Подход и законова процедура при изготвяне и промяна на наредби



Целенасочена инспекция за пътна безопасност



Логическа последователност на нормотворческия процес

Предварителна оценка на въздействието

• Чл. 18а и чл. 20 от ЗНА

• Извършва се ПРЕДИ написването на текста.

• Дефиниране на проблема и измерими цели.

• Формулиране на алтернативи (вкл. сценарий 'Без действие').

• Количествени анализи.

• Стратегическо решение: Има ли нужда от нов акт?

Изготвяне

• Същност на наредбата

• Научен подход vs. Евристика (субективен опит).

• Изследване на специфичните закономерности въз основа на проверими данни.

• Мултидисциплинарен аналитичен екип (чл. 21 НОМИОВ).

• Избягване на изолирани текстове.

• Конкретна мотивираност на ВСЕКИ член (чл. 26 и 28 ЗНА).

Валидация

• Чл. 26 и чл. 18б от ЗНА

• Обществени консултации (мин. 30 дни на Strategy.bg).

• Приемане от компетентния орган и обнародване в ДВ.

• Последваща оценка на въздействието до 5 г.

• Проверка на реалните резултати спрямо целите.

• Затваряне на цикъла: Корекции или отмяна.

Евристика

Евристиката (от старогръцки: εὑρίσκω, heurísko – намирам, откривам; heuriskein – откривам) се отнася до методи за решаване на проблеми, учене или правене на заключения, базирани на опит, но не е гарантирано, че тези методи са оптимални или перфектни, те са просто начин за достигане до краен извод или резултат по по-бърз начин. Евристичните методи се използват за ускоряване процеса на намиране на добро решение, където подробно проучване е непрактично. Примери за този метод включват използване на предположение, базирано на знания, интуитивно съждение, здрав разум, стереотипи или профили за достигане до извод.

Научният подход замества субективния опит на отделния експерт

Субективен подход (Евристика)

• Субективният опит на отделен експерт носи лични пристрастия, пропуски и ограничена перспектива.

• Пренебрегването на научния подход води до "регулиране на сляпо" с непредвидени негативни ефекти.

• Фрагментираното написване създава неработещ подзаконов акт с висока административна тежест.

• Без обективни данни нормите бързо се оказват неприложими и изискват непрекъснати изменения и допълнения (**ЗДвП!!!**).

Задължителност на научния подход

• Наредбите създават общозадължителни правила за поведение с икономически и социални последици.

• Регулациите следва да се базират на научна експертиза.

• Законова основа: Чл. 4, ал. 1 от НОМИОВ задължава ОВ да се извършва въз основа на комплексен експертен анализ и данни.

• Всеки нормативен текст трябва да бъде мотивиран чрез проверими причинно-следствени връзки.

Аналитичен екип, а не формална група от експерти

Традиционна "Работна група"

• Всеки експерт пише изолирано "своята част" от текста без общ аналитичен модел.

• Резултатът е съвкупност от неоднородни разпоредби с вътрешни логически и правни противоречия.

• Липсва количествена оценка на разходите и ползите за отделните текстове.

• Актът отразява административна субективност, а не обществената необходимост.

Мултидисциплинарен аналитичен екип

• Задължително сформиране на аналитичен екип с профилирана експертиза (чл. 21, т. 1 от НОМИОВ).

• Прилагане на единна научна методология за оценка на въздействието преди написване на текста.

• Задължителна публичност: Всички външни лица и техните възнаграждения се вписват в публичен регистър на Strategy.bg (§ 1 от ДР на ЗНА).

• Гарантира се вътрешна съгласуваност и цялостна система на подзаконовия акт.

Принципи на нормотворчеството

1. Правна йерархия

• Наредбата е подзаконов нормативен акт.

• Издава се за прилагане на отделни разпоредби или акт от по-висока степен (закон).

• Не може да противоречи на закон или указ.

2. Принципи по чл. 26, ал. 1 ЗНА

• Необходимост и обоснованост

• Предвидимост и откритост

• Съгласуваност

• Пропорционалност и стабилност

3. Задължителна ОВ

• Изработването се предхожда от оценка на въздействието (чл. 18а ЗНА).

• Чл. 2, ал. 1 НОМИОВ определя задължителността за подзаконовите актове на МС.

• Без ОВ проектът не се разглежда.

Етап 1 – Предварителна оценка на въздействието

Програмно планиране

• Включването в оперативната програма на МС се осъществява само след извършена предварителна ОВ (чл. 21, ал. 1–4 ЗНА; чл. 11 НОМИОВ).

Видове предварителна ОВ

• Частична ОВ: Задължителна по образец Приложение № 1 (чл. 20, ал. 2 ЗНА; чл. 14 НОМИОВ).

• Цялостна ОВ: Доклад и резюме Приложение № 2 при значителни последици (чл. 20, ал. 3 ЗНА).

4-те задължителни компонента (чл. 7 НОМИОВ)

• 1. Дефиниране на проблема: Специфично определяне на причините и засегнатите страни.

• 2. Поставяне на цели: Формулиране на конкретни и измерими цели.

• 3. Разработване на варианти: Задължително сравнение на вариант "Без действие" с алтернативи.

• 4. Оценка и избор: Анализ на въздействията за избор на оптимален вариант.

Научни и икономически методи

Анализ Разходи-Ползи (CBA)

чл. 28, ал. 1, т. 1 НОМИОВ

- Количествено съпоставяне на всички преки и непреки разходи и ползи.
- Изразяване на ефектите в парично измерение (в евро).
- Изчисляване на нетна настояща стойност.

Ефективност на разходите (CEA)

чл. 28, ал. 1, т. 2 НОМИОВ

- Прилага се при трудно оразмерими в пари ползи.
- Измерва разхода за единица постигнат резултат.
- Сравнява алтернативни начини за постигане на целта.

Мултикритериен анализ (MCA)

чл. 28, ал. 1, т. 3 НОМИОВ

- Оценка въз основа на набор от качествени и количествени критерии.
- Прилага тегловни коефициенти за отделните цели.
- Подходящ при комплексни социални и екологични ефекти.

Административна тежест

чл. 28, ал. 3 и чл. 29 НОМИОВ

- Модел на стандартните разходи за измерване на информационните задължения (чл. 28, ал. 3).
- Задължителен Тест за МСП (чл. 29 и 30) за специфичните ефекти върху малкия бизнес.

Етап 2 -Аргументация на всеки отделен текст

Задължителна мотивираност на текста

• Всеки член, алинея и точка трябва да има конкретна аналитична обосновка, подкрепена от данните в ОВ (чл. 26, ал. 1 ЗНА).

• Забранява се вмъкването на субективни текстове без доказана необходимост.

• САНКЦИЯ: Проект на акт, към който не са приложени мотиви/доклад и ОВ, ИЗОБЩО НЕ СЕ РАЗГЛЕЖДА от компетентния орган (чл. 28, ал. 4 ЗНА).

Нормотворческа техника (чл. 9 ЗНА)

• Разпоредбите се формулират кратко, точно и ясно, на книжовен български език.

• Систематично структуриране: Глави, Раздели, Членове, Алинеи, Точки, Букви.

• Допълнителни разпоредби: Задължително дефиниране на легални понятия.

• Преходни и Заключителни разпоредби: Уреждане на заварени положения, отмяна на стари норми и определяне срок на влизане в сила.

Съдържание на придружаващата документация

1. Доклад / Мотиви (чл. 28, ал. 2 ЗНА)

Причини, цели, очаквани резултати, необходими финансови ресурси и съответствие с правото на ЕС.

2. Предварителна ОВ (чл. 20 ЗНА)

Официален доклад за цялостна ОВ или частична оценка по образец, одобрена съгласно НОМИОВ.

3. Финансова обосновка

Оценка на необходимите публични финансови ресурси (чл. 35, ал. 1, т. 4 от УП на МСНА).

4. Справка за съответствие (чл. 28, ал. 3 ЗНА)

Справка за съответствие с Конвенцията за правата на човека (ЕКПЧ) и практиката на ЕСПЧ.

Етап 3 - Обществено обсъждане

• Задължителност: Провеждат се с гражданите и юридическите лица преди внасяне на акта (чл. 18а и чл. 26, ал. 2 ЗНА).

• Публикуване: Проектът на наредба, Докладът/Мотивите и ОВ се публикуват на Портала за обществени консултации (Strategy.bg) и на уебсайта на вносителя (чл. 26, ал. 3 ЗНА).

• Законов срок: Минималният срок за приемане на становища е не по-кратък от 30 дни. По изключение (при спешност) срокът може да е не по-кратък от 14 дни, с изрично обосноваване в мотивите (чл. 26, ал. 4 ЗНА).

• Справка за становищата: Вносителят е ДЛЪЖЕН да публикува справка за постъпилите предложения, съдържаща приетите и отклонените становища с конкретни мотиви (чл. 26, ал. 5 ЗНА).

• Междинно съгласуване: Проектът се съгласува с администрацията на Министерския съвет (чл. 21, ал. 5 ЗНА; чл. 31–32 НОМИОВ).

Етап 4 - Приемане, обнародване и влизане в сила

1. Приемане

• От компетентния орган съгласно органа-издател:

• • Министерски съвет – с Постановление

• • Министър – с Наредба

• • Общински съвет – с Решение

2. Обнародване и влизане в сила

• Задължително обнародване в Държавен вестник за подзаконовите актове на централните органи.

• Правило за влизане в сила: Актът влиза в сила 3 дни след обнародването му, освен ако в самия акт не е определен друг срок.

• Местни наредби: Общинските наредби се публикуват на интернет страницата на общината и влизат в сила според ЗМСМА.

Етап 5 – Проверка на реалните резултати

Същност и срокове на последващата ОВ

• Проверка на резултатите: Изследва съотношението между поставените цели и постигнатите реални резултати (чл. 18б, ал. 1 ЗНА; чл. 33 НОМИОВ).

• Задължителен срок: Извършва се в срок до 5 години от влизането в сила на акта (чл. 22, ал. 2 ЗНА; чл. 34, т. 1 НОМИОВ).

• Извършва се от съответната администрация или външни независими експерти.

Публичност и иницииране на промени

• Публичност: Докладът от последващата ОВ се публикува в 30-дневен срок на Strategy.bg (чл. 22, ал. 3 ЗНА; чл. 42 НОМИОВ).

• Задължителни последващи действия: Въз основа на изводите се инициира отмяна, изменение или допълнение на наредбата (чл. 18б, ал. 2 ЗНА; чл. 43 НОМИОВ).

• Затваряне на законодателния цикъл.

Сравнителен казус: Евристичен подход vs. Научно нормотворчество

Критерий	❌ Слаб акт (Евристика)	Качествен акт (Научен подход)	Законова основа
Водеща основа	Опит и субективно мнение на отделен експерт	Проверими данни и научни изследвания	**чл. 4, ал. 1 НОМИОВ**
Екипен състав	Традиционна, формална работна група	Мултидисциплинарен аналитичен екип	**чл. 21, т. 1 НОМИОВ; §1 ДР ЗНА**
Аргументация	Общи фрази; липса на мотив за членовете	Всеки текст е мотивиран с конкретни анализи	**чл. 26, ал. 1 и чл. 28 ЗНА**
Алтернативи	Директно писане на "единствен вариант"	Сравнение на варианти, вкл. "Без действие"	**чл. 7, т. 3–4 НОМИОВ**
Резултат	Фрагментирана сбирщина, регулаторен провал	Стабилен, предвидими и работещ подзаконов акт	**чл. 3, ал. 2 НОМИОВ**


У МАГЛИ
ПРАТИ ТАЧКЕ


У МАГЛИ
2 ТАЧКЕ ВИДЉИВЕ
60
km/h


У МАГЛИ
1 ТАЧКА ВИДЉИВА
40
km/h