдат осъществени само с изменение и допълнение на действащия ЗНА. За да се осъществи подобна реформа трябва едновременно:

1. Приемане на нов ЗНА и подзаконови нормативни актове по неговото прилагане;
2. Административни мерки, които да осигурят достатъчна степен на подготовка на администрацията за прилагане на новия ЗНА.

В проекта на Концепция се предлага да бъдат възприети запазилите своята актуалност и показали положителни резултати разпоредби на действащите Закон за нормативните актове и Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове.

По – важните нови положения, които проектът на Концепция предлага да бъдат уредени в новия ЗНА, накратко са следните:

Планиране на законопроектите:

ЗНА да предвиди уредба за приемане на законодателна програма от Министерския съвет (МС);

Програмата да съдържа информация за: наименованието на законопроекта, основните положения и отговорно звено от съответния орган, който ще подготвя проекта;

Програмата да бъде публично оповестявана в достатъчен срок преди внасянето на проекта за обсъждане и приемане/издаване. Включването на законопроекти в програмата да се осъществява въз основа на мотивирано предложение, изготвено след предварителна частична ОВ.

Предварителна оценка на въздействие (ОВ) на проекти на кодекси и закони:

Изготвянето на проекти на кодекси и закони да се предхожда от извършване на ОВ като част от обосноваването на неговата необходимост. Чрез ОВ се преценява социалното, икономическото и финансово влияние на проекта, както и възможните последици и странични ефекти от неговото прилагане.

Основните изводи на ОВ се включват в мотивите на законопроекта.

Задължително да се извършва предварителна ОВ само на проекти на закони и кодекси, поради следните съображения:

Задължението за извършването на такава ОВ се въвежда за първи път в закон и следва да се прилага върху по-малък обем нормативни актове, а именно – такива, които регулират трайни обществени отношения. Това налага на този етап тя да не се прилага и по отношение на подзаконовите нормативни актове. Така ще се избегне блокирането на дейността на администрацията.

Проектът на Концепция предлага да се изключат от общата схема за предварителна ОВ законопроектите за бюджета, както е предвидено в §6 на действащия ЗНА.

Във връзка с това изключение в Закона за устройството на държавния бюджет да се предвиди изискване, съгласно което в документите, съпътстващи закона, да е включена и ОВ на новите политики, предвиждани със законопроекта за бюджета.

Основните положения относно извършването на предварителна ОВ да бъдат предвидени в ЗНА, а в отделен подзаконов нормативен акт да се уреди методологията за извършване на предварителната ОВ.

Контрол върху качеството на предварителната ОВ на проекти на кодекси и закони на изпълнителната власт – структура към Министерския съвет.

Обществено обсъждане на проектите на нормативни актове и на ОВ:

Регламентиране на реда и сроковете за общественото обсъждане на проектите на нормативни актове и на предварителната ОВ. Проектите на нормативни актове да се оповестяват предварително публично в достатъчно дълъг срок, за да могат всички заинтересувани страни да изразят своята позиция.

Публичност на изразените становища: публикуване на уеб - страницата на съответния орган, който изготвя нормативния акт и на общия сайт за обществени консултации на МС - www.strategy.bg на проекта на нормативен акт и извършената ОВ.

Съгласувателна процедура:

С цел по-голяма стабилност на уредбата, необходимо е в ЗНА да се уреди съгласувателната процедура, понастоящем уредена в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Орган за контрол върху качеството на законопроектите на изпълнителната власт и на проекти на подзаконовите нормативни актове, издавани или приемани от органи на изпълнителната власт (правна експертиза): министърът на правосъдието.

Правната експертиза съдържа становище :

- за конституционност на законопроекта;
- за съответствие на законопроекта с международни договори, които са част от вътрешното право съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията;
- за съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи ;
- относно общата характеристика на съдържанието на законопроекта;
- за правно-техническото оформяне на законопроекта;
- за съвместимостта с вътрешното законодателство, спазване на йерархията на нормативните актове и съобразяване с практиката на Конституционния съд.

В случай на отрицателна правна експертиза на проект на нормативен акт, който се приема или одобрява от МС, вносителят на акта с мотивирано становище може да го внесе за разглеждане от МС. Когато се касае за проект на нормативен акт, който се приема от министър - при отрицателна правна експертиза, съответният министърът самостоятелно решава дали да се съобрази с нея. Правната експертиза ще бъде елемент от процедурата по приемането, одобряването или издаването на нормативни актове, както и документ към досието на проектите на нормативни актове. Ефектът на правната експертиза е консултативен, тя няма обвързващо значение за органа, в чиято компетентност е приемането, одобряването или издаването на нормативния акт.

Чрез нормативните актове, които органът на изпълнителната власт подготвя или приема, се осъществява политиката в съответната сфера на обществени отношения, която той ръководи и за която носи политическа отговорност.

Досие на проекта на нормативен акт:

Всеки нормативен акт има досие, към което са приложени всички съпътстващи документи, които се предвижда да се изискват съгласно проекта на ЗНА.

Досието е публично.

В случаите, когато информацията, съдържаща се в документите, съпътстващи проектите на нормативни актове, представлява служебна обществена информация, достъпът до нея се осъществява при условията и по реда на чл.13 от Закона за достъп до обществена информация.

Правна уредба на условията и реда за изготвяне на рамкови позиции по проекти на актове на ЕС:

Да се регламентират основните положения по изготвянето и приемането на рамкови позиции в ЗНА, като детайлната уредба се съдържа в подзаконов нормативен акт, какъвто в момента е действащото ПМС № 85 от 2007 г.

Оповестяване на нормативните актове :

Да се регламентира задължение за органа, издал/приел нормативния акт за оповестяване в Интернет.

Да се създаде и поддържа база данни за безплатен публичен достъп с актуални текстове на всички действащи нормативни актове. Електронна актуализирана версия на нормативни актове, които се обнародват в „Държавен вестник“ да се поддържа от „Държавен вестник“. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп.

Последваща оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове:

Субект на задължението за извършване на оценка на резултатите от приложението на законите е ресорният министър, в чиято функционална компетентност е управлението на обществените отношения от съответния ресор, а когато ресорните министри са повече – последващата оценка се извършва съвместно от тях.

Последващата оценка на резултатите да е публична, да се обсъжда и да служи като основание за промени в нормативните актове.

Изисквания към законопроекти, внасяни от народни представители :

Законът за нормативните актове ще предвиди общите изисквания, които следва да се спазват при изготвяне на законопроектите от МС и от народните представители. Проектът на Концепцията за нов Закон за нормативните актове не предвижда в Закона за нормативните актове (нито в основния текст, нито в заключителни разпоредби, с които се изменя и допълва ПОДНС) да се съдържа уредба за реда, по който народните представители да упражняват правото си на законодателна инициатива, както и уредбата на законодателния процес. Съгласно чл. 73 от Конституцията на Република България организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Този подход е основан на практиката на Конституционния съд.

Проектът на Концепция е изготвен от работна група, създадена от министъра на правосъдието с участието на експерти от дирекция «Съвет по законодателство» и от Инспектората към министъра на правосъдието по Закона за съдебната власт, представители на дирекция «Правна» и дирекция «Стратегическо планиране и управление» в Министерския съвет, на дирекция «Законодателна дейност и парламентарен контрол» на Народното събрание, представители от Министерството на финансите, на Министерството на външните работи, на Министерството на държавната администрация и административната реформа, съдии от Върховния административен съд, представители на фондация «Отворено общество», на Сдружението с нестопанска цел «Център за изследване на демокрацията» и представители на правната доктрина.

Проектът на Концепция беше обект на широко обществено обсъждане на конференцията на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове” в края на месец септември в хотел Шератон, София, съгласуван е с всички министри и с главния секретар на Министерския съвет, както и с други заинтересовани институции, видно от приложената справка.

Предвид изложеното и на основание чл. 13, ал. 3, т. 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам, Министерският съвет да разгледа и приеме Решение за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове.

ЗА МИНИСТЪР:

БОЙКО РАШКОВ

Зам. министър

Заповед за заместване

№ 10-04-1105 11.12.08

От 11.12.08 до 15.12.08

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

РЕШЕНИЕ

№.....
от.....2008 г.

за приемане на концепция

На основание чл. 13, ал. 3, т. 5 от Устройствения правилник на Министерския
съвет и на неговата администрация

МИНИСТЕРСКИЯТ СЪВЕТ

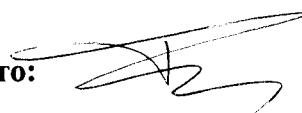
РЕШИ:

Приема Концепция за нов Закон за нормативните актове.

МИНИСТЪР - ПРЕДСЕДАТЕЛ:
СЕРГЕЙ СТАНИШЕВ

И.Д. ГЛАВЕН СЕКРЕТАР
НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ:
ВЕСЕЛИН ДАКОВ

Главен секретар на Министерството на правосъдието:


Георги Георгиев

Директор на дирекция "Съвет по законодателство"
в Министерството на правосъдието:


Виктория Нешева

КОНЦЕПЦИЯ
ЗА
НОВ ЗАКОН ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

СЪДЪРЖАНИЕ

- I. Необходимост от приемането на нов Закон за нормативните актове (ЗНА).**
- II. Предмет на регулиране на новия ЗНА.**
- III. Структура и съдържание на новия ЗНА:**
 - 1. Общи разпоредби.**
 - 2. Видове нормативни актове.**
 - 3. Планиране.**
 - 4. Изготвяне на проекти за нормативни актове.**
 - 5. Строеж на нормативните актове.**
 - 6. Формулиране на разпоредбите на нормативните актове.**
 - 7. Удостоверяване и обнародване на нормативните актове.**
 - 8. Действие на нормативните актове.**
 - 9. Прилагане и тълкуване на нормативните актове.**
 - 10. Проучване на резултатите от прилагането на законите.**
 - 11. Орган, който следи и отчита общото приложение на ЗНА.**

I. Необходимост от приемането на нов ЗНА:

Действащият Закон за нормативните актове е приет след приемането на Конституцията от 1971 година (ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г) и има за цел да усъвършенствува подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове. По - късно той претърпява няколко изменения, които не променят съществено съдържанието му.

Най - съществени са измененията на ЗНА от 2007 г (Обн. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007г.). Те са наложени от необходимостта да се осигурят условия за въвеждане на изискванията и прилагането на актовете на Европейския съюз (ЕС) в Република България, както и да се осъвремени правната уредба във връзка със съставянето и приемането на нормативните актове в съответствие с Конституцията на Република България от 1991 г.

Във връзка с присъединяването на Република България към ЕС промените в ЗНА и в Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА) произтичат от обвързаността на държавите - членки с европейското законодателство. Касае се за пряката приложимост на регламентите на ЕС и други въпроси на хармонизацията, включително от правно - технически характер.

Основните положения на правната уредба относно подготовката, издаването, прилагането и тълкуването на нормативните актове са предвидени в Конституцията на Република България, ЗНА и УПЗНА, Закона за „Държавен вестник“, Закона за Конституционен съд, Закона за местното самоуправление и местната администрация и правилниците, които уреждат организацията и дейността на Народното събрание и на Министерския съвет.

Състоянието на нормотворческия процес и качеството на нормативните актове са обект на множество анализи и оценки. В редица от тях се констатира недостатъци на действащата в момента правна рамка за изготвянето и прилагането на нормативни актове в България.

В този смисъл са и констатациите и предложенията в резултат на завършилия през 2004 година проект „Стратегическо планиране и координация“, финансиран по програма ФАР на ЕС, чийто бенефициент беше дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ“ в администрацията на Министерския съвет. Като резултат от този проект, белгийски, френски и български експерти изготвиха три Ръководства: за оценка на въздействието; за стратегическо планиране и разработване на политики и за обществени консултации и един Наръчник за прилагане, мониторинг и оценка на политики и законодателство.

Необходимостта от по-добро регулиране и усъвършенстване на правната уредба е една от основните причини за приемането на Програма за по-добро регулиране 2008-2010. В нея се подчертава, че редица проучвания и изследвания на международни институции като Световната банка и Организацията за

икономическо сътрудничество и развитие също ясно подчертават необходимостта от създаване на по-добра регулаторна среда в България.

Изпълнението на Програмата за по-добро регулиране цели създаване на благоприятна среда за провеждането на ефективна политика за по-добро регулиране в България в контекста на Лисабонската стратегия на ЕС, Националната програма за реформи (2007 – 2009), Стратегията за насърчаване на инвестициите (2005 – 2010) и Националната стратегия за насърчаване на малките и средни предприятия (2007 – 2013).

Някои от основните проблеми, свързани с изготвянето и приемането на нормативни актове са следните:

Общо незадоволително качество на законите:

1. Качеството на законите като цяло следва да се оцени като незадоволително. Набързо приетите закони неминуемо налагат промени. Това обяснява преимущественото за последните две години внасяне на законопроекти за изменение и допълнение на действащи закони. По неофициални данни действащите закони са над 250 броя без бюджетните закони и законите за амнистия.

2. Голяма част от внасяните през последните години законопроекти по същество не са мотивирани. В редица законопроекти обосновката на необходимостта е толкова кратка и формална, че на практика по-скоро липсва такава.

3. Липсата на концептуален подход към уредбата на материята за определен кръг обществени отношения е принципна слабост на нормотворчеството.

4. Често в законопроектите има неясноти, несъгласуваност с разпоредбите на други закони в българската правна система, декларативност - липса на нормативно съдържание, описателност вместо правила за поведение, излишни разпоредби и в същото време - законодателни празноти.

5. Понякога, за да се приеме по - бързо законът, в него се включват общи и сравнително консенсусни разпоредби, а за осигуряване на прилагането му се предвижда издаване на множество подзаконови нормативни актове.

Слабости във фазата преди разработването на законопроектите:

1. Липсва дългосрочно планиране на публичните политики. Изработват се и се приемат множество стратегии, които налагат срокове и задължения за промени в нормативни актове, без да се мотивира точно защо и какъв проблем решава новата регулация. По неофициални данни приетите стратегии са над 150.

2. Законодателните програми на Министерски съвет и на отделните министерства се изготвят формално и без задълбочен анализ на необходимостта от законодателна уредба. Често се внасят проекти, които не са в законодателните програми. От друга страна самите програми “притискат” съответната

администрация да изготвя изменения и допълнения в действащата нормативна уредба, без да има доказана необходимост.

3. При подготовката на законопроектите не винаги се извършва достатъчно задълбочено и обширно предварително проучване на действащата правна уредба, практиката по нейното прилагане, уредбата на сходни обществени отношения, нормите на международното право и правото на ЕС в съответната област, законодателството на други държави, обхватът и начинът на систематизиране на правната уредба. Това води до изграждане на нормативна уредба, несъответстваща на действителните потребности.

4. Промяната в нормативната уредба не се предхожда от анализ на действието на законите и оценка на тяхната ефективност. Това поражда случайни, ненужни, понякога хаотични и противоречиви изменения и допълнения в действащото законодателство — обстоятелство, което не само че не съдейства за облекчаване на правоприлагането, но задълбочава съществуващите проблеми. Недообмислянето на законопроектите поражда чести и бързи промени на току-що приети закони, което създава сериозни затруднения за правоприлагащите органи и нестабилност в правния режим.

5. Липса на законова уредба за извършване на предварителна оценка на въздействието (ОВ) на нормативните актове. Изготвя се само финансова обосновка за бюджетните средства, необходими за прилагане на съответния нормативен акт.

Несъобразяване с по – висшите по степен нормативни актове:

1. В някои случаи се допуска противоконституционност на внесените законопроекти, както и несъобразяване на проекти на нормативни актове с действащи международни актове, по които Република България е страна. Няма законодателно регламентирано задължение за държавен орган, който при внасянето на законопроектите да прави предварителна експертиза за тяхната конституционност и съответствието им с международните договори.

2. Нарушена е йерархията на нормативните актове – правилниците, наредбите и инструкциите, приети и издадени за приложение на закона, понякога разширяват предмета на регулиране.

3. Практиката на Върховния административен съд показва, че има и не малък брой случаи, при които **подзаконовите нормативни актове се издават в противоречие на закона**, а съдебният път за отмяна е дълъг.

Проблеми със съответствието на законопроектите с правото на ЕС:

1. Уредбата за организацията и координацията по въпросите на ЕС при изготвянето на актове на ЕС е само на **подзаконово ниво** / ПМС № 85 от 2007 г./.

2. В някои случаи неоснователно се инкорпорират във вътрешни актове регламентите на ЕС, които имат непосредствено действие след приемането на Република България в ЕС.

3. Понякога въвеждането на директиви във вътрешното законодателство става без да се спазват българската законодателна техника и законодателна лексика.

4. Правото на ЕС не винаги се въвежда коректно във вътрешното право. Констатира се противоречия по същество между някои законопроекти и актове на ЕС, за които в мотивите се твърди, че се въвеждат.

Проблеми при предварителното обществено обсъждане:

1. Липсва нормативна уредба на процеса на предварително обществено обсъждане на законопроектите, както и на оценката за въздействие. Консултациите се извършват на различни нива, но няма цялостен систематичен подход към консултациите с обществеността. Когато се провеждат консултации с неправителствени организации, те са обикновено произволно посочени и поканени да изразят мнение. Сроковете, които им се дават за изразяване на мнение, обикновено са кратки, което не позволява сериозно и задълбочено проучване и формиране на отговорна позиция. Такъв вид консултиране не е достатъчен да гарантира, че се вземат предвид интересите и мнението на всички, които могат да бъдат повлияни от съответната регулация. Има обществени групи, които не са обхванати от формални структури, но които трябва да участват в консултации.

2. Не са предвидени достатъчно гаранции за отчитане на изразените становища при подготовка на проекта на нормативен акт в процеса на публични консултации. По този начин се обезсмисля процесът на консултации, защото авторът на проекта може произволно да елиминира определени становища.

3. Информационното общество налага модернизиране на законодателния процес – електронни варианти на проектите за актове, на консултационния процес.

Липса на обратна връзка между законодателен процес и дейността по правоприлагането:

Констатира се недостатъчна обратна връзка между законодателен процес и дейност по правоприлагането, която да доведе оценката на участващите в практиката и техните препоръки до знанието на нормотвореца. Член 17 от ЗНА и чл.53 -55 от УПЗНА предвиждат проверка на резултатите от изпълнението на нормативните актове, но не са определени конкретни срокове и методология за извършването ѝ. Практиката показва, че органите, които са натоварени с изпълнението на нормативните актове, рядко извършват последващи оценки.

Проблеми при прилагането:

Констатира се създаването на много органи за прилагането на законите с неустановени, неразграничени или дублиращи се правомощия.

Слабости от правно – технически характер:

1. Правно - техническата работа по подготовка на законопроектите не е на необходимото ниво. Не се спазват пълно и точно нормативно установените правила при подготовката на нормативните актове.

2. **Неправилен подход е изменението на множество закони с преходните и заключителни разпоредби на един закон**, когато това е извън предмета на правно регулиране на този закон.

Посочените по-горе проблеми на нормотворческия процес водят до извода, че необходимите промени са многобройни и важни и не биха могли да бъдат осъществени само с изменение и допълнение на действащия ЗНА. За да се осъществи подобна реформа трябва едновременно:

- Приемане на нов ЗНА и подзаконови нормативни актове по неговото прилагане;
- Административни мерки, които да осигурят достатъчна степен на подготовка на администрацията за прилагане на новия ЗНА.

II. ПРЕДМЕТ НА РЕГУЛИРАНЕ НА НОВИЯ ЗНА:

Новият ЗНА следва да регулира обществените отношения, свързани с планирането на законопроекти, изготвянето на нормативните актове (предварителна ОВ на законопроекти, обществено обсъждане, правна експертиза на нормативните актове), обнародването, тълкуването и последваща оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове.

Разпоредбите на действащия ЗНА и на УПЗНА относно строежа на нормативните актове и формулирането на техните разпоредби, следва да се инкорпорират в новия ЗНА.

III. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА НОВИЯ ЗНА:

1. Общи разпоредби:

- цел;
- предмет на регулиране;
- принципите на правното регулиране:
 - o Необходимост

- Обоснованост
- Планираност
- Стабилност
- Законност
- Съгласуваност
- Откритост
- Достъпност
- Простота
- Отчетност

- органи, които приемат / издават нормативни актове;

2. Видове нормативни актове:

- изброяване на видовете нормативни актове;
- градиране и класифициране на отделните видове нормативни актове.

3. Планиране на законопроектите:

- Планирането на законопроектите да се възстанови като част от процедурата по подготовка и приемане на закони;

- ЗНА да предвиди уредба за приемане на законодателна програма от Министерския съвет (МС). Програмата да съдържа информация за: наименованието на законопроекта, основните положения и отговорно звено от съответния орган, който ще подготвя проекта. Програмата да бъде публично оповестявана в достатъчен срок преди внасянето на проекта за обсъждане и приемане. Препоръчително е да се актуализира на всеки 6 месеца. Включването на законопроекти в програмата да се осъществява въз основа на мотивирано предложение, изготвено след предварителна частична ОВ. Мотивираното предложение за планиране на законопроект следва да съдържа:

- анализ на действащата уредба;
- необходимост от приемане на закон;
- цели и предмет на планирания законопроект;
- анализ на последиците, ако не бъде приет съответния планиран

закон;

Да се предвиди задължение, предложенията за планиране на законопроекти да бъдат публично достъпни;

- Да се въведе задължение и за останалите органи, които имат право да приемат/издават нормативни актове, да подготвят програми за своята нормотворческа дейност;

- Да се приема Годишна програма за участието на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.

4. Изготвяне на проекти на нормативни актове:

В проекта на нов ЗНА да се включат съответните разпоредби от действащия ЗНА и УПЗНА относно изготвянето на проекти на нормативни

актове, като се създадат и нови разпоредби относно предварителната ОВ, общественото обсъждане на проектите на нормативни актове, съгласувателната процедура, правната експертиза на министъра на правосъдието и изготвянето на рамкови позиции по проекти на актове на ЕС.

Орган, който отговаря за изготвяне на законопроекта:

За изготвяне на законопроекти, планирани от Министерския съвет, отговаря определен от него министър или ръководител на друго ведомство.

Съставител на законопроекта:

Органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, определя неговия съставител.

Предварителна ОВ на проекти на кодекси и закони:

Изготвянето на проект на кодекс или закон се предхожда от извършване на ОВ като част от обосноваването на неговата необходимост. Чрез ОВ се преценява социалното, икономическото и финансово влияние на проекта, както и възможните последици и странични ефекти от неговото прилагане. Предвижда се специален ред за изготвянето на ОВ на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда правото на ЕС.

Дефиниция на ОВ:

ОВ представлява становище относно социалното, икономическото и финансово влияние на законопроекта и прогноза за възможните последици от неговото прилагане.

Да се предвиди извършване на два вида предварителна ОВ: частична и пълна.

Предварителната частична ОВ се извършва върху предложението за планиране на нормативна уредба - преди включване на законопроекта в законодателната програма на съответния орган. Чрез предварителната ОВ вносителят дава приблизителна оценка на социалното, икономическото и финансово влияние на законопроекта и прогнозира възможните последици от неговото прилагане. Предварителната ОВ очертава областите, за които трябва да се събере допълнителна информация и да се извърши задълбочен анализ.

Предварителна пълна ОВ се извършва по отношение на вече изработен проект на закон или кодекс. Тя съдържа обобщени резултати от проведените консултации със заинтересованите страни и съдържа окончателното експертно становище на вносителя за социалното, икономическото и финансовото влияние на законопроекта и възможните последици от неговото прилагане. Има значение за последващата оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове.

Основните изводи на ОВ се включват в мотивите на законопроекта.

Субект, който извършва ОВ:

Оценката на въздействието се извършва от органа, иницирал изготвянето на законопроект, като за целта същият може да привлече и външни експерти.

Приложно поле на ОВ:

Задължително да се извършва предварителна ОВ само на проекти на закони и кодекси, поради следните съображения:

Задължението за извършването на такава ОВ се въвежда за първи път в закон и следва да се прилага върху по-малък обем нормативни актове, а именно – такива, които регулират трайни обществени отношения. Това налага на този етап тя да не се прилага и по отношение на подзаконовите нормативни актове. Така ще се избегне блокирането на дейността на администрацията.

Предложение: Да се изключат от общата схема за предварителна ОВ законопроектите за бюджета, както е предвидено в §6 на действащия ЗНА.

Във връзка с това изключение в Закона за устройството на държавния бюджет да се предвиди изискване, съгласно което в документите, съпътстващи закона, да е включена и ОВ на новите политики, предвиждани със законопроекта за бюджета. Тази оценка да подлежи на контрол от структурата към МС, която извършва контрол на ОВ на всички законопроекти на изпълнителната власт.

Основните положения относно извършването на предварителна ОВ да бъдат предвидени в ЗНА, а в отделен подзаконов нормативен акт да се уреди методологията за извършване на предварителната ОВ:

Примерни основни положения, които трябва да съдържа методологията за извършването на предварителната ОВ:

- сравнение на предимствата и недостатъците на алтернативни подходи за постигане на целите на законопроекта, включително оценка на последиците при отказ от регулиране;

- съотношение на ползи и разходи от прилагане на конкретния законопроект в средносрочен и дългосрочен аспект;

- оценка на очаквани въздействия върху разпределението на доходите, както и върху стопанското и обществено поведение на засегнатите от законопроекта физически и юридически лица;

- оценка на разходите, които е необходимо да бъдат извършени от физически и юридически лица, за съобразяване с изискванията на бъдещия законопроект и за неговото прилагане;

- оценка на рисковете от прилагането на законопроекта;

- изготвяне на таблица на съответствието между националните нормативни актове и актовете на ЕС, чието прилагане в Република България следва да бъде осигурено. Таблицата на съответствието е необходимо да се изготвя по утвърден образец (ПМС № 85 от 2007 г.) и да се актуализира своевременно с текстовете на проекта на новия нормативен акт и с всички промени, настъпили в тези текстове до тяхното окончателно приемане.

Контрол върху качеството на предварителната ОВ на проекти на кодекси и закони на изпълнителната власт:

Проверката, дали има извършена предварителна ОВ и дали тя съответства на нормативно определените изисквания да се извършва от структура към МС. Предложението е съобразено със съществуващата към момента административна структура в МС – дирекция „Стратегическо планиране и управление”, поради което то би било най-ефективно и най- лесно осъществимо след приемането на новия ЗНА. Това ще наложи увеличаване на капацитета на тази административна структура.

Обществено обсъждане на проектите на нормативни актове и на ОВ:

Регламентиране на реда и сроковете за общественото обсъждане на проектите на нормативни актове и на предварителната ОВ. Проектите на нормативни актове и ОВ да се оповестяват предварително публично в достатъчно дълъг срок, за да могат всички заинтересувани страни да изразят своята позиция. Предвижда се специален ред за провеждане на общественото обсъждане на проектите на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда право на ЕС.

Общественото обсъждане се провежда на два етапа:

- **На етап предложение за планиране на нов нормативен акт или промени в действащ нормативен акт** – предложението за планиране се оповестява публично чрез съответната законодателна програма и вносителят определя минимум 1 месец за получаване на коментари по предложението. Могат да се организират изслушвания или кръгли маси.

- **На етап подготвен проект на нормативен акт** – текстът на проекта, заедно със съпътстващите го документи се оповестява публично и вносителят дава срок от минимум 1 месец за внасяне на предложения.

В рамките на обществените обсъждания се възприема принципа на писмена кореспонденция - приемат се коментари, бележки и предложения, които трябва да бъдат формулирани в писмен вид и подписани от съответното физическо лице или организация, чиято позиция се защитава. Вносителят регистрира всички постъпили предложения и коментари.

Вносителят преценява самостоятелно дали е необходимо организирането и на дискусии, кръгли маси или допълнителни изследвания.

Публичност на изразените становища: публикуване на уеб - страницата на съответния орган, който изготвя нормативния акт и на общия сайт за обществени консултации на МС - www.strategy.bg на проекта на нормативен акт и извършената ОВ.

Разглеждат се само становищата, които не са анонимни.

Органът, организирал общественото обсъждане, е длъжен да разгледа становищата на участниците в публичното обсъждане, ако те отговарят на изискванията и да ги уведоми по подходящ начин за приемането или за причините за отхвърлянето на техните предложения.

Съгласувателна процедура:

Съгласувателната процедура обхваща законопроекти и проекти на подзаконовни нормативни актове, които подлежат на одобряване или приемане от МС. Проектът на нормативен акт, заедно с изискващите се приложения, се изпраща до всички министри за съгласуване по законосъобразност и целесъобразност в определен от закона срок. Проектите на нормативни актове, които са свързани с въвеждането и прилагането на правото на ЕС, се изпращат за съгласуване на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет, както и до съответната работна група към Съвета по европейските въпроси.

Вносителят може да проведе съгласувателна процедура и с органите, чиито правомощия са свързани с предмета на предлагания акт или които трябва да го изпълняват. Извършва се в писмен вид и становищата на всеки от заинтересуваните органи се дават в определен срок.

Орган за контрол върху качеството на законопроектите на изпълнителната власт и на проекти на подзаконовите нормативни актове, издавани или приемани от органи на изпълнителната власт (правна експертиза) - министърът на правосъдието.

Направеното предложение се основава на установената повече от сто години традиция министърът на правосъдието чрез Съвета по законодателство, който винаги е имал основна роля и значение в рамките на нормотворческия процес, да изготвя окончателно становище по законопроектите, по проектите на подзаконовни нормативни актове, приемани или издавани от органи на изпълнителната власт. Тази традиция беше прекъсната през последните 8 години. Необходимо е в ЗНА да се регламентира правомощие на министъра на правосъдието да извършва правна експертиза на проектите на закони и кодекси на изпълнителната власт, както и на проекти на подзаконовни нормативни актове, приемани или издавани от органи на изпълнителната власт, която да се изготвя от дирекция "Съвет по законодателство".

Необходимо е да се предвиди приемането на подзаконов нормативен акт, който подробно да регламентира организацията на работата на дирекция "Съвет по законодателство".

След общественото обсъждане и съгласувателната процедура законопроектите и проектите на подзаконовни нормативни актове, които се одобряват или приемат от Министерския съвет задължително да се изпращат на министъра на правосъдието за правна експертиза.

Правната експертиза съдържа становище :

- за конституционност на законопроекта;
- за съответствие на законопроекта с международни договори, които са част от вътрешното право съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията;

- за съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи ;
- относно общата характеристика на съдържанието на законопроекта;
- за правно-техническото оформяне на законопроекта;
- за съвместимостта с вътрешното законодателство, спазване на йерархията на нормативните актове и съобразяване с практиката на Конституционния съд.

По аналогични критерии министърът на правосъдието извършва правна експертиза и на проектите на подзаконови нормативни актове, които се издават от отделните министри.

Правната експертиза се прилага към проекта на нормативен акт при внасянето му в Министерския съвет и е част от досието.

Предложение :

Проектите на бюджетните закони да не преминават през процедурата на правна експертиза.

В случай на отрицателна правна експертиза на проект на нормативен акт, който се приема или одобрява от МС, вносителят на акта с мотивирано становище може да го внесе за разглеждане от МС. Когато се касае за проект на нормативен акт, който се приема от министър - при отрицателна правна експертиза, съответният министърът самостоятелно решава дали да се съобрази с нея. Правната експертиза ще бъде елемент от процедурата по приемането, одобряването или издаването на нормативни актове, както и документ към досието на проектите на нормативни актове. Ефектът на правната експертиза е консултативен, тя няма обвързващо значение за органа, в чиято компетентност е приемането, одобряването или издаването на нормативния акт.

За осъществяване на новото правомощие на министъра на правосъдието да дава правна експертиза по всички проекти на нормативни актове на органите на изпълнителната власт чрез дирекция „Съвет по законодателство” може да се предвиди увеличение на числения състав на дирекцията и на възнагражденията на експертите с оглед привличането на висококвалифицирани юристи.

Нормативните актове, свързани с въвеждането или прилагането на право на ЕС, задължително се изпращат на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и на съответната работна група към Съвета по европейските въпроси за експертиза относно съответствието на законопроекта с правото на ЕС.

Когато проектът на нормативен акт е свързан с въвеждане или прилагане на право на ЕС, към досието се прилагат и становищата на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и на съответната работна група към Съвета по европейските въпроси.

Досие на проекта на нормативен акт:

Всеки нормативен акт има досие, към което са приложени всички съпътстващи документи, които се предвижда да се изискват съгласно проекта на ЗНА.

Досието е публично.

В случаите, когато информацията, съдържаща се в документите, съпътстващи проектите на нормативни актове, представлява служебна обществена информация, достъпът до нея се осъществява при условията и по реда на чл.13 от Закона за достъп до обществена информация.

Правна уредба на условията и реда за изготвяне на рамкови позиции по проекти на актове на ЕС:

Да се регламентират основните положения по изготвянето и приемането на рамкови позиции в ЗНА, като детайлната уредба се съдържа в подзаконов нормативен акт, какъвто в момента е действащото ПМС № 85 от 2007 г.

Регламентиране в закона на основните правила относно оценката на въздействието на проектите на актове на ЕС, по които се изготвят рамкови позиции. Подробната уредба на видовете оценка на въздействието, обхвата, основното съдържание, процедурата за изготвяне на ОВ, срокове и т.н. следва да се предвиди в подзаконов нормативен акт.

ОВ се изготвя от водещата институция и се представя в работната група по координационния механизъм за изработване на позицията. Заедно с позицията ОВ се представя в Съвета по европейските въпроси.

Предвижда се специален ред за общественото обсъждане и публикуване на рамковите позиции.

5. Строеж на нормативните актове:

Инкорпорира се уредбата на Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове.

6. Формулиране на разпоредбите на нормативните актове:

Инкорпорира се уредбата на ЗНА и на Указ № 883 за прилагането му.

7. Удостоверяване, обнародване и оповестяване на нормативните актове:

По отношение на удостоверяването и обнародването на нормативните актове се запазва действащата уредба на ЗНА и Закона за „Държавен вестник”.

Оповестяване на нормативните актове :

- Да се регламентира задължение за органа, издал/приел нормативния акт за оповестяване в Интернет.

- Да се създаде и поддържа база данни за безплатен публичен достъп с актуални текстове на всички действащи нормативни актове. Електронна

актуализирана версия на нормативни актове, които се обнародват в „Държавен вестник“ да се поддържа от „Държавен вестник“. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп.

8. Действие на нормативните актове:

Систематизира се уредбата относно действието на нормативните актове по време и по място.

9. Прилагане и тълкуване на нормативните актове:

В проекта на нов Закон за нормативните актове по-подробно ще се регламентира материята за тълкуването и прилагането на нормативните актове като се вземе предвид и практиката на Конституционния съд в тази област.

10. Последваща оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове:

Да се дефинира последващата оценка, да се определят нейният обхват, съдържание, субект, който извършва оценката, срок, оповестяване.

Субект на задължението за извършване на оценка на резултатите от приложението на законите е ресорният министър, в чиято функционална компетентност е управлението на обществените отношения от съответния ресор, а когато ресорните министри са повече – последващата оценка се извършва съвместно от тях.

За нормативните актове, приемани от общинските съвети, субект на задължението е кметът на общината, а по отношение на нормативните актове на други органи, които са оправомощени да издават/приемат нормативни актове - самият орган, който е издал /приел акта, извършва последваща оценка на въздействието.

Последващата оценка на резултатите да е публична, да се обсъжда и да служи като основание за промени в нормативните актове.

Последващата оценка включва:

- извод, дали актът е постигнал своите цели;
- анализ на неочаквани (странични) ефекти от приложението на акта;
- анализ на срещнатите трудности, които са забавили или препятстват приложението му;
- констатация за ползите и разходите от неговото прилагане;
- предложения за отмяна, продължаване на действието или за изменение и допълнение на нормативния акт.

11. Орган, който следи и отчита общото приложение на ЗНА:

В момента няма орган, отговорящ за цялостното изпълнение на ЗНА. Тази функция следва да се възложи на министъра на правосъдието, който да следи за изпълнението на ЗНА и да прави последваща оценка на резултатите от прилагането на същия.

12. Изисквания към законопроекти, внасяни от народни представители :

Законът за нормативните актове ще предвиди общите изисквания, които следва да се спазват при изготвяне на законопроектите от МС и от народните представители. Концепцията за нов Закон за нормативните актове не предвижда в Закона за нормативните актове (нито в основния текст, нито в заключителни разпоредби, с които се изменя и допълва ПОДНС) да се съдържа уредба за реда, по който народните представители да упражняват правото си на законодателна инициатива, както и уредбата на законодателния процес. Съгласно чл. 73 от Конституцията на Република България организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Този подход е основан на практиката на Конституционния съд:

По отношение на законодателната инициатива:

Правото на законодателна инициатива е безусловно. Уредбата на законодателната инициатива в чл. 87, ал. 1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въвеждани със закон, за да не се допусне на практика осуетяване упражняването на това право (Решение № 2 от 30.03.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/2000 г., обн. ДВ, бр. 29/2000 г., Решение № 13 от 25.IX.1997 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/97 г., обн. ДВ, бр. 89/97 г., Решение № 4 от 17.V.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/95 г., обн. ДВ, бр. 62/95 г., попр., бр. 65/95 г.).

По отношение осъществяването на законодателната власт чрез законодателния процес:

- Народното събрание осъществява суверенно и самостоятелно законодателната власт, като приема, изменя, допълва и отменя законите, тъй като съгласно Конституцията - чл. 1, ал. 1, чл. 62 и чл. 84, т. 1, България е република с парламентарно управление. Редът за реализиране на законодателния процес е предмет на уредба на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не е закон, а особен нормативен акт от висок ранг, който изразява суверенното право на конкретната легислатура, нейната вътрешна автономия, спазването на чиито норми се контролира от самата нея. (Решение № 4 от 24.09.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 14/2002 г., обн., ДВ, бр. 93/2002 г., Определение № 3 от 14.08.2007 г. на КС на РБ по к. д. № 8/2007 г., обн. ДВ, бр. 68/2007 г.)

- Изискването за две гласувания на законите, провеждани на отделни заседания (чл.88, ал.1 от Конституцията) е тясно свързано със създаването на

гаранции за упражняване правото на народните представители да правят промени в първоначалните текстове на законопроектите. Практиката на Конституционния съд категорично потвърждава възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания на Народното събрание. Така в мотивите на Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г. Конституционният съд е приел, че "Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите за закони между двете гласувания", както и че "съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане" (Решение № 6 от 19.04.2007 г. на КС по к. д. № 3/2007 г., обн. ДВ, бр. 35/2007 г.).

ОДОБРИЛ:

МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ



ФИНАНСОВА ОСНОВКА

ОТНОСНО: ПРОЕКТ ЗА РЕШЕНИЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ЗА ПРИЕМАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯ ЗА ПРОЕКТ НА НОВ ЗАКОН ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

1. Мотиви и цел на внасяне за разглеждане в Министерския съвет на проекта на акт.

Настоящият проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за нов Закон за нормативните актове се налага от необходимостта да се осигурят условия за въвеждане на изискванията и прилагането на актовете на ЕС в Република България, както и да се осъвремени правната уредба във връзка със съставянето и приемането на нормативните актове в съответствие с Конституцията на Република България от 1991 г.

Състоянието на нормотворческия процес и качеството на нормативните актове са обект на множество **анализи и оценки**. В редица от тях се констатира недостатъци на действащата в момента правна рамка за изготвянето и прилагането на нормативни актове в Р България. Някои от основните проблеми, свързани с изготвянето и приемането на проекти на нормативни актове, са:

- Липса на обратна връзка между законодателен процес и дейност по правоприлагането, която да доведе оценката на участващите в практиката и техните препоръки до знанието на нормотвореца.
- Голяма част от внасяните законопроекти не са мотивирани.
- При подготовката на законопроектите не се извършва предварително проучване, което често води до изграждане на нормативна уредба, несъответстваща на действителните нужди.
- Промяната в нормативната уредба не се предхожда от анализ на действието на законите и оценка на тяхната ефективност.
- Има неясноти, несъгласуваност с разпоредбите на други закони в българската правна система, декларативност - липса на нормативно съдържание, описателност вместо правила за поведение, излишни разпоредби, и в същото време законодателни празноти.
- Констатира се създаването на твърде много органи за прилагането на законите с неустановени, неразграничени или дублиращи се правомощия.
- Правно - техническата работа по подготовка на законопроектите е на много ниско ниво.
- Нарушена е йерархията на нормативните актове и т.н.

Проблемите на нормотворческия процес водят до извода, че промените са многобройни и важни и не биха могли да бъдат осъществени само с изменение и допълнение на действащия Закон за нормативните актове (ЗНА). За да се осъществи подобна реформа е необходимо едновременно:

- Приемане на нов ЗНА,
 - Промени в Правилника за организацията на дейността на Народното събрание
- и
- Комплексна програма от административни мерки, които да осигурят достатъчна степен на подготовка на администрацията за прилагане на новия ЗНА.

В концепцията се предлага приемане на нова уредба, чиято цел е усъвършенстване на нормотворческия процес и повишаване на ефективността на нормативните актове, която включва:

По отношение на изготвянето на проекти на нормативни актове:

- Регламентиране на планирането на проектите на нормативни актове;
- Въвеждане на задължителна предварителна оценка на въздействието (ОВ) на проектите на кодекси и закони;
- Организиране на обществено обсъждане на проектите на нормативни актове;
- Въвеждане на механизъм за последваща ОВ (мониторинг) на нормативни актове.

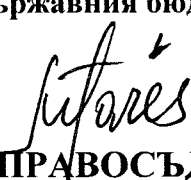
По отношение на приемането на законопроекти от Народното събрание:

- Публично огласяване на законопроектите, предлагани от народни представители, в достатъчен срок преди разглеждане;
- Извършване на задължителна предварителна ОВ на законопроектите, предлагани от народни представители;
- Създаване на уредба по отношение на предложения между първо и второ гласуване в Народното събрание.

Предлаганият проект на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове не е свързан с необходимостта от осигуряване на допълнителни бюджетни средства по бюджета на Министерство на правосъдието за 2008 г.

2. Очаквани резултати от прилагането на проекта на акт.

Предложеният проект на акт няма да доведе до пряко и /или косвено въздействие върху държавния бюджет.

ПРЕДЛОЖИЛ: 
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
МИГЛЕНА ТАЧЕВА

СПРАВКА

ЗА ОТРАЗЯВАНЕ НА СТАНОВИЩАТА ПО ПРОЕКТ НА КОНЦЕПЦИЯ ЗА НОВ ЗАКОН ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

МИНИСТЕРСТВО	ПРЕДЛОЖЕНИЕ	Приема/не приема предложението
Министерство на външните работи	Според т. 13 от концепцията за проект на нов ЗНА за извършването на правната експертиза на проектите на подзаконовите нормативни актове ще отговарят правните дирекции на министерствата или на МС. Предлагаме да бъде приет вариантът, при който правната експертиза се подготвя от правната дирекция на министерството – вносител на проект на подзаконов нормативен акт на МС, тъй като вносителят е най-добре запознат с материята в съответния ресор, поради което и правната експертиза, изготвена от него би отразявала в най-пълна степен съответствието на предлагания проект с действащото законодателство, правото на ЕС и международните договори, по които Р България е страна. Би могло правната експертиза да се изготвя съгласувано с правната дирекция на МС или тя да изразява становище в хода на съгласувателната процедура. Обратният вариант – за изготвянето на правната	Приема се по принцип. Предвижда се правната експертиза на подзаконовите нормативни актове, издадени от органите на изпълнителната власт да се извършва от министъра на правосъдието – дирекция „Съвет по законодателство“.

	експертиза на подзаконовите нормативни актове на МС да бъде отговорна единствено правната дирекция на МС би натоварило тази административна структура със задължението да се произнася по проектите на подзаконови нормативни актове във всички сфери на държавната политика.	
Г-жа Меглена Плугчиева – заместник министър - председател	Не е получено становище	
Министерство на образованието и науката	I. Относно проекта на доклад до Министерския съвет: Предлагаме да бъде допълнен докладът на вносителя до Министерския съвет, като в него, освен причините, обосноваващи необходимостта от приемане на нов закон, да бъдат посочени накратко и основните нови положения, развити подробно в Концепцията. II. Относно Концепцията за проект на нов Закон за нормативните актове: 1. В проекта на Концепция са заложени два варианта относно съдържанието на мотивите към законопроектите, във връзка с предварителната оценка на въздействието. Считаме, че предложеният вариант I, а именно мотивите на законопроектите да не съдържат изцяло оценката на въздействието на нормативния акт, а да включват само основните изводи от тази оценка, е по-целесъобразен и в по-голяма степен отговаря на предназначението на мотивите, като документ, съпътстващ законопроектите. Предварителната оценка на въздействието, като самостоятелен документ ще е част от публичното досие на нормативния акт, поради	I. Приема се. 1. Приема се.

	което мотивите може да съдържат само основните изводи от нея. 2. В точка 10 "Прилагане и тълкуване на нормативните актове" е посочено, че се запазва уредбата на действащия закон. Във връзка с тълкуването на нормативните актове, предлагаме да бъде обсъдена възможността, освен разпоредбите на чл. 46 от действащия Закон за нормативните актове, да бъдат нормативно установени и другите способности за тълкуване в правото, изведени в доктрината. 3. Предлагаме да се прецизират и конкретизират въпросите, свързани с определяне на субекта на задължението за извършване на оценката на резултатите от приложението на законите. В проекта на Концепция е установен принципът, че субект на това задължение е органът, на когото е възложено изпълнението на съответния закон или кодекс. От друга страна е предвидено, че за закони и кодекси, чието изпълнение не е възложено изрично на един орган или в изпълнението му участват множество органи, оценката на резултатите от прилагането се извършва от съответното ресорно министерство. Считаме за необходимо да се прецизират въпросите, свързани с определяне на "съответното" ресорно министерство. Определянето на съответното ресорно министерство е в зависимост от функционалната компетентност на съответния	2. Приема се. В новия ЗНА по-детайлно ще се регламентира материята на тълкуването и прилагането като се вземе предвид практиката на Конституционния съд. 3. Приема се. Текстът, предвиждащ да се определя във законопроектите орган, на който се възлага изпълнението на закона, е отпаднал от проекта на Концепция. Възприема се мониторингът да се осъществява от ресорния министър, а когато ресорните министри са повече, мониторингът да се осъществява съвместно.
--	---	---

	министър, като централен орган със специална компетентност, в чийто подведомственост е управлението на обществените отношения от съответния ресор. В хипотезата на няколко органи, отговарящи за изпълнението на законопроекта, всеки орган би бил задължен в рамките на своята функционална компетентност, а това би затруднило определянето на едно единствено ресорно министерство, като субект на задължението за извършване на мониторинг. 4. В проекта на Концепция е предвидено за законопроектите, разработвани от органите на изпълнителната власт, задължително да бъде изготвяна правната експертиза от министъра на правосъдието чрез дирекция "Съвет по законодателство". Предложено е и задължителното съдържание на правната експертиза, като е предвидено в нея, освен становище по въпроси от правно и от правнотехническо естество, да се включва и становище относно необходимостта от законопроекта. Предлагаме да се обсъди въпросът, доколко преценката за необходимостта от трайна регулация на отношенията в определена сфера на обществения живот е от функционалната компетентност на министъра на правосъдието, като орган със специална компетентност и в тази връзка с какви ресурси и с какви механизми ще бъде извършена тази преценка. 4. Приема се. В проекта на концепция обосноваването на необходимостта ще отпадне от правната експертиза, тъй като тя ще се съдържа в оценката на въздействието. Припописването е отпаднало по отношение на всички законопроекти. Проектът на Концепция предвижда при условие, че е дадена отрицателна експертиза от министъра на правосъдието на проект на нормативен акт, който се приема или одобрява от МС, вносителят на акта с мотивирано становище да може да го внесе за разглеждане от МС. В случай, че се касае за проект на
--	--

	Необходимо е да бъдат обсъдени и ясно очертани границите на това правомощие на министъра на правосъдието, тъй като упражняването му, в случаите на отрицателна оценка на необходимостта от законопроекта, съгласно заложеното в Концепцията, ще доведе до невъзможност за разглеждането му и обсъждането му от Министерския съвет, тъй като е предвидено МС да не приема за разглеждане законопроекти, които не са приписани от министъра на правосъдието.	нормативен акт, който се приема от министър - при отрицателна правна експертиза, съответният министърът самостоятелно решава дали да се съобрази с нея. Правната експертиза ще бъде елемент от процедурата по приемането, одобряването или издаването на нормативни актове, както и документ към досието на проектите на нормативни актове. Ефектът на правната експертиза е консултативен, тя няма обвързващо значение за органа, в чиято компетентност е приемането, одобряването или издаването на нормативния акт.
	5. В заключение считаме, че редица въпроси в предложената Концепция са с дискуссионен характер, поради което е необходимо те да бъдат обсъдени преди внасянето ѝ за разглеждане и приемане от Министерския съвет. Проектът на Концепцията следва да бъде обсъден на оперативно съвещание на МС за приемане на принципно решение по дискуссионните въпроси, което да е основа при подготовката на Концепцията за внасяне за разглеждане и приемане от МС.	5. Не се приема. В резултат на съгласуването по чл.58 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и проведеното обществено обсъждане дискуссионните въпроси са консултирани и е предложено решение по тях в проекта на концепцията.

Министерство на извънредните ситуации	Без бележки		
Министерство на държавната администрация и административната реформа	Без бележки		
Министерство на финансите	I. Предлагаме в раздел III „Структура и съдържание на новия ЗНА”, т. 4, в частта относно условията и реда за изготвяне на рамкови позиции по проекти на актове на ЕС текстовете, касаещи задължителна предварителна оценка на въздействието, общественото обсъждане и публичност да отпаднат. Мотивите за това предложение са следните: 1. Предварителната оценка на въздействието не следва да се прилага за рамкови позиции по проекти на актове на ЕС, предвид ограничението приложно поле за оценката на въздействието (ОВ) и съображенията за това в концепцията (на стр. 9). 2. Често практиката показва, че прекалено кратките срокове затрудняват самото изготвяне на рамковите позиции, което от своя страна би възпрепятствало изготвянето на качествена и задълбочена ОВ и осъществяване на обществено обсъждане. Също така, срокът (максимум 1-3 месеца) от получаването на дадено досие до	I. Не се приема. Прието е предложението на дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ” на МС.	

	приемането на акт на ЕС, във връзка с който следва да се изготви рамкова позиция, е прекалено кратък за изготвяне на ОВ и провеждане на обществено обсъждане. 3. При изготвянето на съответния проект на акт на ЕС, Европейската комисия изготвя и ОВ и провежда обществено обсъждане. Извършването на такива дейности от българската администрация ще представлява повторно осъществяване на вече свършена работа. При необходимост може да се използва вече реализираното от Европейската комисия като база за евентуални допълнителни анализи и съгласувания. 4. Съгласно Постановление № 85 на Министерския съвет от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз (приложение № 4), в самата структура на рамковата позиция е предвидена точка „Оценка на въздействието“ (в т. ч. съществуваща българска нормативна база, необходимост от промени в българската нормативна база, отражение върху бизнеса, финансово въздействие, положителни и отрицателни очаквания от приемането на акта), по която следва
--	--

	да се предостави информация, която покрива в значителна степен, тази която следва да се предостави по ОВ (социално, икономическо и финансово влияние), предвидена в проекта на концепция. 5. Досиетата, по които се изготвят рамкови позиции, са динамични и непрекъснато изменящи се, предвид тяхното обсъждане в рамките на различните работни формати на институциите на ЕС, което би превърнало една предварителна ОВ или резултатите от вече проведено обществено обсъждане в остарели и неадекватни. 6. Общественото обсъждане и публичността на рамковите позиции не е удачно решение, предвид все още първоначалната позиция на България по даден въпрос, което би затруднило нейното еволюиране, в зависимост от промяната на обстоятелствата. Общественото обсъждане и публичността ще предоставят възможност на другите държави-членки да се информират в детайли за българското становище по даден въпрос и да предвидят с лекота всеки ход на българската държава. Всичко това със сигурност ще затрудни
--	--

	пълноценната защита на националния интерес. II. В случай, че не се приеме направеното по-горе предложение, предлагаме при изготвянето на ОВ за проекта на новия Закон за нормативните актове да се осъществи задълбочено изследване на необходимостта от включване в закона на разпоредбите за ОВ, обществено обсъждане и публичност при изготвянето на рамкови позиции. Компромисният вариант спрямо сегашния текст на концепцията и нашето становище може да се обобщи, както следва: 1. Евентуално разширяване на обхвата на сега съществуващата ОВ като част от структурата на рамковата позиция (приложение № 4 от ПМС № 85/2007), въпреки че предвид предназначението на рамковата позиция, ОВ е достатъчно всеобхватна; 2. Осъществяване на ограничени по обхват обществено обсъждане, публичност и/или консултации само със заинтересованите или пряко засегнатите страни или такива, които под една или друга форма ще вземат отношение по дадения акт на ЕС впоследствие (например НС). III. По отношение на предложените в раздел III „Структура и съдържание на новия ЗНА”, т. 4 два варианта относно мотивите и оценката на въздействието подкрепяме вариант II.	II. Приема се по принцип предложения компромисен вариант. Конкретно са приети предложенията на дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ” на МС. III. Не се приема. Приема се оценката на въздействието да бъде отделен документ, който се прилага към законопроекта.
--	---	--

	IV. Подкрепяме направеното предложение за изключването на бюджетните закони от общата схема за предварителна оценка на въздействието. Приемаме препоръката за трайно законово регламентиране на оценката на въздействието на новите политики, предвиждани за финансиране със законопроекта за държавния бюджет, чрез промяна в Закона за устройството на държавния бюджет, което е следващата стъпка за установяване на подхода на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране като водещ в рамките на бюджетния процес. V. Предлагаме да се преразгледа предложението по т. 12 на раздел III „Структура и съдържание на новия ЗНА” (стр. 13) за възлагането на отговорността да изготвянето на проекти на нормативни актове на правните дирекции в министерствата. Възлагането на тази отговорност само на правните дирекции не е обосновано с оглед на специфичния предмет на редица нормативни актове. В повечето случаи изготвяне на такива проекти на нормативни актове предполага специфични познания в области извън компетентността на правните административни звена и тясно специализиране на съответните експерти. В условията на членство на Република България в Европейския съюз, с оглед на огромния обем на национално и европейско законодателство	Основните изводи на ОВ се включват в мотивите към законопроекта. IV. Приема се. V. Приема се частично. Текстът за административните структури, които отговарят за изготвянето на нормативните актове е отпаднал от концепцията. Предлага се органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, да определя неговия съставител.
--	---	---

	тясното специализиране е обективна необходимост, поради което в немалко министерства се създават звена с експерти с юридическо образование в дирекции извън съответната правна дирекция. Особено изразена е тази необходимост в Министерството на финансите, в което поради широкия и разностранен спектър на правомощия на министъра на финансите, администрацията е структурирана така, че да се осъществява специализиране по съответните направления – данъчна политика, бюджетни въпроси, финансови пазари, вътрешен контрол и пр. Обективно невъзможно е например на правната дирекция да бъде възлагана отговорността по изготвянето на проекти на нормативни актове на Министерския съвет по изпълнението на годишните закони за държавния бюджет. Разбира се, това не изключва задължителното участие на юристи в подготовката на проектите на нормативни актове по въпросите от правен характер. В допълнение отбелязваме, че предложеното в концепцията за някои министерства, предвид огромния обем на изготвяните проекти на нормативни актове и ограничената численост на съответните административни звена в правната дирекция, би довело до необходимост от укрепване на административния капацитет, в т.ч. увеличаване на числеността, което няма да кореспондира с изложеното във финансовата обясновка. Същевременно ще е налице и дублиране на функции на правната дирекция с други дирекции от специализираната администрация.
--	---

	VI. Намираме за необосновано предлаганото в раздел III „Структура и съдържание на новия ЗНА”, т. 13 приподписване на законопроектите от министъра на правосъдието по отношение на бюджетните и данъчните законопроекти, поради което предлагаме последните да бъдат изключени от общата процедура.	VI. Приема се. Приподписването е отпаднало от концепцията по отношение на всички законопроекти. Правната експертиза на министъра на правосъдието няма да се извършва по отношение на законопроектите за бюджета, но по отношение на данъчните законопроекти трябва да остане.
Министерство на вътрешните работи	Без бележки	
Министерство на труда и социалната политика	Без бележки	
Министерство на здравеопазването	I. По отношение на проекта на доклад до МС: 1. Предлагаме първите две изречения на доклада да бъдат редактирани с цел да се избегнат повторенията на думите “приемане” и “приет”. 2. На страница 2 от доклада, в изречението преди част I, предлагаме думите “проекти на” да бъдат заличени. II. По отношение на проекта на концепция: 1. По т. 4 от раздела “Структура и съдържание на новия ЗНА”: В частта относно извършването на предварителна пълна оценка на въздействието /ОВ/, се предвижда тя да съдържа указание за показателите за успешното приложение на нормативния акт, без да е ясно ще бъдат ли тези показатели предварително	I. Приема се. II.1. Приема се по отношение на първия абзац. По отношение на втория абзац на т.1 – не се приема. Считаме, че критериите са ясни и изпълними. Предвижда се методологията за извършване на предварителна

	определени с нормативната уредба и дали те ще бъдат едни и същи по отношение на всички нормативни актове. При формулиране основните положения на методологията, във връзка с извършването на предварителната ОВ, предлагаме да се заложат реално изпълними от администрациите критерии и параметри, които да доведат до реална оценка на социалното, икономическото и финансово влияние на законопроекта. Задаването на изключително високи и/или не напълно ясни критерии ще създаде погрешна представа относно необходимостта от дадена нормативна уредба и на практика няма да доведе до действително усъвършенстване на нормотворческия процес.	ОВ да се уредят с подзаконов нормативен акт. Ще е наложително администрацията да премине подготовка за извършване на ОВ.
	2. По т. 7 от раздела "Структура и съдържание на новия ЗНА": В т. 7 "Досие на проекта на нормативен акт" предлагаме да се посочи съставянето на досие на нормативния акт във всички случаи, а не само когато се касае за нормативен акт, който се внася за приемане /одобряване/ от МС.	2. Приема се.
	3. По т. 11 от раздела "Структура и съдържание на новия ЗНА": Текстът на четвъртото тире да бъде преосмислен с цел постигане на по-голяма яснота по отношение на правилата за определяне на съответното ресорно министерство, особено в случаите, когато то не е само едно.	3. Приема се. Предвижда се, когато ресорните министри са повече, мониторингът да се осъществява съвместно.

	4. По т. 12 и 13 от раздела "Структура и съдържание на новия ЗНА": Във връзка със съдържанието на части 12 /относно отговорните административни структури/ и 13 /относно контролния орган за качеството на законопроектите/, предлагаме отново да бъде направена оценка на идеята посочените правни дирекции като съответни структурни звена на министерства или МС да бъдат натоварени с отговорността по изготвянето на проектите и на правните експертизи. Правните дирекции нямат самостоятелна административна правосубектност и в този смисъл предоставянето на такава с концепцията и ЗНА следва да бъде прецизно обмислено. Паралелно с това, в случай, че предложената идея все пак не бъде отхвърлена, предлагаме да бъде посочено по-ясно, че правната дирекция към МС е структурата, ангажирана с всички проекти на подзаконови нормативни актове на МС без значение на техния носител.	4. Приема се по принцип. Предложението е обсъдено. Възприема се правната експертиза на подзаконовите нормативни актове, издадени от органите на изпълнителната власт да се извършва от министъра на правосъдието – дирекция "Съвет по законодателство". По отношение на отговорността за изготвянето на проекти на нормативни актове - предложението се приема. Предлага се за изготвяне на законопроекти, планирани от Министерския съвет, да отговаря определен от него министър или ръководител на друго ведомство. Органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, определя неговия съставител.
	5. По т. 13 от раздела "Структура и съдържание на новия ЗНА": Във връзка със съдържанието на част 13 /относно контролния орган на качеството на законопроектите/, предлагаме в концепцията да бъде развита и хипотезата на възможен отрицателен резултат от правната експертиза на министъра на правосъдието – какви са възможните	5. Приема се. Проектът на Концепция предвижда при условие, че е дадена отрицателна експертиза от министъра на правосъдието на проект на нормативен акт, който се приема или одобрява от МС, вносителят на акта с

	причини за такъв, какви са последващите действия. В този смисъл може би следва да се преосмисли още веднъж момента, в който се извършва правната експертиза във всички нейни елементи – едва след общественото обсъждане и съгласувателната процедура, когато вече са разходвани редица ресурси и въпросът вече е обект на обществено внимание, или по-рано.	мотивирано становище да може да го внесе за разглеждане от МС. В случай, че се касае за проект на нормативен акт, който се приема от министър - при отрицателна правна експертиза, съответният министърът самостоятелно решава дали да се съобрази с нея. Правната експертиза ще бъде елемент от процедурата по приемането, одобряването или издаването на нормативни актове, както и документ към досието на проектите на нормативни актове. Ефектът на правната експертиза е консултативен, тя няма обвързващо значение за органа, в чиято компетентност е приемането, одобряването или издаването на нормативния акт. Не се приема по отношение предложението за по-ранен момент на извършване на експертизата. Тя има за цел да оцени окончателния вариант на проекта, който ще бъде внесен в МС. Практически невъзможно е да се извърши
--	---	---

	6. По т. 4 от част "Предложения за изменения и допълнения в ПОДНС": В подчаст 4 предлагаме освен Съвета по законодателство към МП, като възможен специален орган за извършване на експертиза на законопроектите, изготвени от депутати, да бъде посочен ясно и Консултативния съвет по законодателство при НС, още повече, че той е предвиден в т. 8 от същата част на концепцията.	по-рано, тъй като е възможно проектът да претърпи съществени промени след съгласувателната процедура и общественото обсъждане.. 6. Не се приема. Това е предмет на уредба на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията.
Министерство на земеделието и храните	1. Предлагаме да се определи критерий, по който министърът на правосъдието определя кой законопроект подлежи на положителна оценка на правната експертиза. Обръщаме внимание, че не е уредена хипотезата при получен отрицателен резултат. Предлагаме да се уточни и възможността за повторно внасяне на законопроекта за правна експертиза, след отстраняване на пропуски или представяне на мотивирано становище.	1. Не се приема по отношение на критериите – те са посочени в концепцията. Приема се по отношение на хипотеза на отрицателна експертиза . Предлага се дори при отрицателна експертиза на проект на нормативен акт, който се приема или одобрява от МС, вносителят на акта с мотивирано становище да може да го внесе за разглеждане от МС. В случай, че се касае за проект на нормативен акт, който се приема от министър-при

	отрицателна експертиза, министърът решава дали да се съобрази с нея. Правната експертиза ще бъде елемент от процедурата по приемането, одобряването или издаването на нормативни актове, както и документ към досието на проектите на нормативни актове. Ефектът на правната експертиза е консултативен, тя няма обвързващо значение за органа, в чиято компетентност е приемането, одобряването или издаването на нормативния акт. Не се предвижда задължение за вносителя за повторно вносяне на проекта на нормативен акт за правна експертиза след дадена отрицателна такава, тъй като експертизата има консултативен характер, докато държавният орган, който приема или издава нормативния акт носи политическа отговорност, а също така актът подлежи на съдебен контрол.
--	---

	2. Предлагаме предложенията за изменения и допълнения в Правилника за организацията и дейността на НС /ПОДНС/, като част от Концепцията за проект на нов Закон за нормативните актове, да отпадна. Предложенията за промяна на ПОДНС са от компетентността на НС и се правят от него. 3. Предлагаме да се посочат всички актове на ЕС и да се регламентират основните положения по изготвянето и приемането на актове, когато приложим акт на ЕС препраща към вътрешната уредба на съответната страна.	2. Приема се. Изискванията към законопроектите, внасяни от народни представители, ще бъдат уредени от новия Закон за нормативните актове, но не и уредба на организацията на законодателния процес. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията. 3. Не се приема. Видовете актове на ЕС и процедурата за тяхното приемане са посочени в учредителните договори. Запазва се уредбата в ЗНА и на действащото ПМС № 85 от 2007 г. Материята, която се съдържа в Постановление № 85 от 2007 ще продължи за определен период от време да се урежда с подзаконов нормативен акт, тъй като е много динамична. ЗНА ще съдържа правното основание за приемането на този подзаконов нормативен акт. Съгласно бележките на
--	--	---

		дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ“ в проекта на концепция е предвидено, че ОВ и общественото обсъждане на проектите на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда правото на ЕС ще се осъществяват по специален ред. Предвижда се и задължителна експертиза на дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ“ на нормативните актове, свързани с въвеждане или прилагане на правото на ЕС.
Министерство на икономиката и енергетиката	На стр.13, т.12 от концепцията относно структурите, които отговарят за изготвянето на нормативните актове на изпълнителната власт, предлагам след думите „правните дирекции в министерствата“ да се добави „съвместно с експерти от специализираната администрация – инициатор на изготвянето на проекта“.	Не се приема. Текстът за административните структури, които отговарят за изготвянето на нормативните актове е отпаднал от Концепцията. Предлага се за изготвяне на законопроекта, планирани от Министерския съвет, да отговаря определен от него министър или ръководител на друго ведомство. Органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, определя неговия съставител.

Министерство на културата	Без бележки		
Министерство на околната среда и водите	Без бележки		
Министерство на отбраната	Без бележки		
Министерство на регионалното развитие и благоустройството	1. При разработването на материята, касаеща уредбата на подзаконовите нормативни актове, да бъдат взети предвид разпоредбите на действащото право, които регламентират тази материя, и в частност – разпоредбите на раздел III от глава пета на АПК. 2. Да бъде обмислена необходимостта от отпадане на съвносителството, от страна на министъра на правосъдието, на приподписваните от него законопроекти, както и на приподписването като отрицателна предпоставка за приемането на законопроектите за разглеждане от МС.	1. Не се приема. АПК е кодификационен акт и урежда специално тази материя. 2. Приема се. Отпада от проекта на концепция.	
Министерство на транспорта	1. Относно предварителната оценка на въздействието на стр. 9 подкрепяме вариант I. 2. На посочената в предходната точка страница за минималното съдържание на методологията във връзка с извършването на предварителната оценка на въздействието, считаме, че думата “няколко” следва да отпадне, защото не във	1. Приема се оценката на въздействието да бъде отделен документ, който се прилага към законопроекта. Основните изводи на ОВ се включват в мотивите към законопроекта. 2. Приема се.	

	всички случаи са възможни различни варианти на регулиране. 3. На стр. 11 относно съгласувателната процедура смятаме, че не следва актовете, разглеждани на заседанията на МС да бъдат съгласувани от отделните министри само по целесъобразност. Съвременната правна система се отличава с изключителни обем, взаимосвързаност и сложност и поради това подробното познаване на регламентацията на дадени обществени отношения изисква определена степен на специализация, която в много случаи не е възможна за конкретния вносител, когато с проекта се засягат отношения извън пряката му сфера на компетентност. Често срещана практика е проект на нормативен акт да съдържа текстове и термини, които противоречат на законодателството, особено на многобройните специфики в подзаконовите нормативни актове. При положение, че предлаганата уредба е в противоречие с действащото право, преценката по целесъобразност следва да бъде на второ място. В обобщение, предлагаме при съгласуване министрите да изразяват и становище по законосъобразност. 4. На стр. 12 относно т. 8 имаме две бележки: 4.1. Считаме, че обнародването следва да бъде в "ДВ", като се има предвид неговият хартиен и електронен вариант. Разгласяването на приетите нормативни актове може да става под	3.Приема се. 4.1. Приема се.
--	--	--

	различни форми, в т. ч. и в интернет, но това не би могло да бъде обнародване, поради което следва да се преработи текста с ясно разграничаване между обнародването и оповестяването. 4.2. Предлагаме текстът за създаване на електронен единен регистър на законите да отпадне. И сега съществуват подобни бази данни, вкл. и в интернет, така че разпоредбите относно функционирането на регистъра само биха засилили наблюдаваната свръхрегулация.	4.2. Приема се. Предлагаме електронна актуализирана версия на нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп. Осигурява се безплатен достъп до нормативната база. 5. Приема се. Предвижда се субект на задължението за извършване на оценка на резултатите от прилагането на закона да бъде съответния ресорен министър. Когато ресорните министри са повече, мониторингът да се осъществява съвместно.
	5. На стр.1 2 относно т. 11 считаме, че предложение I не почива на правна логика. Законът регламентира обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Тези отношения са между широк кръг субекти на правото и са най-разнообразни, поради което не следва на един орган да се вмени изпълнението на закона. Може да се предвиди възлагането на задължението на оценка на резултатите на даден орган, избран например по отраслова компетентност.	

Министър по европейските въпроси	Според т. 13 от концепцията за проект на нов ЗНА за извършването на правната експертиза на проектите на подзаконовни нормативни актове ще отговарят правните дирекции на министерствата или на МС. Предлагаме да бъде приет вариантът, при който правната експертиза се подготвя от правната дирекция на министерството – вносител на проект на подзаконов нормативен акт на МС, тъй като вносителът е най-добре запознат с материята в съответния ресор, поради което и правната експертиза, изготвена от него би отразявала в най-пълна степен съответствието на предлагания проект с действащото законодателство, правото на ЕС и международните договори, по които Р България е страна. Би могло правната експертиза да се изготвя съгласувано с правната дирекция на МС или тя да изразява становище в хода на съгласувателната процедура. Обратният вариант – за изготвянето на правната експертиза на подзаконовите нормативни актове на МС да бъде отговорна единствено правната дирекция на МС би натоварило тази административна структура със задължението да се произнася по проектите на подзаконовни нормативни актове във всички сфери на държавната политика.	Не се приема. Предвижда се правната експертиза на подзаконовите нормативни актове, издадени от органите на изпълнителната власт да се извършва от министъра на правосъдието – дирекция „Съвет по законодателство”.
Дирекция „Правна” на Министерския съвет	1. Цялостната документация, свързана с изработването, съгласуването и приемането на нормативните актове, се определя на няколко места в текста като публична. Доколкото тази документация съставлява служебна обществена информация по смисъла на Закона за достъп до обществена информация, предлагаме	1. Приема се.

	публичният достъп до нея да е при условията на чл. 13 от същия закон. 2. Предлагаме да се подобри систематизацията на концепцията в частта относно структурата и съдържанието на новия Закон за нормативните актове: След т. 2 – Видове нормативни актове би следвало да се включат т.5 – Строеж на нормативните актове, и т. 6 – Формулиране на разпоредбите на нормативните актове, а т. 7 – Удостоверяване и обнародване на нормативните актове, т. 8 – Действие на нормативните актове, и т. 9 – Прилагане и тълкуване на нормативните актове, би следвало да намерят своето място в края на предложената структура на законопроекта. Въпросите, третиран в т. 4 – Изготвяне на проектите за нормативни актове, т. 11 – Административни структури, които отговарят за изготвянето на проекти на нормативни актове, и т. 12 – Правна експертиза на законопроектите на изпълнителната власт, би следвало да се обвържат в последователно изложение, изясняващо в цялост процедурата по разработването и съгласуването на проекта на нормативния акт до неговото внасяне за разглеждане в МС. 3. Считаме, че концепцията е непълна в следните няколко направления: а/ Концепцията посочва като предмет на уредба на новия Закон за нормативните актове планирането, изготвянето, общественото обсъждане и съгласуването на проектите на нормативните актове, както и тяхното удостоверяване и	2. Приема се частично. Проектът на концепция следва, доколкото е възможно, систематизацията и структурата на действащия ЗНА и Указа за неговото прилагане. 3а/ Не се приема. По отношение на приемането на законите : Това е въпрос на уреждане на част от законодателния процес в парламентарната му фаза и не може да бъде предмет на ЗНА,
--	---	--

	обнародване, но не и самото им приемане/издаване от съответно овластените държавни органи – НС, МС, министри. б/ Вместо акцентът в концепцията да е поставен върху съдържанието и процедурите по разработването на самия нормативен акт, тя преди всичко включва подробно изложение на съдържанието и процедурите по изготвянето на	тъй като съгласно чл.73 от Конституцията организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. ЗНА може да уреди изисквания към законопроектите на народните представители, но не и да урежда организацията на законодателния процес. По отношение приемането на актове от Министерския съвет: организацията по подготовката на нормативните актове, които се приемат от правителството преди внасянето им в Министерския съвет ще бъде уредена от ЗНА. За актовете на министрите също ще има уредба на подготовката на изготвянето на нормативните актове. Начинът, по който МС приема своите актове не може да бъде предмет на ЗНА. б/ Не се приема. Чрез новите положения, които са включени в концепцията се цели подобряване на тази уредба.
--	--	---

	съпътстващите проекта на нормативния акт документи като предварителната оценка на въздействието и правната експертиза. Що се отнася до строежа и формулирането на разпоредбите на нормативните актове, в концепцията е отбелязано само, че в законопроекта ще бъде изцяло инкорпорирана действащата нормативна уредба – Законът за нормативните актове и указа за неговото прилагане. Предлагаме в концепцията не само да се анализират причините, поради които изискванията на действащата нормативна уредба не се спазват при правно-техническото оформяне на проектите на нормативните актове, но и да се формулират насоки, в които да се подобри тази уредба чрез новия закон. в/ Независимо, че т. 4 е озаглавена “Изготвяне на проекти на нормативни актове”, в нея няма формулирани насоки за организационни и процедурни правила по изготвянето на самите проекти на нормативни актове от вносителя, а само такива за изготвянето на съпътстващите проекта на нормативния акт документи – предварителната оценка на въздействието и правната експертиза. Пропуснато е дори да се предвиди отразяването в законопроекта на изготвената от дирекция “Съвет по законодателство” правна експертиза. С оглед на това, че министърът на правосъдието е съвносител на законопроекта, това би следвало да е ангажимент и на дирекция “Съвет по законодателство” в МП.	в/ Приема се. Предвидено е в проекта на концепция орган, отговорен за изготвянето на проект на нормативен акт, когато инициативата е на изпълнителната власт. С оглед на другата част от бележките, които съдържат констатация за липсваща уредба на определен вид обществени отношения в проекта на Концепция за нов Закон за нормативните актове (ЗНА), бихме искали да обърнем внимание, че проектът акцентира върху новите моменти на предложената уредба. В същото време
--	---	---

	4. Считаме, че няма основания за отклонение от действащата нормативна уредба – УП на МС и на неговата администрация, досежно функциите на дирекция “Правна” на МС в процеса на изготвянето, съгласуването и оформянето на нормативните актове. Предлагаме съответните разпоредби от УП на МС и на неговата администрация да се вземат предвид и точно да се отразят навсякъде в концепцията, където се визира дирекция “Правна” на МС.	проектът на концепция възприема запазилите своята актуалност и показали положителни резултати разпоредби на действащите Закон за нормативните актове и Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове. В проекта на Концепция на правната експертиза е отделено място с подробно изложение. 4. Приема се. Не се предвижда в проекта на ЗНА да се променят функциите на дирекция „Правна” на МС.
Дирекция „Стратегическо планиране и управление” на Министерския съвет	Без бележки.	
Дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ” на	1. В т. I. „Необходимост от приемането на нов Закон за нормативните актове (ЗНА)” след думите	1. Приема се.

Министерския съвет	„Състоянието на нормотворческия процес и качеството на нормативните актове са обект на множество анализи и оценки. В редица от тях се констатира недостатъци на действащата в момента правна рамка за изготвянето и прилагането на нормативни актове в България.” предлагаме да се включи параграф със следното съдържание: „В този смисъл са и констатациите и предложенията в резултат на завършили през 2004 година проект „Стратегическо планиране и координация”, финансиран по програма ФАР на ЕС, чийто бенефициент беше дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ” в администрацията на Министерския съвет. Каго резултат от този проект, белгийски, френски и български експерти изготвиха три Ръководства: за оценка на въздействието; за стратегическо планиране и разработване на политики и за обществени консултации и един Наръчник за прилагане, мониторинг и оценка на политики и законодателство.” Това предложение е свързано с осигуряване на устойчивост на европейското финансиране. Считаме, че използването на резултатите от проектите, финансирани по програми на ЕС би било един много добър сигнал към институциите на ЕС. Още повече, че констатациите, направени в рамките на проекта „Стратегическо планиране и координация”, както и предложенията за правила в законотворческия процес са в пълно съответствие с предвидените в настоящата концепция текстове. 2. В т. IV „Проблеми със съответствието на законопроектите с правото на ЕС”, т.1, първо тире
	2. Приема се.

	предлагаме изразът „липса на законова уредба” да се замени с „уредба само на подзаконово ниво”. Считаме, че тази формулировка по-точно отразява съществуващото положение, тъй като е налице нормативно-установен координационен механизъм по европейските въпроси, който е доказал своята ефективност и адекватност при разработването и съгласуването на позициите на България, които се представят пред институциите на ЕС. Същата бележка се отнася и за проекта на доклад до Министерския съвет. 3. В т. IV, т. 1, второ тире предлагаме в началото да се добави изразът „в някои случаи”. Мотивите за това са свързани със съществуващата в определени случаи необходимост от приемане на мерки по прилагането на даден регламент, независимо от неговото пряко действие и директна приложимост. Като пример може да се посочи определянето на компетентен орган по прилагане на регламента, въвеждането на санкции и други (Вж. т. 3 по-долу). Настоящата бележка се отнася и до проекта на доклад до Министерския съвет. 4. В т. 3 „Планиране”, последно тире (стр. 8) следва да отпадне приемането на Програма за предстоящите за изготвяне и приемане рамкови позиции. Считаме, че такава разпоредба ще бъде на практика неизпълнима, тъй като е невъзможно да се предвиди кога и какви точно законодателни предложения ще бъдат направени от Европейската комисия в рамките на всяка следваща календарна година. Предлагаме текстът да добие следния вид: „- да се приема Годишна програма за участието на
	3. Приема се.
	4. Приема се.

Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.” 5. Във връзка с т. 4 „Изготвяне на проекти на нормативни актове” (стр. 8) и предвидената в нея задължителна оценка на въздействието, предлагаме да се предвиди специален ред за нормативните актове, в които се транспонират европейски норми, така както се предлага да има такъв специален ред за бюджетните закони (вж. стр. 9 от Концепцията). Мотивите ни за това са свързани с факта, че в случаите, които касаят приемането на директиви, страната ни не може да избира, дали да въведе дадена директива в своето законодателство, след като тя вече веднъж е приета, независимо от това, дали оценката на въздействието е положителна или отрицателна. Освен това такава оценка на въздействието следва да е била направена на един по-ранен етап, когато е представено предложението на Европейската комисия за приемане на дадената директива и е изготвена рамковата позиция по нея. В този смисъл оценката на въздействието в този случай би следвало да има други цели – напр. с какъв акт да бъде въведена директивата в българското законодателство. Също така бихме желали да отбележим, че на това място от проекта на Концепция (т. 4 на стр. 8-9) не става ясно, дали предвидените правила са общи за всички оценки на въздействието, които ще се изготвят по новия ЗНА, или те се отнасят само до проектите на национални нормативни актове, като се изключват предложените на Европейската комисия за актове на ЕС. В тази връзка предлагаме под заглавието „Предварителна ОВ на проекти на кодекси и закони” на края на абзаца да	5. Приема се.
---	-----------------------------

се добави следното изречение: „Предвижда се специален ред за изготвянето на ОВ на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда право на ЕС.” 6. Горните съображения са свързани и с предвиденото в същата т. 4 обществено обсъждане на проектите на нормативни актове и на оценките на въздействието – предлагаме да се предвиди специален ред за случаите, в които в българското законодателство се въвежда право на ЕС. В допълнение към аргументите по горната точка следва да се посочи от една страна, че, макар и в редки случаи, има директиви с много кратък срок за въвеждане. От друга страна, понякога във връзка със стартирала процедура срещу България за неизпълнение на задълженията, произтичащи от общностното право, следва в кратки срокове да се разработват и приемат нормативни актове, за да се предотврати преминаването на процедурата в съдебна фаза. В този смисъл предвидените два етапа на обществено обсъждане, които следва да се проведат в рамките на минимум два месеца, ще увеличат опасността от завеждане на дело срещу България пред Съда на Европейските общности. Поради това предлагаме под заглавието „Обществено обсъждане на проектите на нормативни актове и на ОВ” (стр. 10) на края на първия абзац да се добави следното изречение: „Предвижда се специален ред за провеждане на обществено обсъждане на проектите на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда право на ЕС.” 7. Във връзка с предвидената съгласувателна процедура в т. 4 от проекта (стр. 11), считаме, че	6. Приема се. 7. Приема се.
---	---

	проектите на нормативни актове, свързани с правото на ЕС, задължително трябва да се изпращат за предварително становище на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет в рамките на тази процедура, както и до съответната работна група към Съвета по европейските въпроси, в чиито обхват попада въпросното законодателство. Това предложение съответства на съществуващата и доказала своята ефективност практика на съгласуване на проектите на нормативни актове, на натрупания опит във връзка с хармонизиране на цялото ни законодателство с правото на ЕС, както и на създадения административен капацитет и професионална експертиза във всички области на общностното законодателство, които притежават експертите, работещи в областта на европейската интеграция. Понастоящем в чл. 3, ал. 3, чл. 10, ал. 1, т. 7 и в чл. 28, т. 3 от Постановление № 85 на МС от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз, както и в чл. 105, т. 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация са предвидени нормативно ангажиментите на работните групи към СЕВ и на дирекция „КВЕСМФИ“ да предоставят задължително становища по всички проекти на актове, включително и актове на министри, които въвеждат правото на ЕС в националното ни законодателство. В тази връзка предлагаме след изречението: „Проектът на нормативен акт, заедно с изискващите се приложения, се изпраща до всички министри за съгласуване по целесъобразност в определен от закона срок“ да се
--	---

добави ново изречение: „Проектите на нормативни актове, които са свързани с въвеждането и прилагането на правото на ЕС, се изпращат за съгласуване на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет, както и до съответната работна група към Съвета по европейските въпроси.” 8. По отношение на оценката на въздействието на рамковите позиции (стр. 11) като редакционна бележка бихме искали да отбележим, че такава оценка следва да се извършва не на самите рамкови позиции, а на проектите на актове на ЕС, по които се изготвят рамкови позиции. Към настоящия момент оценката на въздействието на предлагания акт на ЕС е задължителен реквизит на всяка рамкова позиция съгласно Приложение № 4 на Постановление № 85 на МС от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз. Тъй като практиката показва, че това задължение все още не се спазва напълно от работните групи, подкрепяме укрепването в закон на основните правила относно оценката на въздействието при изготвяне на рамкови позиции. Считаме, че ОВ на рамковите позиции следва ясно да се разграничи от ОВ на нормативните актове. ОВ на рамковите позиции се разграничава на пълна или частична по критерии, които се различават от ОВ на нормативните актове, напр. приоритетност на досието и/или обхват на въздействието. Становището на дирекцията е, че на всички рамкови позиции следва да се прави частична ОВ, а пълна ОВ да се прави на рамковите позиции по приоритетни/ключови досиета	8. Приема се.
--	----------------------

съгласно Годишната програма за участие на Република България в процеса за вземане на решения в ЕС. С оглед гореизложеното, считаме, че подробното разписване на видовете оценка на въздействието, обхвата, основното съдържание, процедурата за изготвяне на ОВ, срокове и т.н. следва да се предвиди в подзаконов нормативен акт. 9. Предлагаме специалният ред относно общественото обсъждане на проектите на рамкови позиции да се преформулира, като мотивите за това са следните: ➤ Рамковите позиции се изработват и задължително се съгласуват в рамките на работните групи към Съвета по европейските въпроси. В работните групи участват всички заинтересовани структури на гражданското общество – представители на икономическите и социалните партньори и неправителствени организации (чл. 8, ал. 1 от Постановление № 85 на МС от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз). В този смисъл те преминават през обществено обсъждане на етап подготовка – докато се изработват и съгласуват от работната група. ➤ Рамковите позиции са инструмент за преговори, които са в динамика. Процесът за вземане на решения в ЕС отнема в повечето случаи месеци и години. Поради това рамковите позиции подлежат на актуализиране и/или промяна. ➤ Има случаи, когато рамковите позиции съдържат елементи, които не могат да се разгласяват. ➤ Често се налага и рамкови позиции да бъдат изготвени, съгласувани и приети в много кратки	9. Приема се.
---	----------------------

	срокове – в рамките на седмици или дори дни. Поради това срокът от един месец за обществено обсъждане би бил на практика неизпълним или България не би имала приета позиция при преговорите с останалите държави-членки. 10. Във връзка с предвиденото публикуване на рамковите позиции на интернет-страницата на Министерския съвет обръщаме внимание, че съгласно действащата в момента нормативна уредба отговорността за разработването на рамковите позиции е на водещите по съответната проблематика ведомства, а самите рамкови позиции се утвърждават от съответния заместник-министър, отговарящ по въпросите на ЕС. 11. Считаме, че в т. 4 от проекта на Концепция следва да се включи текст относно таблиците на съответствието между националните нормативни актове и актовете на ЕС. Понастоящем таблиците на съответствието са дефинирани в Постановление № 85 на МС от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз и се използват при съгласуването и приемането на проекти на актове, които въвеждат изисквания на правото на ЕС у нас. Таблиците на съответствие представляват надежден сравнително-правен и аналитичен документ, чието място е при извършването на предварителната оценка на въздействието, предвидена в проекта на Концепцията. Изискването за таблици на съответствието е подходящо да бъде уредено в новия Закон за нормативните актове като част от основните положения относно извършването на оценка на въздействието (стр. 9 от Концепцията), но не само по
	10. Приема се. 11. Приема се.

	отношение на закони или кодекси, респ. – правилници и наредби на Общинските съвети, а по отношение на всички проекти на актове, с които се въвеждат или се осигурява прилагането на актове на ЕС в България. Ето защо предлагаме в т. 4, стр. 9, от проекта на Структура и съдържание на новия ЗНА към Концепцията да се добави следния текст, като част от примерните основни положения (минимално съдържание) на методологията във връзка с извършването на предварителната оценка на въздействието: „ – изготвяне на таблица на съответствието между националните нормативни актове и актовете на ЕС, чието прилагане в Република България следва да бъде осигурено. Таблицата на съответствието е необходимо да се изготви по утвърден образец (ПМС № 85 от 2007 г.) и да се актуализира своевременно с текстовете на проекта на новия нормативен акт и с всички промени, настъпили в тези текстове до тяхното окончателно приемане.” 12. Считаме, че Концепцията следва да се включи текст относно създаването на Уникален идентификатор на българските нормативни актове. Такъв Уникален идентификатор е въведен и се използва както на равнище ЕС (Celex номер/ Natural Number), така и, по наша информация, в повечето държави-членки на ЕС и в други развити страни. Уникалният идентификатор на нормативните актове под формата на код/ информационен ключ (включващ напр. година на издаване, идентификационен символ за вида акт и пореден номер) ще бъде от изключителна полза както за предвидения в концепцията единен регистър на
	12. Не се приема. Считаме, че е подходящо това да се извърши на един по-късен етап.

законите, така и за всякакви правно-информационни системи или бази данни, имащи отношение към актовете от българското законодателство. Подходящо е в новия Закон за нормативните актове да се създаде алгоритъм за генерирането на такъв Уникален идентификатор. Ето защо предлагаме в т. 8, стр. 12, от проекта на Структура и съдържание на новия ЗНА към Концепцията, в раздела "Оповестяване на нормативните актове", да се добави следния текст:

"- Да се създаде Уникален идентификатор на българските нормативни актове (в новия ЗНА да се предвиди алгоритъм за генерирането на такъв Уникален идентификатор)."

13. Предлагаме на стр. 14 от проекта, третия абзац, третото тире да опадне изразът "и правото на ЕС" и да остане само "съответствие на законопроекта с международни договори". **Считаме, че експертизата по съответствието на проектите на нормативни актове с правото на ЕС следва да продължи да се извършва, както и досега, от дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет и от работните групи към Съвета по европейските въпроси, тъй като притежават необходимия капацитет и експертиза във всички области на правото на ЕС, както и натрупан опит по хармонизирането на българското право с общното законодателство. Поради това предлагаме, както и досега, проектите на актове (законови и подзаконови), свързани с правото на ЕС, да се съгласуват предварително с дирекция „КВЕСМФИ“, като становището на дирекцията да се**

13. Приема се.

	прилага към проекта на акт при внасянето му в Министерския съвет и да бъде част от досието. В допълнение, становище относно съответствието на проектите на нормативни актове с правото на ЕС следва да се предоставя и от работните групи към Съвета по европейските въпроси. В тази връзка предлагаме: ➤ След изречението: „След общественото обсъждане и съгласувателната процедура законопроектите задължително да се изпращат на министъра на правосъдието за правна експертиза” да се добави ново изречение със следното съдържание: „Законопроектите, свързани с въвеждането или прилагането на право на ЕС, задължително се изпращат на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и на съответната работна група към Съвета по европейските въпроси за експертиза относно съответствието на законопроекта с правото на ЕС.” ➤ След изречението „Тя се прилага към законопроекта при внасянето му в Министерския съвет и е част от досието” на края на четвъртия абзац да се добави ново изречение със следното съдържание: „Когато законопроектът е свързан с въвеждане или прилагане на право на ЕС, към досието се прилагат и становищата на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и на съответната работна група към Съвета по европейските въпроси”. 14. Последното изречение на седмия абзац да добие	14.Приема се частично.
--	---	--------------------------------------

	следния вид: „Дирекция „Правна“ на МС отговаря за извършването на правна експертиза на проектите на подзаконовни нормативни актове, а дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет изготвя експертиза относно тяхното съответствие с правото на ЕС, когато това е приложимо.”	Предлагаме правната експертиза на подзаконовите нормативни актове да се извършва от министъра на правосъдието, а дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет да изготвя експертиза относно тяхното съответствие с правото на ЕС, когато това е приложимо.
Комисия по правни въпроси на Народното събрание	Не е получено становище	
Консултативен съвет по законодателството към Народното събрание	Не е получено становище	
Дирекция „Законодателна дейност и парламентарен контрол“ на Народното събрание	По включените в Концепцията предложения за изменения и допълнения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС): • конституционната разпоредба на чл. 86, ал. 2 повелява, че: „Законите и решенията на	Приема се. ЗНА може да уреди изисквания към

	Народното събрание са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите.”, т. е всичко, което залегне като изискване на закона, ще важи и за законопроектите, които се внасят от народните представители; проблемът според нас е в механизма, който ПОДНС ще трябва да предвиди, за да бъдат изпълнявани изискванията на новия ЗНА, а именно да се създаде съответното административно звено – самостоятелно или в рамките на съществуващата Дирекция „Законодателна дейност и парламентарен контрол”, което да изготвя оценката на въздействието и да подпомага депутатите в стриктното прилагане на изискванията за нейното изработване, за обществено обсъждане, правна експертиза и наличие на окомплектовано досие на внесения от тях законопроект; такъв административен капацитет, обаче, може да бъде гарантиран след съответно обучение чрез усвояване на добрите европейски парламентарни практики и опит и необходимото ресурсно осигуряване; • и в момента в НС се извършва правна експертиза на внесените законопроекти от експертите в Дирекция „Законодателна дейност и парламентарен контрол”, както и подпомагане на народните представители във всички етапи на законодателния процес; освен правната експертиза, осигурявана от администрацията на парламента, в
законопроектите на народните представители, но не и да урежда организацията на законодателния процес. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията.	Приема се по принцип. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията, а не на ЗНА.

	Консултативния съвет по законодателството към председателя на НС също се извършва такава правна експертиза, при това на едно изключително експертно ниво; тя обаче в момента не обхваща всички постъпили законопроекти; би могло този експертен капацитет да се използва още на ниво „съгласувателна процедура” – по отношение на законопроектите, подготвени от МС, а по отношение на депутатските законопроекти – тя да е задължителна преди първото четене; • в действащия ПОДНС разпоредбата на чл. 66, ал. 2 предвижда възможност водещата комисия по даден законопроект, внесен от народен представител, да поиска от МС или ресорния министър становище, като липсата на такова не спира обсъждането; би могла да се обмисли и приеме промяна, която да направи тази законова разпоредба императивна; като „симетрична” мярка на евентуалната експертиза от страна на Консултативния съвет по законодателството по отношение на законопроектите на изпълнителната власт, би могло да се обмисли въвеждането на задължително консултиране от страна на съответните административни звена на Министерския съвет на законопроектите, внесени от народни представители; • не сме съгласни с констатациите, които се
	Приема се по принцип. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията, а не на ЗНА. Приема се.

	съдържат в Концепцията относно прилагането на чл. 68, 70 и 71 от ПОДНС; правилата, които те въвеждат, са в основата на един работещ механизъм на парламентарното право, който гарантира непротиворечивото и ефективно осъществяване на нормотворческите правомощия на законодателния орган; • обединяването на законопроектите, третиращи едни и същи правоотношения, гарантира прилагането на принципа на законодателна икономия и постигането на максимален обхват на заявените обществени интереси и равнопоставеност на субектите, носители на законодателната инициатива; в разпоредбата на чл. 71, ал. 2 и сега се съдържа изрична императивна забрана за обсъждане и гласуване на второ четене на предложения, „които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект“, като в парламентарната практика съществуват немало случаи на ефективно прилагане на това правило, като становището на водещата постоянна комисия по този въпрос се подлага и на повторна преценка чрез гласуване от пленума на НС, за да се избегнат подобни отклонения; Считаме, че като вземе предвид проблемите, които понякога възникват във връзка с внесени от народните представители предложения между първо и второ четене,
	Не се приема . Този въпрос не подлежи на уредба от ЗНА. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията, а не на ЗНА.

	противоречаци на принципите на вношения първоначално законопроект и променящи параметрите на извършената ОВ, Народното събрание би могло да разгледа възможността за въвеждане на ограничения по отношение възможността за внасяне на предложения между I и II четене на законопроекта – напр. въвеждане на изискване предложението да е подписано от определен минимален брой нар. представители или да е от името на парламентарна група. • считаме, че следващата легислатура при изработването на своя ПОДНС би могла да обсъди възможността и необходимостта от създаването на постоянна комисия, която да разглежда внесените законопроекти досежно тяхната конституционность и законосъобразност – такава парламентарна практика съществува в редица европейски държави, напр. в Сената на Чешката република, в Испанския сенат; на тази комисия Народното събрание би могло да предостави правомощия да връща на вносителите законопроекти, които не отговарят/не са в съответствие с изискванията на ЗНА; III. По отношение предложението за създаване на електронен регистър на действащите закони.
	Приема се. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията, а не на ЗНА. III. Приема се. Предлагаме електронна актуализирана версия на

	Подкрепяме това предложение, смятаме, че достъпността на текстовете на действащите закони ще улесни в голяма степен и процеса на тяхното прилагане. Според нас в рамките на Дирекция „Законодателна дейност и парламентарен контрол”, в частност в отдел „Финални законови текстове” би могло (след създаване на съответната информационна и ресурсна база) да се обособи звено, което в разумни срокове след приемането на дадено изменение и допълнение на съответен закон да въвежда, поддържа и осигурява електронната консолидирана версия на действащите закони. IV. Накрая си позволяваме да предложим като част от комплекса административни, законодателни и други мерки по реализацията на тази Концепция една идея за създаване към министъра на правосъдието на работни групи (по съответни направления) от изявени юристи (магистрати) и други експерти, активно участващи в прилагането на действащите закони, които да направят анализ на действащите закони в основните обществени сфери, като целта е да се открият взаимните	нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник” дава възможност на „Държавен вестник” да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп. IV. Приема се по принцип. Това не е въпрос на уредба от ЗНА.
--	---	---

	противоречия, несъответствия и неясноти, появили се след приемането на стотиците норми, въвеждащи изискванията на правото на ЕС, и да бъде предложена една цялостна правна и езикова ревизия, която да премахне нормативния „хаос“ и да систематизира и улесни прилагането на действащото законодателство.	
Комисия по правни въпроси на Висшия съдебен съвет	1. Липсва концепция относно видовете ПНА, и особено видовото разнообразие на подзаконовите нормативни актове. Едно примерно изброяване следва да включва подзаконови нормативни актове по изпълнение на законите; отделно такива по тяхното прилагане.	1. Предложението не се приема. Проектът на концепция предвижда да се запази действащата уредба на ЗНА по отношение на основните принципи, на които се основава системата на нормативните актове и видовете нормативни актове, като се следва принципът на чл.114 от Конституцията за първичност на законите и вторичност на подзаконовите нормативни актове, очертаване на предмета на регулиране на законите и подзаконовите нормативни актове, определяне на съотношението между тях и

	2. Концепцията не внася нищо ново относно субекта, който изготвя законопроектите. Нужно е да се обмисли създаване на координиращо звено във връзка с разработване на материята, подлежаща на правно регулиране, и същинско изработване на законопроекта (може да се мисли за Институт по законодателството към МС).	регламентирането на тяхното действие. 2. Не се приема. Проектът на концепция предлага следните нови положения относно субектите, участващи в подготовката на нормативни актове : Вносителят на проекта на нормативен акт извършва предварителна оценка на въздействието (ОВ); Структура към Министерския съвет (МС), която упражнява контрол върху качеството на предварителната ОВ на законопроект на изпълнителната власт - проверява извършената предварителна ОВ и дали тя съответства на нормативно определените изисквания; Орган за контрол върху качеството на законопроектите на изпълнителната власт (правна експертиза)- министърът на правосъдието; Орган, който следи и отчита общото приложение на ЗНА - министърът на правосъдието отговоря за
--	--	--

	цялостното изпълнение на ЗНА и прави последваща оценка на въздействието на този закон. 3. Във връзка с т. 2 – необходимо е далеч преди изготвяне на оценка за въздействието, да се предложи извършване на регулаторна оценка (причини и необходимост от приемане на нов НА или ЗИД) и експертна оценка, свързана със съответствието на ПНА с Конституцията и останалите закони, както и с правото на Европейския съюз.	3. Не се приема. Предварителната оценката на въздействието представлява част от обосноваването на необходимостта от законопроекта. Проектът на концепция предвижда извършване на два вида предварителна ОВ: частична и пълна. Предварителната частична ОВ се извършва върху предложението за планиране на нормативна промяна - преди въвеждане на законопроекта в законодателната програма на съответния орган. Чрез предварителната ОВ вносителят дава приблизителна оценка на социалното, икономическото и финансово влияние на законопроекта и прогнозира възможните последици от неговото прилагане. Предварителната ОВ очертава
--	--	--

	4. Липсва механизъм, свързан с въвеждането на правото на ЕС в националната правна система.	областите, по които трябва да се събере допълнително точна информация и да се извърши задълбочен анализ. Предварителна пълна ОВ се извършва по отношение на вече изработен проект на закон. Тя съдържа обобщени резултати от проведените консултации със заинтересованите страни и съдържа окончателното експертно становище на вносител за социалното, икономическото и финансовото влияние на законопроекта и възможните последици от неговото прилагане. Има значение за последващата оценка на прилагането на законопроекта. 4. Не се приема. Запазва се уредбата в ЗНА и тази на действащото ПМС № 85 от 2007 г. Материята, която се съдържа в Постановление № 85 от 2007 ще продължи за определен период от време да се урежда с подзаконов нормативен акт, тъй като е много динамична. ЗНА ще
--	---	---

	съдържа правното основание за приемането на този подзаконов нормативен акт. 5. Не се приема. Уредбата на международните договори и обвързването на Р България с международен договор се съдържа в Конституцията и Закона за международните договори на Република България. 6. Не се приема. В чл.149, ал.1 от Конституцията не е предвидено такова правомощие на Конституционния съд. Съгласно чл.149, ал.2 от Конституцията със закон не могат да се дават или отнемат правомощия на Конституционния съд. 7. Не се приема. Проектът на концепция предвижда да се запази действащата уредба на ЗНА по отношение на основните принципи, на които се основава системата на нормативните актове и	5. Липсва виждане относно концепцията за ЗНА и ратификационните закони. 6. Необходимо е въвеждане на регламентиране на случаите, при които следва да се сезира Конституционният съд за предварителна оценка за конституционността на законите. 7. Ще се включат ли в номенклатурата на нормативните актове някои нормативни съглашения като Устава на БНБ и други звена/комисии?
--	--	---

	8. Не е предвидена хипотеза за задълженията на НС в случай, в който КС отмени закон или части от закон като противоконституционни.	видовете нормативни актове, като се следва принципът на чл.114 от Конституцията за първичност на законите и вторичност на подзаконовите нормативни актове, очертаване на предмета на регулиране на законите и подзаконовите нормативни актове, определяне на съотношението между тях и регламентирането на тяхното действие. 8. Приема се. Задължението на органа, който е постановил акта, обявен за противоконституционен, да уреди възникналите правни последици, е регламентирано в чл.22, ал.4 от Закона за Конституционен съд. В ПОДНС е предвиден срок за изпълнение на това задължение – чл.76, ал.4. Такава норма може да се предвиди в ЗНА. 9. Не се приема. Тази материя е уредена от Конституцията в Глава девета
	9. Липсва уреждане на приемането на закони, с които се отменят или допълват конституционни норми.	

	10. Липсва концепция за изработване на Кодекс. 11. Липсва виждане относно тълкуването и, по-специално, възможно ли е НС да прави автентично тълкуване със закон.	”Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция”. 10. Не се приема. За подготовката на проект на кодекс ще се прилагат правилата, които уреждат подготовката на законопроект. 11. Приема се. В новия ЗНА по-детайлно ще се регламентира материята на тълкуването и прилагането като се вземе предвид практиката на Конституционния съд.
Национално сдружение на общините в Република България (конференция на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове)	1. Тъй като сегашната разпоредба в действащия ЗНА е доста лаконична по отношение на нормотворческата компетентност на общинските съвети, считаме, че трябва да се предвиди издаването на подзаконов нормативен акт, в който да се разпишат необходимите процедури за приемането и подготовката на наредбите в общините. 2. Следващото предложение – въвеждане на отлагателен срок по отношение оценка на въздействието спрямо актовете на общинските съвети, наредби и правилници, тъй като общинските съвети	1. Не се приема. Изискванията към нормативните актове, установени в ЗНА ще важат и за наредбите на общинските съвети. Организацията и реда за приемането им следва да се уредят от специалните нормативни актове на съответните органи. 2. Приема се.

	разчитат за тяхната подготовка на администрацията. Администрацията трябва да има съответно някакъв период, в който са свикне с идеята и да започне да я прилага нормално.	
Български хелзиншки комитет	По т. 3 по отношение на планирането: ● Да се въведе задължение за приемане на <i>годишна програма за ратифициране на международни актове</i>. За включването на международни актове в такава годишна програма да се предвиди изготвяне на мотивирано предложение, по подобие на законодателните програми, след частична оценка на въздействието; частичната оценка на въздействието да съдържа информация за необходимостта от ратифициране на международния акт и очакваните последици от неговото ратифициране, както и <i>предварително проучване и анализ на българското законодателство</i>, което ще претърпи изменения в резултат на ратификацията¹. Гражданските организации следва да имат възможност в определен срок всяка година да правят предложения за включването на определен международен акт в следващата годишна програма. Предложенията следва да се огласяват по достъпен начин. В случай, че не бъде възприето предложение за включване в програмата за ратифициране на международен акт, отказът би следвало да е аргументиран и огласен публично и достъпно;	Не се приема. Уредбата на международните договори и обвързването на Р България с международен договор се съдържа в Конституцията и Закона за международните договори на Република България.

	● Да се регламентира изрично извършването на предварително проучване и анализ на българското законодателство отделно или като част от оценката за въздействие на законопроекта – липсата на каквито към момента е отразена в проблем II, т. 2 и 3 от Концепцията. Необходимо е детайлно описание на промените, които се следват в действащото законодателство, както и включване на това проучване и анализ в досието на законопроекта и в публичното обсъждане (по т. 7 от Концепцията). ● По отношение на международните инструменти, които се ратифицират, е необходимо официалният превод на тези актове също да бъде подложен на обществено обсъждане; ● Да има ясно задължение за Министерски съвет да внесе в Народното събрание само проекти, които са били включени в законодателните му програми; аналогично общинските съвети следва да приемат само актове, които са били включени в програмите им за нормотворческа дейност. Това предложение е мотивирано от честата практика правителството да предвижда в стратегиите си промени в нормативни актове, без тези промени да са включвани и в законодателните му програми (отразено още в проблем II, т. 1 и 2 от	Не се приема. Регламентирано е като част от предложението за планиране на нормативен акт. Не се приема. Уредбата на международните договори и обвързването на Р България с международен договор се съдържа в Конституцията и Закона за международните договори на Република България. Приема се частично. Това ще е принципът, но трябва да се има предвид, че законодателната инициатива е безусловна и не може да се въвежда със закон предлаганата забрана.
--	---	--

	Концепцията). По т. 4 по отношение материалния обхват на предварителното проучване, анализа и обществената оценка: ● Извършването на предварително проучване, анализ и обществена оценка да се прилага и за <i>международни актове</i>, по които е предвидено да се започне процедура по ратифициране. По т. 4 по отношение на участието на гражданското общество: ● Да се включи изрично задължение за отговорния орган да <i>оповести публично</i> и достъпно (на сайта на Министерството на правосъдието или на www.strategy.bg като минимум), <i>че започва работа по нов законопроект</i>, не по-късно от месец, след като е взето решението за започване на тази работа. Това оповестяване да следва общественото обсъждане на етап предложение за планиране на нов нормативен акт, но да предхожда етапа за общественото обсъждане на подготвен вече проект за нормативен акт (вж. т. 4, Обществено обсъждане от Концепцията). ● Следва да се посочат изрично формите на консултиране на обществеността, като се предвиди, че за всеки законопроект е задължително обществено обсъждане, а за актове с голяма обществена значимост или правна	Не се приема. Уредбата на международните договори и обвързването на Р България с международен договор се съдържа в Конституцията и Закона за международните договори на Република България. Приема се. В концепцията се предвижда публично оповестяване на планирането. Приема се по принцип. Предвидени са формите на обществено обсъждане, като преминаването през фазите на подготовка на законопроекта
--	---	--

	сложност, за нови закони или съществени изменения на закони да се предвиди и създаване на съвместни работни групи (с включването на заинтересовани граждански организации или групи). По инициатива на отговорния орган да се организират и кръгли маси, конференции и други форми на консултиране на обществеността, в допълнение към основните (обществено обсъждане и работни групи);	ще бъде принципното положение, но неспазването му и липсата на посочените приложения не могат да бъдат задължителна предпоставка за внасяне и приемане на закон. Съгласно Конституционният съд (Решение № 2 от 2000 г. по к.д. № 2 от 2000 г., Решение № 4 от 1995 г. по к.д. № 2 от 1995 г. и решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г.) правото на законодателна инициатива е безусловно. Уредбата на правото на законодателна инициатива в чл.87, ал.1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въвеждани със закон.
	● В съответствие с принципа на достъпност на законите, е необходимо да се предвидят и мерки, в рамките на общественото обсъждане на проектите за нормативни актове, които да отчитат и интересите на уязвимите групи. Поради това следва да се предвиди задължение за включване от страна на отговорния орган на кратко резюме на достъпен език за всеки проект на нормативен акт, което ще позволи и на хора с различни затруднения да вземат равностойно участие в консултативния процес;	Приема се по принцип. Концепцията не може да навлиза в технически детайли. Тази уредба може да бъде предмет на подзаконов нормативен акт.

	● С оглед по-голяма достъпност и публичност на законотворческия процес, следва да се предвиди създаването на единна електронна система за публикуване на законопроектите (по подобие на предложението за създаване на единен регистър на законите, т. 8 от Концепцията), в която всички законопроекти да бъдат публикувани на едно място във виртуалното пространство и по този начин да бъдат лесно достъпни за обществеността, като се предвиди задължение отговорният орган да публикува досието на законопроекта (по т. 7 от Концепцията), постъпилите коментари и предложения от страна на гражданските организации и групи, последващата оценка на въздействие по прилагането.	Не се приема. Предвижда се проектът на нормативен акт и извършената ОВ да бъдат публикувани на сайта на органа, който издава акта и на общия сайт за обществени консултации на МС.
Български център за нестопанско право	Според БЦНП, в новия Закон за нормативните актове (ЗНА) следва изрично да се формулират принципните положения на процеса на консултиране с обществеността: 1. Основни принципи на консултационния процес следва да са напр. публичност, достъпност, отчетност. 2. Процесът за консултиране следва да е отворен и достъпен за всички – граждани, граждански организации (юридически лица с нестопанска цел), граждански групи и инициативи (с неперсонифициран характер, без качество на юридически лица). 3. Своевременно осигуряване на достатъчно	1.Приема се. Принципите се съдържат в проекта на концепцията. 2.Приема се. Принципите се съдържат в проекта на концепцията. 3.Приема се. Принципите се

	информация (вкл. и чрез интернет) за съответния проект на нормативен акт, както и за формите на обществено обсъждане, така че представителите на гражданското общество да могат ефективно да се включат в процеса. 4. Освен дискусии и работни групи, задължително за всеки акт да се провежда и писмена консултация – публична и достъпна за всички заинтересовани, чрез която да се събират мнения. 5. Достатъчен срок за подаването на предложения (напр. минимум 30 дни след публикуването на информацията; за някои нормативни актове с правна сложност или със значим обществен ефект - като кодекси или актове, в материята на конституционните права на гражданите – по-продължителен срок). 6. Задължително всеки проект да се придружава от кратко резюме, написано на обикновен (не технически) език, от което да става ясно кои са основните въпроси, по които се иска мнението на гражданите. 7. Експертизата, която се предлага от страна на гражданите и структурите на гражданското общество, да бъде рационално използвана чрез гарантиране на възможност за включване на представители на гражданското общество в съвместни работни групи с държавните органи, както и в обществените обсъждания. В този	съдържат в проекта на концепцията. 4. Приема се. Съдържа се в проекта. 5. Приема се. Съдържа се в проекта. 6. Не се приема. Концепцията не може да навлиза в технически детайли. 7. Приема се. Общественото обсъждане се съдържа в проекта. По отношение на работните групи – това е въпрос на преценка по целесъобразност на органа, който издава или приема нормативния акт и не следва
--	--	--

	случай, да има механизъм, по който гражданска организация или група, която се чувства засегната от бъдеща регулация, да може да участва в общественото обсъждане. 8. За всеки консултативен процес трябва да се осигури обратна връзка т.е. да се обясни защо не се приемат предложенията, као те не се приемат. Обратната връзка може да е и обобщена и да се качва в Интернет – да се обобщават направените предложения и да се обясни кои от тях се приемат и кои не и защо.	да се урежда в ЗНА. 8. Приема се. Съдържа се в проекта.
Център за изследване на демокрацията	1. На първо място, предвижданият единен регистър на законите да бъде създаден като обособена структура в администрацията на Народното събрание. Поддържането на база данни за безплатен публичен достъп с актуални текстове на всички действащи нормативни актове от върховното народно представителство и единствен законодателен орган би било изключително навременна и полезна стъпка. Наред с надеждността на предоставяната информация, едно такова решение би повишило отговорността и авторитета на Парламента и неговата администрация. 2. На второ място, необходимо е да се доразвие и конкретизира последната част на проекта, отнасяща се до законопроектите и предложенията, постъпили от народните представители. За тези проекти следва	1. Приема се по принцип. Предлагаме електронна актуализирана версия на нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп. 2. Не се приема по начина, по който е дадено предложението. ЗНА може да уреди изисквания към

	да се прилагат аналогични на въведените за изпълнителната власт правила и процедури, за да се осигури прилагането на унифицирани стандарти при изработването, съгласуването, оценката на въздействието, както и на унифицирани механизми за предварителен и последващ контрол. По този начин би се повишило качеството на законотворчеството и биха се поставили бариери пред внасянето на лоши, немислени и несъгласувани закони или такива, които прокарват определени групови или други частни интереси. Във връзка с това подкрепяме предложенията в последната част на концепцията, но предлагаме те да бъдат разширени, като се опишат по-детайлно правомощията на компетентната административна структура в НС, отговорна за подпомагане на народните представители при изработването на законопроектите и за контрола върху качеството им; да се въведе процедура за съгласуване, да се прецизира ролята на Консултативния съвет по законодателството и т.н. Наред с това действително са необходими и норми, които да оправомощават народните представители – вносители на законопроекти, сами да изискват становище от органите, чиито правомощия са свързани с предмета на предлагания законопроект, включително от тези, които се очаква да изпълняват приетия закон.	законопроектите на народните представители, но не и да урежда организацията на законодателния процес. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл. 73 от Конституцията.
	3. На трето място, предлагаме по-ясно и детайлно да се определи мястото и ролята на всички подпомагачи законодателството органи в системата на изпълнителната власт.	3. Приема се. В концепцията ясно са очертани правомощията на отделните органи в тези случаи.

	4. На четвърто място, би могла да се постави на обсъждане възможността Конституционният съд да извършва и предварителен контрол за конституционност – с необходимите законодателни и конституционни промени за това. Това по наше мнение би довело до ускоряване на законодателния процес чрез намаляване до минимум на случаите на искания за установяване на противоконституционност на вече приет закон, би осигурило по-голяма правна сигурност и стабилност, би повишило авторитета на Конституционния съд като пазител на конституционния консенсус и на една по-ранна фаза на законодателния процес и би ограничило възможностите за политизиране на дебата за конституционността на вече приетите закони.	4. Не се приема. В чл.149, ал.1 от Конституцията не е предвидено такава правомощие на Конституционния съд. Съгласно чл.149, ал.2 от Конституцията със закон не могат да се дават или отнемат правомощия на Конституционния съд.
	5. На пето място, подкрепяме изразеното в концепцията предложение в отговор на необходимостта от правна уредба на условията и реда за изготвяне на рамкови позиции по проекти на актове на ЕС, а именно – основните положения по изготвянето и приемането на рамкови позиции да бъдат регламентирани в ЗНА. Основните принципи на детайлната уредба, съдържаща се в ПМС № 85 от 2007 г., следва да се извлекат и закрепят на законово ниво предвид изключителната важност на въпросите, разглеждани от Европейския съвет, Съвета на Европейския съюз и спомагателните му органи, както и в процеса на комитология.	5. Приема се по принцип. Приема се конкретното предложение на дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ“ на МС.

Институт „Отворено общество“	Институт „Отворено общество“ – София изразява следните съображения относно концепцията: ГАРАНЦИИ ЗА КАЧЕСТВО НА ПРОЕКТИТЕ ЗА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ 1. В концепцията не са предвидени достатъчно гаранции, че няма да се гласуват и приемат проекти за нормативни актове, които не са минали през всички необходими етапи на подготовка (законодателна програма, оценка на въздействието, правна експертиза, общественото обсъждане). Трябва да се предвиди изрично, че проектът за нормативен акт се разглежда единствено в случай, че има пълно досие. В случай, че досието на проекта за нормативен акт не е пълно: – Председателят на Народното събрание не го разпределя на съответните комисии и го връща на вносителя, – Министерският съвет не го разглежда и го връща на компетентното министерство. Ако след първо гласуване в парламента се предвиждат съществени изменения на законопроекта следва да се извърши оценка на въздействието и на тези промени.	1. Не се приема. Уредбата на правото на законодателна инициатива в чл.87, ал.1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въведени със закон. Съгласно Конституционният съд (Решение № 2 от 2000 г. по к.д.№ 2 от 2000 г., Решение №4 от 1995 г. по к.д. № 2 от 1995 г. и решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г.) правото на законодателна инициатива е безусловно. Преминаването през фазите на подготовка на законопроекта ще бъде принципното положение, но неспазването му и липсата на посочените приложения не могат да бъдат задължителна предпоставка за внасяне и приемане на закон. Същото се отнася и за подзаконовите нормативни
--	---	--

		актове. Компетентните органи са задължени по закон да ги приемат, съответно издадат. ЗНА може да уреди изисквания към законопроектите на народните представители, но не и да урежда организацията на законодателния процес. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията. 2. Приема се. 2. С оглед ефективността на нормотворческия процес, проектът за нов ЗНА трябва да бъде придружен от ясна програма за укрепване на административния капацитет: a. обучения на администрацията и b. издаване на ръководства относно начина и критериите за извършване на оценка на въздействието, правна експертиза и обществено обсъждане на проектите за нормативни актове. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ЗА ВСИЧКИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ 3. В концепцията се предвижда оценката на въздействието да се извършва само на проекти за закони и кодекси. Оценката на въздействието следва да се извършва по отношение на всички проекти за изменение и допълнение на действащи нормативни актове, както и за	актове. Компетентните органи са задължени по закон да ги приемат, съответно издадат. ЗНА може да уреди изисквания към законопроектите на народните представители, но не и да урежда организацията на законодателния процес. Това е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията. 2. Приема се. 3. Приема се. В проекта на Концепцията се предвижда ОВ на подзаконовите нормативни актове да се извършва на следващ етап. Аргументите за това са посочени в проекта. В
--	--	--	--

	приемането на нови нормативни актове. В тази връзка следва да се предвиди, че след определен срок оценката на въздействието ще се прави на всички проекти за нормативни актове - законови и подзаконови. ЗНА трябва да регламентира и задължително минимално съдържание на мотивите за проектите за нормативни актове (законови и подзаконови). 4. Международните договори и споразумения на Република България следва да бъдат подложени на същия режим за подготовка: извършване на оценка на въздействието и правна експертиза, както и обществени обсъждания. ПОДГОТВИТЕЛНАТА ФАЗА И ДОСИЕТО НА ЗАКОНОПРОЕКТТЕ НА НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ И НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НЕ ТРЯБВА ДА СЕ РАЗЛИЧАВАТ 5. Трябва да се разгледат варианти за еднакво регулиране на законодателната инициатива на народните представители и на Министерския съвет (ЗНА, ПОДНС). а. Законопроектите, внесени от Народни представители трябва също да се оповестяват публично; спрямо тях трябва да се извършва оценка на въздействието и правна експертиза. б. Досието на законопроектите, внесени от народни представители не трябва да се различава от това на предложенията на	проекта на ЗНА ще се възпроизведат текстовете от действащия ЗНА, които уреждат съдържанието на мотивите. 4. Не се приема. Уредбата на международните договори и обвързването на Р България с международен договор се съдържа в Конституцията и Закона за международните договори на Република България. 5. а) Приема се. Съдържа се в проекта на Концепцията. б) Приема се. Съдържа се в проекта на Концепцията.
--	--	---

	МС. с. Ако не са изпълнени всички формални изисквания, НС не трябва да приема за разглеждане и Председателят на НС не трябва да разпределя на комисии, законопроекти на народни представители. д. Да се забрани изрично приемането за разглеждане на предложения, които между първо и второ четене на законопроект съществено го изменят. Или, алтернативно, ако такива предложения се приемат, НС да е) Не се приема. Искованията ще бъдат еднакви, но в закона не може да има императивно изискване за спазването им, както и за неразглеждането на проекти, които не отговарят на изискванията, тъй като Съгласно практиката на Конституционния съд (Решение № 2 от 2000 г. по к.д.№ 2 от 2000 г., Решение №4 от 1995 г. по к.д. № 2 от 1995 г. и решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г.) правото на законодателна инициатива е безусловно. Уредбата на правото на законодателна инициатива в чл.87, ал.1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въведени със закон като императивни норми. д) Не се приема. Това е въпрос на уреждане на част от законодателния процес в парламентарната му фаза и това не може да бъде предмет на ЗНА., тъй като съгласно
--	--

	организира изготвянето на оценка на въздействието на тези предложения и тя да се внесе и разглежда едновременно с тях. 6. В концепцията не са очертани достатъчно ясно субектите, които извършват оценката на въздействието, правна експертиза и изискванията за обществено обсъждане на законопроекти на народни представители. Възможни са различни варианти: отделна административна структура към Народното събрание да извършва оценката на въздействието и правната експертиза; депутатите да получават бюджет за извършване на експертизи; законопроектът да се препраща на компетентно министерство, което да направи оценката на въздействието. Най-уместно изглежда създаването на отделна административна структура към Народното събрание, която да извършва оценката на въздействието и правната експертиза на законопроекти на народни представители. ЦЕНТРАЛИЗИРАН КОНТРОЛ ВЪРХУ КАЧЕСТВОТО НА ПРОЕКТИТЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ 7. В концепцията е предвидена твърде сложна система от органи за контрол върху подготовката за изготвянето на проекти за	чл.73 от Конституцията от организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на конституцията и на правилник, приет от него. 6. Не се приема. Уредбата е предмет на ПОДНС съгласна чл.73 от Конституцията. 7. Приема се частично. Концепцията предвижда извършване на централизирана
--	---	---

	нормативни актове – Министерският съвет контролира извършването на оценка на въздействието, правната експертиза е разделена между Министерството на правосъдието и Министерския съвет. Такъв разпирнат контрол ще забави и усложни процедурата. Освен това контролът трябва да е на ниво, което ефективно може да взема решения и да дава указания за преработка на проекта (МС). Не е ясно дали МП ще може да прави това по отношение на другите министерства. По отношение на законопроектите на народните представители не е очертано ясно кой ще осъществява контрола върху оценката на въздействието и правната експертиза. Уместно е създаването на една централизирана структура към МС, която да следи за извършването на правната експертиза и оценката на въздействието, т.е. да обедини икономическите и правни аспекти на контрола, и отделна административна структура към НС, която да осъществява такава функция по отношение на законопроектите на народните представители. От административна гледна точка това предложение означава обединяване на Съвет по законодателство към МП, Правният отдел към МС и звеното за по-добро регулиране към МС. ИЗМЕНЕНИЯ В ДЕЙСТВАЩ АКТ САМО СЛЕД ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПРИЛОЖЕНИЕТО МУ	правна експертиза от министъра на правосъдието на проектите на закони, одобрявани от Министерския съвет и на подзаконовите нормативни актове на Министерския съвет и на министрите. Предвижда се централизирано извършване на контрол на оценката на въздействието – от структура на МС. По отношение на органите, които ще осъществяват контрола върху оценката на въздействието и правната експертиза на народните представители – това е предмет на уредба на ПОДНС.
--	--	--

	8. Концепцията предвижда, че се извършва последваща оценка, но не уточнява за какво служи тя. Следва да се предвиди, че нормативни актове се изменят и допълват или се приемат нови нормативни актове само ако има установена необходимост от това чрез извършена последваща оценка на резултатите от действащата правна уредба.	8. Приема се по принцип. Задължението не може да е императивно. Уредбата на правото на законодателна инициатива в чл.87, ал.1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въведени със закон като императивни норми. Законодателната инициатива е безусловна съгласно практиката на Конституционния съд (Решение № 2 от 2000 г. по к.д.№ 2 от 2000 г., Решение №4 от 1995 г. по к.д. № 2 от 1995 г. и решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г.)
	СВОБОДЕН И БЕЗПЛАТЕН ДОСТЪП ДО ТЕКСТОВЕ НА ДЕЙСТВАЩИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ 9. В новия ЗНА трябва да се предвидят гаранции за осигуряването на свободен и безплатен достъп на гражданите до текстовете на всички действащи нормативни актове в техният консолидиран вариант (в електронен вид и/или на хартия). В ЗНА следва да се регламентира кой отговаря за поддържането на такава база данни (НС, МС, МП).	9. Приема се. Предлагаме електронна актуализирана версия на нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност на „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има

Проф. д – р Росен Ташев – Юридически факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски”		свободен и безплатен достъп.
	По време на обсъжданията на представената концепция за ЗНА дискусията засегна и въпроси на правното нормативно регулиране като цяло. В моето становище аз ще взема отношение по обсъжданите въпроси в следната последователност: 1. създаване на електронен вариант на инкорпорацията „Нормативни актове”; 2. законодателна регламентация на източниците; 3. предмет на ЗНА; 4. структура на ЗНА; 5. някои принципни разрешения в новия ЗНА; 1. Създаване на електронен вариант на инкорпорацията „Нормативни актове” От прагматична гледна точка създаването на електронен вариант на хартиената инкорпорация „Нормативни актове” може да бъде осъществено без да са необходими законодателни промени, с най-малко финансови ресурси, а от друга страна – с изключително висок ефект от гледна точка на <i>Програма за по-добро регулиране 2008-2010</i>. Аз защитих тази позиция по време на заседанията на работната група. На обсъжданията на 19.09.2008 г. представителите на неправителствените организации „<i>Отворено общество</i>”, „<i>Институт за пазарна икономика</i>” подчертаха обществените очаквания, а на фирми за правен софтуер „<i>Апис</i>” – технологичната осъществимост на този проект.	1. Приема се частично. Предлагаме електронна актуализирана версия на нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник” дава възможност „Държавен вестник” да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп.

	По мое мнение, наложително е Министерството на правосъдието да поеме инициативата и оперативното ръководство на проекта. След осъществяването му правната регулативна среда ще придобие нов облик: държавните органи ще имат осигурен достъп и ще са задължени да ползват електронната (и хартиения еквивалент) инкорпорация като официален източник за позоваване в своята работа. За гражданите, организациите и другите частни лица достъпът следва да бъде безплатен, за да може към тях държавата легитимно да прилага предположението за знание на правото. Препоръка – П-т. 8 от концепцията да се реализира самостоятелно, тъй като пряко не е свързана с изработването на ЗНА. Необходимо е група експерти да извърши известно предметно пресектуриране на съществуващата инкорпорация и да се отдели средства тя да бъде качена в сайта на МП. 2. Законодателна регламентация на източниците на българското право. Материята, свързана с изработване, приемане и прилагане на източниците на българското право следва да бъде законодателно регламентирана от три отделни закона: а) Закон за нормативните актове (актове приемани от държавни нормотворчески органи, предвидени от Конституцията – вж. чл. 2 от 2. Приема се частично. Уредбата на международните договори ще остане в ЗМДРБ. Материята, която се съдържа в Постановление № 85 от 2007 ще продължи за определен период от време да се урежда с подзаконов нормативен акт, тъй като е много динамична. ЗНА ще съдържа правното
--	---

	ЗНА); б) Закон за международните договори на Република България (подготовката и сключването на международни договори от Република България като публичноправен субект и тяхното действие във вътрешното българско право); в) Закон за правните актове на Европейския съюз (подготовката и участието в приемането на първичното и вторично право на ЕС от Република България като член на ЕС и действието на актовете на ЕС във вътрешното българско право). При наличието на отлично действащ ЗМД и необходимостта (и възможността) да бъде създаден подобен закон за значително по-сложната материя на правните актове на ЕС, не е оправдано една малка част от нея да бъде „пришивана“ към ЗНА. Препоръка – да отпадне последния абзац от т. II-4 от концепцията. Вместо това да се очертаят границите на материята на бъдещия Закон за правните актове на Европейския съюз. ЗНА, ЗМД и ЗПАЕС трябва да бъдат добре съгласувани помежду си, като „водец“ ще бъде ЗНА. Това по-специално ще се отрази в материята за юридическото действие, където ще се уреди съотношението не само между видовете нормативни актове, но и мястото на „интегрираните“ източници във вътрешния правов ред. Съществуващата регламентация е разпокъсана и непълна – за международните	основание за приемането на този подзаконов нормативен акт.
--	---	--

	договори (вж. чл. 26, ал. 3 ЗМД), регламентите (чл. 15, ал. 2 ЗНА). Препоръка – II-т. 9 от концепцията да включи единствено юридическото действие на интегрираните правни източници във вътрешния правов ред 3. Предмет на ЗНА. Предметният обхват на бъдещия ЗНА трябва да остане в рамките на съществуващия. Това означава: а) извън рамките на ЗНА следва да останат международните договори, регулирани от ЗМД и правните актове на ЕС, регулирани от бъдещия ЗПАЕС (вж. по-горе т. 2); б) извън рамките на ЗНА следва да остане Конституцията на РБ, защото тя се приема от орган на учредителната власт: ВНС (в бъдеще – референдум) и НС действащо по процедурата на гл. Глава девета като учредителен орган. в) извън рамките на ЗНА следва да останат актовете на централни органи на изпълнителната власт, непредвидени в конституцията – агенции (държавни, изпълнителни) и регулаторни органи. Тези органи могат да създават нормативни актове чрез съответното министерство или МС, ако са на негово пряко подчинение. г) извън рамките на ЗНА следва да останат вътрешните устройствени правилници на държавните и други публични органи, както и регламентите на частни корпоративни	3. Приема се по отношение на букви „а“ и „б“ . Не се приема по отношение на букви „в“ и „г“. Правилата, установени в ЗНА за съставяне на нормативните актове следва да важат и за актовете на посочените органи.
--	--	---

	сдружения от всякакво естество. Препоръка – ЗНА да обхване кодексите и законите, приемани от НС, постановленията, правилниците и наредбите, приемани от МС, правилниците, наредбите и инструкциите, издавани от министрите, наредбите, приемани от общинските съвети. В същото време, поради кодификация характер, който ЗНА притежава по отношение на системата на вътрешния български правен ред като цяло, в него следва да бъде ясно съпоставена различната юридическата сила на всички действащи източници, включително и тези които не попадат под действието на този закон. 4. Структура на ЗНА. Като цяло одобрявам предложената в концепцията структура на ЗНА. Препоръка – да се създаде Обща част, която да включва т. 1-3, като там бъдат споменати и органите, които участват в нормотворческия процес и контрола за прилагането на НА и специалната роля на органа по т. 13 Особената част трябва да се раздели на пет раздела: а) процедури за изготвяне на проекти за НА – т. 4-6 и 11; б) приемане на НА – т. 7, но тук липсват много важни неща; в) действие на НА – тук се изяснява не само съотношението помежду им, но и в	4. Не се приема. Систематизацията относно структурата и съдържанието на новия ЗНА следва и структурата и систематизацията на действащия ЗНА и Указа за неговото прилагане.
--	--	--

	рамките на правния ред като цяло; г) прилагане и тълкуване на нормативните актове; д) контрол върху резултатите от прилагането на НА 5. Някои принципи разрешения в новия ЗНА. За своето време уредбата за прилагането и тълкуването на НА беше изключителен успех. В наши дни обаче ние разполагаме с много повече теоретични знания и натрупан практически опит, които ни позволяват да направим от тези текстове задължителен ориентир и силен аргумент при решаването на казуси от съдиите. Има натрупана тълкувателна практика от КС относно предпоставките за започване на тълкуване, както и опит при прилагането на различните средства (начини) за тълкуване.	5. Приема се. Предлаганата уредба ще бъде актуализирана като се вземе предвид и практиката на Конституционния съд при подготовката на законопроекта.
Светла Костадинова - Институт за пазарна икономика (конференция на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове)	1. На стр. 9 има опит за дефиниране на субекта, който извършва оценката на въздействието. Няколко варианти са посочени – вносителят да прави такава оценка чрез административна структура, или чрез възлагане на външни експерти. Нашият коментар е, че възлагането на външни експерти би струвало относително значителни средства и не би гарантирало качество. Тоест, ако имаме два варианта – да има административна структура към Народното	1. Не се приема. По отношение на законопроектите на народните представители – уредбата е предмет на ПОДНС. По отношение на законопроектите на МС – предлагаме оценката на въздействието да се извършва от органа, инициирал

	събрание и тя да се ползва с доверието на народните представители и на всички участници в законотворческия процес, ако тази структура работи ефективно, ефикасно, тя е публична, прозрачна – според нас това е най-добрият вариант за орган, който да извършва тази оценка специално за народните представители. В противен случай, това, което може да стане, е, когато се мине на фазата контрол, и някой трябва да провери дали има изготвена оценка и дали тя е според необходимите критерии, да се изпадне в ситуация, в която ще има изготвени такива оценки от външни експерти, но те няма да минат през ситото. 2. Приложно поле на оценката на въздействието: Посочено е, че към този момент не се предвижда да се прилага този механизъм по отношение на подзаконовите нормативни актове. Беше споменато, че все още липсва капацитет и хората, които работят в администрацията, може би няма да се справят с тази задача. Не сме склонни да се съгласим. Считаме, че с провеждане и обучение, те се и планират, и са правени през годините, администрацията може да се справи. И само ще ви дам за пример, че Институтът за пазарна икономика в последните 7-8 години е направил пълни или частични оценки на въздействието – предварителни и последващи, на повече от 150-200 нормативни акта. Тоест, една малка	изготвянето на законопроект като за целта същият може да привлече и външни експерти. 2. По принцип се приема. Ще се въведе на по-късен етап оценката на въздействие на подзаконовите нормативни актове.
--	--	--

	структура може бързо и ефективно да се организира. Не виждаме проблем това да се случва от различните министерства и администрации. Затова считаме, че подзаконовите нормативни актове също трябва да бъдат включени в приложното поле. 3. Съгласни сме и подкрепяме идеята структура към Министерския съвет да проверява дали има извършена предварителна оценка и смятаме, че това е правилната позиция. 4. Относно оповестяването на нормативните актове: Има идея да се създаде електронен единен регистър на законите. Много отдавна ние считаме, че един човек, който се очаква да спазва законите, трябва да има свободен и безплатен достъп до законите. Просто това трябва да се прави така, че да е безплатно и достъпно за всички граждани и да има официален характер.	3. Приема се. Съдържа се в проекта на Концепцията. 4. Приема се. Предлагаме електронна актуализирана версия на нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп.
Проф. Емилия Друмева – представител на правната доктрина (конференция на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове)	1. Подкрепям предложението за създаване на единен регистър на законите. Към Министерски съвет или към Народно събрание – това вече е въпрос на държавна преценка.	1. Приема се. Предлагаме електронна актуализирана версия на нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп.

	2. Във връзка с оценката на въздействието на законопроекти на народни представители да се развият административните структури на Народното събрание – напр. дирекция „Правна и законодателна дейност“. 3. И още едно конкретно предложение, то вече е за бъдещия Закон за нормативните актове. Нормативните актове, особено обмените, отпред да имат съдържание с раздели и глави, така че потребителят лесно да намира онези текстове, които търси.	2. По принцип се приема. Уредбата е предмет на ПОДНС съгласно чл.73 от Конституцията. 3. Не се приема. Електронните консолидирани версии съдържат такава част, както и печатните издания. Но като установено в ЗНА изискване за гласувания от НС закон и при обнародването в ДВ е излишно от съображения за икономия.
Проф. Вихър Кискинов (конференция на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове)	1. Необходимо е да бъдат създадени и нормирани такива последователности от действия, стъпки и процедури, които да гарантират системност на създаването на нормотворчество. 2. По транспонирането на директивите на Европейския съюз: Също масова практика и не само в България, а и в чужди страни, е те да бъдат почти буквално преписвани. Мога да ви дам десетки примери не само от нашето законодателство. Това обаче не е достатъчно. Директивите по своята дефиниция имат за цел да поставят постигането на определени обществени състояния, на определени обществени цели. Те не могат и нямат за цел да съдържат конкретни нормативни регулативни механизми. Ето защо от тази гледна точка струва ми се подходящо в новия Закон за нормативните актове да бъде предвидено едно такова изискване при транспониране	1. Приема се. Това е целта на проекта на Концепция и те се съдържат в него. 2. Не се приема. Видовете актове на ЕС и процедурата за тяхното приемане са посочени в учредителните договори. Запазва се уредбата на ЗНА и на действащото ПМС № 85 от 2007 г..

	на директиви - да се създават конкретни национални нормативни регулативни механизми. 3. Подкрепям създаването на една национална база данни с актуалния текст на нормативните актове, санкциониран от държавата. 4. Подкрепям също и предложението за създаване на електронни варианти на досиетата. 5. Подкрепям предложението за масови обществени обсъждания чрез новите информационни технологии на проектите за нормативни актове. 6. Трябва да се създаде механизъм за качествено събиране и обработка на статистическата информация за резултатите от реализацията на правните норми. Ако няма такъв механизъм, всички оценки ще бъдат априорни. Като добавим и съвременните възможности за обработка на тази информация, целите, които министерството си е поставило, са напълно осъществими, но действително трябва да има предварително създадена база от информация, която да се обработва и въз основа на която да се правят на директиви - да се създават конкретни национални нормативни регулативни механизми. 3. Приема се. Предлагаме електронна актуализирана версия на нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп. 4. Не се приема. Електронни досиета не се предвиждат. 5. Приема се. 6. Приема се по принцип. Това няма да бъде предмет на концепцията и на новия ЗНА, а е въпрос на практическо приложение на мониторинга.
--	---

	оценките. Действително чл. 17, чл. 53 и чл. 54 от сега действащия Закон за нормативните актове предвиждат такъв механизъм, но той в момента е почти изпаднал в неупотреба.	
Васил Христович – управител на „АПИС – БЪЛГАРИЯ“ ООД (конференция на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове“)	Подкрепям предложението на Министерството на правосъдието за регистъра на нормативните актове. Хубаво е да бъде на всички нормативни актове, а не само на законите, и да се води от държавен орган. За законодателните актове това може да стане, но за подзаконовите нормативни актове тази работа ще бъде доста трудна.	Приема се. Предлагаме електронна актуализирана версия на нормативни актове да се поддържа от Държавен вестник. Член 1, ал.3 от Закона за „Държавен вестник“ дава възможност „Държавен вестник“ да поддържа интернет страница, до която има свободен и безплатен достъп.
Доц. ИВАН РУСЧЕВ - Юридически факултет на Софийския университет, Гражданскоправна катедра (конференция на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове“)	1. Очевидно, че акцентът на концепцията по разбираеми съображения е върху процедурата по изработване, съгласуване, приемане на законопроектите, оценката на въздействието им. Някак си обаче леко встрани от основното внимание на работната група като че ли остават и други основополагащи въпроси, които са не само от кухнята на законотворческия процес, имам предвид същината, видовете нормативни актове, тяхното тълкуване и т.н. В Концепцията е записано, че се запазват правилата на сегашния ЗНА относно тълкуването и правоприлагането. Обаче едва ли е достатъчно, тъй като за всеки практик е ясно, че самият чл. 46 от Закона за нормативните актове, ал. 1, който трябва да	1.Приема се. При подготовката на законопроекта предлаганата уредба ще бъде актуализирана като се вземе предвид и практиката на Конституционния съд в областта на тълкуването и прилагането.

	бъде основата, показваща как и какво подлежи на тълкуване, самият той подлежи на доста ясно и корективно тълкуване. Да не говорим, че за техниките на правоприлагане и тези, които са за преодоляване на празнотите в законодателството, има една лаконична алинея 2 на чл. 46, уреждаща и двата вида аналогия. Останали правно юридически техники на преодоляване на празнотите не са и споменати, а един такъв кодифициращ акт, към който очевидно се насочва концепцията, би трябвало да има и подобни неща. 2. Не е достатъчно ясен и текстът на чл. 45 от закона, относно действието на актове, постановени, въз основа на сгрешен текст. 3. Другото нещо, върху което може би трябва да бъде обърнато и повече внимание, е, че самите видове нормативни актове понастоящем също не са уредени по задоволителен начин. Самата уредба на видовете постановления на Министерския съвет в чл. 6 е недостатъчна, да не говорим, че въпреки двете изменения, които бяха направени, тя остава и противоконституционна, тъй като казва, че Министерският съвет може да приема инструкции – нещо, което очевидно противоречи на чл. 114 от Конституцията. 4. Неясен и недостатъчен е и текстът на новия чл. 7а от миналата година относно вътрешните нормативни актове, с които се въвеждат или прилагат актовете на Европейския съюз. Няма отговор, а би трябвало, защото това очевидно е практически въпрос, за един 2. Приема се по принцип. Конкретното съдържание на текстовете ще се обсъжда при подготовка на законопроекта. 3. Приема се частично. Конкретното съдържание на текстовете ще се обсъжда при подготовка на законопроекта. 4. Приема се да се обсъди при изготвяне на конкретни текстове.
--	--

	куп актове, които не са включени в номенклатурата на Закона за нормативните актове, не са самостоятелни постановления, не са наредби, правилници, инструкции, а са тарифи, методики, указания и т.н. Кой е критерият, който да определи дали те имат нормативен характер. 5. Един такъв кодифициращ акт, който според концепцията се очертава – новият Закон за нормативните актове, трябва да има поне текстове относно контрола върху нормативния акт, поне да бъде споменат или транспониран конституционния текст на чл. 149, ал. 1 т. 2 за обявяването на противоконституционността на законите или съответните текстове от АПК за обявяването на нищожни или отмяната на подзаконови нормативни актове, компетентност на ВАС, респективно на административните съдилища. 6. Мястото на така наречените недържавни актове е много сериозно коментирана категория, главно в трудово, осигурително и т.н. право – са ли, не са ли. На съсловните организации, които бъдат наредби. Висшият адвокатски съвет, Нотариалната камара и т.н. Тоест, малко повече внимание върху класическата материя, която очевидно или вече е поостаряла, но изисква по-специално внимание. 7. Основните проблеми идват от законопроекти, вносителите на които са отделни или група народни представители. В сравнение с качеството, което идва като законопроект на Министерския съвет те са несравними. Така че би могло например Консултативният съвет по законодателство в този или в различен формат да бъде натоварен с една
5. Не се приема. Нормите на Конституцията имат непосредствено действие и не следва да се възпроизвеждат в закон. АПК също е кодификационен акт и урежда специално тази материя.	
	6. Не се приема. Запазва се уредбата на действащия ЗНА.
	7. Приема се по принцип. ЗНА ще предвиди изисквания и към законопроектите на народните представители – оценка на въздействие, обществено обсъждане, правна експертиза.

	предшестваща експертиза, контрол и т.н. на законопроекти на народни представители.	Уредбата на организацията на законодателния процес е предмет на уредба на ПОДНС, съгласно чл.73 от Конституцията.
Динко Кънчев - Фондация „Български адвокати за правата на човека“ (конференция на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове)	Всички тези много добри гаранции за качество, които са разписани в концепцията и се очаква да влязат в бъдещия закон в такива детайли, се отнасят до законодателната дейност на Министерския съвет. Крайно недостатъчно е това, което се отнася до законодателната инициатива и нейното упражняване от страна на народните представители да бъде под формата на половин страница предложения за промени в Правилника за работата и дейността на Народното събрание. Хубаво е да се усъвършенства Правилникът. Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание не е този вид стабилен нормативен акт. Системният подход би изисквал концепцията да отдели равно място и внимание и на законодателната инициатива на народните представители.	Приема се по принцип. ЗНА ще предвиди изисквания и към законопроектите на народните представители – оценка на въздействие, обществено обсъждане, правна експертиза. Уредбата на организацията на законодателния процес е предмет на уредба на ПОДНС, съгласно чл.73 от Конституцията.
Емануела Балева - Върховен касационен съд (конференция на тема „Обсъждане на концепцията за нов Закон за нормативните актове)	1. Ако се приеме в този разширен вид Закон за нормативните актове, той ще се разшири до един огромен кръг обществени отношения, които не са толкова идентични, и на които според мен регулацията им трябва да бъде по различен начин.	1. Приема се. Уредбата на международните договори ще остане в ЗМДРБ. Материята, която се съдържа в Постановление № 85 от 2007 ще продължи за определен период от време да се урежда с

	подзаконов нормативен акт, тъй като е много динамична. ЗНА ще съдържа правното основание за приемането на този подзаконов нормативен акт. 2. Приема се по принцип. При подготовката на законопроекта предлаганата уредба ще бъде актуализирана като се вземе предвид и практиката на Конституционния съд в областта на тълкуването и прилагането.	подзаконов нормативен акт, тъй като е много динамична. ЗНА ще съдържа правното основание за приемането на този подзаконов нормативен акт.
	2. Да се съобрази, че чл. 291 от новата разпоредба ГПК визира един нов вид тълкувателни решения. Върховния касационен съд ще издава и по конкретните казуси тълкувателни решения.	

Съгласували

Георги Георгиев – главен секретар:

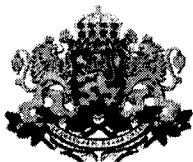
Виктория Нешева – директор на дирекция „Съвет по законодателство“:

Изготвили

Петя Радомирова – държавен експерт в дирекция „Съвет по законодателство“:

Даниела Белчина - държавен експерт в дирекция „Съвет по законодателство“:

10.12.2008 г.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЗАМЕСТИНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

Изх. № 04-09-211/07.10.2008г.

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО
Регистрационен индекс и дата
04-00-46 07.10.2008

ДО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46/108/15.09.2008г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

На основание чл. 58, ал. 1 и 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация Министерството на външните работи съгласува представените за разглеждане: проект на Ваш доклад до Министерския съвет, проект на Решение на Министерския съвет за приемане на концепция за проект на нов Закон за нормативните актове и проект на съобщение за средствата за масово осведомяване, със следното предложение:

Според т. 13 от концепцията за проект на нов ЗНА за извършването на правната експертиза на проектите на подзаконовни нормативни актове ще отговарят правните дирекции на министерствата или на Министерския съвет. Предлагаме да бъде приет вариантът, при който правната експертиза се подготвя от правната дирекция на министерството – вносител на проект на подзаконов нормативен акт на Министерски съвет, тъй като вносителът е най-добре запознат с материята в съответния ресор, поради което и правната експертиза, изготвена от него би отразявала в най-пълна степен съответствието на предлагания проект с действащото законодателство, правото на ЕС и международните договори, по които Република България е страна. Би могло правната експертиза да се изготвя съгласувано с правната дирекция на Министерския съвет или тя да изразява становище в хода на съгласувателната процедура.

Обратният вариант – за изготвянето на правната експертиза на подзаконовите нормативни актове на Министерския съвет да бъде отговорна единствено правната дирекция на Министерския съвет би натоварило тази административна структура със задължението да се произнася по проектите на подзаконовни нормативни актове във всички сфери на държавната политика.

ИВАЙЛО КАЛФИН

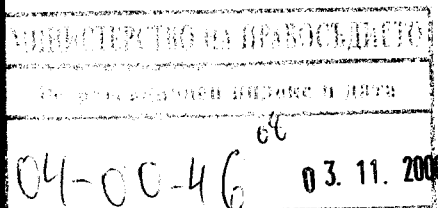




РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА

МИНИСТЪР

№..... 0209 - 62
30. 10. 2008 г.



ДО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46 108/15.09.2008 г.

СТ А Н О В И Щ Е

Относно: *проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция на нов Закон за нормативните актове*

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

На основание чл. 58, ал. 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, Министерството на образованието и науката съгласува проект на доклад на г-жа Миглена Тачева – министър на правосъдието, и проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове, със следните бележки и предложения:

I. Относно проекта на доклад до Министерския съвет:

Предлагаме да бъде допълнен докладът на вносителя до Министерския съвет, като в него, освен причините, обосноваващи необходимостта от приемане на нов закон, да бъдат посочени накратко и основните нови положения, развити подробно в Концепцията.

II. Относно Концепцията за проект на нов Закон за нормативните актове:

1. В проекта на Концепция са заложили два варианта относно съдържанието на мотивите към законопроектите, във връзка с предварителната оценка на въздействието. Считаме, че предложеният вариант I, а именно мотивите на законопроектите да не съдържат изцяло оценката на въздействието на нормативния акт, а да включват само основните изводи от тази оценка, е по-целесъобразен и в по-голяма степен отговаря на предназначението на мотивите, като документ, съпътстващ законопроектите. Предварителната оценка на въздействието, като самостоятелен документ ще е част от публичното досие на нормативния акт, поради което мотивите може да съдържат само основните изводи от нея.

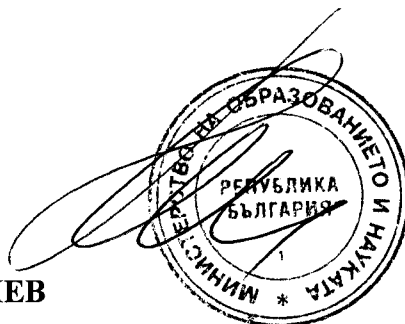
2. В точка 10 „Прилагане и тълкуване на нормативните актове” е посочено, че се запазва уредбата на действащия закон. Във връзка с тълкуването на нормативните актове, предлагаме да бъде обсъдена възможността, освен разпоредбите на чл. 46 от действащия Закон за нормативните актове, да бъдат нормативно установени и другите способи за тълкуване в правото, изведени в доктрината.

3. Предлагаме да се прецизират и конкретизират въпросите, свързани с определяне на субекта на задължението за извършване на оценката на резултатите от приложението на законите. В проекта на Концепция е установен принципът, че субект на това задължение е органът, на когото е възложено изпълнението на съответния закон или кодекс. От друга страна е предвидено, че за закони и кодекси, чието изпълнение не е възложено изрично на един орган или в изпълнението му участват множество органи, оценката на резултатите от прилагането се извършва от съответното ресорно министерство. Считаме за необходимо да се прецизират въпросите, свързани с определяне на „съответното” ресорно министерство. Определянето на съответното ресорно министерство е в зависимост от функционалната компетентност на съответния министър, като централен орган със специална компетентност, в чиято подведомственост е управлението на обществените отношения от съответния ресор. В хипотезата на няколко органи, отговарящи за изпълнението на законопроекта, всеки орган би бил задължен в рамките на своята функционална компетентност, а това би затруднило определянето на едно единствено ресорно министерство, като субект на задължението за извършване на мониторинг.

4. В проекта на Концепция е предвидено за законопроектите, разработвани от органите на изпълнителната власт, задължително да бъде изготвяна правната експертиза от министъра на правосъдието чрез дирекция „Съвет по законодателство”. Предложено е и задължителното съдържание на правната експертиза, като е предвидено в нея, освен

становище по въпроси от правно и от правно-техническо естество, да се включва и становище относно необходимостта от законопроекта. Предлагаме да се обсъди въпросът, доколко преценката за необходимостта от трайна регулация на отношенията в определена сфера на обществения живот е от функционалната компетентност на министъра на правосъдието, като орган със специална компетентност и в тази връзка с какви ресурси и с какви механизми ще бъде извършена тази преценка. Необходимо е да бъдат обсъдени и ясно очертани границите на това правомощие на министъра на правосъдието, тъй като упражняването му, в случаите на отрицателна оценка на необходимостта от законопроекта, съгласно заложеното в Концепцията, ще доведе до невъзможност за разглеждането му и обсъждането му от Министерския съвет, тъй като е предвидено Министерският съвет да не приема за разглеждане законопроекти, които не са приподписани от министъра на правосъдието.

В заключение считаме, че редица въпроси в предложената Концепция са с дискуссионен характер, поради което е необходимо те да бъдат обсъдени преди внасянето ѝ за разглеждане и приемане от Министерския съвет. Проектът на Концепция следва да бъде обсъден на оперативно съвещание на Министерския съвет за приемане на принципно решение по дискуссионните въпроси, което да е основа при подготовката на Концепцията за внасяне за разглеждане и приемане от Министерския съвет.



ДАНИЕЛ ВЪЛЧЕВ
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ИЗВЪНРЕДНИТЕ СИТУАЦИИ

№ 15-04-50.....

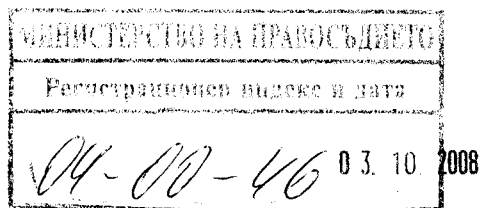
..... 03.10. 2008 г.

ДО

Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46/15.09.2008 г.



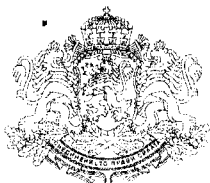
ОТНОСНО: проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

На основание чл.26, ал.2, във връзка с чл.58 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация съгласувам проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове, без бележки.

ЕМЕЛ ЕТЕМ

Министър на извънредните ситуации



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

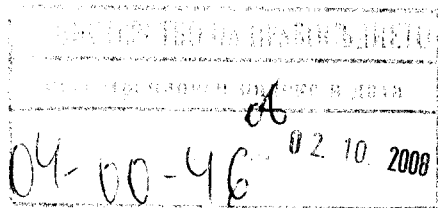
Изх. № 04-14-278

София, 30.09.2008 г.

ДО

Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46/15.09.2008 г.



УВАЖАЕМА Г-ЖО ТАЧЕВА,

Министерството на финансите съгласува проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове със следните бележки и предложения по проекта на концепцията:

Предлагаме в раздел III „Структура и съдържание на новия ЗНА”, т. 4, в частта относно условията и реда за изготвяне на рамкови позиции по проекти на актове на ЕС текстовете, касаещи задължителна предварителна оценка на въздействието, общественото обсъждане и публичност да отпаднат. Мотивите за това предложение са следните:

1. Предварителната оценка на въздействието не следва да се прилага за рамкови позиции по проекти на актове на ЕС, предвид ограниченото приложно поле за оценката на въздействието (ОВ) и съображенията за това в концепцията (на стр. 9).
2. Често практиката показва, че прекалено кратките срокове затрудняват самото изготвяне на рамковите позиции, което от своя страна би възпрепятствало изготвянето на качествена и задълбочена ОВ и осъществяване на обществено обсъждане. Също така, срокът (максимум 1-3 месеца) от получаването на дадено досие до приемането на акт на ЕС, във връзка с който следва да се изготви рамкова позиция, е прекалено кратък за изготвяне на ОВ и провеждане на обществено обсъждане.
3. При изготвянето на съответния проект на акт на ЕС, Европейската комисия изготвя и ОВ и провежда обществено обсъждане. Извършването на такива дейности от българската администрация ще представлява повторно осъществяване на вече свършена работа. При необходимост може да се използва вече реализираното от Европейската комисия като база за евентуални допълнителни анализи и съгласувания.
4. Съгласно Постановление № 85 на Министерския съвет от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз (приложение № 4), в самата структура на рамковата позиция е предвидена точка „Оценка на въздействието” (в т. ч. съществуваща българска нормативна база, необходимост от промени в българската нормативна база, отражение върху бизнеса, финансово въздействие, положителни и

отрицателни очаквания от приемането на акта), по която следва да се предостави информация, която покрива в значителна степен, тази която следва да се предостави по ОВ (социално, икономическо и финансово влияние), предвидена в проекта на концепция.

5. Досиетата, по които се изготвят рамкови позиции, са динамични и непрекъснато изменящи се, предвид тяхното обсъждане в рамките на различните работни формати на институциите на ЕС, което би превърнало една предварителна ОВ или резултатите от вече проведено обществено обсъждане в остарели и неадекватни.
6. Общественото обсъждане и публичността на рамковите позиции не е удачно решение, предвид все още първоначалната позиция на България по даден въпрос, което би затруднило нейното еволюиране, в зависимост от промяната на обстоятелствата. Общественото обсъждане и публичността ще предоставят възможност на другите държави-членки да се информират в детайли за българското становище по даден въпрос и да предвидят с лекота всеки ход на българската държава. Всичко това със сигурност ще затрудни пълноценната защита на националния интерес.

В случай, че не се приеме направеното по-горе предложение, предлагаме при изготвянето на ОВ за проекта на новия Закон за нормативните актове да се осъществи задълбочено изследване на необходимостта от включване в закона на разпоредбите за ОВ, обществено обсъждане и публичност при изготвянето на рамкови позиции. Компромисният вариант спрямо сегашния текст на концепцията и нашето становище може да се обобщи, както следва:

1. Евентуално разширяване на обхвата на сега съществуващата ОВ като част от структурата на рамковата позиция (приложение № 4 от ПМС № 85/2007), въпреки че предвид предназначението на рамковата позиция, ОВ е достатъчно всеобхватна;
2. Осъществяване на ограничени по обхват обществено обсъждане, публичност и/или консултации само със заинтересованите или пряко засегнатите страни или такива, които под една или друга форма ще вземат отношение по дадения акт на ЕС впоследствие (например НС).

По отношение на предложените в раздел III „Структура и съдържание на новия ЗНА”, т. 4 два варианта относно мотивите и оценката на въздействието подкрепяме вариант II.

Подкрепяме направеното предложение за изключването на бюджетните закони от общата схема за предварителна оценка на въздействието. Приемаме препоръката за трайно законово регламентиране на оценката на въздействието на новите политики, предвиждани за финансиране със законопроекта за държавния бюджет, чрез промяна в Закона за устройството на държавния бюджет, което е следващата стъпка за установяване на подхода на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране като водещ в рамките на бюджетния процес.

Предлагаме да се преразгледа предложението по т. 12 на раздел III „Структура и съдържание на новия ЗНА” (стр. 13) за възлагането на отговорността да изготвянето на проекти на нормативни актове на правните дирекции в министерствата. Възлагането на тази отговорност само на правните дирекции не е обосновано с оглед на специфичния предмет на редица нормативни актове. В повечето случаи изготвяне на такива проекти на нормативни актове предполага специфични познания в области извън компетентността на правните административни звена и тясно специализиране на съответните експерти. В условията на членство на Република България в Европейския съюз, с оглед на огромния обем на национално и европейско законодателство тясното специализиране е обективна

необходимост, поради което в немалко министерства се създават звена с експерти с юридическо образование в дирекции извън съответната правна дирекция. Особено изразена е тази необходимост в Министерството на финансите, в което поради широкия и разностранен спектър на правомощия на министъра на финансите, администрацията е структурирана така, че да се осъществява специализиране по съответните направления – данъчна политика, бюджетни въпроси, финансови пазари, вътрешен контрол и пр. Обективно невъзможно е например на правната дирекция да бъде възлагана отговорността по изготвянето на проекти на нормативни актове на Министерския съвет по изпълнението на годишните закони за държавния бюджет. Разбира се, това не изключва задължителното участие на юристи в подготовката на проектите на нормативни актове по въпросите от правен характер. В допълнение отбелязваме, че предложеното в концепцията за някои министерства, предвид огромния обем на изготвяните проекти на нормативни актове и ограничената численост на съответните административни звена в правната дирекция, би довело до необходимост от укрепване на административния капацитет, в т.ч. увеличаване на числеността, което няма да кореспондира с изложеното във финансовата обосновка. Същевременно ще е налице и дублиране на функции на правната дирекция с други дирекции от специализираната администрация.

Намираме за необосновано предлаганото в раздел III „Структура и съдържание на новия ЗНА”, т. 13 приподписване на законопроектите от министъра на правосъдието по отношение на бюджетните и данъчните законопроекти, поради което предлагаме последните да бъдат изключени от общата процедура.

Приложено, изпращаме Ви одобрена финансова обосновка към проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове.

Приложение: съгласно текста

МИНИСТЪР:



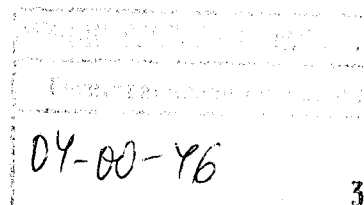
/Пламен Орешарски/



МИНИСТЕРСТВО
НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Рег. № 6-20087 Екз. № 1

20.09. 2008 г.



30.09.2008

ДО

МИНИСТЕРСТВО НА
ПРАВОСЪДИЕТО

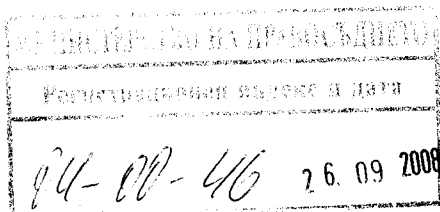
На Ваш № 04-00-46/15.09.2008 г.

Министерството на вътрешните работи съгласува без бележки комплекта документи, относно проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове.

ЗА МИНИСТЪР:

РУМЕН АНДРЕЕВ





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

1051 София, ул. "Триадница" № 2, тел. 8119443, факс 988 44 05, www.mlsp.government.bg

Изм. №: 0409/92..

26.09.2008

ДО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

НА ВАШ № 04-00-46/08/15.09.2008 г.

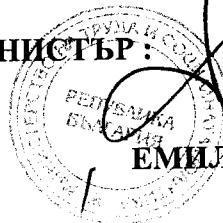
СТ А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на
Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

Министерството на труда и социалната политика подкрепя проекта на Решение на Министерския съвет и съгласува проекта на Решение на Министерския съвет, проекта на Концепция, проекта на доклад до Министерския съвет и проекта на съобщение за средствата за масово осведомяване, без бележки и предложения.

МИНИСТЪР:

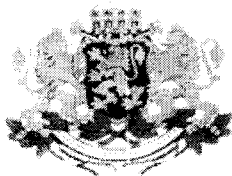


ЕМИЛИЯ МАСЛАРОВА

За министър:

Заместник-министър: Димитър Димитров

Заповед за заместване № 1801/18.09.08

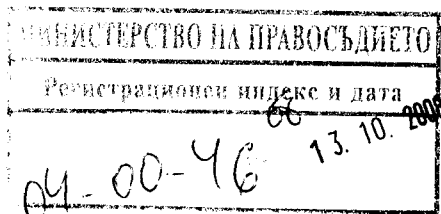


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

София 1000, пл. "Св. Неделя" № 5

тел. 9301 101, факс 981 06 27

Изм. № 04-00-46/10-10 2008 г.



ДО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

НА ВАШ № 04-00-46/08 от 15.09.2008

ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

УВАЖАЕМА Г-ЖА ТАЧЕВА,

Министерството на здравеопазването съгласува представения пакет документи във връзка с проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове със следните предложения:

I. По отношение на проекта на доклад до Министерския съвет:

1. Предлагаме първите две изречение на доклада да бъдат редактирани с цел да се избегнат повторенията на думите „приемане” и „приет”.
2. На страница 2 от доклада, в изречението преди част I, предлагаме думите „проекти на” да бъдат заличени.

II. По отношение на проекта на концепция:

1. По т. 4 от раздела „Структура и съдържание на новия ЗНА”:

В частта относно извършването на предварителна пълна оценка на въздействието (ОВ), се предвижда тя да съдържа указание за показателите за успешното приложение на нормативния акт, без да е ясно ще бъдат ли тези показатели предварително определени с нормативната уредба и дали те ще бъдат едни и същи по отношение на всички нормативни актове.

При формулиране основните положения на методологията, във връзка с извършването на предварителната ОВ, предлагаме да се заложат реално изпълними от администрациите критерии и параметри, които да доведат до реална оценка на социалното, икономическото и финансово влияние на законопроекта. Задаването на изключително високи и/или не напълно ясни критерии ще създаде погрешна представа относно необходимостта от дадена нормативна уредба и на практика няма да доведе до действително усъвършенстване на нормотворческия процес.

2. По т. 7 от раздела „Структура и съдържание на новия ЗНА”:

В т. 7 „Досие на проекта на нормативен акт” предлагаме да се посочи съставянето на досие на нормативния акт във всички случаи, а не само когато се

касае за нормативен акт, който се внася за приемане (одобряване) от Министерският съвет.

3. По т. 11 от раздела „Структура и съдържание на новия ЗНА”:

Текстът на четвъртото тире да бъде преосмислен с цел постигане на по-голяма яснота по отношение на правилата за определяне на съответното ресорно министерство, особено в случаите, когато то не е само едно.

4. По т. 12 и 13 от раздела „Структура и съдържание на новия ЗНА”:

Във връзка със съдържанието на части 12 (относно отговорните административни структури) и 13 (относно контролния орган за качеството на законопроектите), предлагаме отново да бъде направена оценка на идеята посочените правни дирекции като съответни структурни звена на министерства или МС да бъдат натоварени с отговорността по изготвянето на проектите и на правните експертизи. Правните дирекции нямат самостоятелна административна правосубектност и в този смисъл предоставянето на такава с концепцията и ЗНА следва да бъде прецизно обмислена.

Паралелно с това, в случай, че предложената идея все пак не бъде отхвърлена, предлагаме да бъде посочено по-ясно, че правната дирекция към МС е структурата, ангажирана с всички проекти на подзаконови нормативни актове на МС без значение на техния вносител.

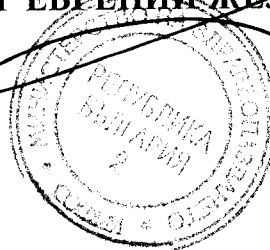
5. По т. 13 от раздела „Структура и съдържание на новия ЗНА”:

Във връзка със съдържанието на част 13 (относно контролния орган за качеството на законопроектите), предлагаме в концепцията да бъде развита и хипотезата на възможен отрицателен резултат от правната експертиза на министъра на правосъдието – какви са възможните причини за такъв, какви са последващите действия. В този смисъл може би следва да се преосмисли още веднъж момента, в който се извършва правната експертиза във всички нейни елементи – едва след общественото обсъждане и съгласувателната процедура, когато вече са разходвани редица ресурси и въпросът вече е обект на обществено внимание, или по-рано.

6. По т. 4 от част „Предложения за изменения и допълнения в ПОДНС”:

В подчаст 4 предлагаме освен Съвета по законодателство към МП, като възможен специален орган за извършване на експертиза на законопроектите, изготвени от депутати, да бъде посочен ясно и Консултативния съвет по законодателство при НС, още повече, че той е предвиден в т. 8 от същата част на концепцията.

**МИНИСТЪР:
Д-Р ЕВГЕНИЙ ЖЕЛЕВ**





МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ

0412-64

26.09.2008г.

ДО
МИНИСТЕРСТВОТО
НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш изх. № 04-00-46/15.09.2008 г.

04-00-46 29.09.2008

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Доклад на министъра на правосъдието и проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

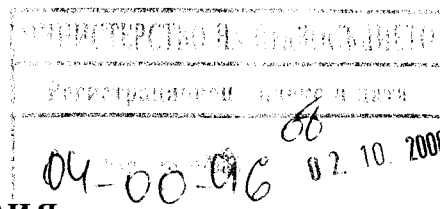
Министерството на земеделието и храните подкрепя инициативата за приемане на нов Закон за нормативните актове и съгласува представените доклад на министъра на правосъдието и проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове като прави следните предложения:

1. Предлагаме да се определи критерий, по който министърът на правосъдието определя кой законопроект подлежи на положителна оценка на правната експертиза. Обръщаме внимание, че не е уредена хипотезата при получен отрицателен резултат. Предлагаме да се уточни и възможността за повторно внасяне на законопроекта за правна експертиза, след отстраняване на пропуски или представяне на мотивирано становище.
2. Предлагаме предложенията за изменения и допълнения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), като част от Концепцията за проект на нов Закон за нормативните актове, да отпаднат. Предложенията за промяна на ПОДНС са от компетентността на Народното събрание и се правят от него.
3. Предлагаме да се посочат всички актове на ЕС и да се регламентират основните положения по изготвянето и приемането на актове, когато приложим акт на ЕС препраща към вътрешната уредба на съответната страна.

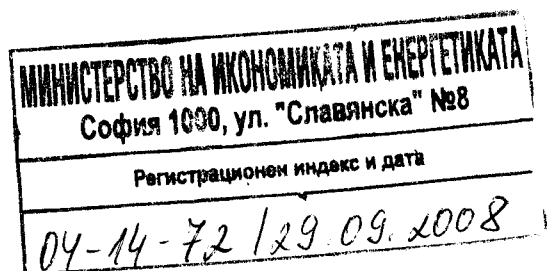


ВАЛЕРИ ЦВЕТАНОВ

АК/ПД



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА И ЕНЕРГЕТИКАТА



ДО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46/15.09.2008 г.

Относно: проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

На основание чл.58, ал.1 и ал.6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, Министерство на икономиката и енергетиката **съгласува** проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове, със следното предложение:

На страница 13, т.12 от концепцията относно структурите, които отговарят за изготвянето на нормативните актове на изпълнителната власт предлагам след думите „правните дирекции в министерствата“ да се добави „съвместно с експерти от специализираната администрация инициатор на изготвянето на проекта”.

С уважение,

МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА И
ЕНЕРГЕТИКАТА:


ПЕТАР ДИМИТРОВ

ЗА МИНИСТЪР
Галина Тошева
ЗАМЕСТНИК-МИНИСТЪР



04-00-46

30.09.2008

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА КУЛТУРАТА

гр. София, бул. „Ал. Стамболийски“ № 17; тел.: 02/ 9400900; факс: 02/ 9818145; дежурен тел.: 02/ 9879551; info@mc.government.bg; www.mc.government.bg

Изх. № 04-00-2236

26.09.08г.

ДО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46 / 08/15.09.2008 г.

СТ А Н О В И Щ Е
НА МИНИСТЕРСТВОТО НА КУЛТУРАТА

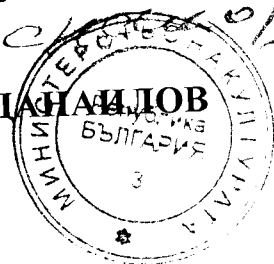
Относно: проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

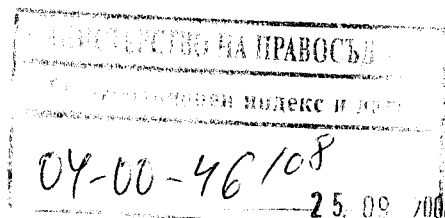
УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МИНИСТЪР,

На основание чл. 58, ал. 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация Министерството на културата съгласува без бележки и предложения проекта на доклад на министъра на правосъдието и проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове.

МИНИСТЪР НА КУЛТУРАТА:

ПРОФ. СТЕФАН ДАНАИДОВ





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И
АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА

№ 124-11-74/23.09.2008 г.

ДО

Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46/15.09.2008 г.

Относно: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

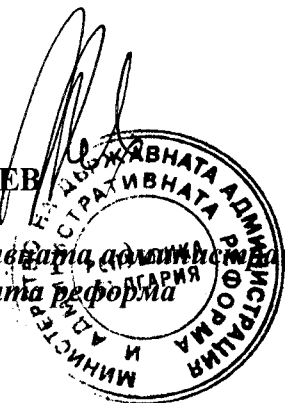
УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

На основание чл. 26, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и с оглед на функционалната си компетентност съгласувам без бележки проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове.

С уважение,

НИКОЛАЙ ВАСИЛЕВ

*Министър на държавната администрация
и административната реформа*



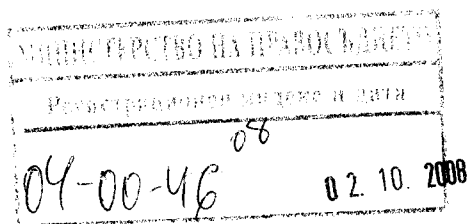
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

Изм. No.: 04-00-2688

София, 29.09.2008 г.



ДО

МИНИСТЪРА НА
ПРАВОСЪДИЕТО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА

На Ваш № 04-00-46 /15.09.2008 г.

ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

Уважаема госпожо Министър,

Министерството на околната среда и водите **съгласува без забележки** приложените:

1. Проект на доклад до Министерския съвет на Република България;
2. Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове;
3. Проект на съобщение до средствата за масово осведомяване.

МИНИСТЪР:



ДЖЕВДЕТ ЧАКЪРОВ



Министерство на отбраната на Република България

София 1092, ул. "Дякон Игнатий" №3, тел.: 922 09 22; факс: 987 96 93

Рег. № 04-08-53/.....

София, 19 / 09 / 2008 г.

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО	
Регистрационен индекс и дата	
04-00-46	19. 09. 2008

ДО
МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
МИГЛЕНА ТАЧЕВА

На Ваш № 04-00-46 от 15.09.2008г.

СТАНОВИЩЕ
на Министерството на отбраната

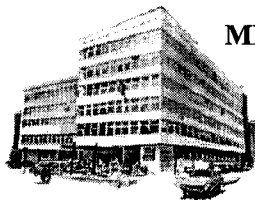
ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерски съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

На основание чл. 58, ал. 1 и 7 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, Министерството на отбраната съгласува **без бележки и предложения** проект на Решение на Министерски съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове и проект на Концепцията.

МИНИСТЪР НА ОТБРАНАТА

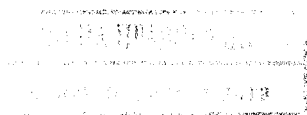
НИКОЛАЙ ЦОНЕВ



МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

София 1202, ул. "Св. св. Кирил и Методий" № 17-19, централа 94-059, факс 987-2517

Изх. No. 90-01-998/26.09.08



04-00-46 26.09.2008

ДО
МИНИСТЕРСТВОТО
НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш изх. № 04-00-46/15.09.2008 г.

ОТНОСНО:

проект на доклад от министъра на правосъдието, проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове, и проект на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

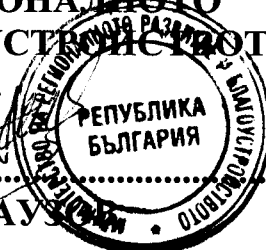
Министерството на регионалното развитие и благоустройството съгласува проекта на доклад от министъра на правосъдието, проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове, и проекта на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове, със следните предложения:

1. При разработването на материята, касаеща уредбата на подзаконовите нормативни актове, да бъдат взети предвид разпоредбите на действащото право, които регламентират тази материя, и в частност – разпоредбите на раздел III от глава пета на Административнопроцесуалния кодекс.

2. Да бъде обмислена необходимостта от отпадане на съвносителството, от страна на министъра на правосъдието, на приподписваните от него законопроекти, както и на приподписването като отрицателна предпоставка за приемането на законопроектите за разглеждане от Министерския съвет.

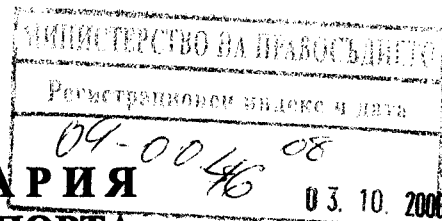
МИНИСТЪР НА РЕГИОНАЛНОТО
РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО:

АСЕН ГАГАУЗОВ





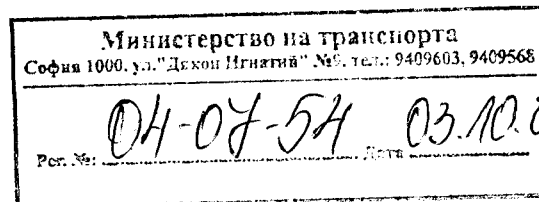
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА



ул. "Дякон Игнатий" № 9, София 1000
тел.: (+359 2) 940 9771
факс: (+359 2) 988 5094

mail@mt.government.bg
www.mt.government.bg

ДО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО



На Ваш № 04-00-46/15.09.2008 г.

Относно: *Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове*

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

На основание чл. 58, ал. 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация Министерството на транспорта съгласува проекта на Решение на Министерския съвет за одобряване на приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове със следните предложения:

1. Относно предварителната оценка на въздействието на стр. 9 подкрепяме вариант I.
2. На посочената в предходната точка страница за минималното съдържание на методологията във връзка с извършването на предварителната оценка на въздействието, считаме, че думата „няколко” следва да отпадне, защото не във всички случаи са възможни различни варианти на регулиране.
3. На стр. 11 относно съгласувателната процедура смятаме, че не следва актовете, разглеждани на заседанията на Министерския съвет да бъдат съгласувани от отделните министри само по целесъобразност. Съвременната правна система се отличава с изключителни обем, взаимосвързаност и сложност и поради това подробното познаване на регламентацията на дадени обществени отношения изисква определена степен на специализация, която в много случаи не е възможна за конкретния вносител, когато с проекта се засягат отношения извън пряката му сфера на компетентност. Често срещана практика е проект на нормативен акт да съдържа текстове и термини, които противоречат на законодателството, особено на многобройните специфики в подзаконовите нормативни актове. При положение, че предлаганата уредба е в противоречие с действащото право, преценката по целесъобразност следва да бъде на второ място. В обобщение, предлагаме при съгласуване министрите да изразяват и становище по законосъобразност.
4. На стр. 12 относно т. 8 имаме две бележки:
 - 4.1. Считаме, че обнародването следва да бъде в „Държавен вестник”, като се има предвид неговият хартиен и електронен вариант. Разгласяването на приетите нормативни актове може да става под различни форми, в т. ч. и в интернет, но това не би могло да

бъде обнародване, поради което следва да се преработи текста с ясно разграничаване между обнародването и оповестяването.

4.2. Предлагаме текстът за създаване на електронен единен регистър на законите да отпадне. И сега съществуват подобни бази данни, вкл. и в интернет, така че разпоредбите относно функционирането на регистъра само биха засилили наблюдаваната свръхрегулация.

5. На стр. 12 относно т. 11 считаме, че предложение I не почива на правна логика. Законът регламентира обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Тези отношения са между широк кръг субекти на правото и са най-разнообразни, поради което не следва на един орган да се вмени изпълнението на закона. Може да се предвиди възлагането на задължението на оценка на резултатите на даден орган, избран например по отраслова компетентност.

Министерството на транспорта счита, че въвеждането на новия режим на изготвяне и оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове ще изисква увеличаване на административния капацитет на правните дирекции на Министерския съвет и на отделните министерства.

С уважение,

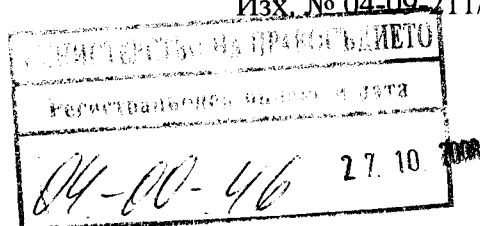
Петър Мутафчиев
Министър на транспорта





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЪР ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ

Изм. № 04-09-211/... 2008г.



ДО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46/108/15.09.2008г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ТАЧЕВА,

На основание чл. 58, ал. 1 и 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация съгласувам представените за разглеждане: проект на Ваш доклад до Министерския съвет, проект на Решение на Министерския съвет за приемане на концепция за проект на нов Закон за нормативните актове и проект на съобщение за средствата за масово осведомяване, със следното предложение:

Според т. 13 от концепцията за проект на нов ЗНА за извършването на правната експертиза на проектите на подзаконовни нормативни актове ще отговарят правните дирекции на министерствата или на Министерския съвет. Предлагаме да бъде приет вариантът, при който правната експертиза се подготвя от правната дирекция на министерството – вносител на проект на подзаконов нормативен акт на Министерски съвет, тъй като вносителят е най-добре запознат с материята в съответния ресор, поради което и правната експертиза, изготвена от него би отразявала в най-пълна степен съответствието на предлагания проект с действащото законодателство, правото на ЕС и международните договори, по които Република България е страна. Би могло правната експертиза да се изготвя съгласувано с правната дирекция на Министерския съвет или тя да изразява становище в хода на съгласувателната процедура.

Обратният вариант – за изготвянето на правната експертиза на подзаконовите нормативни актове на Министерския съвет да бъде отговорна единствено правната дирекция на Министерския съвет би натоварило тази административна структура със задължението да се произнася по проектите на подзаконовни нормативни актове във всички сфери на държавната политика.

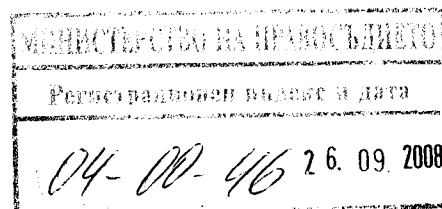
ГЕРГАНА ГРЪНЧАРОВА





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАЦИЯ НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

№ 04-04-120
25.09 2008 г.



ДО

Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46/108 от 15.09.2008 г.

УВАЖАЕМА Г-ЖО ТАЧЕВА,

Дирекция „Правна“ има следните бележки към представения за предварително съгласуване проект на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове.

1. Цялостната документация, свързана с изработването, съгласуването и приемането на нормативните актове, се определя на няколко места в текста като публична. Доколкото тази документация съставлява служебна обществена информация по смисъла на Закона за достъп до обществена информация, предлагаме публичният достъп до нея да е при условията на чл.13 от същия закон.

2. Предлагаме да се подобри систематизацията на концепцията в частта относно структурата и съдържанието на новия Закон за нормативните актове: След т.2 – Видове нормативни актове би следвало да се включат т.5 – Строеж на нормативните актове, и т.6 – Формулиране на разпоредбите на нормативните актове, а т.7 – Удостоверяване и обнародване на нормативните актове, т.8 – Действие на нормативните актове, и т.9 – Прилагане и тълкуване на нормативните актове, би следвало

да намерят своето място в края на предложената структура на законопроекта. Въпросите, третиращи в т.4 – Изготвяне на проектите за нормативни актове, т.11 – Административни структури, които отговарят за изготвянето на проекти на нормативни актове, и т.12 – Правна експертиза на законопроектите на изпълнителната власт, би следвало да се обвържат в последователно изложение, изясняващо в цялост процедурата по разработването и съгласуването на проекта на нормативния акт до неговото внасяне за разглеждане в Министерския съвет.

3. Считаме, че концепцията е непълна в следните няколко направления:

а/ Концепцията посочва като предмет на уредба на новия Закон за нормативните актове планирането, изготвянето, общественото обсъждане и съгласуването на проектите на нормативните актове, както и тяхното удостоверяване и обнародване, но не и самото им приемане/издаване от съответно овластените държавни органи – Народно събрание, Министерски съвет, министри.

б/ Вместо акцентът в концепцията да е поставен върху съдържанието и процедурите по разработването на самия нормативен акт, тя преди всичко включва подробно изложение на съдържанието и процедурите по изготвянето на съпътстващите проекта на нормативния акт документи като предварителната оценка на въздействието и правната експертиза. Що се отнася до строежа и формулирането на разпоредбите на нормативните актове, в концепцията е отбелязано само, че в законопроекта ще бъде изцяло инкорпорирана действащата нормативна уредба – Законът за нормативните актове и указа за неговото прилагане. Предлагаме в концепцията не само да се анализират причините, поради които изискванията на действащата нормативна уредба не се спазват при правно-техническото оформяне на проектите на нормативните актове, но и да се формулират насоки, в които да се подобри тази уредба чрез новия закон.

в/ Независимо че т.4 е озаглавена „Изготвяне на проекти на нормативни актове”, в нея няма формулирани насоки за организационни и процедурни правила по изготвянето на самите проекти на нормативни актове от вносителя, а само такива за изготвянето на съпътстващите проекта на нормативния акт документи - предварителната оценка на въздействието и правната експертиза. Пропуснато е дори да се предвиди отразяването в законопроекта на изготвената от дирекция „Съвет по законодателство” правна експертиза. С оглед на това, че министърът на правосъдието е съвносител на законопроекта, това би следвало да е ангажимент и на дирекция „Съвет по законодателство” в Министерството на правосъдието.

4.Считаме, че няма основания за отклонение от действащата нормативна уредба – Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, досежно функциите на дирекция „Правна” на Министерския съвет в процеса на изготвянето, съгласуването и оформянето на нормативните актове. Предлагаме съответните разпоредби от Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация да се вземат предвид и точно да се отразят навсякъде в концепцията, където се визира дирекция „Правна” на Министерския съвет.

ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ „ПРАВНА”:

(Галина Маринска)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАЦИЯ НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

04-00-46

26.09.2008

№ 04.04-120

26.09 2008 г.

Г-жа Г. Велчева
Ваше, 29.09.08

До

Г-жа МИГЛЕНА ТАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш Изх. № 04-00-46/15.09.2008 г.

Относно: Проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МИНИСТЪР,

Дирекция "Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции" в администрацията на Министерския съвет (дирекция „КВЕСМФИ“) подкрепя предложението за проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове. Считаме, че инициативата е от изключителна важност и напълно в духа на добрите европейски практики. Предложената концепция отразява обективно текущото състояние и проблеми в нормотворческия процес и отговаря на необходимостта от промяна. Слабостите на законовата уредба, както и голямата част от предложенията за промени в правилата за изготвяне на законопроекти бяха установени също и в рамките на проекта „Стратегическо планиране и координация“, финансиран по програма ФАР на ЕС. Бенефициент по този проект беше администрацията на Министерския съвет (дирекция „КВЕСМФИ“). В резултат на проекта бяха изготвени ръководства и наръчници за отделните елементи на законотворческия процес и беше изготвен проект на подзаконов нормативен документ, който предвижда уредба, много подобна на тази, предложена в настоящата концепция.

Във връзка с изпратения за съгласуване проект бихме желали да изразим следните бележки и предложения, които са продиктувани от осемгодишния

опит на дирекцията в процеса на координация по въпросите на Европейския съюз, както и по повод хармонизирането на българското законодателство с правото на ЕС:

1. В т. I. „Необходимост от приемането на нов Закон за нормативните актове (ЗНА)” след думите „Състоянието на нормотворческия процес и качеството на нормативните актове са обект на множество анализи и оценки. В редица от тях се констатира недостатъци на действащата в момента правна рамка за изготвянето и прилагането на нормативни актове в България.” предлагаме да се включи параграф със следното съдържание:

„В този смисъл са и констатациите и предложенията в резултат на завършилия през 2004 година проект „Стратегическо планиране и координация”, финансиран по програма ФАР на ЕС, чийто бенефициент беше дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ” в администрацията на Министерския съвет. Като резултат от този проект, белгийски, френски и български експерти изготвиха три Ръководства: за оценка на въздействието; за стратегическо планиране и разработване на политики и за обществени консултации и един Наръчник за прилагане, мониторинг и оценка на политики и законодателство.”

Това предложение е свързано с осигуряване на устойчивост на европейското финансиране. Считаме, че използването на резултатите от проектите, финансирани по програми на ЕС би било един много добър сигнал към институциите на ЕС. Още повече, че констатациите, направени в рамките на проекта „Стратегическо планиране и координация”, както и предложенията за правила в законотворческия процес са в пълно съответствие с предвидените в настоящата концепция текстове.

2. В т. IV „Проблеми със съответствието на законопроектите с правото на ЕС”, т.1, първо тире предлагаме изразът „липса на законова уредба” да се замени с „уредба само на подзаконово ниво”. Считаме, че тази формулировка по-точно отразява съществуващото положение, тъй като е налице нормативно-установен координационен механизъм по европейските въпроси, който е доказал своята ефективност и адекватност при разработването и съгласуването на позициите на България, които се представят пред институциите на ЕС. Същата бележка се отнася и за проекта на доклад до Министерския съвет.

3. В т. IV, т. 1, второ тире предлагаме в началото да се добави изразът „в някои случаи”. Мотивите за това са свързани със съществуващата в определени случаи необходимост от приемане на мерки по прилагането на даден регламент, независимо от неговото пряко действие и директна приложимост. Като пример може да се посочи определянето на компетентен орган по прилагане на регламента, въвеждането на санкции и други (Вж. т. 3 по-долу). Настоящата бележка се отнася и до проекта на доклад до Министерския съвет.

4. В т. 3 „Планиране”, последно тире (стр. 8) следва да отпадне приемането на Програма за предстоящите за изготвяне и приемане рамкови позиции. Считаме, че такава разпоредба ще бъде на практика неизпълнима, тъй като е невъзможно да се предвиди кога и какви точно законодателни предложения ще бъдат направени от Европейската комисия в рамките на всяка следваща календарна година. Предлагаме текстът да добие следния вид: „- да се приема Годишна програма за участието на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.”

5. Във връзка с т. 4 „Изготвяне на проекти на нормативни актове” (стр. 8) и предвидената в нея задължителна оценка на въздействието, предлагаме да се предвиди специален ред за нормативните актове, в които се транспонират европейски норми, така както се предлага да има такъв специален ред за бюджетните закони (вж. стр. 9 от Концепцията). Мотивите ни за това са свързани с факта, че в случаите, които касаят приемането на директиви, страната ни не може да избира, дали да въведе дадена директива в своето законодателство, след като тя вече веднъж е приета, независимо от това, дали оценката на въздействието е положителна или отрицателна. Освен това такава оценка на въздействието следва да е била направена на един по-ранен етап, когато е представено предложението на Европейската комисия за приемане на дадената директива и е изготвена рамковата позиция по нея. В този смисъл оценката на въздействието в този случай би следвало да има други цели – напр. с какъв акт да бъде въведена директивата в българското законодателство. Също така бихме желали да отбележим, че на това място от проекта на Концепция (т. 4 на стр. 8-9) не става ясно, дали предвидените правила са общи за всички оценки на въздействието, които ще се изготвят по новия ЗНА, или те се отнасят само до проектите на национални нормативни актове, като се изключват предложенията на Европейската комисия за актове на ЕС. В тази връзка предлагаме под заглавието „Предварителна ОВ на проекти на кодекси и закони” на края на абзаца да се добави следното изречение: „Предвижда се специален ред за изготвянето на ОВ на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда право на ЕС.”

6. Горните съображения са свързани и с предвиденото в същата т. 4 обществено обсъждане на проектите на нормативни актове и на оценките на въздействието – предлагаме да се предвиди специален ред за случаите, в които в българското законодателство се въвежда право на ЕС. В допълнение към аргументите по горната точка следва да се посочи от една страна, че, макар и в редки случаи, има директиви с много кратък срок за въвеждане. От друга страна, понякога във връзка със стартирали процедури срещу България за неизпълнение на задълженията, произтичащи от общностното право, следва в кратки срокове да се разработват и приемат нормативни актове, за да се предотврати преминаването на процедурата в съдебна фаза. В този смисъл предвидените два етапа на обществено обсъждане, които следва да се проведат в рамките на минимум два месеца, ще увеличат опасността от

завеждане на дело срещу България пред Съда на Европейските общности. Поради това предлагаме под заглавието „Обществено обсъждане на проектите на нормативни актове и на ОВ” (стр. 10) на края на първия абзац да се добави следното изречение: „Предвижда се специален ред за провеждане на обществено обсъждане на проектите на нормативни актове, с които в българското законодателство се въвежда право на ЕС.”

7. Във връзка с предвидената съгласувателна процедура в т. 4 от проекта (стр. 11), считаме, че проектите на нормативни актове, свързани с правото на ЕС, задължително трябва да се изпращат за предварително становище на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет в рамките на тази процедура, както и до съответната работна група към Съвета по европейските въпроси, в чиито обхват попада въпросното законодателство. Това предложение съответства на съществуващата и доказала своята ефективност практика на съгласуване на проектите на нормативни актове, на натрупания опит във връзка с хармонизиране на цялото ни законодателство с правото на ЕС, както и на създадения административен капацитет и професионална експертиза във всички области на общностното законодателство, които притежават експертите, работещи в областта на европейската интеграция. Понастоящем в чл. 3, ал. 3, чл. 10, ал. 1, т. 7 и в чл. 28, т. 3 от Постановление № 85 на МС от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз, както и в чл. 105, т. 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация са предвидени нормативно ангажиментите на работните групи към СЕВ и на дирекция „КВЕСМФИ” да предоставят задължително становища по всички проекти на актове, включително и актове на министри, които въвеждат правото на ЕС в националното ни законодателство. В тази връзка предлагаме след изречението: „Проектът на нормативен акт, заедно с изискващите се приложения, се изпраща до всички министри за съгласуване по целесъобразност в определен от закона срок” да се добави ново изречение: „Проектите на нормативни актове, които са свързани с въвеждането и прилагането на правото на ЕС, се изпращат за съгласуване на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет, както и до съответната работна група към Съвета по европейските въпроси.”

8. По отношение на оценката на въздействието на рамковите позиции (стр. 11) като редакционна бележка бихме искали да отбележим, че такава оценка следва да се извършва не на самите рамкови позиции, а на проектите на актове на ЕС, по които се изготвят рамкови позиции. Към настоящия момент оценката на въздействието на предлагания акт на ЕС е задължителен реквизит на всяка рамкова позиция съгласно Приложение № 4 на Постановление № 85 на МС от 2007 г. за организация и координация по

въпросите на Европейския съюз. Тъй като практиката показва, че това задължение все още не се спазва напълно от работните групи, подкрепяме закрепването в закон на основните правила относно оценката на въздействието при изготвяне на рамкови позиции. Считаме, че ОВ на рамковите позиции следва ясно да се разграничи от ОВ на нормативните актове. ОВ на рамковите позиции се разграничава на пълна или частична по критерии, които се различават от ОВ на нормативните актове, напр. приоритетност на досието и/или обхват на въздействието. Становището на дирекцията е, че на всички рамкови позиции следва да се прави частична ОВ, а пълна ОВ да се прави на рамковите позиции по приоритетни/ключови досиета съгласно Годишната програма за участие на Република България в процеса за вземане на решения в ЕС. С оглед гореизложеното, считаме, че подробното разписване на видовете оценка на въздействието, обхвата, основното съдържание, процедурата за изготвяне на ОВ, срокове и т.н. следва да се предвиди в подзаконов нормативен акт.

9. Предлагаме специалният ред относно общественото обсъждане на проектите на рамкови позиции да се преформулира, като мотивите за това са следните:

➤ Рамковите позиции се изработват и задължително се съгласуват в рамките на работните групи към Съвета по европейските въпроси. В работните групи участват всички заинтересовани структури на гражданското общество – представители на икономическите и социалните партньори и неправителствени организации (чл. 8, ал. 1 от Постановление № 85 на МС от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз). В този смисъл те преминават през обществено обсъждане на етап подготовка – докато се изработват и съгласуват от работната група.

➤ Рамковите позиции са инструмент за преговори, които са в динамика. Процесът за вземане на решения в ЕС отнема в повечето случаи месеци и години. Поради това рамковите позиции подлежат на актуализиране и/или промяна.

➤ Има случаи, когато рамковите позиции съдържат елементи, които не могат да се разгласяват.

➤ Често се налага и рамкови позиции да бъдат изготвени, съгласувани и приети в много кратки срокове – в рамките на седмици или дори дни. Поради това срокът от един месец за обществено обсъждане би бил на практика неизпълним или България не би имала приета позиция при преговорите с останалите държави-членки.

10. Във връзка с предвиденото публикуване на рамковите позиции на интернет-страницата на Министерския съвет обръщаме внимание, че съгласно действащата в момента нормативна уредба отговорността за разработването на рамковите позиции е на водещите по съответната проблематика ведомства, а самите рамкови позиции се утвърждават от съответния заместник-министър, отговарящ по въпросите на ЕС.

11. Считаме, че в т. 4 от проекта на Концепция следва да се включи текст относно таблиците на съответствието между националните нормативни актове и актовете на ЕС. Понастоящем таблиците на съответствието са дефинирани в Постановление № 85 на МС от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз и се използват при съгласуването и приемането на проекти на актове, които въвеждат изисквания на правото на ЕС у нас. Таблиците на съответствие представляват надежден сравнително-правен и аналитичен документ, чието място е при извършването на предварителната оценка на въздействието, предвидена в проекта на Концепцията. Изискването за таблици на съответствието е подходящо да бъде уредено в новия Закон за нормативните актове като част от основните положения относно извършването на оценка на въздействието (стр. 9 от Концепцията), но не само по отношение на закони или кодекси, респ. – правилници и наредби на Общинските съвети, а по отношение на всички проекти на актове, с които се въвеждат или се осигурява прилагането на актове на ЕС в България. Ето защо предлагаме в т. 4, стр. 9, от проекта на Структура и съдържание на новия ЗНА към Концепцията да се добави следния текст, като част от примерните основни положения (минимално съдържание) на методологията във връзка с извършването на предварителната оценка на въздействието:

„ – изготвяне на таблица на съответствието между националните нормативни актове и актовете на ЕС, чието прилагане в Република България следва да бъде осигурено. Таблицата на съответствието е необходимо да се изготвя по утвърден образец (ПМС № 85 от 2007 г.) и да се актуализира своевременно с текстовете на проекта на новия нормативен акт и с всички промени, настъпили в тези текстове до тяхното окончателно приемане.”

12. Считаме, че Концепцията следва да се включи текст относно създаването на Уникален идентификатор на българските нормативни актове. Такъв Уникален идентификатор е въведен и се използва както на равнище ЕС (Celex номер/ Natural Number), така и, по наша информация, в повечето държави-членки на ЕС и в други развити страни. Уникалният идентификатор на нормативните актове под формата на код/ информационен ключ (включващ напр. година на издаване, идентификационен символ за вида акт и пореден номер) ще бъде от изключителна полза както за предвидения в концепцията единен регистър на законите, така и за всякакви правно-информационни системи или бази данни, имащи отношение към актовете от българското законодателство. Подходящо е в новия Закон за нормативните актове да се създаде алгоритъмът за генерирането на такъв Уникален идентификатор. Ето защо предлагаме в т. 8, стр. 12, от проекта на Структура и съдържание на новия ЗНА към Концепцията, в раздела „Оповестяване на нормативните актове”, да се добави следния текст:

„- Да се създаде Уникален идентификатор на българските нормативни актове (в новия ЗНА да се предвиди алгоритмът за генерирането на такъв Уникален идентификатор).”

13. Предлагаме на стр. 14 от проекта, третия абзац, третото тире да отпадне изразът „и правото на ЕС” и да остане само „съответствие на законопроекта с международни договори”. **Считаме, че експертизата по съответствието на проектите на нормативни актове с правото на ЕС следва да продължи да се извършва, както и досега, от дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и от работните групи към Съвета по европейските въпроси, тъй като притежават необходимия капацитет и експертиза във всички области на правото на ЕС, както и натрупан опит по хармонизирането на българското право с общностното законодателство. Поради това предлагаме, както и досега, проектите на актове (законови и подзаконови), свързани с правото на ЕС, да се съгласуват предварително с дирекция „КВЕСМФИ”, като становището на дирекцията да се прилага към проекта на акт при внасянето му в Министерския съвет и да бъде част от досието. В допълнение, становище относно съответствието на проектите на нормативни актове с правото на ЕС следва да се предоставя и от работните групи към Съвета по европейските въпроси. В тази връзка предлагаме:**

➤ След изречението: „След общественото обсъждане и съгласувателната процедура законопроектите задължително да се изпращат на министъра на правосъдието за правна експертиза” да се добави ново изречение със следното съдържание: „Законопроектите, свързани с въвеждането или прилагането на право на ЕС, задължително се изпращат на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и на съответната работна група към Съвета по европейските въпроси за експертиза относно съответствието на законопроекта с правото на ЕС.”

➤ След изречението „Тя се прилага към законопроекта при внасянето му в Министерския съвет и е част от досието” на края на четвъртия абзац да се добави ново изречение със следното съдържание: „Когато законопроектът е свързан с въвеждане или прилагане на право на ЕС, към досието се прилагат и становищата на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в администрацията на Министерския съвет и на съответната работна група към Съвета по европейските въпроси”.

➤ Последното изречение на седмия абзац да добие следния вид: „Дирекция „Правна” на МС отговаря за извършването на правна експертиза на проектите на подзаконови нормативни актове, а дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции” в

администрацията на Министерския съвет изготвя експертиза относно тяхното съответствие с правото на ЕС, когато това е приложимо.”

14. Във връзка с гореизложеното приложено Ви изпращаме за ползване и информация три Ръководства, съответно: за оценка на въздействието; за стратегическо планиране и разработване на политики; за обществени консултации и един Наръчник за прилагане, мониторинг и оценка на политики и законодателство (на електронен носител). Тези помагала са изготвени от експерти от Белгия, Франция и България в рамките на посочения по-горе проект по програма ФАР и въз основа на проучване на практиките на държавите-членки на ЕС. Считаме, че те могат да бъдат от изключително голяма полза при подготовката на всички експерти, ангажирани в изготвянето на законопроекта.

15. В допълнение на електронен носител Ви изпращаме и проект на подзаконов акт, с който се планираше въвеждане на нормативно изискване за провеждане на планиране, изготвяне на предварителна и последваща оценки, мониторинг и обществени консултации и който също бе разработен в рамките на проекта, финансиран по програма ФАР на ЕС.

16. В допълнение към гореизложените бележки и предложения, считаме, че представители на дирекция „КВЕСМФИ” следва да бъдат включени в дейността на работната група, както във връзка с отразяването на бележките по настоящия проект на Концепция и неговото финализиране, така и при изготвяне на конкретните текстове на проекта на нов Закон за нормативните актове.

Приложение: съгласно текста.

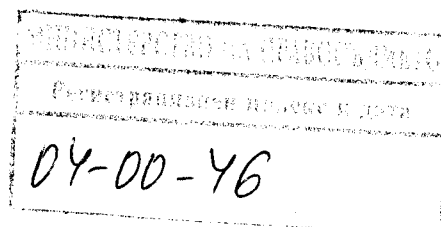

ПЕТЯ ВАСИЛЕВА
ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
“КООРДИНАЦИЯ ПО ВЪПРОСИТЕ НА
ЕС И МФИ”

Изг.: В.К.
26.09.2008 г.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАЦИЯ НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

№ 04-04-120
08.10 2008 г.



08.10.2008

ДО

Г-Н ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ
ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
МИНИСТЕРСТВОТО НА
ПРАВОСЪДИЕТО

На Ваш № 04-00-46/15.09.2008 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЕОРГИЕВ,

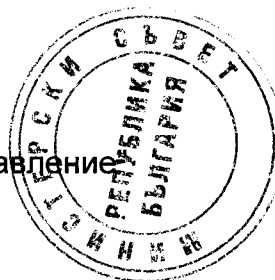
Дирекция "Стратегическо планиране и управление" съгласува без бележки изпратения проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове.

Представители на дирекцията участват в работната група по разработването на Концепцията и предложенията във връзка с въвеждането на оценката на въздействието и задължителните публични консултации са отразени в представения проект.

Снежана Димитрова

директор на дирекция

"Стратегическо планиране и управление"



ИБ/08.10.08



Български център за нестопанско право

ул. Добруджа 6, София 1000

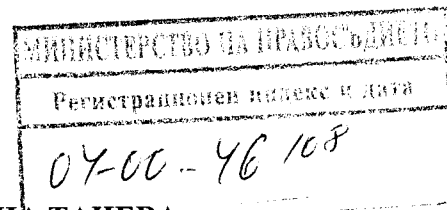
тел./факс: (02) 988 81 66, 981 66 17; ел. поща: info@bcni.org

Изм. № 313 / 25 09. 2008

До

Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО 25. 09. 2008



СТ А Н О В И Щ Е

на Българския център за нестопанско право

относно Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове

Инициативата на Министерство на правосъдието за публично обсъждане на Концепцията с участието на представители на политическите институции, на съдебната власт, на гражданското общество и на академичните среди, заслужава активна подкрепа. Функционирането на форуми за обществено обсъждане на предложения за стратегически документи и законодателни инициативи е важно условие за подобряване качеството на политическите решения и законодателството. Участието на представители на гражданското общество и неправителствените организации (НПО) в обсъждане на законодателни инициативи, укрепва доверието в институциите, подобрява качеството на законодателството, както и допринася за ефективното приложение на законите в практиката.

I. Принципна подкрепа на Концепцията.

Българският център за нестопанско право (БЦНП), след като се запозна с конкретните предложения на работната група, изготвила Концепцията, взе участие в проведената работна среща на 19 септември 2008 г., изразява своята принципна подкрепа на документа и на предлаганите нови законодателни институти като задължителното обществено обсъждане и оценка на въздействието на регулациите.

Според нас особено внимание, в процеса на имплементиране на Концепцията, следва да се отдели на ефективния диалог със структурите на гражданското общество и най-вече на *обществените обсъждания* на законопроекти с *участието на НПО* и различни граждански инициативи. БЦНП споделя основните изводи относно неефективността на съществуващите механизми за обществено обсъждане и подкрепя направените предложения за по-подробна законодателна регулация на консултативния процес.

С оглед подобряване качеството на законодателството, от съществено значение е имплементирането на механизмите за оценка въздействието на

регулациите. Предложените нормативни разрешения заслужават обществена подкрепа.

II. Подкрепа за създаването на работещ механизъм за предварително обществено обсъждане на проектите на нормативни актове.

Констатираните слабости в процеса на предварително обществено обсъждане на проектите на нормативни актове (т. V, с. 4-5 от Концепцията) изискват промяна на законовата уредба. Важна е и предвидената в Концепцията възможност, гражданите да участвуват в обсъждане на актовете предшествващи законопроектите, а именно стратегическите документи (както това се прави от Министерството на правосъдието с настоящата концепция). Според БЦНП, в новия Закон за нормативните актове (ЗНА) следва изрично да се формулират принципните положения на процеса на консултиране с обществеността:

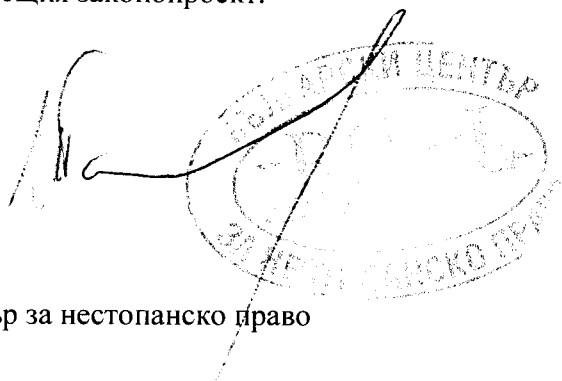
1. Основни принципи на консултацияния процес следва да са напр. **публичност, достъпност, отчетност.**
2. Процесът за консултиране следва да е **отворен и достъпен** за всички – граждани, граждански организации (юридически лица с нестопанска цел), граждански групи и инициативи (с неперсонифициран характер, без качество на юридически лица).
3. **Своевременно осигуряване на достатъчно информация** (вкл. и чрез интернет) за съответния проект на нормативен акт, както и за формите на обществено обсъждане, така че представители на гражданското общество да могат ефективно да се включат в процеса.
4. Освен дискусии и работни групи, задължително за всеки акт да се провежда и **писмена консултация** – публична и достъпна за всички заинтересовани, чрез която да се събират мнения.
5. **Достатъчен срок за подаването на предложения** (напр. минимум 30 дни след публикуването на информацията; за някои нормативни актове с правна сложност или със значим обществен ефект - като кодекси или актове, в материята на конституционните права на гражданите – по-продължителен срок).
6. Задължително всеки проект да се придружава от **кратко резюме, написано по обикновен (не технически) език**, от което да става ясно кои са основните въпроси, по които се иска мнението на гражданите.
7. Експертизата, която се предлага от страна на гражданите и структурите на гражданското общество, да бъде рационално използвана чрез **гарантиране на възможност за включване на представители на гражданското общество в съвместни работни групи с държавните органи, както и в обществените обсъждания.** В този случай, да има механизъм, по който гражданска организация или група, която се чувства засегната от бъдеща регулация, да може да участва в общественото обсъждане.
8. За всеки консултативен процес трябва да се осигури **обратна връзка** т.е. да се обясни защо не се приемат предложенията, као те не се приемат. Обратната връзка може да е и обобщена и да се качва в Интернет – да се

обобщават направените предложения и да се обясни кои от тях се приемат и кои не и защо.

БЦНП изразява готовност да предостави на работната група по законопроекта свои сравнително-правни проучвания на механизмите за консултиране на публичните власти с НПО в процеса на изработване на политики и проекти на нормативни актове. Също така, БЦНП има готовност да се включи със свои правни експерти в обсъжданията на работната група, така че въпросите на предварителното обществено обсъждане на законопроекти да бъдат решени по един principen и общовалиден начин в бъдещия законопроект.

С уважение,

Любен Панов
Директор
Български център за нестопанско право



"АПИС БЪЛГАРИЯ" ООД

Изм. № 119

Дата 25.09.2008г.

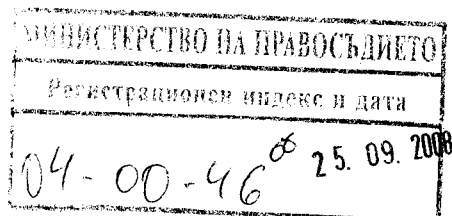
гр. София



"АПИС-БЪЛГАРИЯ" ООД

1000 София, ул. Постоянство 67-Б

тел.: 980 48 27, 988 36 08



ДО
МИНИСТЪРА НА
ПРАВОСЪДИЕТО
Г-ЖА МИГЛЕНА ТАЧЕВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МИНИСТЪР,

Във връзка с проведения разговор по време на организираната на 19 септември т.м. конференция за обсъждане на Концепцията за нов Закон за нормативните актове, бих искал да изразя пред Вас готовността си да помогна за поддържането на единен регистър на законите и за осигуряване на свободен достъп до база данни с техните консолидирани редакции.

В своята професионална кариера съм лично ангажиран с проблемите на консолидацията на българското законодателство, с която дейност започнах да се занимавам още през 1984 г. като основател и пръв директор на държавното предприятие „Норма“.

Ето защо ще се радвам, ако заедно с моите колеги от екипа на Апис бихме могли да допринесем за успешното реализиране на това навременно и полезно начинание на Министерството на правосъдието.

25.09.2008 г.

София

С уважение:

/Васил Христович - управител/



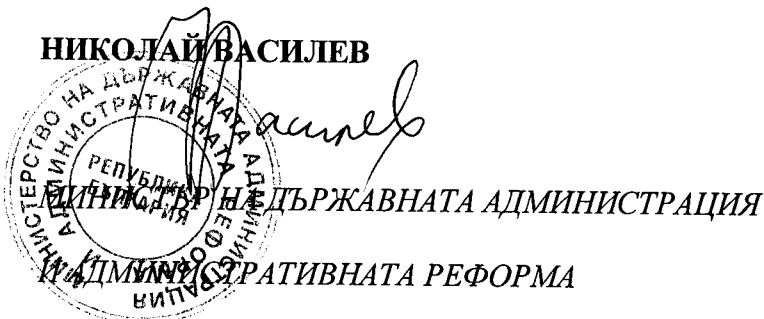
СТАНОВИЩЕ

Относно: Проект на Решение на МС за приемане на Концепция за нов Закон за нормативните актове

Предлагам в Концепцията да се вземат предвид особеностите на нормативните актове, касаещи въвеждането и формирането на такси – държавни и местни. Към момента подобни разпоредби са формулирани в ЗОАРАКСД и Закона за държавните такси. Считам, че за постигане на взаимодопълняемост между нормативните актове, както и на трайно въздействие върху обществените отношения, подлежащи на регламентация, е необходимо да бъдат създадени разпоредби, които да регламентират изрично:

- използване, огласяване и публикуване на методиката за формиране на таксите
- задължително прилагане на детайлна финансова обосновка относно въздействието върху съответния икономически сектор при разглеждане от съответния решаващ орган на проектонормативните актове, касаещи такси

НИКОЛАЙ ВАСИЛЕВ



**МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО
ИНСТИТУТ „ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО” - СОФИЯ**

Стенографски протокол

КОНФЕРЕНЦИЯ

на тема:

**„ОБСЪЖДАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА НОВ
ЗАКОН ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ”**

*София, петък, 19 септември 2008 г.
хотел „Шератон”, зала „Средец”*

(Начало – 10,05 часа)

ИВАНКА ИВАНОВА: Добро утро на всички!

Добре дошли на първото обществено обсъждане на Концепцията за нов закон за нормативните актове, която е организирана съвместно между Институт „Отворено общество” и Министерството на правосъдието” с любезното участие на председателя на Народното събрание господин Георги Пирински.

Аз се казвам Иванка Иванова и съм директор на Правната програма на Институт „Отворено общество” и ще модерирам дискусията.

Сега бих искала да дам думата на господин Георги Пирински за няколко встъпителни думи.

Заповядайте.

ГЕОРГИ ПИРИНСКИ: Благодаря Ви, госпожо председател.

Уважаема госпожо министър, уважаеми дами и господа магистрати, изследователи, съпричастни към законотворческия процес! Искам преди всичко да поздравя организаторите на тази конференция, тъй като е очевидно, че усъвършенстването на законодателния процес трябва да има ясна концепция. Похвална е инициативата на министъра на правосъдието госпожа Тачева да поеме инициативата за разработка именно на концепция за нов Закон за нормативните актове. И, разбира се, от жизнено значение е такава концепция да бъде достатъчно отговорно, сериозно и публично обсъдена на един етап, на който има какво да се покаже. И същевременно, следва да се прецени каква да бъде окончателната форма и съдържание на един такъв основен документ.

Сами разбирате, че Народното събрание и аз като председател на Народното събрание сме кръвно заинтересовани процесът на подготовка, внасяне, обсъждане и приемане на законите да бъде много внимателно анализиран, обективно да бъде преценено какви постижения имаме в този процес, да не сме прекалено критично настроени. И едновременно с това да погледнем достатъчно критично на онези много сериозни проблеми, които цялото ни общество отбелязва в подготовката и приемането на законите и при тяхното приложение.

Позволявам си да споделя с вас, че в обществото ни очевидно се чувства острата необходимост от действащо, работещо законодателство. И съзнавам, че първата крачка е парламентът, законодателният орган да бъде на висотата на своята отговорност, да приема нормативни актове, които са достатъчно ясни, с достатъчно преценен баланс на интересите в отделните норми, за да могат те да бъдат еднозначно и ефективно прилагани, и действително да се

превръщат в норми за поведение в обществото ни, а не просто за писани текстове на едни или други актове.

Бих споменал също, че в Четиридесетото НС от неговото свикване и началото на дейността ни бе създаден Консултативен съвет по законодателството към председателя именно като консултативен орган, който, за разлика от Консултативния съвет в предходния парламент, има по-широк поглед върху работата по законопроектите. В предходния парламент задачата на съвета беше преди всичко при второто четене достатъчно внимателно да преценява и да дава своите препоръки по редакцията на окончателните текстове за второ четене. Аз помолих Консултативния съвет да има поглед и към законопроектите преди първото четене, да споделя свои становища доколко те отговарят по принцип на изискванията на действащото законодателство по отношение на нормативните актове. И също така още в началото на дейността на Съвета, ги помолих да направят преглед и своя оценка на състоянието на законодателството. Радвам се, че и госпожа Тачева прояви интерес към тези разработки на Консултативния съвет.

Надявам се, с такова впечатление съм, че материалите, които предоставихме на Работната група по концепцията от съвета бяха полезни в разработките. И мога само да споделя, че и оттук нататък като председател на Народното събрание съм готов всячески да съдействам за успеха на това начинание – изработване на Концепция за нов Закон за нормативните актове.

Позволете ми да ви пожелаая искрено успешна конференция, сериозна дискусия. Мога да ви уверя, че с интерес ще проследя началото на представянето на концепцията. И, разбира се, ще продължа контакта си с министъра на правосъдието с цел да имаме един наистина качествено нов основен акт, регламентиращ законодателството у нас.

Благодаря ви за поканата.

Успешна работа!

ИВАНКА ИВАНОВА: Благодаря Ви, господин Пирински.

Изявената политическа воля от страна на Народното събрание да работи в тясно партньорство с изпълнителната власт в подготовката на Концепцията за нов Закон за нормативните актове е несъмнено важен прецедент. Обикновено България бива критикувана за липсата на съгласие между различните власти и институции. Мисля, че днешната среща е един добър пример за това как законодателната и изпълнителната власт биха могли съвместно да съдействат за подобряването на един толкова важен процес, какъвто е нормотворческият.

Сега ще си позволя да дам думата на господин Георги Стойчев, който е изпълнителен директор на Институт „Отворено общество“, който съвсем накратко ще обясни интереса на Института в тази сфера и ще приветства участниците.

ГЕОРГИ СТОЙЧЕВ: Благодаря.

Господин председател на Народното събрание, госпожо министър, дами и господа!

Институт „Отворено общество“ София изпълнява скромната роля на съорганизатор на днешната дискусия. От тази позиция бих искал да благодаря на Министерството на правосъдието, както и на всички участници за това, че приеха нашата съвместна покана. Специално искам да благодаря на господин Георги Пирински за това, че е сред нас, което разбира се е демонстрация за интереса на Народното събрание към процеса по изготвянето на новия Закон за нормативните актове.

Моите колеги по-късно в рамките на дискусията ще имат възможност да представят позицията на Институт „Отворено общество“ по представената концепция за новия закон, така че аз няма да коментирам по същество. Единственото обстоятелство, на

което бих искал да обърна вашето внимание, е, че вносителите на бъдещия Законопроект за нормативните актове, ще бъдат изправени пред предизвикателството да демонстрират, че са в състояние да практикуват това, което проповядват. От тази гледна точка и нашето очакване е, че всички тези стандартни изисквания към нормотворческия процес, за които се застъпва представената концепция ще бъдат приложени в максимална степен по отношение на подготовката, консултирането и в крайна сметка приемането на новия закон.

От тази гледна точка най-малкото, което очакваме преди новият закон да види бял свят, е светът да види предварителна оценка за неговото въздействие. И ние вярваме, че такава ще се появи в процеса на подготовката на законопроекта.

В този смисъл днешната дискусия далеч не може да има претенцията за изчерпателност. Тя е само началото на един по-дълъг и по-широк консултативен процес. Целта е по-скоро да се даде публичната рамка на вече започналия процес на подготовка на нов Закон за нормативните актове и да се даде възможност и стимул на максимален брой заинтересовани страни да изложат своите позиции и своите гледни точки към тази концепция и впоследствие към законопроекта.

И тъй като участниците в дискусията са много, а времето малко, не бих искал да губя повече време и приключвам, за да дам възможност за дискусия.

Благодаря още веднъж за това, че сте тук и ви пожелавам успешна работа!

Благодаря за вниманието.

ИВАНКА ИВАНОВА: Благодаря Ви много, господин Стойчев.

Ако искате да направим няколкоминутна пауза, защото министър Тачева има подготвена мултимедийна презентация. Мисля, че за разбирането на концепцията ще бъде много по-добре, ако

имаме възможност да гледаме основните елементи от нея, а не само да слушаме представянето ѝ.

Много моля за извинение за това техническо прекъсване, надявам се да не отнеме повече от две-три минути.

МИНИСТЪР МИГЛЕНА ТАЧЕВА: Докато подготвят презентацията, искам да ви кажа, че такива неща се случват не само в България. Вчера на конференцията във Франция около десетина минути не можах да пуснат филма, който беше подготвен от Министерството на правосъдието. Обсъждахме Хагската конвенция 2000, която е за защита на уязвимите възрастни лица. Текстове, които ние също трябва да възприемем в нашето законодателство.

Така че техническите проблеми съпътстват винаги провеждането на такива форуми. Но това не е най-важното. Важното е, че всеки един от вас има в папките си краткия вариант на концепцията в папките си. Идеята не беше да изчета това, което всеки може да направи сам. Идеята е накратко да се представи концепцията, за да можем след това да проведем дискусия по основните варианти, по основните предложения.

Тук трябва да кажа, че участието на „Отворено общество” не се свежда само до съорганизатор в тази зала. По-скоро от няколко месеца експерти от Института, заедно с други колеги, участват в една работна група, заедно с Консултативния съвет по законодателство към Народното събрание, за който говори председателят Пирински. Има съответни разработки и на проф. Средкова, които нашата Работна група възприе и върху които работи.

Ако сега сме готови, бихме могли да започнем да говорим за концепцията за нормотворческа дейност, защото концепция се прави за един нов закон, за един законодателен акт, и това е моето разбиране. Но, когато говорим за нов закон, първо трябва да обосновем необходимостта от приемане на един такъв нов закон.

Когато правихме съответствието между сега действащия Закон за нормативните актове, който безспорно е разписан през 1973 г., но по Конституцията от 1971 г., и който имаше за цел да усъвършенства подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове, факт е, че този законопроект в тази рамка претърпява няколко изменения, но същевременно състоянието на нормотворческия процес по никакъв начин не подобрява своето качество. В редица от актовете се констатира недостатъци и на действащата в момента правна рамка за изготвяне и прилагане на нормативните актове в Република България.

Аз няма да спирам, ако презентацията ме настигне, ще бъде добре.

Кои са основните проблеми, свързани с изготвянето и приемането на нормативните актове?

Опитахме се да очертаем кръга и от административни, и от правнотехнически, и всякакви други недостатъци, които са свързани.

На първо място като проблем е изведено общото незадоволително качество на законите, което се базира на това, че законите се приемат набързо. Това, от друга страна, обяснява необходимостта от съответни промени непрекъснато. Сами знаете, ако правим сравнение с някакъв наскоро приет закон, примерно Наказателно-процесуалния кодекс, който влезе в сила 2006 г., досега има няколко пъти, в които се е променял. Знаете, че от една година обсъждаме ново изменение на НПК. Тук обаче можем да се похвалим, че тази промяна, която в момента се готви, е на базата на едно наблюдение от Работна група при министъра на правосъдието на прилагането на нормите на Наказателно-процесуалния кодекс. Вътре са включени както адвокати, така действащи съдии и прокурори, и други експерти в наказателно-правната област, за да може законът да се променя само там, където сме видели, че има

несъвършенство, което пречи при прилагане на конкретната правна норма.

На второ място, голяма част от внасяните през последните години законопроекти по същество не са мотивирани. И ние самите сме били вносители, и министърът на правосъдието е вносител на голяма част от нормативните актове. И когато се готвят мотивите от нашите експерти, обикновено те преписват онези правни норми, които се съдържат в предложенията. Това не е мотивировка на един нов законопроект, или на изменение на закон.

Липса на концептуален подход към уредбата на материята за определен кръг обществени отношения. Често в законопроектите има неясноти, несъгласувано с разпоредби на други закони в българската правна система, декларативност, липса на нормативно съдържание, описателност, вместо правила за поведение, излишни разпоредби, а в същото време има законодателни празноти. За да се приеме по-бързо законът, в него се включват общи и сравнително консенсусни разпоредби, а след това винаги се препраща по подготовка на един подзаконов нормативен акт и там нещата се разписват понякога по начин, който противоречи дори на самия закон.

На второ място, слабости във фазата преди разработване на законопроектите. Липсва дългосрочно планиране на публичните политики. В същото време се изработват и се приемат множество стратегии, които налагат срокове и задължения за промени в нормативни актове, без да се мотивира точно и защо, и какъв проблем решава новата регулация. При подготовката на законопроектите не се извършва предварително проучване. Това често води до създаване на нормативна уредба, несъответстваща на действителните нужди. Можем да дадем един пример – промените в НК, свързани с изборното законодателство.

Промяната в нормативната уредба не се предхожда от анализ на действието на законите и оценка на тяхната ефективност и това поражда случайни, ненужни, понякога хаотични и противоречиви изменения.

Липсата на законова уредба за извършване на предварителна оценка на въздействието на нормативните актове. Изготвя се само финансова обосновка за бюджетните средства, необходими за прилагането на съответния нормативен акт.

На трето място – несъобразяване с по-висшите по сила нормативни актове. В някои случаи се констатира противоконституционност на внесени законопроекти. Има случаи на несъобразяване на проектите за нормативни актове с действащи международни актове, по които Република България е страна. Нарушава се и йерархията на нормативните актове – правилниците и инструкциите, приети и издадени за приложение на закона, понякога разширяват предмета на регулиране.

Четвъртият проблем, който е очертан, е проблем, свързан със законопроектите с правото на Европейския съюз. Липса на законова уредба за организацията и координацията по въпросите на Европейския съюз при изготвяне на актовете на Европейския съюз. Факт е, че има едно Постановление № 85, което регулира по какъв начин да стават нещата. Факт е, че имаме създаден Съвет по европейски въпроси. Но на законово ниво няма изведени онези норми на относимост към правото на Европейския съюз.

Неоснователно се инкорпорират във вътрешните актове регламентите на Европейския съюз, които имат непосредствено действие. Когато коментирахме това, включително и в новия Гражданскопроцесуален кодекс това е така, колегите казаха: много малко от съдиите знаят, че има едн-каква си директива, дайте първо да я сложим да е написана в ГПК, пък после, като я научат, ще я махнем.

Така или иначе ние трябва да започнем отнякъде да поставим основата на целия законодателен процес. На първо място – планирането, след това подготовката, след това приемането в Народното събрание, а защо не и не само в Конституцията, но и в този закон да бъде уредено и вето на президента, което се налага, и всички онези последици от това вето.

На пето място – проблеми при предварителното обществено обсъждане. Всъщност почти по никой от законопроектите, или да кажем, че са единици законопроектите, по които се прави предварително обсъждане. Затова сега предложението е да има задължително предварителна оценка на въздействието на дадени изменения или на даден нов законопроект.

Не са предвидени и достатъчно гаранции за отчитане на изразените становища при подготовката на проектите на нормативен акт в процеса на публичните консултации. Факт е, че и сега в действащия Закон за нормативните актове пише, че трябва да бъде публично съгласуван, без да е казано как, защото под думата „публично“ може да се направят няколко тълкувания, че трябва да се съгласуват текстовете и с представители на неправителствения сектор. Но също така е факт, че в голяма част от законопроектите това не се прави.

Друг проблем е при приемането на законите в Народното събрание. При приемането на законите се констатира сериозен проблем, свързан с чл. 71 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, който позволява на второ гласуване законопроектът да се гласува глава по глава, раздел по раздел или текст по текст на съответната законова уредба, но тази норма е често нарушавана. Не са малко случаите, при които дори един проект на закон да е преминал през всички предвидени в момента процедури по Закона за нормативните актове, веднъж внесен в Народното събрание бива коренно променен. По този начин

се обезсмислят пък извършените съгласувания и оценка на въздействията, ако въобще такава е имало. Нека да направя това отграничение, че не става дума само за Четиридесетото Народно събрание, това е просто практика на нашия парламент.

На седмо място, липсата на обратна връзка между законодателен процес и дейността по правоприлагането. Член 17 от Закона за нормативните актове предвижда проверка на резултатите от изпълнението на нормативните актове, така наречената последваща оценка на въздействието. Не е определен ясно субектът на това задължение, сроковете, методологията, обхватът на нормативните актове, на които се извършва мониторинг. Практиката показва, че органите, които са натоварени с изпълнението на нормативните актове, рядко извършват последваща оценка. Знаете, че във всеки закон накрая пише: изпълнението на този закон се възлага на съответния министър.

Смея да кажа, че в Министерството на правосъдието има създадени четири групи за наблюдение на конкретно законодателство и това не е защото ние го измислихме, а това е, защото по някаква степен беше въведено и като европейска практика. Какво наблюдаваме в момента? Наказателно-процесуалния кодекс, Гражданскопроцесуалния кодекс, Административния процесуален кодекс и Закона за съдебната власт. Все от новото ни законодателство, което е важно, за да видим дали новите институти, които се възприеха във всички тези закони работят, и работят достатъчно успешно в нашата среда.

На осмо място – проблемите при прилагането. Констатира се създаването на твърде много органи за прилагането на законите. Понякога тези органи са с неустановени, неразграничени или дублиращи се правомощия. Мога да дам доста примери от нашето законодателство, в което имаме създадени много административни структури, които дори понякога си пречат, за да се работи. И други

структури, които липсват само затова, защото ние трябва да намаляваме и създадената администрация.

На девето място – слабости от правотехнически характер. Правотехническата работа по подготовката на законопроектите е на много ниско ниво. От съществени недостатъци страда самата структура на законите. Неправилен подход е изменението на множество закони с Преходни и заключителни разпоредби на един закон, при това често твърде далеч от предмета на правното регулиране на основния закон.

Посочените по-горе проблеми на нормотворческия процес водят до извода, че необходимите промени са многобройни и важни и не биха могли да бъдат осъществени само с изменение и допълнение на действащия Закон за нормативните актове. За да се осъществи подобна реформа е необходимо едновременно приемането на нов Закон за нормативните актове. Това е предложението на концепцията. Промени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Комплексна програма от административни мерки, които да осигурят достатъчна степен на подготовка на администрацията по прилагането на новия Закон за нормативните актове. Няма да кажа някаква тайна, че ние нямаме необходимото количество качествени експерти, които да са обучени по писане на законопроекти не само в Министерството на правосъдието, а и във всички онези институции, които се занимават с нормотворческия процес.

И когато говорим за концепция за нов Закон за нормативните актове, съвсем нормално е да започнем със съдържанието на един Закон за нормативните актове. Няма да изчитам това, което е изписано, защото след това ще се спрем на всеки един от разделите.

Разбира се, ще започна с предмета на регулиране на този проект. Това трябва да са обществените отношения, свързани с планирането, извършването на предварителна последваща оценка на

въздействието на този законопроект, след това минаваме през изготвяне, приемане, издаване и обнародване на нормативния акт, и след това тълкуване на нормативните актове.

Може би трябва изрично да изведем последващата оценка, последващия мониторинг, а не във втората точка на предварителната оценка. Да се разграничи предварителната от последващата оценка за прилагането на нормативния акт.

По втората глава от съдържанието на законопроекта, разбира се, общите законопроекти, цел, предмет на регулиране, дефиниция на нормативния акт, принципите на правното регулиране, органи, които приемат и издават нормативните актове и взаимодействие между изпълнителната и законодателната власт.

Видове нормативни актове. В закона трябва изчерпателно да са изброени видовете нормативни актове, които могат да се издават. Трябва да кажа, че и в сега действащия Закон на нормативните актове го има. И разбира се дефиниция на всеки един от отделните видове нормативни актове.

Стигаме до планирането на нормативните актове, така наречените законодателни програми. Всъщност законодателни програми се приемат на шестмесечие. Оперативна и законодателна програма и в Министерския съвет, и в Народното събрание. Предложението ни е заедно с годишната програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз, да се приема и програма за предстоящите за изготвяне и приемане рамкови позиции. Сега действително има един механизъм, по който се обсъждат първо на Съвета за европейски въпроси, след това в Министерски съвет се обсъжда становището на Република България по конкретни директиви, решения на Европейския съюз в отделните съвети. Аз мога да говоря много за Съвета по правосъдие и вътрешни работи. Но някак си липсва завършекът на всичко това – информацията, която трябва да се

получава в Народното събрание. Вярно е, че ние имаме създаден механизъм, въпреки че той не е законово регламентиран, с Правната комисия. И периодично ние уведомяваме господин Янаки Стоилов и всички членове на Правната комисия по основни въпроси, които дебатирате в Съвет „Правосъдие и вътрешни работи, които ще изискват след това възприемане на определени принципи и съответно промяна в нашите закони.

Да се въведе задължение и за останалите органи, които имат право да приемат или издават нормативни актове да подготвят програма за своята нормотворческа дейност, съдържанието на програмите, наименованието на нормативния акт, основните положения и отговорното звено от съответния орган, които ще подготвят съответния проект.

Важно е също и публичното оповестяване на програмите в достатъчен срок преди внасянето на проекта за обсъждане и приемане. Препоръчително е тези програми да се актуализират на всеки шест месеца.

В по-разширения вариант на концепцията много подробно е разписан целият този процес, защото и сега знаете, че голяма част от законопроектите вярно, че минават на определена съгласувателна процедура в Министерския съвет, срокът е 14 дни, вярно е също, че този срок почти никога не се спазва, и вярно е също, че имаме внесени законопроекти буквално от предишния ден.

Едновременно с това, ако има една отметка и в Лисабонската стратегия, който казва, че трябва да се увеличи възможността за публично обсъждане на всеки един законопроект от 14 на 30 дни. Ние тук сме направили нещо малко повече, направили сме едно предварително обсъждане за 30 дни и след това още едно обсъждане преди внасянето в 30-дневен срок, в момента, в който тече съгласувателната процедура. Текстовете ще бъдат сложени на страниците на съответните министерства, които са вносителите,

защото няма как ние да преценим кой би искал да се изкаже по един конкретен законопроект. Затова заинтересованите лица имат възможност в рамките на 60 дни да направят съответните предложения.

В този законопроект трябва да е изписана и процедурата за изготвяне на програмите, като включването в програмата се осъществява въз основа на мотивирано предложение, изготвено след предварителната частична оценка на въздействие на конкретния законопроект като цяло или конкретните изменения и допълнения. Мотивираното предложение за планиране на нормативен акт следва да съдържа: анализ на действащата уредба, необходимост от приемане на нов нормативен акт, цел и предмет на планирания нормативен акт, анализ на последиците, ако не бъде изработен и приет съответния планиран акт. И да се предвиди задължение предложенията да бъдат публични и достъпни.

На четвърто място, изготвяне на проекти на нормативните актове. Включват се съответните разпоредби от действащия Закон за нормативни актове и Указа за приложението на Закона за нормативните актове, като се създават и нови разпоредби относно предварителната оценка на въздействието, общественото обсъждане на проектите на нормативните актове, съгласувателната процедура, взаимодействието между изпълнителната и законодателната власт и изготвянето на рамковите позиции по проекти на актове на Европейския съюз.

Предварителната оценка на кодекси и закони се предхожда от извършването на оценката на въздействието като част от обосноваването на неговата необходимост. Чрез оценката за въздействие се преценява социалното, икономическото и финансовото влияние на проекта, както и възможните последици и странични ефекти от неговото прилагане.

Дадена е дефиницията на оценката на въздействието. В закона ще има видовете предварителна оценка, предварителна частична и предварителна пълна оценка. Предварителната частична оценка се извършва върху предложението за планиране на нормативна промяна реди въвеждане на законопроекта в законодателната програма на съответния орган. Чрез предварителната оценка вносителят дава приблизителна оценка на социално-икономическо и финансово влияние. А предварителната пълна оценка се извършва по отношение на вече изработен проект на нормативен акт. Тя съдържа обобщени резултати от проведените консултации със заинтересованите институции.

В закона трябва да има уредба и на основните положения на оценката на въздействието в Закона за нормативните актове. Примерни основни положения – трябва да съдържа минималното съдържание на методологията във връзка с извършването на предварителната оценка. Трябва да разработим някакви критерии, защото всеки един от вносителите може да каже: ето това е предварителната оценка, а всъщност тя да не ни дава онази информация, която ние сме заложили и която очакваме, за да можем да преценим дали има необходимост от нов закон, дали има необходимост от точно тези промени, които се предлагат.

Съотношението на ползите и разходите. Разписано е минималното съдържание.

В законопроекта трябва да има и раздел, който да е свързан с контрол върху качеството на предварителната оценка на въздействие на законопроектите на изпълнителната власт.

Предлага се да има структура към Министерския съвет. Ние много дебатирахме в Работната група, защото обсъждахме къде да бъде тази структура, когато става дума за актове на изпълнителната власт – дали да бъде при министъра на правосъдието, който традиционно от създаването на Министерството на правосъдието,

вече 130 години ще направи догодина, има Съвет по законодателство, който през всички години е бил изпълван с различно съдържание. Имало е в исторически план време, в което не се е внасял законопроект, без министъра на правосъдието да каже, че това е необходимият и качествено разписаният закон – това, което е част и от предложенията на тази концепция. Не защото министърът на правосъдието трябва да бъде ОТК на всички законопроекти. Едновременно с това с ясното съзнание, че законопроектите, които се внасят, в крайна сметка вносител е Министерски съвет. Затова ние, като че ли се обединихме към това становище, и сега има такава структура към Министерския съвет – и Правната дирекция и Дирекцията за стратегическо планиране, която да проверява дали има извършена предварителна оценка на въздействието и дали тя съответства на нормативно определените изисквания.

След това отиваме към общественото обсъждане на проектите на нормативните актове и на оценката на въздействието, като в закона се предлага да се регламентира редът и сроковете за общественото обсъждане на проектите на нормативните актове и на предварителната оценка, което да става на два етапа.

На първия етап, предложение за планиране на нов нормативен акт или промени в действащия нормативен акт. Предложението за планиране се оповестява публично чрез съответната законодателна програма и вносителят определя минимум 30 дни за получаване на коментари по предложението. Може да организира и изслушвания и кръгли маси.

На етап подготвен проект на нормативен акт, текстът на проекта, заедно с документите от съпътстващото досие, също се оповестяват публично и вносителят дава срок от 30 дни за внасяне на предложение. След това срокът за обществено обсъждане е отново 30 дена.

Публичност на изразените становища. Тук сме казали за публикуване на уеб страницата на съответния орган, който изготвя нормативния акт, на общия сайт за обществени консултации на Министерския съвет, на проекта на нормативен акт и на извършената оценка на въздействието.

Разглеждат се само становищата, които не са анонимни. Това изрично ще бъде разписано в законопроекта. В рамките на общественото обсъждане вносителят на проекта трябва да съобщава публично колко, какви и от кого са получените становища по проекта за нормативен акт, както и кои становища взема предвид и кои не и да даде мотивировка защо определени становища не се възприемат. Резултатите от проведените семинари и конференции за обсъждане на предлаганата правна уредба, също се публикуват като част от досието на проекта.

Съгласувателната процедура обхваща законопроектите и проектите на подзаконовите нормативни актове, които подлежат на разглеждане и приемане от Министерския съвет. Съгласуването се извършва с всички министри по целесъобразност в определения от закона срок. Тук ще си позволя да махна думата „целесъобразност”. Знаете, че по сега действащия Закон за нормативните актове и по Правилника на Министерския съвет, съгласувателната процедура се свежда до това вносителят на законопроекта да изпрати на всеки един министър текста и в 14-дневен срок той трябва да отговори. Имало е време в законотворческия ни процес, в който се изпраща на компетентните министри няма да кажа „по целесъобразност”, а ще кажем „на министрите по компетентност”. И мисля, че всеки един министър може да отграничи компетентността на колегата си по даден нормативен акт.

Когато става дума за промяна на Наказателнопроцесуалния кодекс, очевидно е, че становището на министъра на здравеопазването или на министъра на земеделието и храните не са

чак толкова от съществено значение, отколкото становището на министъра на вътрешните работи, или дори на съдебната власт, и на адвокатурата, разбира се. Затова нашето предложение тук е съгласуването да се извършва с министрите по компетентност. Законопроектите се изпращат за становище на Правната дирекция на Министерския съвет и на Консултативния съвет по законодателството при Народното събрание. Още на това четене за съгласуване преди да е приет законопроектът в Министерския съвет.

Защото, въпреки че Четиридесетото Народно събрание подобри в някаква степен работата на Консултативния съвет по законодателство, факт е, че той се произнася тогава, когато законопроектът вече е внесен в Народното събрание. Ако следваме стриктно и сега действащия Закон за нормативните актове, не би трябвало между първо и второ четене да се правят съществени промени в закона като дух, като принципи – нещо, което всъщност може би е ежедневие.

На министъра на правосъдието ще се изпращат за съгласуване само проектите на подзаконовите нормативни актове, а по законопроектите той ще представя и експертиза. Сега искам тук да направя това отграничение, защото на първо четене, като го четеш, се оказва, че министърът на правосъдието трябва да бъде разглеждан като компетентен министър в определените законопроекти. Ако Министерството на вътрешните работи внася промени на НПК и на НК, съвсем естествено е, че министърът на правосъдието ще бъде компетентният министър. И тогава той ще трябва да готви две неща. Едното е съгласувателното становище. И другото, което ще готви за всеки един законопроект, а именно правната експертиза на този законопроект.

Правната уредба на условията и реда за изготвяне на рамковите позиции по проектите на актовете на Европейския съюз. Искане ми се в този законопроект да бъдат регламентирани основните положения

по изготвянето и приемането на рамковите позиции в Закона за нормативните актове, като детайлната уредба сега се съдържа в постановление № 85.

Въвеждане на задължителна предварителна оценка на въздействие и на рамковите позиции. Ако утре ние ратифицираме Хагската конвенция, за която стана дума в началото на дискусиата ни, ние трябва да имаме яснота като подпишем тази конвенция, ще има ли нашата държава готовност да осъществява всички онези задължителни разписани разпоредби по осигуряване на закрила на уязвимите възрастни лица. Имам предвид на всички онези англичани, които накупили имотите си и вече от години живеят в България.

Изготвянето на оценката на въздействие от водещото министерство и представяне в Работна група по координационния механизъм за изработване на позицията. Заедно с позицията и оценката на въздействието се представят в Съвета по европейските въпроси. След това се преминава през обществено обсъждане и след това се дава публичност и на рамковите позиции. На основно място извеждаме и въпросът със строежа на нормативните актове. Тук ще се инкорпорира уредбата на Указ 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, защото според нас тази уредба е добра. Целият указ ще се инкорпорира в Закона за нормативните актове.

Това, което ще бъде разписано, като че ли за първи път, е досието на проект за нормативен акт. Трябва да кажа, че и сега всеки един закон е съпътстван с определена документация, която се внася в Министерския съвет, и която го съпътства до приемането от Народното събрание. Дават се определените задължения проектът да се внася за приемане в Министерския съвет в комплект с всички документи, защото и сега нерядко сме свидетели на заседание на Министерския съвет на различно съдържание в папките на различните министри. Вносителът отговаря за поддържането и

комплектоването на досието. Във всеки един момент досието трябва да е пълно и когато разглеждаш това досие трябва да ти е ясно кои организации са изразили становище, какво е било тяхното становище. И сега се прави онази съгласувателна таблица, в която се казва: това е становището, това се възприема, това не се възприема, има мотиви за това.

Досието е публично – нещо, което като че ли към този момент липсва, и трябва да съдържа предложение за планиране или приемане, или одобряване на нов нормативен акт, или за промени в действащ нормативен акт. Проект за нормативен акт, заедно с всички изискващи се документи по Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, извършените оценки за въздействие – частичната, пълната предварителна оценка, и правната експертиза на законопроекта.

Удостоверяване и обнародване на нормативните актове. Запазва се действащата уредба на Закона за нормативните актове, като за нормативните актове на общинските съвети се предвижда обнародването на уеб сайта на общината, но става разгласяване и в печата или по друг начин на територията на общината.

Оповестяване на нормативните актове. Да се регламентира задължение на органа, издал или приел нормативния акт за обнародване в Интернет. Тук също го коментирахме, защото в крайна сметка целият законодателен процес стига в Народното събрание. И ако трябва да натоварим Народното събрание с цялата тази дейност, и сега е факт, че определени закони, като проекти се слагат на страницата в Народното събрание, също така е факт, че няма никаква съобразна подредба на това в този момент, ако искаш да видиш какви текстове се обсъждат в Народното събрание, да бъде лесно достъпна тази информация.

Да се създаде електронен единен регистър на законите. Това, което ние коментирахме в Работната група, и което беше направено

като сравнително европейско изследване от Института „Отворено общество“, е, че в другите държави има институция, която е отговорна. Вярно, че в „Държавен вестник“ публикуваме съответните изменения и предложения на даден закон. И след това консолидираният вариант на проекта го търсим в правно-информационните системи. И всъщност няма държавна институция, която да казва: да, това е консолидираният вариант на законопроекта. Няма пречка след това той да бъде разпространяван чрез правно-информационните системи „Апис“, „Сиела“ или всички други правно-информационни системи. Но в определен момент този проблем, който възникна и в работата ни, и в контактите ни с европейските експерти – наблюдава се в различните правно-информационни системи може и по една малка разлика, свързана със запетая, с тире или с нещо друго. Знам, че се готвят прецизно нещата, но държавата трябва да осигурява или да казва, че това е консолидираният вариант на един текст.

Обсъждахме кой да бъде този орган. Обсъждахме дали да бъде при министъра на правосъдието, дали в Народното събрание, дали в Министерския съвет. И в крайна сметка това вероятно ще прозвучи и в дискусиите и ще го заложим в окончателния вариант на концепцията, а след това и на проекта на нов Закон за нормативни актове.

Систематизира се уредбата относно действието на нормативните актове по време и по място, по прилагането и по тълкуването на нормативните актове се запазва уредбата на действащия закон.

Проучване на резултатите от прилагането на нормативните актове, така наречената последваща оценка на въздействието или наблюдение на кодексите и законите. Във всеки закон да има предвиден орган, който отговаря за неговото изпълнение, да се регламентира съдържанието, реда, компетентният орган за

извършване на последваща оценка на резултатите, да се дефинира последващата оценка, да се определи нейният обхват, съдържанието, субекта, който извършва оценката, срока, оповестяването.

Пред какви проблеми се изправихме ние в работните групи по наблюдение на тези закони? Госпожа Караиванова, докато беше заместник-министър, беше отговорна за наблюдението на приложението на Наказателнопроцесуалния кодекс. Първо ни трябваше много време, за да разпишем критерии, въз основа на които да правим това наблюдение. След това сега ни трябва време да направим на електронен вариант това, защото сами разбирате, че едни критерии в ГПК станаха около 70 страници, по Закона за съдебната власт предстои да ги обсъждаме. Трудно можем да искаме от магистратурата, а и от адвокатурата, да правят една отделна статистика, за да можем ние да разберем дали един нов институт, който въведохме – съкратеното следствие, който напоследък пак започва да се коментира да го има или да го няма, трудно можем да караме колегите да попълват някакви графички и някакви чертички. Затова трябва да има яснота какво наблюдаваме по един нов законопроект или дори по конкретни изменения и те трябва да бъдат разписани в закона. За да не може отговорният министър да прецени, че той ще гледа това, а ние да не можем да направим реална оценка на прилагането на един нов законопроект.

Същото важи и за Административния процесуалния кодекс. Там също има работна група, която го наблюдава, участват много от колегите и съдиите, но там по същия начин критериите са разписани на 60-70 страници. И докладите, които стоят и на сайта на Министерството на правосъдието, са на стотици страници, които да ни казват каква е оценката на този акт. И всъщност накрая, като прочетеш целия доклад, като че ли не получаваш много голяма представа за това дали когато въведохме Административния процесуален кодекс, дали когато въведохме административното

правораздаване, тоест когато възстановихме в България административното правораздаване, то стана по-достъпно за гражданите. Ето такива няколко основни неща трябва да бъдат изрично заложени като критерии в съответния закон.

Проучване на резултатите от прилагането на нормативните актове. Последващата оценка. Трябва изрично да е изписан субектът на задължението за извършване на оценката, резултатите от предложението. За нормативните актове, приемани от общинските съвети, обект на задължението е кметът на общината. А по отношение на нормативните актове на други органи, които са оправомощени да издават или приемат нормативни актове. Самият орган, който е издал или приел акта, следи за неговото изпълнение и извършва последващата оценка на въздействието.

Последващата оценка на въздействието е публична. Тя се публикува и се обсъжда и служи като основания за промени в нормативните актове.

Последващата оценка трябва да включва следните няколко елемента: извод дали актът е постигнал своите цели; анализ на неочакваните или страничните ефекти от приложението на акта; анализ на срещнатите трудности, които са забавили или пречат приложението му; констатация за ползите и разходите от неговото прилагане; предложение за отмяна, продължаване на действието или за изменение и допълнение на нормативния акт. Трябва да са разписани правомощията и на административните структури, които отговарят за изготвянето на проектите на нормативните актове на изпълнителната власт. И това ние се обединихме в работните групи, че трябва да бъдат правните дирекции в министерствата и в Министерския съвет. В Министерството на правосъдието – Дирекция „Съвет по законодателство“, като тук ще бъдат изрично разписани правомощията.

Правната експертиза – онова, което всъщност се въвежда като задължителност за всеки един законопроект, който е внесен не само от Министерския съвет, но и текстове, които са внесени от народни представители. Органът, който трябва да готви тази експертиза е министърът на правосъдието, разбира се, подпомогнат от Съвета по законодателство. Направеното предложение се основава на установената повече от сто години традиция министърът на правосъдието чрез Съвета по законодателство да има основно значение в рамките на нормотворческия процес да изготвя окончателно становище по законопроектите. За тази цел следва да се има предвид и надинституционалната характеристика на функциите на съвета по законодателство в Министерството на правосъдието. Ето защо смятаме, че трябва да се регламентира компетентността на министъра на правосъдието за извършване на тази правна експертиза на проектите на закони, кодексите на изпълнителната власт, която трябва да се изготвя от Съвета, което означава, че след общественото обсъждане и съгласувателната процедура, която ще се провежда от съответните ресорни министри, законопроектите задължително се изпращат на министъра на правосъдието за правна експертиза.

Какво трябва да съдържа правната експертиза? Това също ще бъде разписано в закона. Правната експертиза трябва да съдържа необходимост от законопроекта, конституционносъобразност на законопроекта, съответствие на законопроекта с международни договори и правото на Европейския съюз. Ако е приложимо, съответствието на този законопроект и с Европейската конвенция за правата на човека. Общата характеристика на съдържанието на законопроекта, правотехническото оформяне на законопроекта, конкретни бележки с оглед съвместимостта с вътрешното законодателство, спазване на йерархията на нормативните актове,

съобразяване с практиката на Конституционния съд, изпълнението на правнотехническите правила за изработване на законопроекта.

Правната експертиза на министъра на правосъдието се извършва след получаване становищата на министрите, на Правната дирекция на Министерския съвет, на Консултативния съвет по законодателството при Народното събрание в случай, че възприемем идеята, че Консултативният съвет в Народното събрание се произнася на този първоначален етап със съгласувателната процедура в Министерския съвет. И е задължителна за вносителя на законопроекта. Тя се прилага към законопроекта при внасянето в Министерския съвет и е част от досието.

Правната експертиза по аналогични критерии се извършва и на проектите на подзаконовите нормативни актове, които се подготвят от Министерския съвет или от отделно министерство. В Този случай за извършване на правна експертиза отговарят съответните правни дирекции към министерствата или към Министерския съвет. Правната дирекция на Министерския съвет отговаря за извършването на правната експертиза на подзаконовите нормативни актове. Това, което коментирахме в Работната група – в крайна сметка стигнахме до този основен извод, защото министърът на правосъдието няма да има такава възможност да прави правна експертиза и на законовите, и на подзаконовите актове. Трябва да кажа, че коментирахме също така и много обстойно дали пък подзаконовите нормативни актове трябва да имат тази оценка на въздействието, в каква степен, колко оценки трябва да се правят, защото трябва, когато залагаме определени правни норми, които след това трябва да изпълняваме, трябва да си даваме сметка и за административния си капацитет, а и за качествата на хората, които работят в администрацията.

В момента няма орган, който да отговаря за цялостното изпълнение на Закона за нормативните актове и тази функция следва

да се възложи на министъра на правосъдието, което означава, че може би един от първите текстове на закони, които ще бъдат направени по новата концепция, трябва да е Закона за нормативните актове. И в този смисъл съвсем не индиректно, а директно отговарям на Георги Стойчев – изпълнителния директор на Институт „Отворено общество“, че предварителната оценка на този закон, публичните обсъждания и след това последващата оценка за приложението на Закона за нормативните актове се пада да се прави от министъра на правосъдието.

За мен остава дискуссионен въпросът и искам да поразсъждаваме в тази посока – трябва ли да довършим Закона за нормативните актове, защото сега той спира дотук и препраща целия законодателен процес в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Според мен трябва да продължим законопроекта и да изведем в този закон всички основни правомощия на Народното събрание по приемане на законите. Няма пречка след това в правилника те да бъдат детайлно разписани, но за мен трябва да има въведени няколко основни неща и те са изписани тук като предложения за изменени и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Защо казвам така? Защото всички ние сме свидетели, всяко едно Народно събрание променя правилника си за организацията и дейността на Народното събрание. Аз не знам дали ние в Работната група правихме изследване в каква степен текстовете, които касаят законодателния процес в правилника, се променят от различните състави на Народното събрание. Вероятно има такова нещо. Затова на мен ми се струва, че ние трябва тук да уредим и този въпрос – да се въведе задължение за публикуване на Интернет страницата на Народното събрание на всички постъпили законопроекти и предложения от народните представители. За законопроектите на

народните представители трябва да важат същите изисквания, каквито и за законопроектите, внесени от Министерския съвет.

Няма да давам примери, защото ежедневието е народен представител да внася един текст на законопроект с някакви неясни мотиви, без да има направена никаква оценка, без да е ясно всъщност, когато се направи това предложение, с какво това ще подобри правната уредба, или обществените отношения, или каква по-добра регулация ще се случи. Ако законопроектът на народен представител не отговаря на тези изисквания, председателят на Народното събрание да не го приема за разглеждане и да го връща на вносителя с указание за изпълнение на изискванията. Тук малко е пресилено с тези указания, защото няма да превръщаме председателя на Народното събрание в съдия, който оставя без движение или дава указания как да се поправя една искова молба или друго, но въпросът е да има разписани ясно няколко неща, които трябва да са ясни и безспорни, за да може, когато народен представител реши да упражни правото си на законодателна инициатива, да го направи по съответния ред. Може би тези указания трябва да ги дебатирате.

Разглеждане на необходимостта от създаване на специален орган към администрацията на Народното събрание – това е нещо, което коментирахме, и по което в Работната група постигнахме някакво съгласие този орган да отговаря за извършване на правната експертиза и да подпомага народните представители при организиране на оценката за въздействие и публичното обсъждане на техните законопроекти. Две са предложенията ни. Правната експертиза на депутатските законопроекти да може да се извършва и от Съвета по законодателство към Министерството на правосъдието.

Да се въведе изрична забрана за внасяне на предложения, които променят принципите и предмета на проекта между първо и второ гласуване в Народното събрание, или променят параметрите на вече извършената оценка на въздействието на законопроекта.

Вярно е, че и в сега действащия Закон за нормативните актове е въведено като забрана, но също така е вярно, че тази забрана се нарушава почти ежедневно при приемането на определени текстове в законите.

Ако има предложения, които постъпят все пак в този срок, ако вносителят е Министерски съвет или депутат, да бъдат незабавно уведомени и да може той да оттегли предложението си или да отложи неговото разглеждане до извършването на нова оценка на въздействието на изменения вариант на своето предложение. Мисля, че става ясно каква е идеята на това предложение.

Правилата за обединяване на законопроектите трябва да се преразгледат. Факт е, че в сега действащия закон никъде не го пише това. Факт е обаче също така, че се прави във всеки един законопроект.

Когато има един законопроект на Министерския съвет и когато той е съпътстван с предложение и на депутати, винаги се прави някакъв обобщен законопроект и някаква работна група преценява кой от всичките законопроекти или кой от вариантите да приеме и нерядко това води до принципни изменения във внесенния законопроект и се създават предпоставки за приемане на закони с неясни мотиви, прогнози и очаквани резултати.

Консултативният съвет да извършва правна експертиза само на законопроекти, внесени от народните представители. Това също е един от вариантите. Или да направим Консултативния съвет като административен задължителен орган, защото той сега никъде не е формулиран, според мен, а той беше инициатива на предходния или на по-предходния председател на Народното събрание.

ЕВЕЛИНА НИКОЛОВА: В Правилника е.

МИНИСТЪР МИГЛЕНА ТАЧЕВА: Идеята е в закона да бъдат разписани съответните правомощия, да ги изведем на ново ниво, защото сигурно може да дойде следващ председател на

Народното събрание и ако той съществува само в правилника да каже: на мен този Консултативен съвет не ми трябва.

Нека да направим работата на този Консултативен съвет практически насочена и полезна. Сега е факт, че Консултативният съвет дава определени становища в неговите секции – гражданска, наказателна, административна, но те обикновено са или на първо четене, или между първо и второ четене тогава, когато нищо не можеш да промениш в този законопроект. Поне не би трябвало да приемаш, ако следваме стриктно Закона за нормативните актове.

Ще спра дотук.

Благодаря ви за вниманието и очаквам ползотворна дискусия.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря, министър Тачева.

Както всички видяхме, става въпрос за една много мащабна, амбициозна програма за реформиране на процеса и процедурата за изготвяне на проекти и приемане на нормативни актове в България.

Сега искам да кажа, че тази дискусия няма да е окончателна. Целта на днешната среща е да бъде представена концепцията, да бъдат представени някои от основните гледни точки върху нея. И оттам насетне мисля, че предстои още доста работа преди окончателният вариант на концепцията да бъде избистрен.

Сега ще отворя възможността за дискусии.

Преди това искам да въведем няколко правила, ако не възразявате.

Първо, имаме едновременно аудиозапис, за което ви предупреждавам официално, и стенографски запис на днешната среща. И за да улесним това, моля преди да правите изказване, всеки да казва името си и организацията или институцията, която представлява.

Също така ви моля коментарите, които ще представите, да бъдат максимално фокусирани върху някои от проблемните области, които министър Тачева обобщи. Важната информация е, че има

възможност да бъдат подавани и писмени становища по концепцията. На уеб страницата на Министерството на правосъдието е обявен е-мейл адрес, на който могат да бъдат подавани писмените становища. И, ако не ме лъже паметта, крайният срок е краят на септември. Това означава, че тези от вас, които имат желание да развият подробно аргументите си, могат да го направят в писмен вид и да го изпратят на Работната група към Министерството на правосъдието.

И последното нещо, за което искам да помоля в хода на дискусиите, е да имате предвид, че там, където едно становище вече бива изложено от някои от хората, които кажат мнение, не е необходимо да повтаряте аргументацията, моля само казвайте дали подкрепяте или не подкрепяте някои от предложенията, за да спестим време.

Имаме записани само три организации, които работят от известно време върху някои от аспектите на направените предложения като част от Концепцията за нов Закон за нормативните актове. Затова ще чуем първо тях в рамките на не повече от 10-минутни изложения. След това ще отворя възможността за обща дискусия.

Първо бих искала да поканя Светла Костадинова от Института за пазарна икономика. Заповядайте.

СВЕТЛА КОСТАДИНОВА: Благодаря.

Добър ден на всички отново!

Искам да уточня, че Институтът за пазарна икономика повече от десет години формулира и предлага идеи за промяна най-общо в законотворческия процес, но в настоящата работна група ние не сме участвали, което лесно може да бъде поправено, защото ще подадем писмено становище до крайния срок.

Искам да благодаря на министър Тачева, че така обстойно представи идеята и концепцията и не мога да не съм 120% съгласна с

първата част, тоест с констатациите какво куца. Това се вижда от всички, усеща се от всички. Тези, които са натоварени да правят законите, тези, които след това са натоварени да ги прилагат, и най-вече тези, които са обект на регулирането. Така че е добре, че се взема гледната точка на всички участници в този процес.

Това, което според нас най-общо е важно, е, че разпоредбите на новоизготвения Закон за нормативните актове трябва да бъдат прилагани. Това е много важно, защото част от проблемите в момента са, че къде лоши, къде добри, има и в момента в определени нормативни актове задължения за оценки и беше споменато, че това не се прилага на практика или невинаги. Затова е много важно още в изготвянето на новия Закон за нормативните актове да има 100% гаранции, или доколкото е възможно, че той ще бъде прилаган. Убедена съм, че той ще е по-добър от сегашния със сигурност, тъй като има достатъчно знания какво не работи.

Първо, съвсем бърза забележка за съдържанието на концепцията. Във всички точки, които са посочени, не присъства или поне аз не виждам израза „оценка на въздействието”. Точки 9 и 10 или една от двете, или да се допълни нова точка, половината или значителна част от съдържанието на новия Закон за нормативните актове ще регулира оценката на въздействието, е хубаво, ако се има предвид т. 10 – проучване на резултати от прилагането на законите, просто да се посочи оценка на въздействието (предварителна, пълна, частична). Ако искате го уточнявайте или не, но трябва да е ясно още в момента, в който се види съдържанието на този проект или в който се работи, това просто да е изрично упоменато.

Съвсем конкретни бележки, за да не губя времето и да има възможност и за други изказвания.

На стр. 9 има опит за дефиниране на субекта, който извършва оценката на въздействието. Няколко варианти са посочени – вносителят да прави такава оценка чрез административна структура,

или чрез възлагане на външни експерти. Нашият коментар е, че възлагането на външни експерти би струвало относително значителни средства и не би гарантирало качество. Тоест, ако имаме два варианта – да има административна структура към Народното събрание и тя да се ползва с доверието на народните представители и на всички участници в законотворческия процес, ако тази структура работи ефективно, ефикасно, тя е публична, прозрачна и бързо работи – според нас това е най-добрият вариант специално за народните представители като орган, който да извършва тази оценка. Не можем да приемаме, че народен представител ще може да различни външен експерт, който да му направи най-добрата оценка или като я получи да я оцени дали тя е наистина качествена. Това, което може да стане, е когато се мине на фазата контрол и някой трябва да провери дали има изготвена оценка и дали тя е според критерии, просто ще изпаднем в ситуация, в която ще има изготвени такива оценки от външни експерти, но те няма да минат през ситото, най-общо казано.

Следваща бележка – приложното поле на оценката на въздействието. Посочено е, че към този момент не се предвижда да се прилага този механизъм по отношение на подзаконовите нормативни актове. Беше споменато, че все още липсва капацитет и хората, които работят в администрацията, може би няма да се справят с тази задача. Не сме склонни да се съгласим. Считаме, че с провеждане и обучение, те се и планират, и са правени през годините, администрацията може да се справи. И само ще ви дам за пример, че Институтът за пазарна икономика в последните 7-8 години е направил пълни или частични оценки на въздействието – предварителни и последващи, на повече от 150-200 нормативни акта. Тоест, една малка структура може бързо и ефективно да се организира. Не виждаме проблем това да се случва от различните министерства и администрации. Затова считаме, че подзаконовите

нормативни актове също трябва да бъдат включени в приложното поле.

Съгласни сме и подкрепяме идеята структура към Министерския съвет да проверява дали има извършена предварителна оценка и смятаме, че това е правилната позиция.

Разбира се, тук има различни бележки по отношение на рамковите позиции и в момента е записано, че те трябва да бъдат съпроводжани. Това не се прави. Ние се опитахме да получим списък преди месец и половина по Закона за достъп до обществена информация на всички изготвени оценки. Беше ни предоставен списък само на позиции. Повече от 400 позиции от създаването на съвета. Това само по себе си не е прозрачност. И тук искам да вмъкна, че от приемането на Закона за достъп до обществена информация, той даде много големи възможности за повече прозрачност и има достатъчно натрупана практика как да бъде прозрачна администрацията и как обществото и всички заинтересовани групи могат да се въвличат и в този процес. Просто трябва да се види тази практика по ЗДОИ, за да не откриваме топлата вода и да бъдем по-ефективни.

Друга бележка – относно оповестяването на нормативните актове има идея да се създаде електронен единен регистър на законите. Много отдавна ние считаме, че един човек, който се очаква да спазва законите, трябва да има свободен и безплатен достъп до законите. Имаше една промяна в Закона за „Държавен вестник“, която влезе през месец юли, която най-общо казано се състои в това pdf файлове на „Държавен вестник“, целият раздел да бъде качван на страниците на парламента. Ако вие сте човек от Айтос и искате да проверите закона, нямате пари, случвало ви сее два пъти и искате да сте сигурни, че това е текстът, тоест да има официален характер, какво правите? Отивате на страницата на парламента и четете две точки изменени в определен закон. От тази гледна точка ние

категорично сме заявили позиция, че цялото съдържание на „Държавен вестник“ с натрупване на актуалните текстове на законите. Значи база данни закони с последния актуален вариант. И няма нужда да посочвам пример, има в момента такива действащи системи. Просто това трябва да се прави така, че да е безплатно и достъпно за всички граждани.

Ние сме направили преглед как е в Европа. Всички страни – членки на Европейския съюз, публикуват законодателството си, всички са в Интернет и всички се ползват безплатно. Някои от тях имат официален характер, някои от тях имат особености. Основният извод е, че ако искаме някой да спазва законите, ние трябва да го улесним, а не да го затрудняваме. И това е нормална логика, която си мисля, че би се подкрепила от всеки.

Това, което също искам да посоча, е, че смятаме, че публичността е много важна. Беше описано къде ще се публикува, какво, колко срок ще се даде за обсъждания и т.н. Ако се направи преглед как е в другите страни, аз си направих труда снощи да отделя пет минути, за да видя в Ирландия как се сключва това – влязох на страницата на техния парламент и там има по години за всеки закон как е започнало неговото променяне или инициатива за създаване до момента на приемане на окончателния им вариант. И чисто практически ще ви дам пример: Етичен кодекс – внесен от еди-кой си депутат, първа фаза започнала на тази дата и pdf файл от него, втори pdf файл с неговото представяне в комисия или публично обсъждане, неговите аргументи; трети pdf файл с обсъждане в комисия; четвърти pdf файл с предложения от гражданското общество; пети файл пак с дата първо слушане; шести файл с предложения, които са породени от втората фаза; седми файл с последни предложения; и последния финален вариант. Така, както вие също споменахте, ще е ясно кой какъв интерес има, кой какви аргументи е използвал, какво се очаква да се случи от промените или

от новия законопроект. И Просто всички, които ще бъдат въввлечени в прилагането, контрола, регулирането и спазването на тези закони, ще имат един достатъчно ясен хоризонт, за да могат да планират своите действия и да формулират своето поведение.

С това ще приключа, защото съм убедена, че има и други хора, които искат да се изкажат. Имаме и други коментари, които ще получите на електронния адрес.

Благодаря.

ИВАНКА ИВАНОВА: Благодаря на госпожа Костадинова.

Сега има думата господин Георги Ангелов от Институт „Отворено общество“. Той е нашият старши икономист и ще представи официалната позиция на Институт „Отворено общество“ по концепцията.

Заповядайте, господин Ангелов.

ГЕОРГИ АНГЕЛОВ: Благодаря.

Ще се опитам да бъда кратък. Ще подкрепя основния извод, че в много случаи качеството на законодателството в България не е на достатъчно високо ниво. И това може да се установи дори по съвсем обективни белези. Може например да вземем един чисто нов закон и да видим първите две години след неговото приемане колко пъти е бил променен. Тоест, ние на практика имаме оценка на въздействието, в която обаче първо приемаме закона, след това пострадалите започват да се оплакват по медиите и след това идва промяна. Тест, всичкото това нещо трябва да го преместим преди приемането на закона, хората да си кажат мнението, да си кажат позицията, да се направи анализ, да се вземат бележките и тогава да приемем един закон, който сравнително добре да работи, а не да се променя в първата година 20 пъти или 40 различни текста да бъдат променени. Това е първото нещо.

Второ, аз виждам може би пет важни неща в новия Закон за нормативните актове, които трябва да присъстват задължително.

Първият е анализът на въздействието и оценката на въздействието. Тоест, всеки закон, и не само закон, а и другите нормативни актове, трябва да знаем каква цел преследва, колко ще струва, кой ще плати сметката и какви ползи ще има за обществото. Да приемаме закон, който струва много пари, а не носи никаква полза, естествено е погрешно. Но на практика ние в момента не знаем дали има такива закони, понеже не се прави оценка на въздействието, или икономически анализ.

Вторият въпрос е свързан с дискусията или общественото обсъждане. Така в Европейския съюз има практика осем седмици да се дават за обществено обсъждане на самите регламенти и директиви на Европейския съюз, така че тази концепция възприема тази европейска практика. В този смисъл бих го подкрепил.

На трето място, важното е всичко, което се случва по един законопроект, да бъде публично. Както беше споменато в ирландския случай, в публичен Интернет сайт да имаме достъп до това кой е внесъл законопроекта, кой какво мнение е дал, какъв е анализът, как е влязъл в Министерския съвет, кой министър какво е казал, след това как е влязъл в парламента, кой депутат се е изказал, какво точно е казал в самото обсъждане в пленарна зала, в обсъждане в комисии и т.н., за да може след пет години, като оценяваме този закон, да видим все пак кой какво е казал и дали това се е случило. И съответно да знаем този закон постигнал ли е целите или не ги е постигнал. И още при приемането да сме наясно какви са целите на закона.

И тук стигаме до въпроса с последващата оценка. Най-важното е в някакъв смисъл контрола. Защото и в момента имаме пожелателни изисквания за някои закони да се внася по-подробна мотивировка и оценка на въздействието, но това не се прави. И няма никаква санкция, някакъв резултат. Тоест, би трябвало да се предвиди начин, по който да има контрол и ако няма публично

обсъждане или ако няма оценка на въздействието, въобще да не може да се приеме такъв закон или такъв нормативен акт.

Сега малко по-конкретно по отделните бележки.

Бихме предложили, за да не остава законът пожелателен, да има наистина структура, която да оценява качеството на самите оценки на въздействието и ако те не постигат стандартите за качество да не бъдат приемани за разглеждане още на ниво Министерски съвет. Тоест, ако Министерството на земеделието изготви оценка за въздействието на един закон, тази оценка да се прегледа от структурата в Министерския съвет и ако се окаже, че оценката не отговаря на изискванията, този закон да не бъде разглеждан от Министерския съвет, докато оценката не бъде приведена във вид, който отговаря на стандартите и на методологията.

Същото нещо би трябвало да става и в Народното събрание при законопроектите на народни представители.

Разбира се, вторият проблем е свързан с това, че ние можем да изискваме оценка на въздействието от всички министерства и всички структури, които изготвят закони, но те може би нямат капацитет да правят такава оценка на въздействието, както беше споменато. Тоест, би трябвало самият закон или по-скоро самата концепция да предвиди съответната програма за укрепване на капацитета, обучения, назначаване на хора, уволняване на хора, изпращане в други страни и т.н., за да могат в някакъв обозрим срок те наистина да правят оценки на въздействието, а не да чакаме години наред и след това да се окаже, че законът е неработещ.

Вторият въпрос е по отношение на разпръснатия характер на структурите за контрол, който сега имаме. От една страна – Съвет по законодателство в Министерството на правосъдието, от друга страна Съвет по законодателство в парламента, от трета страна Правна дирекция в Министерския съвет, и от четвърта страна Икономическа

дирекция в Министерския съвет, или така наречената дирекция „Стратегическо планиране“. Тоест, имаме едва ли не четири различни форми на контрол, което може да стане доста тромава система. Въпросът е дали не може по някакъв начин тези неща да ги обединим в една структура и то на достатъчно високо политическо ниво. В други страни обикновено такава структура е при премиера, който естествено има достатъчно тежест и може да връща нормативни актове, които не отговарят на правни и икономически критерии за оценката на въздействието и съответно за подготовката.

Разбира се, следващият проблем е свързан с недостатъчната яснота кой точно прави оценка на въздействието на депутатските предложения. Защото един депутат не трябва да е задължително юрист или икономист, или и двете заедно, за да може сам да подготви достатъчно качествен закон и с оценка на въздействието. Знаем, че има различни практики. Знаем, че нашите европейски депутати в Европейския парламент имат сравнително голям бюджет, с който могат да наемат експерти, могат да наемат консултанти, които да им помагат. Тоест, единият вариант е да увеличим много бюджета на парламента. Другият вариант е да създадем орган в парламента, съответна структура, която да прави такава оценка на въздействието на предложения, внесени от депутати. Може би вторият вариант е по-евтин от гледна точка на разходи.

Следващият въпрос. Разбира се и аз ще подкрепя свободния достъп до текстовете на самите нормативни актове. Между другото, ние знаем, че още от няколко десетилетия насам в Министерския съвет има структура, която изготвя консолидиран вариант на законодателството на хартия. Така че сравнително лесно би било теоретично този консолидиран вариант на законодателството да се качва в Интернет. Поне на мен това ми се струва най-лесният вариант. Или пък тази структура да се премести към Народното събрание в редакцията на „Държавен вестник“, или в

Министерството на правосъдието. Въпросът е да имаме някакъв единен Интернет сайт, на който всеки да може да провери законодателството. Защото в момента можете да отидете в сайта на Министерството на финансите и ще видите закон, който е публикуван, който обаче вече е променен пет пъти, откакто е публикуван преди половин година. И съответно бихте били объркани, ако се доверите на този закон, който е публикуван на официалния сайт на Министерството на финансите. От тази гледна точка това е голям проблем.

Другото нещо, на което държим, е все пак да има оценка на въздействието на всички нормативни актове. Разбира се, съзнаваме, че администрацията не е готова. Затова може в закона да се предвиди едногодишен или двегодишен период, през който оценка на въздействието да се прави само на закони и кодекси, а след това да стане за всички. Но въпросът е да го запишем още отсега в закона и администрацията да знае, че има определен период, в който да се подготви, а не да чакаме тя да се подготви и след това да променим закона, защото тя никога няма да се подготви, ако не го пише в закона.

Разбира се, когато говорим за последваща оценка на закони, все пак тя не трябва да е просто проформа, тя трябва да е задължителна, когато мислим за промяна на някакъв закон. Тоест, трябва да направим последваща оценка на някакво законодателство и след това да мислим как да го променим. А не първо да го променим и след това да се прави последващата оценка просто формално.

От тази гледна точка, въпросът е да се изисква промени в закона или подготовка на промени да се правят само при установена необходимост на база на тази оценка, на база на тези резултати, които се следят от закона. И разбира се, тази последваща оценка на законодателството също трябва да подлежи на контрол от някакъв

трети орган, трета страна. Тоест, ако Министерството на земеделието прави оценка на въздействието на някакъв закон за земеделието, то естествено някой външен орган трябва да види дали все пак тази оценка отговаря на съответните критерии, защото все пак има някакъв конфликт на интереси в Министерството на земеделието.

И накрая само да подкрепя едно от предложенията на министър Тачева, че все пак ако има някакви големи промени на второ четене на някакви закони, трябва да имаме оценка на въздействието и на тези промени. Ние знаем, че такива се случват, внася се текст на първо четене, той се приема и след това на второ четене комисията прави голяма промяна. Тази голяма промяна също трябва да бъде оценена какво е нейното въздействие. И едва след това да отива на второ четене.

Благодаря.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря, господин Ангелов.

Беше поканено за изказване Сдружението на общините, като едно напомняне, че Законът за нормативните актове и регулацията не касаят само изготвянето на закони, но и една голяма част от правилата, които се правят в България, се правят на ниво местна власт.

ПЛАМЕН ПЕТРОВ: Благодарим на министър Тачева за поканата.

Ще бъда съвършено кратък, тъй като по всяка вероятност ще дадем писмено становище в рамките на съгласувателната процедура.

На първо място, подкрепяме концепцията по принцип и предлагаме да се засили тази част, която касае участието на неправителствените организации. Имайки предвид досегашната практика на сдружението и установени добри отношения с вносителите на законопроекти от страна на Народното събрание, отделни депутати, както и в рамките на Министерския съвет,

считаме, че това би могло да намери добро продължение и да се разпростре върху практиката на всички неправителствени организации.

Едно конкретно предложение. Тъй като сегашната разпоредба в действащия ЗНА е доста лаконична по отношение на нормотворческата компетентност на общинските съвети, считаме, че трябва да се предвиди издаването на подзаконов нормативен акт, в който да се разпишат необходимите процедури за приемането и подготовката на наредбите в общините.

И следващото предложение – ние също ще се изкажем за въвеждане на отлагателен срок по отношение оценка на въздействието спрямо актовете на общинските съвети, наредби и правилници, тъй като общинските съвети разчитат за тяхната подготовка на администрацията. Администрацията трябва да има съответно някакъв период, в който са свикне с идеята и да започне да я прилага нормално.

Благодаря ви.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря.

Сега моля да ми давате сигнали за изказване.

Професор Друмева.

ЕМИЛИЯ ДРУМЕВА: Благодаря.

Присъединявам се към добрите думи и приветствията за това, че този форум въобще се прави, че се обсъжда нормотворчеството със стремеж то да стане по-добро. Но веднага искам да отбележа нещо, което вярвам, че сред колегите юристи добре се познава и подкрепя, че и действащия Закон за нормативните актове с указа, с всичките му кусури и обстоятелства като закон, който е приет през 70-те години, още тогава представляваше едно постижение. А ще кажа, че и сега продължава да представлява такова, защото не ми е известна друга държава в света, която да има такъв закон. Така че

грижата, която сега се полага той да стане още по-добър, е много добра. Имаме нещо добро, нека да го направим още по-добро.

Приветствам и факта, че в този случай първо се представя концепция, тя се обсъжда, а след това ще дойде и проекта за закон, който е верният път като секвенция от добрите действия.

Искам да споделя и удовлетворението като чета концепцията. Повечето неща ги споделям, някои по-малко. Но удовлетворение, че се предлага в бъдещия закон да се запази ценното ядро от сегашната уредба, а именно строежът на нормативните актове. Това е класика, която е толкова полезна и без която не можем да си представим нашата работа.

Строежът, видовете разпоредби, тяхната подредба, тълкуването, прилагането – това е всъщност сърцевината на уредбата, която несъмнено ще бъде подобрена, актуализирана и това е най-доброто, в което ще участваме и което очакваме да се случи.

А това, което пречи и ни дразни, и което е предмет на основателна критика в концепцията, това са лошите практики. Лошите практики по прилагане или неприлагане на добрата позитивно-правна уредба. Тук няколко пъти беше споменато, че със заключителни разпоредби на закони се правят големи изменения в други закони. Да, така е, за съжаление. Това са лошите практики. А самият Указ за нормативните актове просто поставя като изискване като се създава нова уредба тя да се обвърже със съществуващата. Нещо, което е съвсем естествено и ако не се прави би било грешка.

Предмет на критика, на укор са тези лоши практики. Но нека не забравяме, че нормотворчеството е конституционно право. А конституционното право от всички отрасли на правото е най-близо до политиката. Където се пресичат правото и политиката, сечението е конституционното право. И то постоянно се намира в тази много тясна близост. И нормотворчеството е едно постоянно усилие да се задържи създаването на правната уредба в релсите на правото. Едно

усилие, което мисля, че едва ли ще има различно мнение, което е много трудно и което заслужава цялото ни внимание. И една от добрите цели и много се надявам де бъде постигната, поне в една задоволителна степен, е да се намери баланса, който да удовлетворява тези амбициозни оптимални цели, които си поставяме с една такава концепция, а едновременно с това и съобразяването на политическото пространство – това, което наричаме държавна политика, която се променя. Тези дадености задължително трябва да бъдат съобразяване и умението, изкуството е да се намери достатъчността, верният баланс.

Сега конкретно някои предложения. Изкушавам се да направя някои конкретни предложения, след като доста години имах професионалния шанс да работя вътре в законодателния процес – от 1990 г. насам.

Първо, за единния регистър на законите. Горещо го подкрепям. Това е идея, която отдавна се споделя в юридическите среди. Официално издание на законите с лого на държавата, което издание ще предлага, естествено, ако е нов закон от „Държавен вестник“, но в повечето нормативни актове консолидираните текстове. Кой ще го прави? Вече беше споменато, че към Министерския съвет има една отдавнашна служба „Нормативни актове“. Казвам служба, защото, доколкото ми е известно, в нея работят двама юристи, което е абсурдно да го констатираме. Те продължават да излизат с известно и доста голямо закъснение. Но потребността е налице и от себеуважение и от уважение към държавата това трябва да се случи. Дали към Министерски съвет или към Народно събрание – това вече е държавна преценка.

Още нещо във връзка с оценката за въздействие. Връщам се години назад. Това е едно просто европейско изискване, едно изискване, което изникна още в първите месеци, когато започна подготовката по присъединяване. Така наречения импакт сесмънт.

Изучавахме го, но е видно, че необходимият опит не е натрупан. И тук като една идея, която споделяме, че в крайна сметка пак ще ползваме и трябва да ползваме европейския опит. Както го правят в развити европейски страни, от които сме заимствали редица компоненти, включително и за тази оценка на въздействие на различните етапи. При нас имаме тази подробност, че отделният народен представител има правото да внася законопроекти. И нещо повече, народните представители активно упражняват това си правомощие и право на законодателна инициатива. Споделям, че е логично структурите в Народното събрание да бъдат повече развити.

И досега, както и в Концепцията, драги колеги, аз не чух споменаване на едно звено в Народното събрание, което аз имах професионалния шанс да ръководя дълги години. В Народното събрание работи Дирекция „Правна и законодателна дейност“, която дирекция е от 20 юристи, които ежедневно работят с народните представители, обсъждат предложенията им, опитват се да впишат тези предложения в едни юридически рамки, така че да няма нарушение на Конституция, да има обвързка с другото право. Така е виждам в тази дирекция един добър потенциал за разрастване и развитие.

И още едно конкретно предложение, то вече е за бъдещия Закон за нормативните актове. Нормативните актове, особено обемните, отпред да имат съдържание с раздели и глави, така че потребителят лесно да намира онези текстове, които търси.

И накрая, в заключение, нормотворчество или законодателна техника, или лигъл драфтинг, както някои предпочетоха да го преподават, от няколко години се преподава на студентите по право в нашата държава. Преподава се като избираема дисциплина. И всичко това, което тук се каза много разумно, мъдро, основателно и което ние споделяме, студентите по право да изучават законодателна техника като задължителна дисциплина. Защото какво се получава?

Юридическите факултети готвят юристи за правораздаването и за правоприлагането. Логично. Обаче не изучават или го правят 20-ти на старателни студенти се записват в избираемата дисциплина. Тоест, полагащо се, необходимо внимание да се подготвят юристи, които да знаят как се пишат нормативни актове.

Благодаря.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря, професор Друмева.

Заповядайте.

СТОЙКО СТОЕВ: И аз благодаря.

Представител съм на Висшия съдебен съвети съм тук, за да изразя положителното становище на целия Висш съдебен съвет по отношение на цялата Концепция и изграждането на закона, по който предполагам, че ще бъдем поканени да участваме активно.

Днес няма да се изказвам във връзка с конкретни постановки в концепцията. Това ще стане на едно работно ниво с министър Тачева. Но бих желал да изразя задоволството от това, което чувам в момента и ще посоча само два факта, които силно впечатляват това начинание.

Тази Концепция и последващият закон, меко казано спира хаоса в законодателството. Това всички го знаете, разбирате го, няма да се спирам на него. Но искам да ви дам един малко по-друг поглед на тази концепция, когато направихме анализа. Оказва се, че ние поставяме основата на разбиването на един модел на управление, който досега водеше до не много добри резултати. Моделът на управление във всяка една държава е изграден на пирамидална структура и това е известно. Всяко едно министерство изгражда своята структура в пирамидален вид, отгоре стои министър-председател. Съответно законодателството се движи, както споделихте правилно, и от политически идеи. Но, за съжаление животът не е политика, животът е реален и всеки един човек има потребности, които трябва да удовлетворява.

Напоследък се заговори за отношението и участието на общините в управлението на обществото. Това е много важно. Но всъщност с тази концепция и със закона, който вероятно ще стане много добър, ние ще разбием този пирамидален модел, защото той досега не даде никакви ясни представи за отговор на потребностите на обществото с оглед управлението на това общество. Веднага ще ви дам примери, за да разберете за какво говорим.

Проблемът с телефон 112 не е проблем на желание, а е проблем на законодателство, проблем на промяната на работата на много звена в нашата система, които касаят здравеопазване, полиция. Проблемът стои по същия начин с горите. Едни са собственици на горите, други ги опазват от пожари. Това са проблеми, които по един или друг начин рефлектират в законодателството и тъй като по линията на Европейския съюз правихме много анализи във връзка с кризисните ситуации в държавата, се установи на практика, че ние реално не можем да отговорим на нуждите, които се случват реално в нашия живот.

И затова смятам, че тази концепция ще синхронизира законодателството по начин, който позволява ние да отговорим реално на човешките потребности и колкото и странно да ви звучи, ако реализираме всичко това, което сме започнали с министър Тачева и инициативната група за тази концепция, искам да ви кажа, че може би ще станем първата европейска страна, която ще отговори най-добре на всичките потребности в законодателството.

Благодаря.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз Ви благодаря.

Професор Кискинов.

ВИХЪР КИСКИНОВ: Благодаря.

Първо, искам да кажа, че горещо приветствам инициативата на Министерството на правосъдието за съществено обновяване на материята на нормотворческото нормиране. Законът за

нормативните актове в този му вид, с малките изменения, които претърпя през тези 35 години, действа вече един доста сериозен период от време. Колежката Друмева изказа много сериозни виждания относно необходимостта и актуалността на закона тогава и днес. Той продължава да бъде актуален. Новото, което трябва да бъде направено в него, и което е изразено в тази концепция, както казах – приветствам.

Едновременно с това обаче аз искам да обърна внимание на едно много съществено обстоятелство. Ако ние останем на това равнище на законотворчестване, то няма да отрази изискванията на съвременния живот. Тези 35 години, които изминаха, бяха време на една много съществена социална еволюция. Не само смяна на една парадигма с друга, но и нарастване на организираността на обществото. Съвременното общество е значително по-организирано, не бих искал да кажа системно, но е точно така, от обществото преди 35-40 и повече години. Този закон е правен с идеята за регламентиране на отношения, които не са така системни, както днешните отношения. Ще ви дам само пример. Всички отношения, в които се налага правото да действа виртуалната среда, като започнем от електронното правителство, електронната търговия и завърши до електронната демокрация, електронните избори, които показват малка част от проблематиката си тук. За да можем обаче да регламентираме едни системни отношения, на нас ни трябва методи за системно нормотворчество. Тези методи за системно нормотворчество в днешно време не се прилагат. И това не е проблем само на българското нормотворчество. Това е световен проблем.

Ако ние в момента останем на равнището на основната идея на Закона за нормативните актове, каквато тя е създадена преди 35 години, ние отново няма да решим въпроса с хаоса в законодателството, който спомена нашия колега, говорещ преди мен.

Необходимо е, според мен, да бъдат създадени и нормирани такива последователности от действия, стъпки и процедури, които да гарантират системност на създаваното нормотворчество. Защото съм убеден, че всеки един законодател, мой колега, има дълбокото намерение, искреното намерение да създава качествени нормативни актове. Некачествените нормативни актове в днешно време не се създават от зла воля. Те се създават именно поради липса на възможност да бъдат отразени и пресъздадени в нормативните актове тези системни обществени отношения. Такива методи правната наука, смея да твърдя, е изработила. Не е време сега да се впускам в тяхното основаване и преразказ, но такива методи има. Задача на законодателя, според мен, е да надживее позицията на създаването на нормативния акт от преди 35 години и да премине към виждането и изискванията за едно ново системно нормотворчество.

Това беше първата точка на моето изказване.

Второ, по повод транспонирането на директивите на Европейския съюз. Също масова практика и не само в България, а и в чужди страни, е те да бъдат почти буквално преписвани. Мога да ви дам десетки примери не само от нашето законодателство. Това обаче не е достатъчно. Директивите по своята дефиниция имат за цел да поставят постигането на определени обществени състояния, на определени обществени цели. Те не могат и нямат за цел да съдържат конкретни нормативни регулативни механизми. Ето защо от тази гледна точка струва ми се подходящо в новия Закон за нормативните актове да бъде предвидено едно такова изискване при транспониране на директиви. Да не се привеждат, да не се излагат целите, а да се създават конкретни национални нормативни регулативни механизми.

Третата точка от това, което искам да споделя с вас, естествено е информационната проблематика. Тези, които ме познават, знаят

колко съм въввлечен в тази материя и от тази гледна точка съвсем естествено ще прозвучи, че аз подкрепям горещо и съм готов да работя по създаването на една национална база данни с актуалния текст на нормативните актове, санкциониран от държавата. Това няма да навреди, както съм споделял неведнъж със създателите и поддръжниците на информационните системи, те просто ще отидат в една по-специализирана дейност, създавайки експертни съветващи и други подобни системи. Преимущества на тази дейност са очевидни, няма смисъл сега да занимавам аудиторията с тях.

Подкрепям също и предложението за създаване на електронни варианти на досиетата. Подкрепям предложението за масови обществени обсъждания чрез новите информационни технологии на проектите за нормативни актове.

Бих искал да обърна внимание на едно обстоятелство. То е свързано с тази новост, която се предлага за оценка на въздействието – предходна и последваща. Трябва да се създаде механизъм за качествено събиране и обработка на статистическата информация за резултатите от реализацията на правните норми. Ако няма такъв механизъм, всички оценки ще бъдат априорни. Като добавим и съвременните възможности за обработка на тази информация, целите, които министерството си е поставило, са напълно осъществими, но действително трябва да има предварително създадена база от информация, която да се обработва и въз основа на която да се правят оценките. Действително чл. 17, чл. 53 и чл. 54 от сега действащия Закон за нормативните актове предвиждат такъв механизъм, но той в момента е почти изпаднал в неупотреба.

На четвърто място, всички наши намерения за качествено нормотворчество се свеждат до компетентността на експертите. Ако тези експерти не овладеят съвсем целенасочено методи за системно нормотворчество, какъвто и закон да разпишем с изложение на тези методи, ще остане само едно добро пожелание. Повече от 25 години

се опитвам да въведа тези идеи в моето преподаване. Стигам до извода, че не е достатъчно само да има такива методи. Не е достатъчно те само да бъдат подписвани. Не е достатъчно те да бъдат преподавани с възможно най-голямата професионална амбиция. Необходимо е обществото и професионалната юридическа, икономическа и друга общност да разпознаят ценността на тези идеи и така разпознати тези идеи да станат съществена част от юридическото образование. Ако ние не разпознаем ценността на тези идеи, нашите студенти ще продължават да не обръщат внимание на това, което по ирония на съдбата днес ще им преподам като материя на нормотворческа техника.

Благодаря ви за вниманието.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря.

Заповядайте.

ВАСИЛ ХРИСТОВИЧ: Добър ден!

Управител съм на фирма „Апис”. С голям интерес видях Концепцията за нов Закон за нормативните актове. Искам да ви кажа, че преди повече от 25 години аз като математик бях възхитен от устройството на Закона за нормативните актове и от Указа за прилагането му. Те бяха написани тогава за мен, като математик, като по алгоритъм. Дори се опитах с колеги да направим програма за автоматично изменение и допълнение на действащите нормативни актове с актовете за изменение и допълнение. Законът добре действаше като такъв, но законите и нормативните актове, които се приемаха още тогава, преди много време, бяха толкова нескопосано направени, че всички алгоритми гърмяха по пътя, програмата не стана. Това беше, естествено, една шега и ние не смятахме, че ще направим всичко по този начин. Още тогава ми беше ясно, че това е един много добре направен нормативен акт и имаше и добър указ за прилагането му, особено в частта му как се променят и изменят определените текстове.

Споделям мнението на проф. Друмева – никъде в други законодателства не съм видял подобен нормативен акт. Може би вие в министерството ще знаете дали някъде има, но дори в Европейския съюз и Европейския парламент няма такава уредба така строго определена. Има някакви правила, които се спазват някак си.

От много години се занимавам с правни информационни системи, които поддържат законодателството и искам да ви кажа, че има много смешки как се изменят и допълват разпоредби, които вече са отменени. Дори моите колеги са ми направили някакъв списък за такива неща, които мога да ги дам на заинтересованите. Интересно е също, че неправилно се посочват разпоредбите, които се изменят. Посочват се разпоредби, които не съществуват като номерация дори, а се отнасят за изменение и допълнение.

Интересно ми беше да видя предложението на Министерството на правосъдието за регистъра на нормативните актове. То е хубаво да бъде на всички нормативни актове, а не само на законите, защото и досега непрекъснато се обаждат потребители на нашите продукти и ни питат: действа ли този нормативен акт от 1985 г., като цитират даден акт в даден „Държавен вестник“. Няма никъде в държавата орган, който да може да каже: да, това е действащото законодателство и подзаконови нормативни актове. За законодателните актове може да стане, но за подзаконовите нормативни актове тази работа ще бъде доста трудна.

Споделям становището на министър Тачева, че е хубаво държавата да отговаря и да сложи държавния печат върху консолидираните текстове. И досега в Министерския съвет действа едно звено, струва ми се Дирекция „Нормативни актове“, който действа от преди 35 години, още от ония червени сборници, които ние помним, но ми се струва, че те доста бавно извършват тази дейност и не винаги много точно. Трябва да се знае, че ние във фирмите, които се занимаваме с това, отделяме изключително

внимание на нашите редакции. И практиката, която в момента имаме, е когато срещнем несъответствие в нормативните актове спрямо досега действащата уредба, да се обаждаме при господин Гайдарски – главния редактор на „Държавен вестник“. Дали това е най-правилното не знам, но такава практика е създадена от много години и той вече се съгласува било с администрацията на парламента, било с отделните ведомства. Но безпорядък във ведомствата има и то не малък.

Благодаря ви.

ИВАНКА ИВАНОВА: А Вие ще направите ли писмен коментар по концепцията?

ВАСИЛ ХРИСТОВИЧ: Имаме, само че аз си драсках върху него, така че ще ви дам ново копие.

ИВАНКА ИВАНОВА: Защото казахте, че имате подготвена справка.

Заповядайте.

ИВАН РУСЧЕВ: Доцент Иван Русчев, Юридически факултет на Софийския университет, Гражданскоправна катедра.

Тази материя на концепцията очевидно ме интересува и занимава от няколко гледни точки. Първо, като член на Работната група към министъра на правосъдието за изработването на концепцията. И второ, като член на Консултативния съвет по законодателството към Четиридесетото Народно събрание.

Очевидно, че акцентът на концепцията по разбираеми съображения е върху процедурата по изработване, съгласуване, приемане на законопроектите, оценката на въздействието им. Някак си обаче леко встрани от основното внимание на работната група като че ли остават и други основополагащи въпроси, които са не само от кухнята на законотворческия процес, имам предвид същината, видовете нормативни актове, тяхното тълкуване и т.н. В Концепцията е записано, че се запазват правилата на сегашния ЗНА

относно тълкуването и правоприлагането. Обаче едва ли е достатъчно, тъй като за всеки практик е ясно, че самият чл. 46 от Закона за нормативните актове, ал. 1, който трябва да бъде основата, показваща как и какво подлежи на тълкуване, самият той подлежи на доста ясно и корективно тълкуване. Да не говорим, че за техниките на правоприлагане и тези, които са за преодоляване на празнотите в законодателството, има една лаконична алинея 2 на чл. 46, уреждаща и двата вида аналогия. Останали правно юридически техники на преодоляване на празнотите не са и споменати, а един такъв кодифициращ акт, към който очевидно се насочва концепцията, би трябвало да има и подобни неща.

Не е достатъчно ясен и текстът на чл. 45 от закона, относно действието на актове, постановени, въз основа на сгрешен текст.

Другото нещо, върху което може би трябва да бъде обърнато и повече внимание, е, че самите видове нормативни актове понастоящем също не са уредени по задоволителен начин. Самата уредба на видовете постановления на Министерския съвет в чл. 6 е недостатъчна, да не говорим, че въпреки двете изменения, които бяха направени, тя остава и противоконституционна, тъй като казва, че Министерският съвет може да приема инструкции – нещо, което очевидно противоречи на чл. 114 от Конституцията.

Неясен и недостатъчен е и текстът на новия чл. 7а от миналата година относно вътрешните нормативни актове, с които се въвеждат или прилагат актовете на Европейския съюз. Няма отговор, а би трябвало, защото това очевидно е практически въпрос, за един куп актове, които не са включени в номенклатурата на Закона за нормативните актове, не са самостоятелни постановления, не са наредби, правилници, инструкции, а са тарифи, методики, указания и т.н. Кой е критерият, който да определи дали те имат нормативен характер. Един такъв кодифициращ акт, който според концепцията се очертава – новият Закон за нормативните актове, трябва да има

поне текстове относно контрола върху нормативния акт, поне да бъде споменат или транспониран конституционния текст на чл. 149, ал. 1 т. 2 за обявяването на противоконституционността на законите или съответните текстове от АПК за обявяването на нищожни или отмяната на подзаконови нормативни актове, компетентност на ВАС, респективно на административните съдилища.

Мястото на така наречените недържавни актове е много сериозно коментирана категория, главно в трудово, осигурително и т.н. право – са ли, не са ли. На съсловните организации, които бълват наредби. Висшият адвокатски съвет, Нотариалната камара и т.н. Тоест, малко повече внимание върху класическата материя, която очевидно или вече е поостаряла, но изисква по-специално внимание.

От гледна точка на предложението за един орган, който да осъществява контрол като член на Консултативния съвет по законодателство основните проблеми идват от законопроекти, вносители на които са отделни или група народни представители в сравнение с качеството, което идва като законопроект на Министерския съвет те са несравними. Така че би могло например Консултативният съвет по законодателство в този или в различен формат да бъде натоварен с една такава предшестваща експертиза, контрол и т.н.

Благодаря ви за вниманието.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря.

Имаме заявка от Съюза на юристите от господин Герон.

ЙОСИФ ГЕРОН: Заместник-председател съм на Съюза на юристите в България и председател на Националната асоциация на медиаторите.

Първо, от името на Съюза на юристите бих искал действително да поднесе почитанията си към министър Тачева и към работната група, които действително са свършили нещо изключително добро. Съюзът на юристите в България от 35 години се бори за спазването

на Закона за нормативните актове. Всички сме наясно, че и за времето си, че и до ден днешен това е един сравнително добър закон. Основният проблем обаче е неспазването. И ние ще дадем подробни съображения от името на Съюза на юристите по концепцията.

Бих желал да акцентирам само върху едно-две неща. И ще започна от края, именно от последиците от неспазването на Закона за нормативните актове. Там може би трябва да насочим преди всичко нашето внимание и усилия. Много трудна, много деликатна материя, но така или иначе в противен случай, колкото и хубав закон да направим, той може да последва съдбата на предшественика си. Хубав и за времето си, но почти никога неприлаган както трябва.

В редица законодателства е предвидено, че определени закони не могат да бъдат пипани на парче, включително в пленарната зала. Може би в тази насока трябва да помислим. Едно време законите се гласуваха от знатни тъкачки, спортни герои. Като че ли имаше по-добра законодателна техника. Сега, понеже може би има много юристи в парламента, всеки си пише някакви текстове, а редица от законите са като плетен чорап – дръпнеш ли на едно място някъде, то се разплита цялото. И в тази насока може би трябва да помислим още в работната група какво може да се направи.

По отношение на общественото обсъждане на законопроектите, това е един от пунктовете, по които в Съюза на юристите сме работили действително 35 години. И в законопроекта смятам, че трябва да се предвиди единен уеб сайт, на който всички, които имат право на законодателна инициатива, още в момента, в който започнат, излезе заповед на съответния министър, че формира работна група по еди-какъв си закон, да се вкара там всичко. За да може всеки, който се интересува, не да се рови по сайтовете на различните министерства и едва да го намери, когато вече между първо и второ четене е отишъл в Народното събрание, а да има един

такъв уеб сайт, на който да се знае, че там може да се намери всеки кой какво се готви да пипа в момента по законите.

Освен това смятам, че всеки един законотворец трябва задължително да адресира проектите си до съдебната власт, до неправителствените организации, до други заинтересовани институции. Аз съм дълбоко убеден, че присъстващите тук върховни съдии не се забавляват през ден да отварят сайтовете да видят кой какво смята да пита по законите.

Едно от най-фрапантните неща беше, когато се прие новия Закон за юридически лица с нестопанска цел и се оказа, че нито един съдия от фирмените отделения не е виждал никакъв законопроект. Хората, които трябваше да работят по него. Така че трябва да бъде задължен всеки да адресира законопроекта към съответните институции и тези неправителствени организации, които са си обявили, че имат конкретен интерес. В този сайт, според мен задължително трябва да се публикува и кой финансира подготовката на този проект – дали това е с държавен бюджет, дали е със средства от Европейския съюз или от където и да е. Да не се получат неприятните практики, които вече имаме: ние взехме парите, сега трябва да приемем закона. Нека да излезе от самото начало на сайта кой финансира аджеба целия този труд.

Оценката на въздействието на законопроектите – един изключително важен въпрос. И концепцията много добре е развита в тази насока. Но от етапа на концепция трябва да помислим кой ще финансира това мероприятие. Да разчитаме, че един законопроект ще се проучва неговото въздействие и неговата ефективност само със силите, било то на съдебната система, било то на изпълнителната власт и съдията сам да си пише, че не е изпълнил еди-кой си текст от ГПК или от АПК, да се попълват разни квадратчета, които той нито има време, нито ще има желание да го прави, а да не говорим за другата администрация, все пак изхождаме, че магистратите са по-

съвестни хора, трябва да се предвидят средства, за да може да се ангажират съответни системи, фирми и организации за социологически проучвания, които да извършват безпристрастно и професионално тази работа.

Благодаря за вниманието.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря.

Заповядайте.

АТАНАС СЛАВОВ: Правен консултант в Български център за нестопанско право.

Бих искал да изразя подкрепата на нашия Център за нестопанско право за така предложената концепция. Споделяме основните изводи, направени в концепцията и изразяваме готовност да се включим в бъдещи работни групи и дискусии, които да подобрят качеството на новия законопроект.

По-подробно бих искал да спра вниманието ви на т. V от Концепцията „Проблеми при предварителното обществено обсъждане на законопроектите” и изобщо на нормативните актове. Според нас изводът, който е направен, че няма цялостен систематичен подход към консултациите с обществеността, действително е така. Опитът на нашият център в работата с различни държавни институции показва, че често пъти ние биваме уведомявани една седмица преди насроченото обществено обсъждане, а други организации, които също имат експертиза в тази материя, изобщо информацията не стига до тях. Това, което ние можем да предложим, е едно сравнително проучване, което ние сме изготвили на европейските практики в тази материя и по-специално взаимодействието между представители на неправителствения сектор и органите на публичната власт. Има конкретни механизми, които могат да бъдат заимствани от чуждото право и да бъдат разписани в бъдещия законопроект или в подзаконовия нормативен акт, който ще се издаде евентуално.

Така че изразяваме готовност да предоставим това наше сравнително проучване на министерството и с наши представители, ако прецени министъра на правосъдието, да се включим и в бъдещата работна група, така че да имаме наистина едно активно обществено участие, обсъждане на законопроектите и да се преодолее това, което изрично е казано тук, че обикновено произволно се посочват организациите, а много от тях изобщо нямат и компетентност в конкретната материя.

Така че благодарност, първо, че сме поканени да се включим. Изразяваме нашата увереност, че можем в бъдеще да допринесем за общата работа по законопроекта.

Благодаря ви.

ИВАНКА ИВАНОВА: Заповядайте.

ДАНИЕЛА ФЪРТУНОВА: Адвокат съм в Български хелзинкски комитет.

Наистина от името на Български хелзинкски комитет искам да поздравя министър Тачева и Институт „Отворено общество“ за чудесната, обхватна, качествена и наистина логична концепция, която е пред нас.

Ще се спра на два основни пункта.

На първо място, искам да подкрепя становището на „Отворено общество“ за необходимите промени или предложения, които те имат относно тази концепция. И бих се радвала да мога впоследствие да изследвам тези предложения и в писмен вид. Подкрепям също така и проф. Кискинов с необходимостта от една електронна комуникация при обсъждането на подобни законопроекти, което значително ще облекчи и нас – неправителствените организации, да даваме навреме становища. Само за пример ще дам конкретното събиране. Ако беше изпратен е-мейл на 8 септември, може би щях да съм в по-голяма степен

подготвена, защото получихме хартиения вариант един ден преди датата, на която трябваше да потвърдим нашето участие.

МИНИСТЪР МИГЛЕНА ТАЧЕВА: Но ви написахме, че на страницата на Министерството на правосъдието можете да прочетете Концепцията.

ДАНИЕЛА ФЪРТУНОВА: Наистина седмица, десет дена са малко време за реакция. Това се вижда и в Концепцията. Това, което бих желала да коментирам или попитам, вие преценете, е какво е отношението, отнасянето на тази концепция към международните договори, които България би желала да ратифицира, би желала да стане страна. Тоест, аз считам, че един международен договор трябва да премине през всичките тези процедури, които са предвидени за нормативните актове. За мен не стана ясно как и дали изобщо има отнасяне към международни договори, конвенции, допълнителни протоколи към конвенции, по които България вече е страна, за да може те да бъдат подложени на предварително проучване за съответствието им със законодателството, за да може на тях да им се направи оценка за въздействие.

И не на последно място, държа да го отбележа, дори преводите на тези договори са от такова съществено значение за нас и за по-нататъшното им прилагане, които преводи трябва да се подложат на обществено обсъждане също.

Благодаря.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря.

Господин Кънчев.

ДИНКО КЪНЧЕВ: Благодаря.

Аз съм от Фондация „Български адвокати за правата на човека“.

Изразявам благодарност на Министерството на правосъдието в лицето на министър Миглена Тачева за поканата. Оценявам изключителната пълнота на конкретния концептуален подход, с

който си имаме работа днес и справедливостта на повечето изказвания.

Съвсем накратко обаче два пункта, които поне за мен са източник на смущение и известно недоумение, запознавайки се с Концепцията. Подпомогнат съм от изложението на Вихър Кискинов и на доц. Русчев. Малко системност на самата концепция като че ли е необходима с оглед на това, което чухме от доц. Русчев за качеството на законопроектите, предлагани от народните представители. За мен поне, поправете ме ако греша, този въпрос е в немалка степен недооценен в концепцията. Всички тези много добри гаранции за качество, които са разписани в концепцията и се очаква да влязат в бъдещия закон, в такива детайли се отнасят до законодателната дейност на Министерския съвет.

За мен обаче е крайно недостатъчно това, което се отнася до законодателната инициатива и нейното упражняване от страна на народните представители да бъде, извинете ме за малко неакадемичния израз, натикано в края на концепцията под формата на половин страница предложения за промени в Правилника за работата и дейността на Народното събрание.

При мен стои един тревожен въпрос – хубаво е да се усъвършенства Правилникът, къде обаче е правната гаранция за стабилност на тези изисквания, които така нашироко са развити в Концепцията, отнасящи се към дейността на правителството, по отношение на народните представители. Няма за мен такава правна гаранция за стабилност. Не е този вид стабилен нормативен акт Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Системният подход, ако бъркам поправете ме, би изисквал концепцията да отдели равно място и внимание и на законодателната инициатива на народните представители.

И вторият въпрос – очевидна е причината защо толкова място е отделено в концепцията на правото на Европейския съюз.

Втората насока, в която обаче според мен е налице известна недооценка, това са други задължения, които България като държава има в рамките на сключените от нея международни договори да се отнася грижливо към своето законодателство. И аз, разбира се, имам предвид тези препоръки, които други органи на международно правно сътрудничество отправят. Конкретно мисълта ми е за Съвета на Европа, неговия Комитет на министрите и съответно генералните мерки, следващи редица решения на Европейския съюз в Страсбург.

Аз прекрасно зная, че министерството и сега работи усилено по този въпрос с активното участие на неправителствения сектор. Но става въпрос, доколкото една голяма част от тези генерални мерки са свързани именно със законодателни промени, този въпрос да получи своето подобаващо място в Концепцията.

Правото на Европейския съюз е изключително актуален въпрос, поставя сериозни, включително и нормотворчески проблеми, но има и други източници на задължения към законодателството на България.

Благодаря ви за вниманието.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря.

Има заявка от господин Чобанов.

ВАСИЛ ЧОБАНОВ: В момента съм парламентарен секретар на министъра на правосъдието.

Приветствам всички! Смятам също да работя по този проект.

Личното ми мнение като юрист е, че в тази концепция трябва да разпишем, че това ще бъде един стабилен акт и да бъде закон без правилник за неговото приложение. Така отговарям на идеята на колегата, който говори преди мен.

Иначе едно съобщение за всички, които четат „Държавен вестник“ – в бр. 78 от 5 септември има Устройствен правилник на Центъра за преводи и легализация. Той е при министъра на държавната администрация и административната реформа. Там са

всички тези структури, за които говорихте, че едно време издаваха червени сборници с хартиени тела, в които се поддържат. Така е написано.

Иначе в Концепцията лично за мен е важно да се сложи и идеята на предварителния етап на подготовка на един законопроект, включително със създаването на законодателна инициатива, да има задължително електронно общуване, защото писането на хартия, включително и в парламента, е един изключително важен източник на проблеми. Една комисия гледа един закон, с Преходните и заключителни разпоредби се пише друг закон, който е в друга комисия. Ако ние нямаме всичко това сложено на едно място, където информацията да бъде крайно количество, има опасение и с най-добри намерения да се правят грешки в законодателството. И колкото и добронамерени да са депутатите, от които всъщност в края на краищата зависят нещата, ако нямаме електронно общуване, всичко да е сложено там, за да може всеки да го види и да каже: бъркате, това вчера беше променено, или вокацио легис тече на определен закон, имаме опасението, че включително по линия на консолидационните текстове, които трябва да правим и да предлагаме като държава, ще имаме проблеми.

Иначе 18 държави в това качество в момента поддържат консолидирани версии на един сайт на Европейската комисия. Към България има подобна покана и е крайно време да имаме от името на държавата, може би Министерството на правосъдието или парламента, да поддържа консолидираните версии, защото само преди две години на сайта на Народното събрание Конституцията не беше актуализирана. Друг въпрос е това, което казват и колегите, че Министерството на транспорта не си гледа нормативните актове, които качва на собствения си сайт и човек може да изпадне в заблуждение. Лошото е, че не може да ги съди по силата на Закона за достъп до електронни документи.

Благодаря.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря.

Заповядайте.

МАНУЕЛА БАЛЕВСКА: Представител съм на Върховния касационен съд.

Становището, което ще изложа, не ангажира институцията, която представлявам, тъй като, ако тя има желание, официално ще подаде съответно писмено становище. Искам да се изкажа от гледна точка на практикуващия юрист, тоест на онзи, който трябва да приложи нормата такава, каквато е. Дали е добра или лоша ние не можем да правим нашата оценка в акта, който постановяваме, а просто прилагаме тази норма.

От тази гледна точка се връщам на един въпрос, който се постави от министър Тачева и по който никой не взе становище, поне от това, което аз чух, а слушах много внимателно – къде да бъде сложена точката на законопроекта.

От гледна точка на практикуващ юрист питам кой е адресат на нормите, които ще бъдат приети, ако законопроектът е в този огромен обем, който се предлага. Както каза доц. Русчев, класическата материя на Закон за нормативните актове, каквато я познаваме ние, плюс инкорпорираната структура на процеса на нормотворчество.

Извинете, в първата част и практикуващият юрист, какъвто е съдията, е адресат. Но втората част? Аз ли ще бъда адресат на цялата тази втора част или някакви други хора? Някакви други органи.

От гледна точка на това, което стана дума, че големият период от време, който е изминал от регламентацията до ден днешен, предполага и един нов обем на различни нови актове, постановени от тази разширена и нова администрация, която се е нароила. И не само администрация. Ако ние ги регламентираме по видове в първата част, тоест в класическата материя на нормативните актове,

може ли тогава във втората част, където ще говорим за начина на структуриране, на приемане на законите, може би законът в широкия си смисъл са всички тези актове, но различни органи ги издават. Значи ние ще трябва да дадем една подробна регламентация и на всички тези нормативни актове, за които говорим. Аз така мисля, че трябва да бъде структуриран законът. И тогава какъв ще бъде този закон? Той ще бъде огромен. Ако се приеме в този разширен вид Закон за нормативните актове, той ще разшири един огромен кръг обществени отношения, които не са толкова идентични, и на които според мен регулацията им трябва да бъде по различен начин.

Това е чисто от гледна точка на практикуващ юрист.

И бих желала комисията, защото разбрах, че има представители на комисията, която изготвя законопроекта, да обърне изключително внимание на измененията на ГПК, които за съжаление, защото аз мисля, че негативната оценка е за това, че ние приехме Преходни и заключителни разпоредби, които не бяха включени в закона, и на един процесуален закон придадохме обратна сила, и сега се чудим какво да правим, с актовете, които са постановени в този нулев период, който върнахме назад, да се съобрази, чл. 291 от новата разпоредба на процесуалния кодекс визира един нов вид тълкувателни решения. Съдилищата ще издаваме и по конкретните казуси тълкувателни решения. Имам предвид Върховния касационен съд. Много нови неща трябва да бъдат включени в класическата регламентация на Закона за нормативните актове.

Това е, което исках да споделя.

Благодаря ви.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря.

Времето вече ни притиска, затова, понеже не виждам и други сигнали за изказвания, ще си позволя да обобща с три-четири изречения това, което чухме досега.

Не чух никой да оспорва необходимостта от промени в тази материя, както и никой не оспори това, което на програмен език се нарича оценка на нуждите, тоест списъкът от проблеми, които ние в момента имаме с приложението на Закона за нормативните актове.

Второто нещо, което искам да кажа, е, че очевидно имаме важни въпроси, които трябва да бъдат решени на ниво предмета на регулация. В допълнение на това, което Вие казахте, ни се очерта проблемът с международните договори и представляват ли те предмет на регулиране от Закона за нормативните актове или не.

И по отношение на процедурите – дали Законът за нормативните актове може да регулира в равна степен законодателната инициатива на депутатите или това е предмет на регулиране от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Тези въпроси са си направо конституционни, затова гледам с известно вълнение в тази посока.

Струва ми се, че преди да продължим с Концепцията поне трябва по тях да бъде установена яснота.

На уеб страницата на министерството до края на месеца има възможност за представяне на писмени предложения.

Ще дам думата на министър Тачева за закриване на конференцията.

МИНИСТЪР МИГЛЕНА ТАЧЕВА: Уважаеми колеги, аз няма да влизам в някакъв отговор на всички поставени от вас въпроси, но само ще отбележа две неща, които според мен са важни.

Аз също не чух никакво становище, като че ли то се изрази донякъде в последното изказване на съдия Балева, докато трябва да сложим точката на закона. Аз го поставих като въпрос.

Имам горчив опит с предложения на Министерския съвет, които касаят народните представители. Справка – Законът за конфликт на интереси. Затова този път, когато писахме текста, и предния път дори, ние казваме, че според нас там съществува

проблем. Има колеги, които са поканени да работят в Работната група в Народното събрание и работят. Но за мен по същия начин, както каза и Динко Кънчев, трябва да има системност, както каза и проф. Кискинов. Не може всяко Народно събрание да си променя правилника. Говоря специално в частта на законодателния процес. И ми се струва, може би аз не съм била достатъчно ясна при представянето на концепцията, ние сме изравнили законопроектите, внесени от Министерския съвет, и тези от народни представители по досие, по методология, по предварителна оценка, по пълна, по частична, по последваща. Ако не е станало ясно на представянето, нека да го кажа сега, че има равност на качеството на предложените законопроекти, без значение дали е от народен представител или е законодателна инициатива на Министерския съвет.

Освен това по същия начин е без значение дали министърът на правосъдието е вносител или министърът на земеделието. Значи, когато говорим за законодателна инициатива на Министерски съвет, тук също ще бъдат разписани процедурите и правилата. Това е като реплика към колегата Балевска.

И към Българския хелзинкски комитет. На мен ми се струва, ако не е станало пак ясно, правната експертиза, която ще се готви от министъра на правосъдието, когато сме минали всички тези предварителни, съгласувателни, обществена, публична дискусия, както искаме да го кажем, когато министърът на правосъдието изготвя правната експертиза за този законопроект и на практика той става съвносител с подписването и внасянето за приемане от Министерския съвет, тази правна експертиза ще съдържа, първо, конституционност, второ, дали отговаря на правото на Европейския съюз и на всички международни договори, по които България е страна.

Трето, към Динко Кънчев. Към Съвета на Европа и най-вече към Европейската конвенция, говори за генералните мерки, говори

за всички други решения на Комитета на министрите и разбира се Европейският съд за правата на човека, въпреки че той добре знае и го сподели, че ние имаме отделна концепция, която трябва вече да види бял свят като краен резултат, за преодоляване на причините за осъдителните решения в Европейския съд за правата на човека. И в тази част са тези, които са свързани със законотворчеството ни и с нормите, които отговарят или не отговарят на Европейската конвенция за правата на човека. Справка – Законът за специалните разузнавателни средства, който се надявам в пакет с НПК да влязат до края на месеца, защото такива са и ангажиментите ни.

И може би пак не се е разбрало от представянето достатъчно добре, към проф. Кискинов – естествено е, че имаме разписана страницата, даже беше посочена страницата, която е в Министерския съвет, на която трябва да всички предложени законопроекти, за да не ровиш в другите. И там да изразяваш по същия електронен път становището си. Но, ако смятате, че трябва да го напишем изрично като текст, че съгласувателната процедура може да върви и по електронен път и тя всъщност има силата на другата размяна, но когато говорим за електронно правителство, когато Висшият съдебен съвет проведе първото си безхартиено заседание, струва ми се, че това е пътът, по който трябва да вървим. И някак си това да ни бъде принципът, а не хартиеният обмен.

Благодаря на всички за участието. Очакваме, ако имате по-конкретни предложения, включително към конкретни раздели, да ни ги изпратите. Консултативният съвет да ни даде една по-ясна рамка на концепцията, защото не ми се ще да започнем да пишем текстове по закона, които конкретни текстове след това ще трябва да ги оборваме или да търсим някакво друго разрешение. Идеята на това обсъждане, което няма да е първо, когато извадим малко повече детайлизирани или конкретни текстове, ще поканим представители на Българския център за нестопанско право, на Хелзинкския

комитет, на всички онези неправителствени организации, които искат да участват в разписването на конкретните норми. Но понеже аз не мога да се досетя кои са те, нека да се свържат със Съвета по законодателство и да бъдат поканени, за да участват в Работната група.

ИВАНКА ИВАНОВА: Благодаря на министър Тачева.

Няколко думи от господин Стойчев.

ГЕОРГИ СТОЙЧЕВ: Първо, искам да благодаря на всички за активното участие. Второ, очевидно е, че има още много работа, първо по Концепцията, и второ по изписването на самия законопроект. И от тази гледна точка се очертава още едно важно предизвикателство пред бъдещите вносители на законопроекта и то е да съчетае времето с качеството и скоростта на процеса с качеството на процеса. Така че моето пожелание е наистина, доколкото министър Тачева е поела ангажимент в тази посока, това да стане в рамките на мандата на сегашния парламент и на сегашното правителство.

Благодаря на всички за участието.

ИВАНКА ИВАНОВА: И аз благодаря на всички за участието.

На Десислава Христова и на Мария от „Отворено общество” – сърдечни благодарности за организацията.

Благодаря ви.

(Край – 12,40 часа)

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО
“ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА И ПРОТОКОЛ”
ТЕЛ./ФАКС : 981 91 57
Уеб-страница: www.justice.government.bg

ПРОЕКТ НА СЪОБЩЕНИЕ
ДО СРЕДСТВАТА ЗА МАСОВО ОСВЕДОМЯВАНЕ

Днес, 2008г. Министерският съвет на Република България прие Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове /ЗНА/.

Действащият в момента Закон за нормативните актове е приет през 1971 г., той претърпява няколко изменения, които обаче не променят съществено съдържанието му.

Най-радикални са измененията от 2007 г. – свързани с пълноправното членство на България в Европейския съюз. Промените са наложени от необходимостта да се осигурят условия за въвеждане на изискванията и прилагането на актовете на ЕС у нас, както и да се осъвремени правната уредба във връзка със съставянето и приемането на нормативните актове в съответствие с Конституцията от 1991 г.

Създаването на Концепция за проект на нов Закон за нормативните актове цели да се избегнат съществуващите недостатъци в действащата правна рамка и практиката по изготвянето и прилагането на нормативни актове в България.

На първо място се предлага планиране на законопроектите. Законът за нормативните актове да предвиди уредба за приемане на законодателна програма от Министерския съвет, която да бъде публично оповестявана в достатъчен срок преди внасянето на проекта за обсъждане и приемане.

Концепцията предвижда извършване на предварителна оценка за въздействие на проекти на кодекси и закони, като се оценява социалното, икономическото и финансово влияние на проекта, както и възможните последици и странични ефекти от неговото прилагане. Контролът върху качеството на предварителна оценка за въздействие на проекти на кодекси и закони се предвижда да се извършва от структура към Министерски съвет.

Много важен момент в Концепцията е предложението да бъде извършвано обществено обсъждане на нормативни актове и на оценката за въздействие. Проектите на нормативните актове да се оповестяват публично, в достатъчно дълъг срок, за да могат всички заинтересовани страни да изразят своята позиция. Цели се и публичност на изразените

становища – публикуване на уеб-страницата на органа, изготвящ нормативния акт и на общия сайт за обществени консултации на МС на проекта на нормативен акт и извършената оценка за въздействие. Орган за контрол върху качеството на законопроектите на изпълнителната власт и на проекти на подзаконовите нормативни актове, издавани или приемани от органи на изпълнителната власт, се явява министърът на правосъдието.

Концепцията предвижда и да се регламентира задължение на органа, издал или приел нормативния акт за оповестяване в интернет. Както и да се създаде и поддържа база-данни за безплатен публичен достъп с актуални текстове на всички действащи нормативни актове. Концепцията въвежда и последваща оценка на резултатите от прилагането на нормативните актове. Оценката трябва да е публична, да се обсъжда и да служи като основание за промени в нормативните актове.

Проектът на концепцията е изготвен от работна група, създадена от министъра на правосъдието.

12.12.2008 г.

ПРЕСЦЕНТЪР

