

Iceland   
Liechtenstein  
Norway

**Active  
citizens fund**

 **БЪЛГАРСКИ  
ДАРИТЕЛСКИ  
ФОРУМ**  
С МИСЪЛ И ОТНОШЕНИЕ

---

# Обзор на законодателния процес 2021



Документът представя обзор на цялостния законодателен процес в България през 2021 година, който е от интерес за Българския дарителски форум (БДФ).

БДФ е мрежа на компании и фондации, които инвестират дарителски ресурс в подкрепа на различни общественозначими каузи в страната.

Материалът е разработен в рамките на проект „Дарителски компас за устойчиви партньорства“, изпълняван от Български дарителски форум с финансовата подкрепа на фонд „Активни граждани България“ ([www.activecitizensfund.bg](http://www.activecitizensfund.bg)) по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ЕИП). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от БДФ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че настоящата публикация отразява официалното становище на Финансовия механизъм на ЕИП и Оператора на фонд „Активни граждани България“.

Обзор на цялостния законодателен процес през 2021 година  
от интерес за Българския дарителски форум<sup>1</sup>

Съдържание

<i>Общ поглед и най-важните промени</i> .....	4
Януари - март 2021 г. - 44-тото Народно събрание.....	4
Април-май - 45-тото Народно събрание .....	5
Юли-Септември 2021 г. 46-тото Народно събрание.....	6
Инициативи на подзаконово ниво .....	6
Декември 2021 г. - 47-мо Народно събрание .....	11
Коалиционно споразумение .....	11
<i>Заключение</i> .....	12

## I. Общ поглед и най-важните промени

2021 беше нетипична от законодателна гледна точка година, като дейността на четирите парламента, които действаха в рамките на годината се различаваше значително всяка със свои специфики и особености. Така докато 44-тото Народно събрание бързаше да промени важни и ключови закони през януари и февруари на 2021 г., 45-тото Народно събрание беше основно фокусирано върху Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и върху Изборния кодекс. 46-тото Народно събрание от своя страна също поработи сериозно върху Правилника, а основните промени, които прие бяха в Закона за защита на лицата, застрашени във връзка с наказателното производство и преместване на Бюрото за защита на свидетелите от юрисдикцията на Главния прокурор към Министерство на правосъдието. Към декември 2021 г. сегашното 47-мо Народно събрание не е започнало да функционира пълноценно, доколкото редовната му дейност не е разгъната в цялост, но въпреки това прие решение, с което актуализира и удължи мерките, свързани с добавките към пенсиите, детските надбавки и компенсации за цените на тока. Настоящият анализ представя кратък обзор на дейността на всяка от легислатурите, по-важните актове, приети на подзаконово ниво, основно от двете служебни правителства, както и кратък обзор на коалиционното споразумение, подписано от ПП „Продължаваме промяната“, ПП „Има такъв народ“, ПП „Да, България“ и ПП „БСП за България“.

### *Януари – март 2021 г. – 44-тото Народно събрание*

44-тото Народно събрание е активно в края на своя мандат, като от януари 2021 г. до приключване на дейността си като през януари приема промени в 8 закона, през февруари приема промени в 28 закона, а през март в още 5. През януари беше приет Закон за българския жестов език. Изключително важен и значим закон за България, тъй като с него за първи път българският жестов език се признава за официален, като се закрепват и правата на глухите и глухата общност като такива. Със закона се гарантира

за първи път право на педагог от и на български жестов език още от яслата и детската градина, а също така в училище и в университета.

Други основни промени, които са приети са свързани с провеждането на изборите в условията на противоепидемична ситуация. През януари е изменен и Законът за мерките срещу изпиране на пари, в който като задължени лица са премахнати търговите на едро. Същевременно, неправителственият сектор многократно отправи искане за облекчаване на режима по ЗМИП, но законодателят не откликна.

През февруари са приети промени в Наказателно-процесуалния кодекс, с който се въвежда прокурор по разследването на главния прокурор, чиято фигура по-късно е обявена за противоконституционна от Конституционния съд. Приети са промени и в Закона за чистота на атмосферния въздух, с който се разширяват правомощията на общините. По тази тема обаче, през ноември 2021 г. Столичната община беше осъдена за мръсния въздух в София. Решението на Софийския градски съд гласи, че „с бездействието си институцията е допуснала системно превишаване на фините прахови частици“.

Приети са промени в АПК, Закона за защита на конкуренцията, Закона за изменение и допълнение на Закона за кредитните институции, Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, както и редица други важни закони.

### *Април-май – 45-тото Народно събрание*

45-тото Народно събрание имаше само 9 пленарни дни живот, като обаче направи две значими промени. Първата беше свързана с промяна в ПОДНС и въвеждане на дълги срокове за обществено обсъждане, а именно – по един месец, широко включване на заинтересованите страни, както и задължителна оценка на въздействие на законодателството, ако е направено предложение между първо и второ четене.

Введено бе и машинното гласуване с изменения в Изборния кодекс. Макар оспорено пред Конституционния съд, в крайна сметка машинното гласуване се оказа, че не е противоконституционно и чрез него се проведеха последващите два

парламентарни избора. Въведоха се промени в начина на функциониране на Централната избирателна комисия.

### *Юли-Септември 2021 г. 46-тото Народно събрание*

46-тото Народно събрание беше по-продължително и животът му беше съпътстван с множество скандали, както и с безпрецедентно голямо количество внесени законопроекта. За близо трите си месеца живот, бяха внесени над 100 законопроекта, но в крайна сметка с изключение на няколко международни спогодби, бяха приети посочените вече по-горе промени, свързани с Бюрото за защита на свидетелите. Същевременно, от ПОДНС отпадна едномесечния срок за обществено обсъждане. По искане на Българския дарителски форум и други неправителствени организации, Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействие с гражданското общество беше доразвита в правилника. Не стигна време, макар да бе внесен и да бяха изразени многократно становища за промени в ЗЮЛНЦ, с които да се даде възможност за дистанционно провеждане на общо събрание на юридическите лица с нестопанска цел.

Същевременно дейността на 46-тото Народно събрание ще се запомни и с безпрецедентно интензивния парламентарен контрол. Над 500 въпроси и питання бяха отправени към служебните министри за краткия живот на парламента, макар и самият той да не съумя да излъчи правителство.

### *Инициативи на подзаконово ниво*

Служебното правителство беше активно в своята дейност в рамките на двата мандата, в които действа. През годината бяха проведени немалко инициативи, но те не бяха в резултат на някаква устойчива политика, а най-вече на нуждата от помощи за бизнеса и обществото във връзка с пандемията. Така например, през февруари с **Постановление № 66 от 25 февруари 2021 Г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерството на здравеопазването за 2021 г.** бяха одобрени допълнителни разходи по бюджета на Министерството на здравеопазването за 2021 г.

за увеличаване на субсидията за Българския Червен кръст в размер 500 000 лв. Тогава беше прието и **Решение № 156 от 25 февруари 2021 Г. за признаване на Сдружение „Съюз на инвалидите в България“ за национално представителна организация.**

През март беше приет Устройствения правилник на Агенцията за качество на социалните услуги /АКСУ/ в съответствие с изискванията на действащата нормативна уредба в областта на мрежовата и информационна сигурност, защитата на личните данни, защитата на класифицираната информация и финансовото управление и контрол.

Бяха заделени и значителни средства в сферата на културата. С **Постановление № 89 от 11 март 2021 Г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерството на културата за 2021 г.** в размер 4 267 250 лв. за финансова подкрепа за програми на артисти-изпълнители в областта на музикалното изкуство, упражняващи свободни професии, в условията на извънредна епидемична обстановка на територията на Република България, свързана с епидемичното разпространение на COVID-19, обявена с Решение № 325 на Министерския съвет от 2020 г. и удължена с решения № 378, 418, 482, 525, 609, 673 и 855 от 2020 г. и с Решение № 72 на Министерския съвет от 2021 г.

Беше прието **Постановление № 93 от 18 март 2021 г. за изменение и допълнение на Постановление № 151 на Министерския съвет от 2020 г. за определяне на условията и реда за изплащане на средства за запазване на заетостта на работници и служители след периода на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и извънредната епидемична обстановка, обявена с Решение № 325 и удължена с Решение № 378 на Министерския съвет от 2020 г. (обн., ДВ, бр. 60 от 2020 г.; изм. и доп., бр. 89 и 110 от 2020 г. и бр. 2 от 2021 г.)**. Така действието на известната като „мярка 60/40“ се удължава, за да обхване и периода от 1 април до 31 май 2021 г.

Прави впечатление, че през годината бяха приети множество планове за изпълнение на Национални стратегии. Така например, през март е прието **Решение на Министерския съвет за приемане на План за 2021 - 2022 г. за изпълнение на Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България (2019 - 2030 г.)**.

През април е прието ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 127 от 1 април 2021 Г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за хората с увреждания, приет с Постановление № 65 на Министерския съвет от 2019 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 2019 г.; доп., бр. 33 и 48 от 2020 г.)

Някои от приети промени са свързани с прилагането на чл. 38 Закона за хората с увреждания:

- Работодателят изготвя ежегодно, но не по-късно от края на януари, списък, удостоверяващ определените работни места за изпълнение на квотата по чл. 38, ал. 1 от Закона за хората с увреждания. Списъкът се съхранява в предприятието и се представя при поискване от контролните органи по чл. 26, ал. 1.“

- Компенсационната вноска по чл. 38, ал. 6 от Закона за хората с увреждания се заплаща не по-късно от последното число на месеца, за който се отнася. Когато този ден е неработен, вноската се внася най-късно в първия работен ден.“

През април се приема и ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 133 от 6 април 2021 Г. за приемане на Наредба за планирането на социалните услуги С тази наредба се уреждат критериите за определяне на социалните и интегрираните здравно-социални услуги на общинско и областно ниво и на максималния брой потребители на тези услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет чрез включването им в Националната карта на социалните услуги по чл. 34 от Закона за социалните услуги (Картата), както и редът за нейното разработване и актуализиране.

Малко по-рано е прието Решение № 258 от 25 март 2021 г. за признаване на Сдружение „Асоциация на родителите на деца с увреден слух“ за национално представителна организация.

През април са признати и още няколко организации за национално представени:

- Сдружение „Българска Асоциация Диабет“ беше признато за национално представителна организация.
- Сдружение „Асоциация на родителите на деца с нарушено зрение“ беше признато за национално представителна организация.
- Сдружение „Съюз на слепите в България“ беше признато за национално представителна организация.



- Сдружение „Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения“ беше признато за национално представителна организация.
- Решение № 348 от 15 април 2021 г. за признаване на Сдружение „Българска асоциация за рекреация и туризъм“ за национално представителна организация
- Решение № 369 от 21 април 2021 г. за признаване на Сдружение „Съюз на военноинвалидите и военнопострадалите“ за национално представителна организация
- Решение № 403 от 28 април 2021 г. за признаване на Сдружение „Национално сдружение на работодателите на хората с увреждания“ за национално представителна организация

Това дава възможност за директно финансиране от държавния бюджет на тези организации.

През май е прието ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 182 от 7 май 2021 Г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерството на труда и социалната политика за 2021 г. в размер 120 000 000 лв. за финансиране на проекти „Заетост за теб“, „Краткосрочна подкрепа за заетост в отговор на пандемията от COVID-19“, „Запази ме“ и „Родители в заетост“.

Друг от множеството стратегически документи, приети от правителството е Проект на Стратегия по заетостта на Република България 2021-2030 г., както и Одобрен е План за 2021 г. за изпълнение на Актуализираната национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012 - 2030 г.), и Приет е План за действие за периода 2021-2022 г. за изпълнение на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030. Положително е изменението в Наредба за включване в механизма лична помощ. Тя е свързана с приетите по-рано промени в Закона за личната помощ.

Важно за сектора изменение е ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 221 от 8 юли 2021 г. за изменение на Методиката за извършване на индивидуална оценка на потребностите от подкрепа за хората с увреждания, приета с Постановление № 64 на Министерския съвет от 2019 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 2019 г.; изм. и доп., бр. 33 и 48 от 2020 г.).

В края на юли Правителството прие Национална стратегия за младежта. След известно колебание по-късно през декември младежта остава в ресора на Министерството на младежта и спорта.

През август е приета Национална програма за превенция и контрол на ХИВ и сексуално предавани инфекции в Република България за периода 2021-2025 г.

През останалите есенни месеци основните решения на Министерски съвет са в посока различни финансови трансфери.

През октомври е приета стратегия за развитие на доброволните формирания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации.

Доброволческата дейност е изправена пред предизвикателството да укрепи капацитета си. Поставен е акцент и върху разпознаваемостта на доброволците, членуващи в доброволни формирания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации - разграничаването на понятията „доброволец/доброволно формирание“ по Закона за защита при бедствия и общото понятие „доброволец/доброволно формирание“.

Проектът на Стратегия е разработен на база на анализ на актуалното състояние на доброволните формирания в Република България, включващ функционален анализ, анализ на изпълнението на дейностите от Стратегията за развитие на доброволните формирания за защита при бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България, реализирана в периода 2012 - 2020 година и SWOT анализ на сектора. Този проект съдържа въведение, аналитична част (анализ на състоянието на сектора), визия за развитие, водещите принципи, стратегическите цели, дейности, очаквани резултати, индикатори, финансово осигуряване, отговорни институции за реализиране и мониторинг на Стратегията и заключение.

Четирите стратегически цели са: утвърждаване, насърчаване и развитие на доброволните формирания като устойчива и надеждна съставна част на единната спасителна система, сътрудничество между местната власт, работодателите и националното сдружение на доброволците за развитие на дейността на доброволните формирания, повишаване обществената значимост и признание за всеотдайността на доброволните формирания в Република България и формиране на интерес в

подрастващите до навършване на 18-годишна възраст, към дейността на доброволните формирования и призиванието да се помага при възникване на пожари, бедствия и други извънредни ситуации.

### *Декември 2021 г. – 47-мо Народно събрание*

За все още крехкото си съществуване 47-то Народно събрание прие сравнително малко, но важни актове. Наложил мораториум над цените на тока и парното и прие удължаване на мерките и помощите за пенсионери, деца и енергийни помощи. Единодушно Народното събрание одобри допълнителни разходи и трансфери по държавния бюджет за 2021 г. за сметка на преизпълнението на данъчните приходи.

### *Коалиционно споразумение*

Коалиционното споразумение между ПП „Продължаваме промяната“, ПП „Има такъв народ“, ПП „Да, България“ и ПП „БСП за България“ е подписано на 10 декември 2021 г., като в него не е заложена обща стратегия, свързана с неправителствения сектор. Той обаче се споменава спорадично в анекса по конкретни поводи. Така например, в глава „Регионално развитие“ е предложено извършване на допълнителен анализ и обсъждане на предложението за 1% от бюджета на всяка Община да бъде разходван след допитване до хората и повишаване на гражданското участие. Не е конкретизирано как.

В сектор „Образование“ се предлага деполитизация и забрана на всякаква партийна дейност, в т.ч. чрез промяна в Закона за предучилищното и училищното образование с цел невъзможност за партийно въздействие върху и от страна на РУО, директорите и учителите. Подобряване на нормативната рамка за граждански контрол. Предлага се също така пълен преглед на учебните програми и учебното съдържание и съобразяването им със съвременните условия, с възрастовите особености на децата и учениците, с българската култура, история и традиционни национални ценности с приложен компетентностен подход. В класическите дисциплини да бъде заменен академичният стил с развитие на функционални компетентности. В новите

дисциплини – включване на представители от практиката в различни професионални области и научни направления за периодично обновяване на материала. Развиване не само на ключовите образователни компетентности, но и на професионални, граждански, социални, за здравословен живот и др. Предвижда се извършване на анализ как най-ефективно да се включат обществени групи и експерти, за да определят какво е необходимо да знаят и могат учениците, а училищата да са отговорни за методите на преподаване.

В глава „Околна среда и води“ е предвидено по-добро и активно участие на гражданското общество при вземането на решения.

В глава „Спорт“ е предвидено увеличаване на сътрудничеството с НПО сектора – 1 (младежки политики/ доброволчество).

В глава „Туризм“ е предвидено създаване на публичен подробен регистър на ТО, ТА, Хотелиери, Ресторантьори, екскурзоводи, както и на допълнителните услуги в туризма (концесионери), НПО интегриран в цялата система на организация на туристическия сектор. Предвидено е насърчаване на велотуризма и създаване на национално координационно звено с представители на ресорни министерства и НПО – приемник на европейската велосипедна федерация ECF (След анализ и широко обсъждане да се обсъди възможността за: • Разработване на национална велосипедна мрежа с велосипедни маршрути от европейско, национално, регионално и местно ниво. • Създаване на национално координационно звено с представители на ресорни министерства и НПО – приемник на европейската велосипедна федерация ECF).

## Заклучение

2021 година беше толкова динамична и разнолика в законодателно отношение, че общо четирите парламента, които действаха в рамките на периода не позволяват никакви общи тенденции или самосвързани връзки, които да могат да се проследят. Прави впечатление големият брой стратегически документи, приети от служебното правителство, които обаче не са непременно припознати от сегашната четворна коалиция.

Коалиционното споразумение не засяга изрично сектора и не предвижда цялостна концепция за развитието му. НПО са споменати в отделни глави единствено като партньори, но се забелязва воля за повече гражданско участие и взаимодействие с гражданките и гражданското общество.

За жалост, не са налице последователни политики, парламентът не следва зададените от правителството стратегически документи, поне по отношение на 44-тото Народно събрание, разбирането за неправителствения сектор е неясно, той е negliжиран и липсва като концепция, обща визия и стратегия. Действията спрямо пандемията са по-скоро реакционни, отколкото последователни превантивни. Годината, белязана от политическа криза завършва все пак с оптимистична надежда за повече последователност и структурираност през идната година.

<sup>i</sup> Материалът е разработен в рамките на проект „Дарителски компас за устойчиви партньорства“, изпълняван от Български дарителски форум с финансовата подкрепа на фонд „Активни граждани България“ ([www.activecitizensfund.bg](http://www.activecitizensfund.bg)) по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ЕИП). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от БДФ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че настоящата публикация отразява официалното становище на Финансовия механизъм на ЕИП и Оператора на фонд „Активни граждани България“.