



ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ



ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
Катедра „Теория и история на правото“

Кирил Стоянов Илчев

**ОЦЕНКА НА ИКОНОМИЧЕСКОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА
НОРМАТИВНИТЕ ПРАВНИ АКТОВЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна степен
„доктор“

област на висше образование: 3. Социлни, стопански и правни науки
професионално направление: 3.6. Право
докторска програма: Теория на държавата и правото

Научен ръководител: проф. д-р Янаки Стоилов

гр. Пловдив
2025

Дисертационният труд е с общ обем от 274 страници. Състои се от съдържание, списък на съкращенията, увод, три глави, заключение, декларация и библиография. Съдържа 12 на брой таблици и 2 на брой графики. Цитираната литература включва общо 189 на брой източници на английски и български език.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита на 17.03.2025 г. от Разширен катедрен съвет на катедра „Теория и история на правото” към Юридически факултет при Пловдивския университет „Паисий Хилендарски”.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 23.06.2025 г.

Материалите за защитата са на разположение на интересуващите се в ПУ „Паисий Хилендарски”, ул. „Цар Асен” № 24, отдел „Развитие на академичния състав и докторантури”.

Научно жури:

проф. д.ю.н. Райна Борисова Николова

доц. д-р Манол Василев Станин

доц. д-р Пламена Димитрова Пенова

проф. д-р Бойка Ивайлова Чернева

доц. д-р Константин Василев Пехливанов

Автор: Кирил Стоянов Илчев

Заглавие: Оценка на икономическото въздействие на нормативните правни актове

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност и значимост на дисертационния труд

През последните десетилетия въпросите за ефективността и качеството на нормотворческия процес, се утвърждават като ключови теми в публичната и правната сфера. Нуждата от тяхното изследване и подобряване става все по-належаща поради наличието на редица съпровождащи процеса системни проблеми. Това налага задълбочено и обосновано проектиране на правнонормативните актове и съдържащите се в тях правни норми, съобразявайки се с особеностите на социално-икономическите процеси и закономерности. Целта е да се гарантира ефективността на правото и да се постигнат желаните резултати, с други думи да се намали разликата между това, което трябва да е (което е очаквано) и това, което е постигнато в действителност.

В отговор на тези проблемни области се търсят различни механизми за подобряване на нормотворчеството. Един такъв модерен и комплексен инструмент е оценката на въздействието на нормативните актове, който придобива все по-голямо значение като ключово средство подпомагащо вземането на властнически решения и осигуряване на ефективност, предвидимост и прозрачност на правнонормативните актове.

Следователно темата е актуална и значима, тъй като в днешната динамична икономическа и правна среда нормотворческият процес изисква не само формално спазване на регулациите, но и дълбок анализ на икономическите и социални ефекти от тяхното прилагане. Законодателството не може да бъде разглеждано изолирано от икономическите процеси, а оценката на икономическото въздействие на нормативните актове предоставя възможност за интегриране на икономическата логика в нормотворчеството. Това се постига чрез обединяване на правната и неюридическата (икономическата) перспектива, което позволява по-добро планиране, анализ и оптимизация на процесите по създаване на правните норми.

Прилагането на оценката позволява по-голяма сигурност както за бизнеса, така и за гражданите, като по-прецизното формулиране на правните норми допринася за по-ясна и стабилна нормативна уредба. Това е от решаващо значение за изграждането на правна система, която да осигури стабилно икономическо развитие и обществена сигурност.

Оценката на икономическото въздействие играе и важна роля при рационалното разпределение на ресурсите и регулирането на поведението на нормотворците. Тя

служи като критерий за анализ на съотношението между поставените цели и постигнатите резултати, което помага за рационализиране на разходите, оптимизиране на публичното управление и насърчаване на икономическото развитие. Въвеждането на ясни стандарти и контролни механизми чрез оценката допринася за регулиране на нормотворческия процес.

От научна и практически гледна точка темата представлява значителна иновация, тъй като в Р България съществува ограничен брой теоретични източници по въпроса. Това изследване разширява научното познание и стимулира дискусии в областта на правната теория, като едновременно предлага практически решения за подобряване на нормотворчеството. Мултидисциплинарният подход, който съчетава правно-социологически, нормативни и икономически методи, позволява по-задълбочен анализ на комплексността на процеса и поставя основата за интегрирани решения, както от теоретична, така и от практическа гледна точка.

Накрая, изследването отправя призив за по-нататъшни изследвания и развитие на практиката, както и усъвършенстване на нормативната уредба на инструмента, изграждане на специализирани институционални структури и стандартизация на методологиите и др.

2. Обект и предмет на дисертационния труд

Обектът на изследването е връзката между правото и икономиката, като оценката на въздействието играе ключова роля за интегрирането на икономическата логика и методи в процеса на нормотворчество. Тази връзка се разглежда през няколко основни аспекта:

- Ролята на механизма за оценка на икономическото въздействие в подобряването на качеството на нормативните актове и влиянието му върху ефективността на правните норми, засягащи икономическата сфера, както и отражението му върху правната система като цяло.
- Връзката между оценката на икономическото въздействие и качеството на нормотворчеството, както и влиянието им върху икономиката.
- Широкият контекст на взаимодействието между правото и икономиката, в който оценката на въздействието играе ключова роля за интеграцията на икономическата логика и методи в процеса на нормотворчество.

Предмет на дисертационния е инструментът за оценка на икономическото въздействие на нормативните правни актове като средство за повишаване на качеството и предвидимостта на нормотворческия процес, както и ефективността на правните норми в областта на икономическите отношения, респективно самите икономически отношения.

3. Цел и задачи на дисертацията

Основната цел на изследването е да разшири познанията за понятието за оценка на въздействието и неговото място в правната теория. В допълнение, изследването цели да анализира механизма на оценка на икономическото въздействие на нормативните актове и да разгледа неговата роля в подобряването на ефективността на нормотворческия процес, правните норми и влиянието върху правната система и икономиката.

За реализирането на представената цел са формулирани следните изследователски задачи: **Теоретични задачи** – да се разгледа историческото развитие и международната практика в сферата на оценка на въздействието на нормативни актове; да се изследва понятието за оценка на въздействието и понятието за оценка на икономическото въздействие; да се изследват теоретичните и методологичните аспекти на оценката на въздействието, както и нейното значение в контекста на правната наука; да се идентифицират основните принципи и критерии свързани с оценка на въздействието. **Аналитични задачи** – да се изследва текущата правна и неправна уредба за оценка на въздействието на нормативни актове в Р България; да се изследва връзката между оценката на икономическото въздействие и качеството на нормотворческия процес; да се разгледат икономическите аспекти на оценката на въздействието; да се изследва ролята на оценката на въздействието в подобряването на правната система и икономическата среда. **Методологични задачи** – да се опишат и анализират методите и техниките за оценка на икономическото въздействие, използвани в Р България; да се изследват критериите и показателите за извършването на ефективна оценка на въздействието; да се проучат добрите практики свързани с оценка на въздействието и тяхното приложение. **Приложни задачи** – да се изследват проблемните области и предизвикателства при прилагането на оценка на икономическото въздействие; да се предложат конкретни стъпки за усъвършенстване на практиката за оценка на въздействието, които да подобрят ефективността на нормотворческия процес.

4. Изследователска теза и хипотези

Изследователската теза се изразява в твърдението, че оценката на икономическото въздействие на нормативните актове е полезен инструмент за повишаване на качеството и ефективността на нормотворческия процес в Р България, който насърчава взаимодействието между правото и икономиката. Този инструмент притежава потенциала да допринесе за създаването на по-ефективна, прозрачна и предвидима правна система, способна да отговори на съвременните социално-икономически предизвикателства, така че да се подобри и ефективността в икономическите отношения. Следователно познанията ни за понятието са необходими за неговото задълбочено разбиране и оптимално прилагане.

В тази връзка се извеждат следните **работни хипотези**:

Хипотеза 1: Оценката на икономическото въздействие на нормативните актове, като критичен инструмент, води до подобряване на ефективността на нормотворческия процес в Р България и същевременно намалява негативните икономически последици за бизнес средата.

Хипотеза 2: Интегрирането на икономическата логика и обективност в нормотворческия процес чрез инструмента за оценка на въздействието води до създаването на качествени правни норми. Това не само повишава доверието на гражданите и бизнеса в правната система, но и подобрява качеството и ефективността на както правната уредба, така и икономическите отношения.

Хипотеза 3: Липсата на стандартизирани методологии, ефективна нормативна уредба, административен капацитет, теоретични изследвания и прочее за оценката на въздействието води до нейното формално приложение. Това от своя страна увеличава административната тежест и създава негативни икономически последици, което затруднява адаптацията към съвременните социално-икономически предизвикателства.

5. Методология на дисертационния труд

Методологията на изследването следва комплексния характер на проблема и изисква използването на различни подходи. Методологическата рамка съдържа предимно описателния и аналитичния подход. И въпреки че изследването може да се разглежда като интердисциплинарно, включвайки икономически методи и логика, фокусът е поставен върху юридическата перспектива.

Като основен подход в изследването се използва този на социология на правото съчетан с нормативния подход, защото така се отразява двоинствената същност на оценката на въздействието – социално-икономическо му проявление (това което е в действителност) от една страна, и от друга – нормативната му природа (това което трябва да е). Методологията тук се стреми да обедини изброените подходи в интегриран модел, който позволява по-задълбочено разбиране на понятието за оценка на въздействието, нейните юридически и икономически характеристики, нейните възможности, проблеми, предизвикателства и въздействия, както и предложения за усъвършаването ѝ.

6. Ограничения на дисертационното изследване

Проблемът за оценката на въздействието, особено в контекста на икономическите въздействия, е сравнително нов в българската правна теория. Липсата на достатъчно специализирани изследвания затруднява изграждането на пълна и систематична теоретична рамка. Това води до зависимост от международната практика и литература, което може да представлява проблем при отразяването в спецификата на българската правна и икономическа система.

Емпиричното изследване в дисертационния труд е насочено основно към приложението на механизма на оценка на икономическо въздействие в рамките на Р България.

Липсата на дълбочинен количествен анализ или моделиране на икономическите въздействия оставя определени аспекти на ефективността на оценката на въздействието неразгледани. Липсата на национални изследвания и конкретни данни за ефективността на оценката на въздействието в Р България затруднява задълбочения емпиричен анализ и ограничава възможността за установяване на силна връзка между теоретичната рамка и реалната практика.

7. Източници на информационно осигуряване

Използвани информационни източници в дисертационния труд са:

- Български и чуждестранни научни публикации.
- Публични данни от национални и международни организации: Национален център за парламентарни изследвания, Министерски съвет, Световна банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и др.

- Предшестващи изследвания, периодични издания, списания и интернет информационни източници.

II. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд е структуриран в съответствие с поставените основна цел, и задачи, избрания обект и предмет на изследване. Неговият обем е 274 страници. Състои се от съдържание, списък на съкращенията, увод, три глави, заключение, декларация и библиография. Съдържа 12 на брой таблици и 2 на брой графики. Цитираната литература включва общо 189 на брой източници на английски и български език. В отделните глави под черта е посочена цитираната литература и са направени определени бележки.

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В увода са разгледани актуалността и значимостта на изследваната проблематика. Определени са обектът, предметът, целта и задачите на дисертационното изследване. Формулирани са изследователската теза и хипотезите; описани са използваната методология; основните проблеми, установени в хода на изследването; както и виждането на автора за научния принос на разработката.

ПЪРВА ГЛАВА

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА И ПОНЯТИЕ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА НОРМАТИВНИТЕ ПРАВНИ АКТОВЕ

Първа глава на изследването най-общо представя основни характеристики и разглежда понятието за оценка на въздействието на правнонормативните актове. Първоначално фокусът е насочен към историческото развитие и зараждането на идеята за оценка на въздействието. След това са разгледани методологични и теоретични аспекти на оценката на въздействието като многопластово явление – неговите нормативни свойства, както и неговите правни и неправни характеристики. Отделено е внимание на системния подход и мястото на оценката на въздействието в правната система. Оценката на въздействието се утвърждава като важен инструмент в изпълнението на регулативната функция на правото, което най-общо означава, че правото е основен регулатор на обществените отношения, а оценката е средство за

измерване на ефективността на тези регулации. Имайки предвид природата на въпросния инструмент основна част от изследването заема социологията на правото и социологическия подход. Накрая се разглеждат предвидимостта и сигурността като критерии за качествено регулиране, както и мястото на понятието за оценка на въздействието в правната теория.

1. История и концептуализация на института на Оценка на въздействието на нормативни актове (ОВНА)

Концептуалните наченки на този механизъм могат да се търсят назад във времето, а съвременното понятие идейно се корени в необходимостта от съчетаване на икономически и политически методи и принципи, обединени около цели като – постигане на оптималност при използване на публичния ресурс и ефективност на нормотворческия процес, респ. на нормативните актове.

Идеята, чрез нормотворческите актове да се търсят и реализират определени въздействия върху различни обществени сфери, не е от вчера или от днес. От древни времена тенденцията, властимащите да инкорпорират и адаптират различни политики, идеали и принципи към реалността, с цел да приведат в разумни регулаторни рамки ежедневиия живот, икономическите и духовните отношения, както и управлението на държавата, е въпрос на необходимост и в известен смисъл на оцеляване. Примери в аргумент на това могат да се намерят още от дълбоката древност, Античността¹, Римската Република² и Новото време³. Такива не липсват и в нашата история.

Прието е, че в променливия исторически контекст на битието и различните виждания на теорията и доктрината, действащото право не е изолиран от социалните, икономическите и политическите процеси, феномен. Нормотворците в днешни времена следва да се опитват да анализират причините, предизвикващи отрицателните проявления на предходните и действащите нормативни текстове, и след това какво е положително от тях, с цел да бъде запазено. После се стремят да подобрят цялата система на нормотворчеството, черпейки информация и познание от различни източници (други държави, организации, експерти, консултации със заинтересовани страни и др.), преценяйки възможните разходи, рискове и алтернативи.⁴

¹ Платон. Закони. С.: И СОНМ, 2006 г., стр. 259-264, 297. Виж също: *Аристотел*. Никомахова етика. И „ГАЛ-ИКО”, София, 1993 г., с. 37, 245-246.

² Цицерон, М. Т. За държавата. За законите. С.: И „Изток-Запад”, 2019 г., с. 187.

³ Виж *Кели, Дж., М.* Кратка история на Западната теория на правото. С.: „Рива”, 1998 г., с. 181-182, 196.

⁴ Вж. *Wauters, B., De Benito, M.* The History of Law in Europe, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018, p. 168.

Оценката на въздействието, като нов инструмент в нормотворчеството, е съвременно явление, което се е наложило в значителна степен в резултат на условията и тенденциите, характерни за втората половина на XX век. Разширяването на държавната намеса (в случая става въпрос за САЩ, която е и родина на оценката на въздействието на регулациите (ОВР)) в регулирането на пазара и социалния живот води след себе си до голям ръст в броя и усложняване на нормативните актове, както и прекомерно увеличаване на административната тежест.

В Европейския съюз (ЕС) ОВР, като нов и полезен инструмент, чрез институционализирането му в нормативната среда, придобива задължителност и става основен измерител за дейността на нормативните актове в рамките на националното, а и извън националното право. Европейската комисия възприема методите за на въздействието на регулациите от Обединеното кралство. Обаче, рядко се реализират на практика положителни резултати за значително подобряване на регулирането – качествено и количествено. И въпреки всичко Обединеното кралство и ЕС заявяват своите позиции относно ползите от ОВР.

Концепцията за въвеждане на работеща практика, която да разреши системните проблеми в управлението и законодателния процес в Р България в съвременното, започва още в началото на XXI век. С приемането на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД) през 2003 г. се правят първи стъпки към ограничаване на държавната намеса в икономиката чрез въвеждане на мотивирани становища и оценки на въздействието. Макар процесът на институционализиране на ОВНА да напредва бавно, ключови инициативи като промени в Закона за нормативните актове (ЗНА) от 2016 г. укрепват правната ѝ рамка.

2. Методологични и теоретични аспекти на ОВНА

Нормативните свойства на ОВНА представляват ключов аспект в оценката на този инструмент, тъй като нормативността е основополагаща характеристика на правото. Тя изразява дължимостта и структурира правото като система от норми, отличаваща се с обвързваща сила, осигурена чрез държавната принуда. ОВНА, като правен механизъм, черпи сила от нормативния си характер, който го позиционира в рамките на правната система. Нормативната част на ОВНА позволява на процеса на правно регулиране да се основава на ясни, измерими критерии, които осигуряват ред,

предвидимост и синхрон, необходими за ефективно управление на нормативната действителност.

Ако за целите на изследването се фокусираме върху едно от множеството проявления на правото, а именно като основен регулатор на обществените отношения, то може да предположим, че като необходим елемент на правната система инструментът ОБНА представлява сложно и многопластово явление, част от което притежава юридически характер – основно уредена в чл. 18а и чл. 18б и Глава II от ЗНА с новите разпоредби от 2016 г. Като компонент, находящ се в границите на правнонормативната ни действителност, в частта си, съдържаща правни норми и притежаваща юридическа сила, на ОБНА може да се гледа като на правнонормативно явление, т.е. то притежава качеството *нормативност*. Следователно за юристите този аспект на института на ОБНА, който е нормативно установен, т.е. погледа „отвътренавън”, е приоритетен.

Основна цел на ОБНА, като специфичен нормативно заложен механизъм, е да се реализира успешно като средство за взимане на рационални решения от нормотвореца, при зачитането на определени принципи, а не да е заместител на самите политически решения. От политически инструмент, с подчертана икономическа природа у себе си, той, в контекста на качествено нормотворчество и според нуждите на правото, се институционализира в правната ни система. След това се превръща във вид юридически механизъм, служещ за оптимизиране и редуциране на недостатъците на правната система. Функциите му са свързани със събиране на информация, анализиране, измерване, аргументиране и подпомагане на процеса по превръщане на политиката в право и оттам в социално-икономически резултати.

Освен правнонормативна част, механизмът на ОБНА съдържа и неправилен компонент (*soft law*), който е свързан с политики, подпомагащи работата на правна система като цяло. Това са всички онези актове, които не притежават обвързваща юридическа сила и съдържат правила свързани с регулирането. На наднационално ниво (в рамките на ЕС) инструментът е доминиран от неюридическата си част, което води до противоречиви резултати, видимо от представената информация в изложението. Предизвикателствата в този смисъл са свързани с намирането на баланс и гъвкавост между *hard law* и *soft law*, тяхното взаимодействие, координация, особености на субекта (който ги прилага), както и нуждите на динамичните икономически отношения и правната система.

3. Системният подход към правото и нормотворческия процес – Влияние върху ОВНА

Механизмът на ОВНА може да бъде разгледан чрез теориите на общата система и системния подход в правото, като правната система се възприема като част от отворена социална система. Този подход подчертава взаимодействиящите елементи в правото и социалната среда, като ОВНА осигурява метод за изследване на ефектите от нормативните решения върху икономиката и обществото. Процесът на ОВНА осигурява оценка на новите (и действащите) правни норми върху съществуващата правна структура и позволява на правната система да се адаптира към промените, да контролира и оптимизира нормотворческия процес.

ОВНА е своеобразен инструмент за оценка на правните норми, който осигурява както предварителна, така и последваща оценка на ефектите от прилагането им. Като задължителен елемент на нормотворческия процес в България, ОВНА анализира политическите, правни и икономически аспекти на нормативните актове. Използването на ОВНА в нормотворчеството води до качествени и количествени промени в правното съдържание, като осигурява критерии за качеството на нормативния продукт и оценка на резултатите от действието на нормативните актове. Така подчертава връзката между ОВНА, правотворчеството и правната система.

4. Регулативната функция на правото. Инструменталната природа на правото и института на ОВНА

Правното регулиране е насочено към социалната действителност и според *Стефка Наумова*, е резултат от три дейности, съответно съдържа три стадия: 1) *формиране на правните норми* – това е етапа на нормотворчеството; 2) *възникване на права и задължения* – правото в действие; 3) *реализацията на правото* – отразява отношението на правната система и човешкото поведение.⁵ Регулиращата функция, се явява една от основните, вътрешноприсъщи, функции на правото. В ролята на правото като основен обществен регулатор откриваме и неговата обществена значимост.

В известен смисъл регулиране съществува и в процеса по създаването на нормативни актове, т.е. правото само регулира създаването и реализирането си. В този контекст и в унисон с присъщите за правото свойства да бъде проникателно, ефективно и гъвкаво и стремежа му към ред и сигурност, може да се каже, че в ролята му на регулатор, то освен, че регулира обектите стоящи извън него, проявява способност да

⁵ *Наумова, Ст. Социология на правото, Част първа, ИК „ТедИна”, 1994 г., с. 43.*

се саморегулира. Възприемайки нормите регулиращи ОВНА в този контекст, като вътрешно за правото задължително средство, ще повишим знанията си за тяхната правна същност, рационалността на съдържанието им, възможностите им за действие, оптималността на границите им на прилагане и степента на намеса на държавата в нормотворческия процес. Крайната цел са положителните вътрешни за правната система резултати, а за това е важно постигането на състояние на хомеостаза в нея.

Целите на правото играят важна роля в неговото регулиране и отразяват както изминалия път, така и бъдещите посоки на правната система. Непостигането на тези цели е показател за дефекти в правото, които водят до негативни правни последици. Социологията на правото, включително инструменталният подход, разглежда правото като средство за социален контрол, използвано за постигане на конкретни резултати в обществото.

Инструменталният подход към правото е широко приеман както в европейската, така и в американската социология на правото. Правото се възприема като технически инструмент за постигане на социални промени и управление на обществени отношения. В контекста на този подход, механизмът ОВНА играе важна роля в оптимизацията на правната система, като инструмент за вътрешна и външна настройка на социалното регулиране и политическите процеси.

5. Социологическият подход към правото – Правно-социологически проблеми, стоящи пред ОВНА

Характерно за ОВНА е дихотомната му природа: един път вътре в правната среда, като правнонормативен инструмент, подпомагащ действието на правото – да не допуска дефекти и недостатъци в правнонормативната уредба; да интегрира различни социално-икономически факти и в следствие да оценява дейността на същите факти, но вече с юридически облик; втори път извън нея – като помощник в ефективното взаимодействие с другите системи на обществото (в нашия случай – ефектите от политиките върху икономическите отношения) и самото общество.⁶ Така че, за да може да разберем по-добре същността на ОВНА е важно да се спрем и на погледа навън, към социалните проявления на правото.

⁶ Според НОМИОВ чл. 2, ал. 1: „Оценката на въздействието е инструмент целящ повишаване на качеството на нормативните актове, чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане...”. Предвижда се и задължително провеждане на консултации със заинтересованите страни.

Социологическият подход подчертава нуждата от отворен и гъвкав процес на нормотворчество, подкрепен с качествена информация, за да се създадат закони, които отразяват реалните социални условия. Ключови проблеми в социологията на правото се свързват с механизмите на зараждане на социални норми и тяхното превръщане в официални правила, ефективността на законодателството и неговото въздействие върху социалната среда и пр. ОБНА играе важна роля в оценката на тези проблеми, като осигурява баланс между съдържанието на нормативния акт и неговата рационалност.

Правото е динамично явление, което трябва да се адаптира към социалните условия и да съблюдава нормативността като основа за развитие и икономически ползи. В този контекст, социологията на правото и социологическите техники играят важна роля в нормотворческия процес, като помагат за разбирането на общественото мнение и ценностни нагласи. Правната система трябва да се адаптира към социалната динамика, като същевременно осигурява легитимност и стабилност на правото чрез рационални и добре обосновани решения.

6. Предвидимостта и сигурността в правото като критерии за качествено (рационално) регулиране

Термините "непредвидимост" и "несигурност" стават актуални в контекста на нормотворческия процес, когато се наблюдават обективни промени в правната и социална среда. Те се използват за анализ на потенциални рискове и заплахи, свързани с невъзможността да се предскаже как законите и регулациите ще влияят върху обществото. Непредвидимостта се свързва с невъзможността да се предскаже конкретен резултат, докато несигурността обхваща фактори, които усложняват процеса на предвиждане и разчитане на законовите ефекти. В правния контекст, тези термини се отнасят до трудността в създаването на ефективни и стабилни правни норми. Високата степен на непредвидимост и несигурност може да води до неяснота в правната уредба, което да затрудни изпълнението на правните норми и да увеличи правната несигурност. Оценката на тези термини е от съществено значение за ефективността на правната система и е важен критерий в процеса на нормотворчеството.

Предвидимостта и сигурността на правото са два основни принципа, които обуславят ефективността на правната система. Исторически, тези принципи са били важни още от времето на древните гърци и римляни, които са се стремели към стабилност и постоянство на законите. Съществуват различия между формалната и

материалната правна сигурност и предвидимост, които се отнасят както до процедурното спазване на изискванията, така и до съдържанието и въздействието на законите върху обществото. Формалната сигурност гарантира, че нормативните актове са ясни и непротиворечиви, докато материалната сигурност отчита реалните икономически и социални условия. Това поставя въпроса за баланса между предвидимостта и гъвкавостта на правото. Прилагането на ОБНА е важен инструмент за справяне с този проблем, като позволява на законодателите да идентифицират потенциални рискове и да направят правото по-ефективно и адаптирано към променящите се условия в икономически аспект.

7. Мястото на ОБНА в правната теория

Мястото на ОБНА в правната теория може да се проследи исторически до утилитаризма, разклонение на либерализма, който акцентира на минимално вмешателство в личния и икономическия живот, както и на рационалността и свободата на индивида. С развитието на утилитаризма и акцента върху максимизирането на социалното благо, ОБНА възниква като механизъм, който съчетава икономически методи и правни оценки за постигане на ефективни и обосновани решения в правото. Този инструмент предоставя възможност за качествено и количествено изследване на публичните политики, като спомага за рационализиране на правните и икономическите процеси.

ОБНА има основна роля в правната наука, като се интегрира в теорията на рационалния нормотворец и намира своето място в легиспруденцията – науката за рационалния законодателен процес. Нормотворецът е задължен да представи рационални аргументи, за да обоснове направените от него предложения *de lege ferenda* като основания за създаване на качествено законодателство. Това прави и българският законодател като институционализира на законово равнище изискване за мотивиране на предложенията *de lege ferenda* – чл. 26 и 28 от ЗНА.⁷ Легиспруденцията променя фокуса на правната теория, премествайки го от тълкуването на вече съществуващите закони към самия процес на тяхното създаване. ОБНА също така играе роля в контрола върху действащото право и е не само метод за оценка, но и част от усилията за баланс между правото и политиката в законодателния процес.

ВТОРА ГЛАВА

⁷Чернева, Б. Юриспруденция и легиспруденция, С.: Сиела, 2020 г., с. 365-366.

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И Р БЪЛГАРИЯ – ИКОНОМИЧЕСКИ ПРОЯВЛЕНИЯ НА МЕХАНИЗМА, ПРИНЦИПИ И КРИТЕРИИ, ВИДОВЕ, ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ И ДЕФИЦИТИ

Втора глава на изследването се конкретизира към разглеждането на оценката на икономическото въздействие на правнонормативните актове както в контекста на ЕС, така и в Р България. Основните теми, които са изследвани са свързани с механизма на оценка на въздействието в ЕС и Р България; оценката на икономическото въздействие на нормативните актове; уредба и съдържание на инструмента Р България; принципи, критерии и показатели на нормотворческия процес и оценка на въздействието; процедурни етапи и аналитични стъпки на процеса на оценка на въздействието; проблемни области и критики в приложението на оценка на въздействието. Така че тази глава най-общо предоставя задълбочен поглед върху практическото прилагане на ОВНА и неговото значение за постигането на качествено и ефективно нормотворчество, както и възможните проблемни области в процеса на оценка.

1. Механизмът „Оценка на въздействието на нормативни актове”

ОВНА като модерен практически механизъм, основно в частта оценяваща *ex ante* и *ex post* нормативните актове е следствие и е възприет в ролята на основен компонент от т.нар. „*better regulation*” („*по-добро регулиране*”) – програма на ЕС, насочена към реформиране и управление на регулирането през различните етапи на политическия цикъл, включително създаването и контрола на нормативните актове.

Оценката на въздействието се възприема като ключов инструмент в процеса на подобряване на качеството на нормотворчеството в ЕС. Процесът на оценка се базира на доказателства и консултации със заинтересованите страни, като се гарантира, че решенията се вземат на основата на реални данни и резултати.

В България ОВНА също е интегрирана в законодателния процес, като нормативната уредба задължава оценката да бъде извършена на етапите на предварителна и последваща оценка. Въпреки че в литературата няма единно определение на ОВНА, общо признатото разбиране е, че тя е аналитичен инструмент, който подпомага вземането на решения и подобряване на качеството на нормативните актове. Важността на ОВНА е да предоставя нужната информация и анализи, които да оптимизират процеса на нормотворчество и да осигурят ефективност на регулациите,

като същевременно оценява в нашия случай икономическите последици от тяхното прилагане.

2. Икономически аспект на оценката на въздействието, ефекти върху нормотворческия процес и заобикалящата среда

Икономическото проявление на механизма на оценка на въздействието (ОВ) се развива като основен инструмент за оптимизиране на регулаторните политики и ефективно управление на публичните разходи и ресурси. Исторически, икономическите аргументи за държавна намеса в пазарната икономика се базират на необходимостта от коригиране на пазарни и регулаторни недостатъци, които пречат на справедливото и конкурентно функциониране на пазара. Според Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), регулаторната намеса трябва да търси баланс между свободния пазар и необходимостта от регулиране. Стратегията на ЕС за качествено нормотворчество подчертава важността на инструменти като ОВ, които не само намаляват бюрокрацията, но и генерират дългосрочни икономически ползи.

Оценката на икономическото въздействие (ОИВ) играе ключова роля в процеса на постигане на устойчив растеж и икономическа ефективност. ОИСР подчертава, че систематично прилаганите методи на ОВ могат да подпомогнат идентифицирането на най-ефективните икономически политики и да осигурят по-ясно разбиране за разпределителните ефекти от регулациите върху различни социални групи. Освен това, ОВ трябва да взема под внимание не само икономическите, но и социалните и екологични последици от нормативните актове, тъй като лошо проектираните регулации могат да доведат до негативни външни ефекти. Възстановяването на икономиките в несигурни условия изисква сътрудничество между държавни органи, експерти и заинтересовани страни, с цел да се подобри ефективността на нормотворческия процес и да се гарантира устойчив икономически растеж.

Икономическите въздействия, като част от ОВ, играят централна роля в процеса на ОВНА, тъй като те предоставят информация и доказателства, необходими за постигането на качествени нормативни актове. Този процес проследява и измерва икономическите ефекти от публични интервенции, като изменения в заетостта, доходите, инвестициите и конкурентоспособността. Целта е да се осигури оценка на предвидените и непредвидените икономически въздействия и да се оптимизират разходите в нормотворческия процес. Това включва също така и управлението на

ресурсите и разходите, свързани с изготвянето на нормативни актове, като се отчита балансът между разходи и ползи за заинтересованите субекти.

3. Уредба и съдържание на ОИВНА в Република България. Видове ОИВНА

Юридическите рамки на нормотворческата дейност на законодателната и изпълнителната власт в Р България се поставят от Конституцията и юридически се доразвиват и детайлизират в „закона на законите” – *Закона за нормативните актове*. В ЗНА се откриват и основните механизми за регулация на нормотворческия процес. Проектът на ЗИД на ЗНА бе обсъден и окончателно приет на 20.04.2016 г., като измененията, свързани с механизма за ОВНА, са обнародвани в ДВ бр. № 34 от 03.05.2016 г. и са в сила от 04.11.2016 г.

Правна уредба на механизма на ОВНА, въпреки че търпи известни промени, е твърде обща и недоразвита, като на моменти се създава впечатление за липса на пълнота, интегритет и сигурност по отношение на инструмента и процеса по създаване на проекти на нормативни актове. В ЗНА се установява двойственост в уредбата на методологията за извършване на оценка на въздействието. В известна степен изключение представлява правната уредба на Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (НОМИОВ).

В официално действащото към момента ръководство за предварителна оценка на въздействието от 2019 г. икономическото въздействие на нормативните актове е засегнато по-широко, но поначало икономическата сфера на въздействие е с голям обхват още повече, че икономиката притежава голям набор от методи и техники. Така че би следвало освен развитето в методологическата част на видовете ОВ и необходимостта от извършване на интегрирана оценка да се наблегне и върху задълбочаването на познанията за различните ѝ въздействия, каквото е икономическото.

Правната уредба на ОВ в Р България разглежда два основни вида: предварителна (*ex ante*) и последваща (*ex post*). Предварителната ОВ се извършва в ранните етапи на нормотворческата процедура и има за цел да събере, анализира и оцени потенциалните въздействия на предложените нормативни актове. Тя е насочена към прогнозиране на ефектите от регулирането, както и към избора на най-подходящите алтернативи за решаване на даден проблем. Последващата оценка на въздействието, от друга страна, се извършва след прилагането на нормативни актове и има за цел да провери дали те постигат заложените цели. Последващата ОВ е важна за анализа на ефективността на

съществуващото законодателство, като изследва съотношението между поставените цели и постигнатите резултати.

4. Принципи, критерии и показатели на ОВНА

Идеята е да се представят основните положения и закономерности, оформени посредством натрупания опит в принципи на нормотворческия процес и процеса на извършване на ОВ в рамките на ЕС и от там в Р България. Това е важно, тъй като принципите и критериите за извършването на ОВНА са налице, но според наличните данни степента на усвояването и реализирането им е незадоволителна. Възприемането на факта, че това са „опорни точки” (фундаменталните условия), които следва да бъдат ясно разбрани, следвани и зачитани, за да се постигне ефективност в процесите и постигане на целите, е необходимост. Възприетите принципи в нормотворчеството и процеса на ОВНА могат да се разгледат като своеобразен компас за нормотвореца, ориентирайки го в определени области на социалното регулиране.⁸

След като имаме база, върху която да стъпим, можем да се насочим към отчитане на начините за определяне на тези процеси, т.е. на признаците, въз основа на които можем да задълбочим и оценим дейностите, както и резултатите от тях. Това от своя страна дава възможност чрез следенето на различни данни да съдим за развитието на съответния механизъм и въздействието, което оказва.

Използването на внимателен подход към принципите, критериите и показателите в процеса на ОВНА, тяхното осъзнаване и положителното отношение към тях, са важен момент от целия процес и правилния път към повишаване на качеството му.

5. Процедурни етапи и аналитични стъпки на ОИВНА

Оформило се е като важен практически принцип, че ОВ започва на възможно най-ранния етап от цикъла по формулиране на политики, следвайки определени процедурни етапи, когато идеята за намеса чрез публична политика или правна норма се намира в своя зародиш. Оценката на икономическото въздействие е важна и неделима част от интегрираната ОВНА. Като такава тя несъмнено подлежи на същите процедурни етапи и аналитични стъпки на тази своеобразна административна процедура, обаче насочена към намирането в количествено и качествено изражение на ефектите от приложението на нормативните актове в икономически контекст.

⁸ Стоилов, Я. Правните принципи: теория и приложение. С.: Сиби, 2018 г., с. 34.

6. Проблемни области и критики в приложението на ОИВНА

Оценката на въздействието като инструмент в нормотворческия процес е съпроводена с множество проблеми и предизвикателства, които водят до различия в практическото му прилагане, но ползите от използването му надвишават негативите. В Р България, както и в много други държави, ОВ не винаги е интегриран в нормотворческия процес по начин, който да води до оптимални обществени резултати. Проблемите, установени в различни доклади, показват сериозни пропуски на всички етапи от процеса — от дефиниране на въздействията до прилагане на научна експертиза и извършване на обществени консултации. Проблемът не е само технически, а и концептуален, свързан с липсата на критичен подход и ясна визия за това как ОВ трябва да функционира. Без активен ангажимент от страна на компетентните органи, ОВ остава по-скоро пожелателен, отколкото ефективен инструмент.

За да се постигне реален напредък в процеса на ОВ, е необходимо да се разработят ясни правни рамки, които да обхванат всички етапи от оценката — от стандартизиране на методологията до създаване на контролни механизми.

ТРЕТА ГЛАВА

ПРИЛОЖНИ СТРАНИ НА ОВНА

Трета глава разглежда приложните страни на ОВ, в частност на оценката на икономическото въздействие, с акцент върху различни статистически данни, свързаната с инструмента съдебна практика у нас, методите и техниките за прилагането на оценката, както и добри практики. Главата предлага по-задълбочен поглед върху прилагането на принципите на нормотворческия процес, които засягат и оценката на въздействието чрез данни от Национален център за парламентарни изследвания към НС, докладите за оценка на въздействието на МС, доклади на Юридически барометър и съдебна практика. Разгледани са някои от основно използваните в практиката методи и техники (основно икономически) за извършването на оценка на въздействието, както и значението им за съответния анализ. Представени са различни добри практики и са анализирани статистически данни от Световна банка и други световни организации, свързани с качеството на регулациите, ефективността на държавното управление и

развитието на бизнеса, които аргументират с цифри някои от наложените изводи в изследването.

1. Приложни страни на принципите на ОВНА у нас

Вероятно поради факта, че инструментът е сравнително ново явление за нашата нормативна, административна, научна и прочее среда, количеството на източниците, от които може да се черпи информация за състоянието, действието и развитието на неговите основни компоненти, както и за механизма като цяло, не е задоволително. Въпреки това, данните от докладите на НЦПИ, МС и относимата съдебна практика, са в състояние да ни очертаят в някаква степен реалното положение и работа на нормотворческия процес и ОВНА, както и отношението на компетентните органи към него, разгледани през призмата на заложените в тях принципи.

Статистическите данни в изследванията на НЦПИ сочат още, че от края на 2014 г. насам, по-голямата част от иницирирането и внасянето на законопроекти в ръцете на народните представители, а не на МС. Според докладите, за периода от края на 2014 г. до февруари 2023 г., близо 76% от внесените законопроекти са от страна на народните представители и малко над 24% са от страна на МС.⁹ Според данните на сп. „Юридически барометър“ отнасящи се за период от юли 2016 г. до юни 2023 г. внесените законопроекти от страна на НС и МС са 1438, като близо 66% са от страна на народните представители, а около 34% са от страна на МС. Последният източник на информация посочва още, че за същият период са приети 573 или средно около 47% от общия брой на внесените законопроекти. По-големият процент от тях – 27% са внесени от МС, а 20% са законопроекти внесени от народни представители. Средно за периода в ДВ се обнародват по около 10 броя закони на месец.

Докладите на НЦПИ (както и тези на сп. „Юридически барометър“) потвърждават наличието на множество проблеми в законодателната дейност на НС и по-конкретно в извършването на предварителната оценка на въздействието. Според тях¹⁰ представените предварителни оценки не отговарят на стандартите за качество на подобен вид оценки и са незаконосъобразни поради факта, че оценките не се извършват в съответствие с изискванията на ЗНА. Първичната информация от НЦПИ, получена на базата на въпросник, следващ принципните положения на процеса, показва, че се

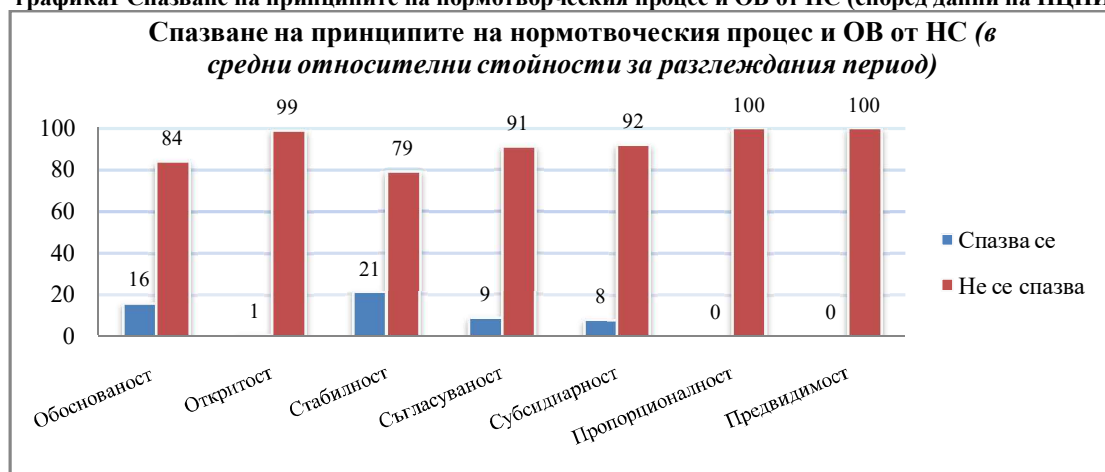
⁹ За повече информация: <https://www.parliament.bg/bg/ncpi>, както и на <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=301&y=&m=&d>

¹⁰ Виж повече: Парламентарна дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“ - НЦПИ Изследване на законодателната дейност на 45-то НС, 2021 г., стр. 31, <https://www.parliament.bg/bg/ncpi>

нарушават основни принципи при създаването на нормативни актове, като: *обоснованост, откритост, съгласуваност, стабилност, предвидимост, пропорционалност, субсидиарност.*

За улеснение ще представим графично как изглеждат усреднените стойности на това дали се съблюдават или не от НС описаните в докладите на НЦПИ принципи за периода – от края на 2016 г. до февруари 2023 г. Като изключваме принципа на *необходимостта*, тъй като според данните от изследванията на НЦПИ като цяло той се спазва. Т.е. в над 95% от случаите вносителите на законопроектите в НС посочват причини при аргументацията на необходимостта от предлаганата законодателна интервенция.

графика1 Спазване на принципите на нормотворческия процес и ОВ от НС (според данни на НЦПИ)



Друг възможен и важен източник на информация относим към проблема, на който следва да се спрем на кратко, е съдебната практика у нас свързана с инструмента на предварителната ОВНА.¹¹ Малкото, но релевантна към темата съдебна практика показва, че инструментът на ОВНА е слабо засегнат, но все пак се възприема и отразява в юридическата среда, като се надяваме въпросът да търпи развитие. Например, в Решение № 1 от 04.02.2020 г. по к.д. № 17/2018 г. на Конституционния съд на Република България половината от конституционните съдии, които смятат, че искането е основателно са на мнение, че многопластовото конституционно понятие „*правова държава*” имплицитно съдържа изискването правото като нейн фундамент да е винаги разумно и справедливо. Те акцентират върху съществуването на императивно установения в правната среда инструмент за постигането на това изискване в

¹¹ Виж повече: [Портал за обществени консултации \(strategy.bg\)](https://strategy.bg/).

законодателството – предварителната ОВНА и обществените консултации уредени в чл. 18а от ЗНА. Според тези съдии механизмът на предварителната ОВНА следва да удовлетворява нуждата от разум и справедливост в правото.

Кратък преглед на релевантни към темата решения на Върховния административен съд (ВАС) ни показва наличието на трайна и непротиворечива практика по отношение на предварителната ОВНА и обществените консултации. В решения по спорове относно издадени подзаконови нормативни актове от съответните компетентни органи безпротиворечиво се отчита задължителността и важността на кумулативното изискване на чл. 18а от ЗНА и следващите процедурни правила свързани с приемането на подзаконов нормативен акт и в частност с предварителната ОВНА. ВАС е последователен и постановява, че неспазването на изискванията на чл. 26-28 от ЗНА в процедурата по приемането на подзаконов нормативен акт е съществено нарушение на правилата и води до незаконосъобразност на приетия акт.¹² Разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от ЗНА съдържа императивни изисквания, предвидени с оглед гарантиране на основни принципи при изработването на нормативни актове – *необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.*

2. Методи и техники на ОВНА

За нуждите на изследването са разгледани по-детайлно на някой (по-скоро количествени и с малки изключения отнасящи се до предварителната оценка) от най-основните и носещи икономически „заряд“ у себе си методи, така че да се опитае да разкрием значението и потенциала им в процеса по анализ на въздействията и избора на вариант. Трябва да се спомене, че съществуват елементи, които са в ролята на обединител и в различна степен могат да се открият в различните методи и цялата методология на анализа на ОВ. Това са разходите и ползите (плюсовите и минусите) от дадена политика или предприето действие и различните подходи към тяхното установяване.

Използването на техниките на метода на *анализ на разходите и ползите* ни предоставя възможност да структурираме, анализираме и приоритизираме различните видове разходи и ползи. Инструментите и показателите, които ни предоставя методът,

¹² Виж: Решение № 3265 от 11.03.2021 г. по адм. д. № 4114/2020 на ВАС; Решение № 8320 от 08.07.2021 г. по адм. д. № 4664/2021 на ВАС – петчленен състав; Решение № 3288 от 04.03.2020 г. по адм. д. № 3535/2019 на ВАС; Решение № 8966 от 02.07.2018 г. по адм. д. № 3851 / 2018 г. – петчленен състав; Решение № 12983 от 20.10.2020 г. по адм. д. № 6536/2020 г. на ВАС.

както и математическото изразяване на стойностите и съотношенията им са ценен помощник по пътя на приемането на информирани и базирани на доказателства решения. Те синтезират финансови, времеви и други фактори, работата с които спомага за сравнението на различни варианти и избора на оптималния от тях в зависимост от това кое е съотношение реализира най-висока положителна стойност. Тази информация помага и при оптимизацията на ресурсите и постигането на заложените цели. Не случайно методът е един от основно използвани в анализите, съпровождащи процеса на извършване на ОВ.

„Анализът на ефективността на разходите” е метод за оценка на проекти на нормативни актове според това каква полза се генерира от разходването на 1 лев/разходи за единица полза. Той е тясно свързан с метода „разходи-ползи”, но се различава именно по начина на измерване. Като цяло при този анализ се избира този проект, при който очакванията са целта да се достигне с възможните минимални разходи.

През последното десетилетие фокусът на управляващите в ЕС се разширява, обхващайки, от една страна, рисковете и несигурните условия, а от друга – напредъка на технологиите и свързаните с него въздействия върху различните социални системи. Управляващите отчитат, че между тези явления съществува определена взаимосвързаност и, че технологиите играят все по-важна роля в реализирането на дейности и задоволяването на човешки потребности. От трета страна, усилията на ЕС и държавите членки са насочени към постигането на устойчивост и повишаване качеството на живот на европейските граждани и икономическите субекти. Така че с оглед на обстоятелствата е необходимо да се потърси синергията с развиващите се цифрови технологии и иновации.¹³ В контекста на ОВНА, инструментите, консултациите и информацията (събрана по време на оценките), свързани с цифровата трансформация в политиката и регулирането, ни насочват към значимите въздействия, свързани с цифровизацията и дигиталната икономика.

3. Добри практики

Какво ни показват числата? Историческото налагане и официално приемане на инструмента на ОВНА е показателно за неговото значение като помощен механизъм

¹³ Виж повече: ЕК, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Цифров компас до 2030 г.: Европейският път за цифровото десетилетие, Брюксел, 2021 г., COM(2021) 118 final, с. 1. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0118>.

при вземането на политически решения, свързани с регулациите. Според последните данни на Световна банка (СБ) 32 от 35-те държави членки на ОИСР включват ОВНА в своите регулаторни рамки. Данните на банката показват, че от 186 държави, които са били обект на проучване относно регулаторното им управление, 86 извършват оценки на въздействието на проектите на регулации.¹⁴ При 54 от 86 държави, прилагащи механизма, се установява наличие на специализиран държавен орган, натоварен с провеждането, преглед и коментари за качеството на ОВ.

Световната банка подчертава, че доброто управление на публичната сфера е ключово за икономическия растеж и социалната стабилност. За тази цел тя събира и публикува данни, които оценяват качеството на управлението и институционалните реформи в над 200 държави и територии. Тези данни, включително годишните доклади за възможността за правене на бизнес, помагат за анализ на регулациите и тяхното въздействие върху икономическото развитие. СБ използва шест основни индикатора за оценка на публичното управление, които включват *глас и отчетност, политическа стабилност, ефективност на правителството, качество на нормативната уредба, върховенство на закона и контрол на корупцията*.

Дори без направата на задълбочен статистически анализ от данните могат да се проследят определени тенденции. Например, от базата с данни на СБ, свързана с индикаторите за публично управление взимаме данните за период от 7 г. назад (от 2016 г. до 2022 г., тъй като в края на 2016 г. започва да действа механизма на ОВНА у нас). Спираме се на три индикатора, за които смятаме, че са в тясна връзка с механизма на ОВНА – *ефективност на правителството, качество на нормативната уредба и върховенството на закона*¹⁵. Използваме наличните данни за Р България, Естония, Полша, Дания, Финландия, Канада и Румъния. След това ще направим връзка между тях и индекса на СБ за *леснота на правене на бизнес*¹⁶ (Easy of Doing Business Rank).

¹⁴ Виж повече: The World Bank, Global Indicators of Regulatory Governance, на <https://rulemaking.worldbank.org/en/ria-documents> и <https://rulemaking.worldbank.org/en/key-findings#1>

¹⁵ Според СБ „ефективността на правителството“ отразява възприятията за качеството на публичните услуги, качеството на държавната администрация, вкл. степента на качеството на формулиране и изпълнение на политиките, както и нивото на доверие в държавната администрация. „Качеството на нормативната уредба“ отразява възприятията за способността на правителството да формулира и прилага ефективни политики и нормативни разпоредби, които позволяват и насърчават развитието на частния сектор. „Върховенството на закона“ според СБ отразява възприятията за степента, в която правните субекти имат доверие и са склонни да спазват правилата на обществото. Виж на: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

¹⁶ Виж повече на <https://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ>

таблица 1 Индикатори за публично управление на СБ: Върховенство на закона

Върховенство на закона	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020	2020	2021	2021	2022	2022
Държава	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг
България	-0,14	49,52	-0,12	50,95	-0,11	50,95	-0,04	52,38	-0,13	49,05	-0,07	52,38	-0,11	49,53
Канада	1,80	96,67	1,76	96,19	1,72	94,76	1,72	94,76	1,62	93,33	1,59	91,90	1,57	92,92
Дания	1,88	97,62	1,80	97,62	1,77	96,67	1,83	97,14	1,81	98,10	1,90	99,05	1,90	99,53
Естония	1,19	85,71	1,25	85,71	1,20	85,71	1,24	86,19	1,34	88,57	1,39	88,10	1,43	89,62
Финландия	2,01	100,00	2,02	100,00	2,03	100,00	2,01	100,00	2,02	100,00	2,01	100,00	1,96	100,00
Полша	0,59	71,43	0,40	64,29	0,38	63,81	0,39	63,33	0,52	67,62	0,43	64,29	0,43	64,15
Румъния	0,45	67,14	0,44	67,14	0,37	63,33	0,42	63,81	0,37	62,86	0,38	62,38	0,40	62,26

От бързия преглед на данните на СБ можем да извлечем следната информация. Вижда се, че първият показател „*върховенство на закона*” за Р България е с ниски отрицателни стойности, които са близки до нула, но все пак са отрицателни за целия период. Като средно за периода стойността -0,10, която стойност ни показва, че качеството на публичното управление в страната ни е по-скоро незадоволително и има относително ниска степен на доверие у адресатите на правните норми, относно функционирането и ефективността на правната уредба у нас. Тези стойности ни нареждат близо до средата на разглежданата от СБ извадка от държави. За разлика от нас, например Финландия реализира средна стойност за разглеждания период на индикатор от +2,01, което показва, че финландците са удовлетворени и имат доверие на публичните институции и правния ред в страната си. За Румъния тази стойност е положителна и се равнява на средно за периода +0,41, което ни показва наличието на някаква положителна нагласа у адресатите, но тя остава недостатъчна.

Що се отнася до индекса за правене на бизнес данните ни показват сходна картина. Въпреки че в базата данни на СБ липсва информация за този индекс след 2019 г. можем да видим, че за периода от 2016 г. до 2019 г. Р България е с ранг 72, което е над средното и е положително само по себе си, но в Румъния и особено във Финландия регулаторната среда за правене на бизнес е по-добра.

таблица 2 Индикатори за публично управление на СБ: Качество на регулациите

Качество на регулациите	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020	2020	2021	2021	2022	2022
Държава	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг
България	0,70	74,29	0,66	73,33	0,61	72,38	0,53	70,48	0,46	65,71	0,43	66,67	0,32	61,79
Канада	1,73	94,29	1,88	97,62	1,70	94,29	1,71	95,71	1,59	94,29	1,61	94,29	1,68	95,75
Дания	1,56	92,38	1,61	92,38	1,63	93,81	1,55	92,38	1,79	97,62	1,80	97,62	1,84	98,58
Естония	1,69	93,33	1,63	93,33	1,54	91,90	1,58	92,86	1,53	92,86	1,55	92,86	1,56	92,92
Финландия	1,81	96,19	1,81	96,67	1,78	96,19	1,84	97,62	1,85	99,05	1,89	99,05	1,78	97,17
Полша	0,91	79,52	0,80	76,19	0,87	78,57	1,01	80,48	0,85	76,19	0,83	75,71	0,72	74,53
Румъния	0,57	69,05	0,43	68,57	0,41	67,14	0,44	66,19	0,35	62,86	0,29	61,90	0,36	63,68

Според данните индикаторът „качество на нормативната уредба (регулациите)”, показва тревожна тенденция, тъй като през разглеждания период търпи постоянен спад в стойностите си като през 2016 г. е 0,7, а през 2022 г. спада до 0,32, което е повече от два пъти влошаване. Интересен е фактът, че в края на 2016 г. у нас се прави реформа в нормотворческия процес, която следва да повиши качеството на нормативната уредба. Числата сочат точно обратното и възприятията на обществото за способността на правителството да формулира и реализира ефективни политики и нормативни актове тенденциозно се занижават. Което само по себе си следва да е тревожен сигнал за управляващите. Аналогична информация получаваме и за индикатора „ефективност на правителството”, където се наблюдава отрицателна тенденция. През 2016 г. стойността на индикатора +0,09, а към 2022 г. вече е -0,27, което е показателно за оценката на обществото за работата на администрацията и доверието към нея. Тези данни са важни и показват, че приетите нормативни промени не допринасят за подобряване на качеството на нормотворческия процес!

таблица 3 Индикатори за публично управление на СБ: Ефективност на правителството

Ефективност на правителството	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020	2020	2021	2021	2022	2022
Държава	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг
България	0,09	56,19	0,10	57,14	0,11	57,14	0,17	60,00	-0,21	43,81	-0,17	45,71	-0,27	42,92
Канада	1,75	94,76	1,82	96,67	1,68	94,76	1,70	95,71	1,60	93,33	1,56	94,29	1,57	94,34
Дания	1,82	98,10	1,75	95,71	1,81	96,67	1,87	98,57	1,84	97,62	1,96	98,57	1,99	98,58
Естония	1,06	81,90	1,07	82,86	1,15	83,33	1,14	84,76	1,30	87,62	1,35	88,57	1,34	89,62
Финландия	1,84	99,05	1,98	99,05	2,01	99,52	1,97	99,52	1,90	98,57	1,92	98,10	1,76	96,70
Полша	0,65	72,38	0,55	71,90	0,55	71,90	0,51	70,48	0,32	64,29	0,25	61,43	0,26	61,79
Румъния	-0,07	49,52	-0,08	49,05	-0,18	46,67	-0,22	42,86	-0,29	41,43	-0,16	46,19	0,00	53,30

Въпреки че рангът и тук остава около средата на стойностите това не бива да ни успокоява, поради следните обстоятелства. Първо, описаните наблюдения са с обхват от 142 държави от цял свят, а данните показват, че в рамките на ЕС Р България, наред с Румъния, сме на последните места по тези показатели. Второ, ниските стойности на индикаторите показват наличието на незадоволителни резултати и неефективност в дейностите и процесите. Трето, очертава се тенденция за спад в стойностите на индикаторите, което следва да засили критичното отношение в тази посока. Това показва, че не се спазват принципи на добро управление; правилата на нормотворческия процес, тъй като се влошава и без това „крехкото” състояние на нормативната уредба; принципите на правовата държава и върховенството на закона.

Една възможност за подобряване на проблемната област е изследването на добрите практики по света, които са се доказали с времето и дават положителни резултати в областта на ОВ и качествено нормотворчество. Те могат да послужат и като обективни аргументи, даващи начални сили и увереност, че нелеката задача по постепенното създаване на качествен нормотворчески процес и последващия го продукт, подлежи на моделиране и положително развитие.

Добри примери за намаляване на регулаторната тежест се виждат в усилията на Европейската комисия и други държави като Нидерландия, Великобритания, Австралия и САЩ, където резултатите показват значителни икономии и по-добро регулиране. Въпреки усилията за подобряване на контрола и координацията, систематичният надзор и последващите оценки на реализираните нормативни актове остават слабо развити в много от държавите членки, което затруднява оптимизирането на процесите за създаване на ефективни регулации.

Добрите практики, представени в изследването, включват различни подходи за ангажиране на заинтересованите страни и подобряване на процеса на регулиране. Примерите включват платформи като словашката **Slov-lex.sk** и финландската **"Кажете си думата"**, които осигуряват възможности за участие на обществеността още на ранните етапи от разработването на нормативни актове. Добра практика е и подходът „едно вътре – едно вън“, прилаган от страни като Нидерландия и Обединеното кралство, който включва компенсиране на новите регулации чрез премахване или опростяване на съществуващото законодателство. Включването на заинтересованите страни при последващото оценяване на законодателството също се доказва като ефективно, както показва датският **Бизнес форум за по-добро регулиране**, който активно работи за намаляване на регулаторната тежест и много други.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключителната част на дисертационния труд, въз основа на предмета на изследването и поставените задачи, са обобщени накратко основните изводи от съдържанието на труда, което ще предложи и път към инициране на бъдещи дискусии.

Първо, извършеният обстоен обзор на развитието на ОВ през годините, разкри икономическите корени и характеристики на инструмента. Нарастващото му приложение в различни държави потвърждава значимостта и потенциала му да подобри ефективността и прозрачността на създаването и прилагането на нормативни актове.

Второ, ОВНА, в частност на икономическото въздействие, е сложно и многопластово понятие, което има различни аспекти и свойства. Понятието има две основни измерения – правно и извънправно. Правната част акцентира върху нормативността, която е ключова за разкриването на юридическия смисъл, съдържание и сила на правилата, регулиращи описаните процеси. Тази нормативност осигурява определеност, предвидимост, задължителност и баланс в създаването на правни актове, което оказва положително въздействие върху качеството и ефективността на нормотворчеството и правната система като цяло.

Трето, освен правна част, механизмът на ОВНА съдържа и неюридически компонент, който взаимодейства на различни нива. В рамките на ЕС доминира неюридическата част, което води до противоречиви резултати от прилагането на ОВ. Предизвикателствата в този смисъл са свързани с намирането на ефективен баланс между двете части, като се отчита динамиката на обществените отношения и правната система.

Четвърто, ОВ като част от нормотворческия процес се използва и за регулиране на поведението на компетентните органи в процеса на създаване на правните норми. Тя играе ролята на оценъчен критерий за правните норми веднъж още при проектирането им, а в последствие осъществява своите функции вече при действащото право, като оценка на социалните ефекти от прилагането на правните норми. Следователно ефективното използване на ОВ в нормотворческия процес води до качествени изменения не само във функционирането на самия процес, а и до количествени и качествени изменения в нормативното съдържание, т.е. до подобряване на системата на правото. Това потвърждава наличието на връзка между механизма на оценка на въздействието, нормотворчеството и правната система.

Пето, многопластовият и комплексен характер на инструмента предполага използването на разнообразни методологични и теоретични подходи. Основно използваните тук са правно-социологическият и нормативният подходи. Тези подходи, съчетани с концепцията за измеримост и ефективност на ОВ откриват допирни точки с правото, икономиката, политиката и социалните закономерности. В контекста на правото като обществен регулатор ОВНА се възприема като помощен инструмент, който функционира и в правната действителност. От тази гледна точка може да се каже, че нормативното и социологическото се съчетават, което подчертава не само значението на качеството на правните норми, но и тяхното социално значение, като

социологията на правото предоставя необходимата методологична основа за тяхното разглеждане и приложение в практиката.

Шесто, принципите на изработване на проекти на нормативни актове лежат в основата на механизма на ОВ и определят ключови положения за неговото функциониране. Като водещи начала, принципите служат за коректив и гарант на разумно и премерено поведение в процеса на създаване и контрол на нормативните актове. Те създават стандарти за работа и водят до усъвършенстване и развитие на системата. Нормативната им природа подчертава тяхната същностна роля в осигуряването на ред и качество в нормотворческия процес. Използването на осъзнат и задълбочен подход към тях, както и прилагането на подходящи методи за събиране и анализ на данни, са решаващи за обективността и обосноваването на резултатите в процеса на ОВ, респективно за повишаване качеството на нормотворчеството.

Седмо, икономическите аспекти на механизма са ключови за интегрирания процес на оценка на въздействието. Икономическото влияние на инструмента е двустранно и може да се възприеме като механизъм за интегриране на икономическите методи и техники в правото. Вътрешните въздействия, свързани с икономическите свойства на ОВ и нормотворческия процес са относими към т.нар. „икономика на нормотворчеството”, изследваща ефективността и икономическата издържаност на самия процес. От друга страна е важно да се отчита нивото на разходите, негативните ефекти и ползите при реализирането на правата и юридическите задължения в условията на несигурност. Позициите на ОИСП и ЕС относно използването на инструмента на ОИВНА за целите на икономическите регулации са твърди и последователни и потвърждават, че регулаторните инструменти са в полза на качественото нормотворчество.

Осмо, проблемните области и предизвикателствата пред инструмента на оценка на икономическото въздействие, респективно нормотворческия процес са много и са подробно описани в изследването. Условно могат да се подразделят на юридически и неюридически проблеми. Като цяло ОВНА се извършва по-скоро формално, без ефективно прогнозиране, отчитане на резултатите и съответствие с принципите и критериите както на нормотворческия процес, така и на самата оценка. Това са съществени въпроси за развитието на правната система и качеството на нормотворческия процес, като създаването на последователна правна рамка с механизми за оспорване и правни последици от неспазване на тези принципи е ключово за повишаване на правната сигурност.

Девето, необходима е повече яснота, по-задълбочено разбиране и стандартизиране на нормативната уредба, понятията, процедурите, принципи, критерии и прочее на нормотворческия процес и процеса на ОИВНА. В този смисъл важно е *de lege ferenda* да се уредят на законово равнище правни изисквания за еднаквото прилагане и подход към ОВНА от страна на нормотвореца; да се уредят правила, свързани с изискванията за съдържанието на ОВ, а да не се извършва чисто формално; да се уредят правила, свързани с юридическата отговорност и последици, при неизпълнението или нарушаването на разпоредбите за извършването на ОВ – като се направят изменения в ЗНА, Указът за прилагане на ЗНА, ПОДНС. Трябва да се намери оптимален баланс в правната рамка от една страна между множеството проблеми, принципите и концепцията на инструмента, а от друга яснотата и разбирането на идеята за него и неговите методи. В следствие на което може да се задълбочи или съответно намали правната уредба на инструмента. Могат да се изготвят общи или обособени според категорията (икономика, социална и околна среда) ръководства и наръчници за извършване на ОВНА.

От голяма полза е създаването и нормативното уреждане на орган, който да осъществява надзор и контрол върху тези дейности, както и повече активност за направата на процеса още-повече публичен и достъпен. За това е необходима координация и съдействие между експерти, учени, бизнес и администрация. Нужно е развитие и задълбочаване на научните изследвания и теорията в тази проблемна област. Необходими са обучение на специалисти и образуване на специализирани звена към компетентните институции. Най-общо, трябва да се изградят капацитет и ресурси в тази област.

Десето, според данните на СБ и индикаторът „качество на нормативната уредба (регулациите)”, се очертава тревожна тенденция за Р България. Това само по себе си следва да е тревожен сигнал за управляващите. Аналогична информация получаваме от индикатора „ефективност на правителството”, където се наблюдава отрицателна тенденция, което е показателно за оценката на обществото за работата на администрацията и доверието към нея. Тези данни са важни и затвърждават наложеното мнение в изследването, че инструментът на ОИВНА има по-скоро пожелателен характер и не допринася за подобряване на качеството на нормотворческия процес, което разбира се не омаловажава неговите теоретични и практически възможности и ползи.

Както се установи ОВ е не само теоретичен, но и важен практически инструмент за подобряване на качеството на правото и нормотворческия процес. Ако се използва ефективно, той може да осигури значителни ползи при вземането на решения и при оценката на влиянието на нормативните актове върху икономическата и социалната среда. За съжаление опитът показва, че проявленията му са чисто формални и пожелателни. Това е важно да се разреши поради променливите условия в които живеем, така че науката трябва да провокира дебат за същността, възможностите и реално реализираните резултати на този критичен за нормотворческото инструмент.

НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Илчев, К. „Право и икономика и икономика на правата – експозиция в качествено и адаптивно нормотворчество“ – В: Сборник с доклади от конференция „Пролетни правни дни“ на ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“; 2021 г. ISBN 978-619-202-723-0.
2. Илчев, К. „Предвидимостта и сигурността – критерии за създаване на „по-добри“ регулации“ – В: Сборник с доклади от научна конференция Научни четения на тема „Предвидимост на правото“, организирана от ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, 2022 г. ISBN 978-954-07-5478-9.
3. Илчев, К. „Ролята на „Оценката на въздействието на нормативните актове“ в правната ни система“ – В: Сборник с доклади от международна научна конференция „Правото в XXI век – предизвикателства и перспективи“ на ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“, 2023 г. ISBN 978-619-202-903-6.

ЦИТИРАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. Платон. Закони. С.: И СОНМ, 2006 г., стр. 259-264, 297. Виж също: Аристотел. Никомахова етика. И „ГАЛ-ИКО“, София, 1993 г., с. 37, 245-246.
2. Цицерон, М. Т. За държавата. За законите. С.: И „Изток-Запад“, 2019 г., с. 187.
3. Виж Кели, Дж., М. Кратка история на Западната теория на правото. С: „Рива“, 1998 г., с. 181-182, 196.
4. Вж. Wauters, B., De Benito, M. The History of Law in Europe, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018, p. 168.
5. Наумова, Ст. Социология на правото, Част първа, ИК „ТедИна“, 1994 г., с. 43.
6. Стоилов, Я. Правните принципи: теория и приложение. С.: Сиби, 2018 г., с. 34.
7. Чернева, Б. Юриспруденция и легиспруденция, С.: Сиела, 2020 г., с. 365-366.
8. Сайт на Народно събрание на Р България, Национален център за парламентарни изследвания: <https://www.parliament.bg/bg/ncpi>.

9. Портал за обществени консултации на Министерски съвет: <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=301&y=&m=&d>.
10. Официален портал на ЕС, свързан със законодателството: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0118>.
11. Световна банка, индикатори: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.
12. Световна банка, оценка на въздействието: <https://rulemaking.worldbank.org/en/ria-documents>.

БЛАГОДАРНОСТИ

На първо място изразявам своята най-дълбока признателност към научния си ръководител **проф. д-р Янаки Стоилов** за оказаното доверие, предоставената възможност, вдъхновяващия пример, проявеното търпение и непрестанната подкрепа, която беше ключова за осъществяването на настоящата работа!

Сърдечни благодарности изказвам на **проф. д-р Бойка Чернева** за нейната всеотдайна подкрепа и цялостно съдействие, които изиграха съществена роля за напредъка на изследването.

Изразявам своята специална благодарност към **гл. ас. д-р Димитър Ханев** за неговите ценни професионални съвети и експертна помощ, които значително обогатиха качеството на моята работа.

Благодаря също на всички колеги от катедра „Теория и история на правото“ към Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“, които със своето съдействие и подкрепа допринесоха за успешното реализиране на настоящия труд!