

(Образецът е одобрен
от Съвета за административната
реформа на 03 септември 2020 г.)

2025

Доклад за цялостна
предварителна оценка на
въздействието
на *проект на Закон за*
международните
ограничителни мерки

Период на извършване:
ноември – декември 2025 г.

Съдържание

Съдържание	2
1. Описание на проблема/ите	5
2. Заинтересовани страни.....	18
3. Цели.....	22
4. Варианти на действие.....	23
5. Анализ на въздействията	27
5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия	28
5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти	37
5.3. Количествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти.....	38
5.4. Административна тежест.....	39
5.5. Оценка на въздействието върху малките и средни предприятия	40
5.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни	40
6. Сравняване на изследваните варианти	40
6.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант.....	41
6.2. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант	43
7. Препоръчителен вариант	43
8. Обществени консултации	43
9. Последваща оценка на въздействието	44
10. Източници	44
11. Приложения	46

[Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 22, ал. 2 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
АОП	Агенцията по обществени поръчки
БНБ	Българска народна банка
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕК	Европейска комисия
ЗМИП	Закон за мерките срещу изпирането на пари
ЗМОМ	Закон за международните ограничителни мерки
ЗМФТРОМУ	Закон за мерките срещу финансирането на тероризма и на разпространението на оръжия за масово унищожение
ЗОДОВ	Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
КРС	Комисия за регулиране на съобщенията
КФН	Комисията за финансов надзор
МВнР	Министерство на външните работи
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЕУ	Министерство на електронното управление
МИИ	Министерство на икономиката и индустрията
МИР	Министерство на иновациите и растежа
МО	Министерство на отбраната
МП	Министерство на правосъдието
МС	Министерски съвет
МТС	Министерство на транспорта и съобщенията
МФ	Министерство на финансите
ООН	Организация на обединените нации
ПМС	Постановление на Министерския съвет
СЕМ	Съвет за електронни медии
СС на ООН	Съвет за сигурност на Организацията на обединените нации
<i>SIER</i>	<i>Sanctions Information Exchange Repository</i>

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата
Таблица 1	Варианти на действие
Таблица 2	Икономически въздействия на Вариант 0 „Без действие“
Таблица 3	Икономически въздействия на Вариант 1 „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“
Таблица 4	Икономически въздействия на Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“
Таблица 5	Социални въздействия на Вариант 0 „Без действие“
Таблица 6	Социални въздействия на Вариант 1 „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки**

Таблица 7	Социални въздействия на Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“
Таблица 8	Специфични въздействия на Вариант 0 „Без действие“
Таблица 9	Специфични въздействия на Вариант 1 „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“
Таблица 10	Специфични въздействия на Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“
Таблица 11	Качествена оценка на по-значимите въздействия на трите варианта

Списък на приложенията

Приложение №	Заглавие/описание на приложението
Приложение 1	Списък на регламенти на ЕС, които съдържат задължение за държавите членки да уведомят Европейската комисия за определения национален компетентен орган във връзка с прилагането на санкции, задължения за докладване и издаване на разрешения за освобождаване от действието на ограничителни мерки при определени условия
Приложение 2	Обобщена справка за компетентните национални органи за прилагането на финансовите ограничителни мерки в другите държави членки на ЕС
Приложение 3	Становища, коментари, предложения по проект на ЗМОМ – Обобщение 1, 12.09.2025 г.
Приложение 4	Становища, коментари, предложения по проект на ЗМОМ – Обобщение 2, 21.10.2025 г.

* Този образец на доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършени оценки и да определи необходимите им реквизити.

** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ оценката на въздействие, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка.

*** Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

1. Описание на проблема/ите

Проблем 1.

Липса на национална нормативна уредба по прилагането на международните ограничителни мерки.

Като член на международни организации, за Република България възникват задължения за прилагане на международни ограничителни мерки, наложени от Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации (СС на ООН) и от Европейския съюз (ЕС).

Уставът на ООН предоставя на Съвета за сигурност правомощия да взема решения за ограничителни мерки, които са обвързващи за всички членове на ООН.

Ограничителните мерки на Организацията на обединените нации (ООН) се налагат с резолюции на Съвета за сигурност на ООН и са ключов инструмент за поддържане на международния мир и сигурност. Съгласно член 25 и глава VII от Устава на ООН, държавите членки на ООН са задължени да прилагат ограничителните мерки, наложени от Съвета за сигурност на ООН, като националните правителства са длъжни да въведат ефективни механизми за тяхното прилагане.

Прилагането в България на ограничителните мерки, приети с резолюции на Съвета за сигурност на ООН, към момента се осъществява в значителна степен посредством механизмите на Европейския съюз – транспониране на наложените ограничителни мерки в правото на ЕС. Този подход обаче оставя известна празнота и води до забавяне между момента на приемане на ограничителните мерки на ООН и момента, от който те произвеждат действие в България. Това създава риск от непълно и несвоевременно изпълнение на международните задължения на държавата, особено предвид факта че санкционните режими на ООН са свързани с глобалната сигурност, предотвратяването на тероризъм, разпространението на оръжия за масово унищожение и сериозни нарушения на правата на човека.

Към момента в българското законодателство е изрично предвиден механизъм за своевременно информиране и прилагане на целевите финансови санкции срещу тероризма (Закон за мерките срещу финансирането на тероризма и на разпространението на оръжия за масово унищожение). Нерешен обаче остава въпросът за прякото и незабавно прилагане на останалите санкционни режими на ООН, които обхващат сфери извън борбата с тероризма, като търговия, енергетика, транспорт, визови ограничения или културни ценности. Ето защо е необходима единна национална нормативна рамка, която да осигури съгласуваност между изрично оправомощени компетентни органи и да гарантира незабавното прилагане на ограничителните мерки на ООН от момента на тяхното приемане. В този смисъл е и препоръката на международните мониторингови органи за приемане на цялостна правна рамка, гарантираща навременно и последователно прилагане на всички санкционни режими на ООН.

Европейският съюз прилага всички санкции, наложени от СС на ООН за поддържане на международния мир и сигурност, но приема и автономни ограничителни мерки на основание член 29 от Договора за Европейския съюз и член 215 от Договора за функционирането на ЕС.

Ограничителните мерки на ЕС целят да предизвикат промяна в политиката или действията на дадена държава, част от държава, правителство, конкретни образувания или лица в съответствие с целите, определени в решение на Съвета в рамките на Общата външна политика и политика за сигурност на ЕС. Държавите членки следва да предприемат подходящи мерки, за да гарантират, че ограничителните мерки се спазват.

Ограничителните мерки на ЕС в голямата си част са насочени към физически лица и образувания и основно се състоят от замразяване на активи, забрана за пътуване и забрана за предоставяне на икономически ресурси. ЕС също така приема и целенасочени секторни санкции, като финансови и икономически мерки (напр. ограничения за внос/износ на стоки и технологии, банкови услуги), оръжейно ембарго, забрана за износ на оръжия и други стоки, които могат да се използват във въоръжени конфликти или за вътрешни репресии.

След началото на руската военна агресия в Украйна през февруари 2022 г. ЕС прие всеобхватни (19 санкционни пакета към момента, като в процес на подготовка е 20-тият пакет) санкции спрямо Русия, насочени както към конкретни физически лица, юридически лица, органи и образувания (индивидуални санкции), така и засягащи сектори като търговия, енергетика, транспорт, финанси и медии (секторни санкции).

Към момента са в сила над 50 санкционни режима на ЕС, обхващащи над 5 000 физически лица и образувания. Географските режими са насочени към конкретно положение в трети страни (над 40 към момента), например Афганистан, Иран, Сирия, Венесуела, Русия/Украйна, Молдова, Беларус, Южен Судан, Сомалия и др. Тематичните санкционни режими на ЕС са четири и целят противодействие на тероризма, нарушенията на правата на човека, кибер атаките и разпространението и употребата на химически оръжия (вж. подробна информация за всички санкции на ЕС на <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>).

Всички приети от ЕС ограничителни мерки (санкции) са в пълно съответствие със задълженията, произтичащи от международното право, включително международното право за защита правата на човека и основните свободи. Основен принцип на ограничителните мерки на ЕС е зачитане основните права на лицата и образуванията, обект на санкции, включително гарантирането на справедлив съдебен процес, в съответствие с практиката на Съда на ЕС. Решенията на Съвета за налагане на санкции са предмет на задължителен редовен преглед с оглед проверка на обстоятелствата, обусловили вписването на дадено лице или образувание в санкционен списък. Освен това те са разработени така, че да сведат до минимум евентуални неблагоприятни или нежелани последици за лицата, които не са обект на санкции (принцип на пропорционалност).

Ограничителните мерки на ЕС се приемат с решения на Съвета на ЕС, съгласно член 29 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), по предложение на Върховния представител на Съюза по въпросите на външната работи и политиката на сигурност (Върховния представител) или на държавите членки. В случай че решението на Съвета включва и ограничителни мерки с икономически и/или финансови последици, мерките следва да се приложат посредством регламент на Съвета, представен съвместно от Върховния представител и Европейската комисия (ЕК) на основание член 215 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС). В такъв случай решението на

Съвета и регламента се приемат едновременно. Прилагането и изпълнението на ограничителните мерки е отговорност на държавите членки. ЕК следи за изпълнението и прилагането от страна на държавите членки на мерките, приети на основание член 215 ДФЕС.

Предвид общата приложимост и прякото задължително действие на регламентите на ЕС, не се налага тяхно транспониране в националното законодателство. Същевременно, прякото им действие не отменя задължението за държавите членки да организират и поддържат необходимата координация по прилагането им на национално равнище. Регламентите предвиждат и отделни правомощия на отделните държави членки по прилагане на ограничителните мерки, като например даване на разрешения за освобождаване от определени забрани. Във връзка с упражняване на тези правомощия, е необходимо създаване на съответна национална нормативна уредба, каквато към момента липсва или не е пълна.

Компетентни национални органи

Регламентите на Съвета на ЕС, с които се налагат ограничителни мерки, предвиждат, наред с другото, и задължение за държавите членки да определят компетентните национални органи по прилагането на ограничителните мерки и да ги публикуват на интернет страниците, изброени в специално приложение към всеки регламент. В допълнение, държавите членки информират ЕК незабавно или в кратък срок след влизането в сила на съответния регламент относно своите компетентни национални органи, включително относно данните за връзка с тези компетентни органи, както и относно всички последващи изменения. За илюстрация, прилагаме списък на регламенти на ЕС, които съдържат задължение за държавите членки да уведомят Европейската комисия за определения национален компетентен орган във връзка с прилагането на санкции, задължения за докладване и издаване на разрешения за освобождаване от действието на ограничителни мерки при определени условия (приложение 1).

Поради необходимостта в санкционните регламенти да бъде включена препратка към списък с компетентните национални органи по прилагането на ограничителните мерки и липсата на национална нормативна уредба по въпроса, за България е подадена препратка към страницата на Министерството на външните работи (МВнР), на която е публикуван списък единствено на компетентните национални органи, които са възприели и изпълняват задълженията си по прилагането на съответен тип ограничителни мерки въз основа на действащата си функционална компетентност. Така например са изброени *Министерството на външните работи* по отношение на визови ограничения и разрешения за прелитане/кацане на територията на България; *Министерството на вътрешните работи* по отношение на ограниченията за пътуване; *Агенция „Митници“* по отношение на митническия контрол; *Министерство на енергетиката* по отношение на санкции в енергийния сектор; *Министерство на транспорта и съобщенията, Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“* по отношение на ограничителни мерки в областта на гражданското въздухоплаване; *Изпълнителна агенция „Морска администрация“* по отношение на ограничения в морския транспорт и достъпа до пристанищна инфраструктура; *Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“* по отношение на ограничения, засягащи автомобилния транспорт; *Междуведомствена комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение към*

Министерството на икономиката, инвестициите и индустрията по отношение на стоки с двойна употреба и високи технологии.

В същото време, този подход оставя значителна празнота по отношение на ограничителни мерки, за които не е посочен компетентен национален орган в България, като например финансовите санкции, които са един от най-разпространените видове ограничителни мерки (замразяване на средства и забрана за предоставяне на икономически ресурси).

Не на последно място, някои регламенти на ЕС установяват **задължения за докладване** от страна на компетентните органи до Европейската комисия. Липсата на надлежно установени и нотифицирани български национални компетентни органи поставя България в позиция на неизпълнение и на тези задължения.

Динамика на международните ограничителни мерки

В рамките на последните няколко години, особено след началото на руската агресия срещу Украйна, санкционните режими на ЕС претърпяха бурно развитие, като техният брой значително нарасна, а съдържанието им съществено се усложни. Към момента са в сила над 50 санкционни режими на ЕС, засягащи над 5,000 лица и образувания. Санкционната материя поражда редица предизвикателства, както за националните органи, така и за заинтересованите лица, които следва да ги съблюдават. Европейската комисия подпомага държавите членки посредством различни мерки, например платформа *SIER (Sanctions Information Exchange Repository)*, която функционира от септември 2023 г., и *Helpdesk Sanctions*, която е насочена специално към малките и средните предприятия. Тенденцията обаче е процесът на усложняване да се запази. Разясненията във връзка с тълкуването и прилагането на ограничителните мерки на ЕС, които Европейската комисия е разработила в помощ на националните компетентни органи и бизнеса като цяло (консолидирана версия на Често задавани въпроси), достигна 456 страници.

В същото време Европейската комисия все по-внимателно следи прилагането на ограничителните мерки на ЕС от страна на държавите членки, включително и изпълнението на задълженията, свързани с ограничителни мерки, като например тези за докладване.

Засилва се и натискът конкретно върху България във връзка с прилагането на санкциите на ЕС. Така например през март 2025 г. Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови въпроси капиталови пазари“ на ЕК отправи няколко въпроса към България: относно действията на българската страна по конкретен казус, поставян многократно пред ЕК от засегнатото лице; компетентния български орган по прилагането на финансовите ограничителни на ЕС; и развитията по проекта на Закон за международните ограничителни мерки.

За това, че въпросът относно определянето на компетентен национален орган по отношение на контрола върху прилагането на международните финансови мерки, не може повече да бъде отлаган, свидетелства и писмото от Генералния директор на Генералната дирекция Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (DG FISMA) на ЕК Джон Бериган до министъра на финансите госпожа Теменужка Петкова от 30.07.2025 г. В писмото си ЕК отново отправя искане

за предоставяне на актуална информация за анонсирания още преди години български Закон за ограничителните мерки, както и относно компетентния български орган по прилагането на финансовите ограничителни мерки на ЕС.

Национална регламентация на прилагането на международните ограничителни мерки

Опити за приемане на Закон за международните ограничителни мерки са правени и в миналото. През 2019 г., със заповед на министър-председателя на Република България № Р-82/17.06.2019 г. е сформирана междуправителствена работна група за изработване на проект на закон, който да урежда разпределението на правомощия и междуправителствената координация при прилагането на международни ограничителни мерки (на ЕС и ООН) на национално равнище. Междуправителствената работна група е председателствана от Министерството на правосъдието (МП), а заместник-председателят е представител на Министерството на външните работи.

От създаването на междуправителствената работна група МВнР и МП участват активно в работата и дискусиите по темата. Определените експерти разработват и представят за обсъждане в работната група проект на Закон за международните ограничителни мерки през месец ноември 2019 г. В резултат на проведени дискусии в поредица от присъствени и видеоконференцни заседания на работната група, неформални срещи и обмен на кореспонденция се стига до изготвяне на втори ревизиран проект.

Поради сложността на проблематиката работната група не успява да постигне консенсус по ключов въпрос, а именно определянето на компетентен орган за изпълнение на ограничителната мярка „замразяване на активи и икономически ресурси“. Не са изработени и административнонаказателните разпоредби в проекта на закон.

През месец октомври 2020 г. междуправителствената работна група излиза със становище, че решение на експертно ниво не може да бъде намерено и чрез министър-председателя по правосъдната реформа и министър на външните работи въпросът е внесен за разглеждане и разпореджане от Министерския съвет. Последният връща проекта с указания за продължаване на работата на експертно равнище, с оглед изглаждане на противоречията. На проведените последващи заседания и работни срещи членовете на работната група потвърждават позицията си, че са изчерпани възможностите за експертно решение на очертаните спорни въпроси.

Първоначалният срок за изпълнение на поставените задачи е удължаван няколко пъти, като с последната Заповед № Р-132/14.07.2022 г. той е продължен до 31 декември 2022 г. Последното заседание на работната група се провежда на 14 януари 2021 г. и групата не се е събирала изобщо през 2022 г.

Също така през 2020 г. МВнР и МП публикуват на Портала за обществени консултации на Министерския съвет консултационен документ (# 4944-К, <https://strategy.bg/bg/public-consultations/4977>) с оглед изготвянето на цялостна предварителна оценка на въздействието относно проект на Закон за международните ограничителни мерки. Консултацията е проведена за срок от 30 дни (съгласно изискванията на Закона за нормативните актове), считано от 24 февруари 2020 г.

С писмо с рег. № 04-01-420/12.07.2022 г. е внесен съвместен доклад на министъра на външните работи и на министъра на правосъдието за разглеждане на оперативно съвещание на Министерския съвет (МС) на 13 юли 2022 г. В доклада се предлага МС да вземе следните решения:

1. да разпредели компетентностите по прилагане и контрол върху изпълнението на международната ограничителна мярка „замразяване на активи и икономически ресурси“ и съответно по предоставяне на разрешения (дерогации) за освобождаване на замразени средства, както и компетентен орган по предоставяне на разрешение за изпълнение на договорите за внос на нефт и нефтопродукти;
2. да определи компетентен национален орган по прилагане на Блокиращия регламент за защита срещу извънтериториалните последици от санкционно законодателство на трети за ЕС страни;
3. да вземе решение прилагането и контрола на различните видове международни ограничителни мерки да съответства на правомощията по националното право на отделните институции, без да е необходимо всеки път те да се определят с нарочен акт.

Предвид обстоятелството, че не се публикуват протоколи и стенограми от оперативните съвещания на Министерския съвет, няма информация за приети решения по горепосочения доклад.

През 2022 г. се прави нов опит за приемане на Постановление на Министерския съвет (ПМС), с което да се въведе единна структура по въпроси, свързани с прилагането на ограничителни мерки, а именно координационен механизъм за налагане на ограничителните мерки на ЕС в България. Проектът на ПМС е изготвен в сътрудничество между МВнР и МП и по него е проведена обществена консултация (#7194-К <https://strategy.bg/bg/public-consultations/7194>) за периода от 16.09.2022 г. до 30.09.2022 г.

Същевременно е публикуван за обществени консултации и от Министерството на финансите проект на Постановление със същото наименование за периода от 17.11.2022 г. до 17.12.2022 г.

И двата проекта не са приети.

След като не е намерено нормативно решение по поставените по-горе въпроси, с Решение № 789 на Министерския съвет от 2022 г., като временно решение, е създадена Координационна група по прилагането на ограничителните мерки на Европейския съюз с председател заместник-министър на финансите.

Координационна група по прилагането на ограничителните мерки на Европейския съюз

Поради практическите трудности, свързани с липсата на нормативна уредба, регулираща санкционната материя, като междинна мярка и в изпълнение на решение от оперативно заседание на Министерския съвет, на 20.10.2022 г. е прието Решение на Министерския съвет № 789 за създаване на Координационна група по прилагането на ограничителните мерки на Европейския съюз.

Координационната група се председателства от заместник-министър на финансите, който е и национален координатор по прилагането на ограничителните мерки на ЕС. Заместник-председатели са заместник-министър на икономиката, инвестициите и индустрията и заместник-министър на енергетиката. Членове на Координационната група са заместник-министри от всички министерства, заместник-председател на Държавна агенция „Национална сигурност“, изпълнителният директор на Агенцията за обществени поръчки, заместник-директор на Агенция „Митници“ и представители на държавни органи, които имат функции във връзка с прилагането на ограничителни мерки на ЕС. При необходимост, за участие в работата на Координационната група се канят представители на Българската народна банка и Комисията за финансов надзор.

Съгласно т. 5 от Решение № 780 от 20.10.2022 г. на Министерския съвет, Координационната група разглежда въпроси, свързани с установяването на обхвата, съдържанието, действието и позицията на България по ограничителните мерки на ЕС. Тя обсъжда въпроси, свързани с идентифицирането на компетентните национални институции по прилагането на ограничителните мерки и дерогациите от тях. Обсъжда и решава въпроси от координационен характер, които са от компетентност на повече от една институция. При невъзможност за постигане на съгласие в координационната група в рамките на изпълнението на функциите ѝ, въпросите се внасят за решаване от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите. Искания за освобождаване от действието на ограничителните мерки или за установяване, че наложени от ЕС ограничителни мерки са неприложими спрямо определени лица, се изпращат до Координационната група за прилагането на ограничителните мерки на ЕС или директно до Министерския съвет.

Работата на Координационната група позволи да бъдат придвижени някои въпроси от междуинституционален характер, но в същото време значителен брой въпроси останаха открити, тъй като по тях не беше постигнато съгласие. Тук следва да се подчертае, че Координационната група има координационен характер и не може да се произнася по конкретни случаи, нито да задължава определени институции да прилагат ограничителни мерки или да разглеждат искания за издаване на дерогации.

Илюстрация за пределите на Координационната група и затрудненията, които липсата на нормативна уредба по прилагането на ограничителните мерки създава както за държавните органи, така и за юридическите и физическите лица, е случаят с член 5н, параграф 10, буква з) от Регламент на Съвета (ЕС) № 833/2014 от 31 юли 2014 година относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна.

На свое заседание (4 юли 2024 г.) Координационната група обсъжда постъпили запитвания и заявления за издаване на дерогации по член 5н, параграф 10, буква з) от Регламент на Съвета (ЕС) № 833/2014. Разпоредбата допуска освобождаване от действието на установените забрани (дерогация) по преценка на компетентния национален орган на държава членка при определени условия. Координационната група не постига съгласие кой орган следва да разгледа и да се произнесе по постъпилите заявления за дерогация, поради което, и предвид изтичане на преходния

период и предстоящо влизане в сила на забраната на 30 септември 2024 г., със заповед на министър-председателя (№ Р-161 от 17 септември 2024 г.) е създадена нарочна **междуетовмствена група за разглеждане на заявления за дерогации, само и единствено по член 5н, параграф 10, буква з) от Регламент на Съвета (ЕС) № 833/2014.** Председателят на междуетовмствената група (министърът на икономиката, инвестициите и индустрията) отговаря за изготвянето и внасянето в Министерския съвет на проекти на актове за предоставяне или отказ от предоставяне на разрешения за освобождаване от действието на ограничителните мерки на основание член 5н, параграф 10, буква з) от Регламент на Съвета (ЕС) № 833/2014.

В случая липсата на законов механизъм, който да регулира ефективно прилагането на ограничителните мерки и процедурата за издаване на дерогации, е преодоляна с *ad hoc* решение, предвид необходимостта от спешно разглеждане на заявленията. Този подход „на парче“ обаче не може да бъде устойчиво решение и да запълни законодателната празнота, особено с оглед на нарастващата по обем и сложност санкционна материя в рамките на ЕС.

Като друг основен открит въпрос се очертаха **финансовите ограничителни мерки** и в частност замразяването на активи, която е и една от най-използваните ограничителни мерки на ЕС и на ООН, което прави особено проблематична липсата на яснота относно компетентния национален орган. Ограничителните мерки, касаещи финансовите средства и икономическите ресурси, са установени в регламенти на ЕС. Предвид правния характер на регламентите (правни актове с пряка приложимост и задължителни в своята цялост за държавите членки), редица национални кредитни институции са замразили финансови средства по сметки на дружества, свързани с лицата, посочени в санкционни списъци на ЕС и/или ООН и са блокирали трансфери на финансови средства към такива дружества или лица. В тази връзка, до председателя на Координационната група по прилагане на ограничителните мерки на Европейския съюз постъпват искания от засегнатите лица за размразяване или оторизиране на преводи на финансови средства, които са основани на предвидените в регламентите възможности за предоставяне на разрешения въз основа на дерогации от забраните при наличието на изрично посочени за това условия.

Така например българско дружество се опитва да извърши превод на дължими средства към белоруско дружество, негов лицензиант, по силата на лицензионен договор. Всички български банки, с които дружеството работи, отказват да извършат превода, поради наложените ограничителни мерки спрямо Беларус (Регламент (ЕО) № 765/2006 г.), въпреки че контрагентът (белоруското дружество) не присъства в нито един от публикуваните санкционни списъци на ЕС, ОФАС (САЩ) и ООН. Дружеството иска потвърждение дали българските банки правомерно и законосъобразно отказват да направят превода към дружеството в Беларус. Поради липса на компетентен национален орган за финансовите ограничителни мерки обаче, дружеството сезира Координационната група. (Казус, разгледан на заседание на Координационната група, проведено на 12 септември 2025 г.)

Липсата на компетентен национален орган води до административен и бюрократичен хаос, като заявления от физически и юридически лица биват препращани от орган на орган, никой от които не се припознава като компетентен. Не е учудващо, че това води

не на последно място и до съдебни искове от страна на юридически лица и образувания, които няма към кого да се обърнат с искане за освобождаване от действието на ограничителна мярка (дерогация) или за даване на задължителни указания към задължени страни по силата на регламенти на ЕС, налагащи ограничителни мерки, за правилно прилагане на забрани, например указания към банки, при които се наблюдава тенденция на презастраховане (overcompliance) по отношение замразяване на средства на лица или забрана за превод на средства към лица.

Както Административен съд – София град отбелязва в свое определение (АССГ, II отделение, 37 състав, определение № 17414 от 22.05.2025 г., оставено в сила от Върховния административен съд (определение № 9864 от 15.10.2025 г.) по друг казус, касаещ ограничителни мерки на ЕС, „към момента липсва учредена компетентност на определен орган да се произнася по искания за дерогация на ограничителните мерки на ЕС. За да се формира мълчалив отказ е необходимо съответният административен орган да има нормативно задължение да отговори на сезиране, направено от правен субект, т. е. да има установена компетентност на органа да реши поставения с искането въпрос. Ако органът не е компетентен, то за него не е налице задължение за произнасяне.“ АССГ допълва, че е **„правно нетърпимо да липсва определен компетентен орган** за разглеждане на въпроси по Регламент (ЕС) № 269/2104 ...“.

Това са само отделни примери, които илюстрират трудностите, пред които са изправени физическите и юридическите лица във връзка с липсата на оправомощен компетентен орган конкретно в областта на финансовите санкции.

Липсата на компетентен национален орган по финансовите санкции пречатства и изпълнението на задължения на държавата за докладване. Така например съгласно член 5с, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 833/2014, държавите членки са длъжни да оценяват информацията (за превод на финансови средства над 100,00 евро), получена от определени задължени юридически лица, образувания или органи, както и от кредитни и финансови институции, с оглед идентифицирането на транзакции със сериозен риск от нарушения или заобикаляне на санкции, наложени от ЕС, и да информират за своите констатации останалите държави членки, както и ЕК.

Въпросът за установяване на механизъм за целите на докладване по член 5с, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 833/2014 е бил предмет на обсъждане на заседание на Координационната група (11 октомври 2024 г.), но тя не успява да стигне до консенсус, което допълнително подчертава острата необходимост от намиране на цялостно законодателно решение на въпроса с националните компетентни органи по прилагането на ограничителните мерки.

Работа в рамките на Координационна група

На свое заседание от 15 януари 2024 г. членовете на Координационната група единодушно подкрепят инициативата за приемане на Закон за международните ограничителни мерки. Изясняването на въпросите, свързани с идентификацията на компетентните органи по прилагането на ограничителни мерки и предприемането на конкретни действия по подготовка на проект на закон са изведени като приоритет в

работата на Координационната група в началото на 2024 г. от националния координатор и председател на Координационната група.

На свое заседание, проведено на 11 октомври 2024 г., Координационната група обсъжда възможностите и начините за изготвяне на проект на Закон за международните ограничителни мерки (ЗМОМ). След подробно запознаване от страна на Министерството на правосъдието на работата на предходни работни групи по въпроса и информация от председателят на Координационната група за внесен през юли 2024 г. законопроект за международните ограничителни мерки от група народни представители, Координационната група взима решение МВнР и МП да представят на вниманието на Координационната група единен проект на Закон за международните ограничителни мерки, въз основа на разработения законопроект от предходната междуведомствена работна група по темата, както и на внесения от група народни представители законопроект на 19 юли 2024 г. в Народното събрание.

Междувременно, проектът на Закон за международните ограничителни мерки е включен в законодателната програма на Министерския съвет за първото полугодие на 2025 г., като работата по него продължава след този период, поради невъзможност за осъществяване на всички необходими процедурни стъпки в предвидения срок (липса на актуализиран персонален състав на Координационната група).

На първото заседание (26 юни 2025 г.) на Координационната група след актуализирането на персоналния ѝ състав със заповед № Р-117 от 3 юни 2025 г. е представен и обсъден единен проект на Законопроект за международните ограничителни мерки, изготвен от Министерството на външните работи и Министерството на правосъдието въз основа на предоставения им мандат, и разпространен до всички членове на Координационната група.

В рамките на заседанието са изтъкнати острата необходимост от приемането на нормативна уредба на национално равнище по прилагането на международните ограничителни мерки, засилващия се натиск от страна на Европейската комисия върху България във връзка с прилагането на санкциите на ЕС от страна на държавите членки, както и, не на последно място, рискът от сериозни репутационни щети за България и наказателни процедури, свързани с налагането на значителни финансови санкции, във връзка с неспазване на ангажименти, произтичащи от членството на България в ЕС.

Обърнато е специално внимание на необходимостта от ясно определяне на националните компетентни органи и особено този по отношение на финансовите санкции – въпрос, който е препятствал предишни опити за нормативно уреждане на материята по прилагане на международните ограничителни мерки на национално равнище. В тази връзка представителите на МВнР представят и разпространяват на вниманието на всички членове на Координационната група обобщена справка за компетентните национални органи за прилагането на финансовите ограничителни мерки в другите държави членки на ЕС (приложение 2).

Членовете на Координационната група са приканени да представят свои бележки, коментари, предложения за текстови редакции със съответните аргументи, които да бъдат обобщени.

На следващото заседание на Координационната група на 12 септември 2025 г. е представен ревизиран проект на ЗМОМ, както и обобщени в табличен вид получени становища, коментари и предложения, представени с мотиви на авторите и аргументи в полза на или против тяхното възприемане (приложение 3 – Справка в табличен вид – Обобщение 1, 12.09.2025 г.). Становища по законопроекта са представени от Министерството на вътрешните работи (МВР), Министерството на електронното управление (МЕУ), Министерството на финансите (МФ), Министерството на транспорта и съобщенията (МТС), Министерството на иновациите и растежа (МИР), Министерството на правосъдието (МП), Министерството на отбраната (МО), Министерство на икономиката и индустрията (МИИ), Българска народна банка (БНБ), Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), Комисията за финансов надзор (КФН), Агенция „Митници“ и Агенцията по обществени поръчки (АОП). Координационната група провежда задълбочена дискусия по представените становища и редакционни предложения. Основният дискуссионен въпрос касае компетентния национален орган по прилагането на финансови ограничителни мерки.

Компетентен национален орган по прилагането на финансови ограничителни мерки (финансови санкции)

Дискусията (заседание на Координационната група на 12 септември 2025 г.) включва подробен преглед и анализ на структурите, отговорни за прилагането на международните финансови ограничителни мерки, въз основа на обобщената справка за компетентните национални органи за прилагането на финансовите ограничителни мерки в другите държави членки на ЕС, разпространена от МВнР (вж. по-горе). В рамките на ЕС могат да се обособяват три основни групи от случаи:

- Държави, в които компетентният орган за прилагането на финансовите ограничителни мерки е Министерството на финансите, като в тези случаи изпълнението на въпросните функции е възложено на звената за финансово разузнаване, които са ангажирани и с мерките срещу изпирането на пари и срещу финансирането на тероризма. Такъв подход е възприет в Австрия, Белгия, Хърватия, Словения, Финландия, Ирландия (централната банка), Испания (Министерство на икономиката, търговията и бизнеса), Франция (обединено Министерство на икономиката и финансите) и Кипър.
- Държави, в които агенциите/комисиите за финансово разузнаване (ангажирани с мерките срещу изпирането на пари и срещу финансирането на тероризма) са определени за компетентни по прилагането на финансовите ограничителни мерки и са функционално подчинени на дадено министерство: Чехия, Дания, Естония, Германия, Италия, Полша, Люксембург, Литва и Малта.
- Държави, в които компетентни органи са самостоятелните структури за финансово разузнаване, ангажирани с мерките срещу изпирането на пари и срещу финансирането на тероризма – подход, предпочетен от Гърция, Унгария, Латвия и Румъния.

Изводът, който се налага от направения анализ е, че **в преобладаващата част от държавите членки на ЕС прилагането на финансовите ограничителни мерки е**

възложено на органите за финансово разузнаване и прилагане на мерките срещу изпирането на пари и срещу финансирането на тероризма, без значение дали са самостоятелни агенции или са обособени в структурата на дадено министерство.

В действащото българско законодателство блокиране и размразяване на финансови средства и други финансови активи е предвидено в Закона за мерките срещу финансирането на тероризма и на разпространението на оръжия за масово унищожение (ЗМФТРОМУ). Действително ЗМФТРОМУ не покрива всички възможни случаи на блокиране на финансови средства и други финансови активи, предвидени в международните актове, а само тези, в които на лицата са наложени санкции за тероризъм или финансирането му. Независимо обаче от основанията за прилагане на съответните ограничителни мерки и техният обхват по отношение на лицата, мерките са идентични или сходни по своя характер, и е логично контролът върху прилагането им да бъде възложен на органите, които разполагат с необходимата функционална компетентност и административен капацитет.

Дирекция „Финансово разузнаване“ в Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) вече има изградени механизми по прилагане на финансови ограничителни мерки, предвидени в други закони (Закон за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП), ЗМФТРОМУ и Закон за ДАНС) – блокиране на финансови средства и други финансови активи или икономически ресурси и за забрана за предоставяне на финансови услуги, финансови средства и други финансови активи или икономически ресурси. Създадени са и механизми за обмен на информация с Национална агенция за приходите (НАП), Българска народна банка (БНБ), Министерство на вътрешните работи, Агенция „Митници“ и други институции.

Въз основа на гореизложените аргументи, Координационната група се обедини около виждането, че подходът при определяне на компетентен национален орган по прилагането на финансовите ограничителни мерки следва да бъде надграждане на вече съществуващите механизми за блокиране и освобождаване на средства и активи, което ще осигури яснота, ефективност и съответствие с международните ангажименти на страната. Напротив, създаването на нови механизми извън тях би довело до дублиране на мерки и до неясноти в отговорността, както и до неефективно прилагане на финансовите ограничителни мерки, за които се изисква проследяване на активи, структури на собственост, финансови потоци, свързаност на определени лица и образувания в рамките на сложни корпоративни структури и съвкупности със субекти, посочени в санкционните списъци и др.

С оглед на възприетата визия за определяне на национален компетентен орган по прилагането на финансовите ограничителни мерки, в рамките на заседанието на Координационната група надделява виждането за такъв да бъде определен Държавна агенция „Национална сигурност“.

На следващо заседание на Координационната група (21 октомври 2025 г.) отново е обсъден въпросът за компетентния национален орган по финансовите ограничителни мерки.

Координационната група не възприема предложението на ДАНС компетентността относно прилагането и контрола върху прилагането на финансови ограничителни мерки да бъде стеснено единствено до целеви финансови санкции, а компетентността

на ДАНС – до споделена такава с БНБ, КФН и НАП, и то единствено по отношение прилагането на ЗМИП и ЗМФТРОМУ.

Подобно стесняване на компетентността би довело до дублиране на вече уредени контролни правомощия в действащото законодателство и би обезсмислило предвидената в проекта на акт цялостна регулация относно международните финансови ограничителни мерки, с което не се постига основната цел – създаването на правна рамка, гарантираща тяхното ефективно прилагане.

В подкрепа на решението ДАНС да бъде определен за национален компетентен орган по финансовите ограничителни мерки е изтъкнат и аргументът, че дирекция „Финансово разузнаване“ в рамките на ДАНС разполага с необходимия капацитет, ресурси и експертиза да осъществяват ефективен контрол върху прилагането на финансовите ограничителни мерки. Посочени са като примери други държави членки, в които звеното за финансово разузнаване осъществява контрола по прилагане на финансовите ограничителни мерки.

На последното заседание на Координационната група (21 октомври 2025 г.) МВнР представя ревизиран проект на ЗМОМ, отразяващ проведената дискусия в групата, както и обобщени допълнителни бележки и предложения (приложение 4 – Справка в табличен вид – Обобщение 2, 21.10.2025 г.), получени по същество от АОП, БНБ, ДАНС, КФН и МИР, МВР, МТС и МИИ. В допълнение, проектът на ЗМОМ е изпратен и на вниманието на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) и Съвета за електронни медии (СЕМ), които не са членове на Координационната група, но за които ЗМОМ предвижда известни правомощия във връзка с прилагането на ограничителни мерки.

Законопроектът е резултат от работата на Координационната група и отразява мненията, коментарите и предложенията, подкрепени от Координационната група в рамките на три последователни заседания и фокусирани специално върху проекта на ЗМОМ съгласувателни процедури.

С приемането на законопроекта се цели преодоляването на съществуващата нормативна празнота, като експлицитно се уредят редът и условията за участието на Република България в приемането на международните ограничителни мерки, както и редът за прилагането им на територията на Република България.

Законопроектът предвижда установената с него нормативна рамка да се прилага за три вида международни ограничителни мерки:

- международни ограничителни мерки, приети с резолюции на СС на ООН;
- международни ограничителни мерки, приети от ЕС; и
- приети в рамките на международни организации международни ограничителни мерки, които са задължителни за България по силата на международни договор, по който България е страна.

Към момента България е правно обвързана с прилагането на първите два вида международни ограничителни мерки – такива, приети с резолюции на СС на ООН и с правни актове на ЕС. За пълнота и с цел избягване на необходимостта от последващи законодателни изменения, в законопроекта са предвидени и

международни ограничителни мерки, приети съгласно международни договори, по който България е страна, макар към момента да няма такива случаи.

По същество проектът на Закон за международните ограничителни мерки ще установи задължените лица, компетентните органи за прилагане на международните ограничителни мерки, включително в случай на спор за компетентност, процедурите за издаване на разрешения за освобождаване от действие на ограничителни мерки, както и задълженията за докладване.

По този начин България ще изпълни задълженията си по силата на международното право, правото на ЕС и международни договори да гарантира ефективното прилагане на ограничителните мерки, задължителни за нея, своевременно публикуване на информация за мерките на ООН и всички последващи изменения в санкционни списъци на ООН, както и съществуващите задължения за определяне на компетентни национални органи и за докладване. Този подход ще позволи да бъдат преодолени и настоящите трудности, пред които са изправени физическите и юридически лица, органи и образувания по отношение на исканията за разрешения въз основа на дерогации, разяснения и указания при прилагането на ограничителни мерки. Не на последно място, България ще избегне риска от репутационни щети и наказателна процедура в рамките на ЕС за неизпълнение на задължения по силата на правото на ЕС.

2. Заинтересовани страни

Заинтересованите страни са най-общо две групи:

- задължените лица по смисъла на проекта на ЗМОМ;
- компетентните органи по смисъла на проекта на ЗМОМ.

Задължени лица:

1. физически лица на територията на Република България;
2. юридически лица и други образувания със седалище и адрес на управление в Република България, както и техни дъщерни дружества, клонове и представителства;
3. юридически лица, установени извън Република България, които извършват дейност в Република България чрез клон или представителство;
4. органите на законодателната, съдебната и изпълнителната власти и техните администрации, включително специализирани държавни органи и техните администрации;
5. органите на местното самоуправление и местната администрация.

Компетентни органи:

1. Председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“ – по отношение на контрола върху прилагането на финансови ограничителни мерки;

2. Министърът на вътрешните работи – по отношение на ограничителни мерки, произтичащи от актовете по чл. 1, ал. 3, свързани с предотвратяване на влизането на българска територия или транзитното преминаване през нея на санкционирани лица;
3. Министърът на външните работи – по отношение на: отказ от издаване на визи на лица, спрямо които са наложени международни ограничителни мерки за приемане; предоставяне на дипломатически разрешения, необходими за осъществяване на полети от чуждестранни въздухоплавателни средства;
4. Министърът на икономиката, инвестициите и индустрията – по отношение на външноикономически и външотърговски ограничения, търговска дейност и забраните за внос и износ, които са извън правомощията на останалите компетентни органи по тази алинея;
5. Министърът на енергетиката – по отношение на ограничителните мерки в областта на енергетиката;
6. Министърът на иновациите и дигиталната трансформация – по отношение на процедурата по издаване на сертификати за клас инвестиция или приоритетен проект на лица и образувания, на които са наложени международни ограничителни мерки;
7. Министърът на туризма – в рамките на неговите правомощия съгласно Закона за туризма и Закона за устройството на Черноморското крайбрежие по отношение на ограничителни мерки в областта на туризма.
8. Министърът на труда и социалната политика и изпълнителният директор на Агенцията по заетостта – по отношение на ограничителни мерки, свързани с достъпа до пазара на труда;
9. Министърът на образованието и науката – по отношение на ограничителни мерки, свързани с достъпа до образование и научна дейност;
10. Министърът на културата – по отношение на ограничителни мерки, свързани с опазване на културното наследство;
11. Изпълнителният директор на изпълнителна агенция „Морска администрация“ – по отношение на ограничителни мерки в сектора на морския транспорт и транспорта по вътрешни водни пътища;
12. Главният директор на главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ – по отношение на ограничителни мерки в областта на гражданското въздухоплаване;
13. Изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ – по отношение на ограничителните мерки във връзка с железопътния транспорт;
14. Изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ – по отношение на ограничителните мерки във връзка с автомобилния транспорт.

15. Директорът на Агенция „Митници“ – по отношение на извършването на митнически контрол на стоки, за които се прилагат ограничителни мерки по чл. 1, ал. 3;

16. Българската народна банка – в рамките на нейните правомощия съгласно Закона за кредитните институции по отношение на приложимия към финансовите институции по чл. 3, ал. 1 от този закон регистрационен режим; Закона за платежните услуги и платежните системи, по отношение на приложимия към лицата по чл. 154, ал. 2, т. 1-4 от този закон лицензионен или регистрационен режим; Закона за лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити, по отношение на приложимия към лицата, обслужващи кредити, лицензионен режим;

17. Органът, компетентен съгласно чл. 1, ал. 2 от Закона за кредитните институции по отношение на издаване и отнемане на лиценз за извършване на дейност като кредитна институция в Република България;

18. Комисията за финансов надзор – в рамките на нейните правомощия съгласно Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел и за дружествата за секюритизация, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за пазарите на криптоактиви, Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, Кодекса за застраховането и Кодекса за социално осигуряване по отношение на издаването и отказа за издаване на лицензии, разрешения, одобрения и регистрации по реда на тези закони за извършване на дейност в Република България, по отношение на отнемането, отмяната и обезсилването на издадени лицензии, разрешения, одобрения и регистрации в резултат на прилагане на международните ограничителни мерки;

19. Комисията за регулиране на съобщенията – по отношение на ограничителните мерки в областта на осъществяването на електронните съобщения.

20. Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение към министъра на икономиката, инвестициите и индустрията, създадена съгласно Закона за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба – по отношение на ограничителните мерки в областта на международната търговия с продукти, свързани с отбраната, и изделия и технологии с двойна употреба, както и оборудване, използвано за вътрешни репресии;

21. Съветът за електронни медии – по отношение на ограничителните мерки в областта на медийните услуги и услугите на платформите за споделяне на видеоклипове.

Органи, от които заинтересованите лица по т. 1-21 ще получават съдействие при изпълнение на своите функции: органите на законодателната, съдебната и изпълнителната власти и техните администрации, включително специализирани държавни органи и техните администрации, както и органите на местното самоуправление и местната администрация.

Не на последно място, законопроектът предвижда създаването на **Междуведомствен съвет**, който да осъществява общо методическо ръководство по приемането и

прилагането на ограничителните мерки, както и да решава въпроси, свързани с обхвата, съдържанието или действието на ограничителните мерки или компетентния орган. Членовете на Междуведомствения съвет също са заинтересовани страни. В допълнение към изброените по-горе компетентни органи по смисъла на ЗМОМ, други членове на Междуведомствения съвет са заместник-министър председател, определен от министър-председателя (председател на Междуведомствения съвет) и секретарят на Съвета по сигурността към Министерския съвет. Секретарят на Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение, секретарят на Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките и представители на други компетентни органи също могат да участват в Междуведомствения съвет с право на съвещателен глас.

Както бе посочено по-горе, материята на международните ограничителни мерки е силно динамична. С оглед на тази характеристика на международните ограничителни мерки и опита от работата на Координационната група, проектът на Закон за международните ограничителни мерки предвижда създаването на Междуведомствен съвет. Целта е осъществяването на общо методическо ръководство и обща координация по приемането и прилагането на международните ограничителни мерки на територията на Република България. Междуведомственият съвет ще действа и като арбитър при наличие на спор за компетентност или в случаи, когато компетентността е споделена между няколко органа. Междуведомственият съвет ще дава насоки и указания по въпроси относно прилагането на ограничителните мерки, нуждаещи се от допълнително изясняване и ще разглежда и решава въпроси, свързани с установяване на обхвата, съдържанието или действието на ограничителните мерки. Междуведомственият съвет също така ще обобщава информация за прилагането на международните ограничителни мерки, в случаите когато съществува такова изискване за докладване от страна на България.

Организацията и правилата за работа на Междуведомствения съвет ще бъдат уредени с акт, приет от Министерския съвет.

Важно е да се подчертае, че със законопроекта **не се цели създаването на нови задължения за кръга задължени лица** – физически и юридически лица, органи и образувания, органи на законодателната, съдебната и изпълнителната власти и техните администрации, специализирани държавни органи и техните администрации, и органи на местното самоуправление и местната администрация. Задълженията за тях са възникнали по силата на правните актове, с които са наложени ограничителните мерки и които са задължителни и пряко приложими. Законопроектът регулира взаимодействието между различните субекти с цел изпълнение на съществуващи задължения за България и оптимизиране на административната и бизнес среда, за да осигури ефективното прилагане на международните ограничителни мерки и изпълнението на съпътстващи задължения и мерки, като задължения за докладване или разглеждане и издаване на разрешения за освобождаване от действието на ограничителните мерки.

Поради широкия кръг на лицата, органите и образуванията, които могат да бъдат заинтересовани лица по смисъла на оценката за въздействие, техният точен брой не може да бъде посочен.

В допълнение, предвид динамиката на ограничителните мерки, които Европейският съюз налага, обхватът на заинтересовани лица не може да бъде изчерпателно определен предварително. Така например с 19-ия пакет санкции на ЕС спрямо Русия, приет на 23 октомври 2025 г., беше въведена забрана за предоставянето на услуги, пряко свързани с туристически дейности в Русия, с цел да се възпре организирането на неналожителни пътувания и развлекателни дейности в Русия за гражданите на Съюза (Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, изменен с Регламент (ЕС) 2025/2033 на Съвета от 23 октомври 2025 година). До момента туристическият сектор не е бил засегнат по какъвто и да е начин в контекста на ограничителните мерки на ЕС и неговото включване не може да бъде предвидено. В тази връзка следва да държим сметка и за характера на ограничителните мерки, които се налагат с цел да въздействат върху поведение на държави, правителства, образувания, органи или лица с оглед промяна на тяхната линия на поведение. В този смисъл ограничителните мерки са реакция на определено поведение/действия и тяхното естество е обвързано с конкретно поведение/действия, което е в разрез с Устава на ООН и/или принципите и ценностите на ЕС.

3. Цели

Обща цел:

Създаване на национална нормативна уредба по прилагането на международните ограничителни мерки.

Конкретна цел 1:

Уреждане на реда и условията за участието на Република България в приемането на международните ограничителни мерки.

Конкретна цел 2:

Определяне на прилагането на международните ограничителни мерки на територията на Република България и съпътстващите задължения, като упражняване на контрол по прилагането, издаване на разрешения за освобождаване от действието на ограничителни мерки или докладване.

Конкретна цел 3:

Преодоляване на настоящите трудности, пред които са изправени физическите и юридически лица, органи и образувания по отношение на исканията за разрешения въз основа на дерогации и получаването на разяснения и указания при прилагането на ограничителни мерки.

Оперативна цел:

Организиране и поддържане на необходимата координация по прилагането на международните ограничителни мерки на национално равнище чрез определяне на компетентни органи по прилагането на ограничителните мерки и тяхното взаимодействие.

4. Варианти на действие

Вариант 0 „Без действие“:

При вариант „Без действие“ ще се запази съществуващото положение на нормативна празнота относно регулацията на прилагането на международните ограничителни мерки на национално ниво.

Координационната група по прилагането на ограничителните мерки на ЕС, създадена като временно решение поради липсата на нормативна уредба, демонстрира пределите си на работа във връзка с конкретни практически казуси, които излизат извън нейната компетентност и мандат, очертан в Решение № 789/2022 на Министерския съвет за създаването ѝ.

Многобройните заявления, които граждани и юридически лица подават до Координационната група или директно до Министерския съвет с различни искания, но най-често искания за предоставяне на разрешения за освобождаване от действието на ограничителни мерки (дерогации), тълкуване относно приложимостта на дадена ограничителна мярка или искания за даване на директни указания към определени органи/институции за прилагането на дадена ограничителна мярка, са показателни за законодателната празнота, която създава затруднения и буквално спирачки пред гражданския и икономическия оборот. Наблюдаваната тенденция за сезиране на съда с искове за обезщетения по силата на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) поради бездействие на държавата за регулиране на материята и определяне на компетентни органи е знак, че търпението на гражданите и бизнеса е изчерпано. Това важи с особена сила за финансовите санкции, където липсата на компетентен орган е изключително осезаема, предвид широко разпространените финансови санкции на ЕС и големия брой засегнати лица, органи и образувания.

Създаването на *ad hoc* междуведомствени групи по модела на междуведомствената група за разглеждане на заявления за дерогации по член 5н, параграф 10, буква з) от Регламент на Съвета (ЕС) № 833/2014 също не е устойчива алтернатива на липсващата нормативна уредба.

Правният вакуум, в който се прилагат международните ограничителни мерки на национално равнище, създава редица затруднения не само пред гражданите и бизнеса, но и пред администрацията като цяло. Заявления се препращат от един орган на изпълнителната власт на друг, Координационната група свиква заседания, за да разгледа постъпили заявления, но никой от представените в Координационната група органи не се припознава като компетентен, тъй като прилагането на международните ограничителни мерки не е разписано нормативно и на практика никой орган не е изрично оправомощен във връзка с прилагането на международните ограничителни мерки (с малки изключения по отношение на мерките срещу финансирането на тероризма и разпространението на оръжия за масово унищожение). Това създава допълнителна административна тежест, без на практика да се постига разрешаване на конкретните казуси.

Вариант „Без действие“ оставя също така България в позиция на неизпълнение на задълженията си по силата на правото на ЕС и международни договори във връзка с ефективното прилагане на ограничителните мерки.

Не на последно място, при вариант „Без действие“ съществува сериозен риск за България от репутационни щети и наказателна процедура в рамките на ЕС за неизпълнение на задължения по силата на правото на ЕС, свързана с налагането на значителни финансови санкции.

Вариант 1 – Приемане на Закон за международните ограничителни мерки:

Приемането на Закон за международните ограничителни мерки (ЗМОМ) ще създаде трайна нормативна уредба за участието на Република България в процеса на приемане на международните ограничителни мерки и прилагането им на национално равнище, като ясно регламентира правила за тяхното прилагане, очертае задължените лица, компетентните органи и координацията между тях, предвиди правила за предоставянето на дерогации, както и за информиране и отчетност по приемането и прилагането на международните ограничителни мерки.

По този начин България ще гарантира ефективното изпълнение на своите задължения за прилагане на международни ограничителни мерки, ще осигури ясна административна инфраструктура от компетентни органи по прилагането на международните ограничителни мерки, и ще неутрализира административния хаос и вакуум във връзка с разглеждането на искания за освобождаване от действието на международните ограничителни мерки.

За целта, ЗМОМ създава ясна нормативна уредба, като установява:

- Предмета, обхвата и принципите на Закона за международните ограничителни мерки. Законът се прилага за международни ограничителни мерки, приети с резолюции за сигурност на Съвета за сигурност на ООН, правни актове на ЕС и правни актове, приети от международни организации, които са задължителни за България по силата на международен договор.
- Участието на България в процеса по приемане на ограничителните мерки на ЕС. Ограничителните мерки засягат много широк кръг области, което налага координация със съответните органи по компетентност на национално равнище, с оглед отчитане интересите на България. Приемането на ЗМОМ би регламентирало реда за осъществяване на координацията на национално равнище, във връзка с участието на България в процеса на приемане на ограничителни мерки от ЕС.
- Създаването на Междуведомствен съвет по приемане и прилагане на международните ограничителни мерки. Междуведомственият съвет осъществява координация и общо методическо ръководство по приемането и прилагането на международните ограничителни мерки. Междуведомственият съвет ще действа като арбитър в случаи на неясноти по обхвата, съдържанието или действието на ограничителни мерки или компетентния орган по прилагането им или за целите на издаване на дерогация.

- Реда за освобождаване от действието на ограничителни мерки, когато такова е предвидено като допустимо при определени условия в самия правен акт за налагане на ограничителните мерки, включително обжалване на отказа за издаване на такова разрешение.
- Ясна рамка за информиране и отчетност по приемането и прилагането на международните ограничителни мерки, включително по отношение на задължения за докладване и оказване на съдействие на панели от експерти към комитети по санкции на ООН.
- Административно-наказателна отговорност при неспазване на разпоредбите на закона от задължените по него лица.

Вариант 2 – Предприемане на организационни мерки:

Предприемането на организационни мерки – различни методологически или практически мерки, като например създаването на *ad hoc* междуведомствени работни групи за разглеждане на отделни въпроси, свързани с прилагането на международните ограничителни мерки по модела на междуведомствената група за разглеждане на заявления за дерогации по член 5н, параграф 10, буква з) от Регламент на Съвета (ЕС) № 833/2011, няма да разреши по един устойчив и ефективен начин трудностите, произхождащи от липсата на нормативна уредба за прилагането на международните ограничителни мерки. Напротив, ще доведе до фрагментация, възможно дублиране на функции и компетентности, административна тежест за органите, представени в различните формати на междуведомствени групи, неясноти и забавяния в гражданския и бизнес оборота.

Подобен подход неизменно ще запълва законодателни и административни празноти, като само ще засилва риска от неизпълнение на поети задължения от България като член на ООН и ЕС (и съответни наказателни процедури, придружени от значителни финансови санкции), създавайки репутационни щети и имидж на ненадежден външнополитически партньор.

Това го прави очевидно неприемлив вариант за разрешаване на идентифицирания проблем и такъв, който следва да бъде избегнат.

Таблица 1 – Варианти на действие

	Вариант 0 <i>Без действие</i>	Вариант 1 <i>Приемане на Закон за международните ограничителни мерки</i>	Вариант 2 <i>Предприемане на организационни мерки</i>
Проблем 1:	<i>Описание:</i>	<i>Описание:</i>	<i>Описание:</i>
Липса на нормативна уредба за прилагането на международните ограничителни	Ще се запази съществуващото положение на нормативна празнота относно регулацията на прилагането на	Приемането на Закон за международните ограничителни мерки (ЗМОМ) ще създаде трайна нормативна уредба за участието	Предприемането на организационни мерки (напр. създаване на междуведомствени групи по даден

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки

мерки на национално ниво	международните ограничителни мерки на национално ниво.	на Република България в процеса на приемане на международните ограничителни мерки и прилагането им на национално равнище, като ясно регламентира правила за тяхното прилагане, очертае задължените лица, компетентните органи и координацията между тях, предвиди правила за предоставянето на дерогации, както и за информиране и отчетност по приемането и прилагането на международните ограничителни мерки. Приемането на Закон за международните ограничителни мерки ще гарантира ефективното изпълнение на задълженията на България за прилагане на международни ограничителни мерки, ще осигури ясна административна инфраструктура от компетентни органи по прилагането на международните ограничителни мерки, и ще неутрализира административния хаос и вакуум във връзка с разглеждането на искания за освобождаване от действието на международните ограничителни мерки.	индивидуален въпрос, свързан с прилагането на международни ограничителни мерки) няма да разреши трудностите, произхождащи от липсата на нормативна уредба за прилагането на международните ограничителни мерки. Напротив, ще доведе до фрагментация, възможно дублиране на функции и компетентности, административна тежест за органите, представени в различните формати на междуведомствени групи, неясноти и забавяния в гражданския и бизнес оборота.
	Рискове:	Рискове:	Рискове:

	Неизпълнение на задълженията на България по силата на международното право, правото на ЕС и международни договори във връзка с ефективното прилагане на ограничителните мерки. Риск за България от репутационни щети и наказателна процедура в рамките на ЕС за неизпълнение на задължения по силата на правото на ЕС, придружена с налагането на значителни финансови санкции. Риск от искове по ЗОДОВ за претърпени вреди от бездействие на държавата за определянето на компетентни органи по прилагането на международните ограничителни мерки.	Не са идентифицирани рискове от приемането на нормативна рамка за прилагането на международните ограничителни мерки.	Неизпълнение на задълженията на България по силата на международното право, правото на ЕС и международни договори във връзка с ефективното прилагане на ограничителните мерки. Риск за България от репутационни щети и наказателна процедура в рамките на ЕС за неизпълнение на задължения по силата на правото на ЕС, придружена с налагането на значителни финансови санкции. Риск от искове по ЗОДОВ за претърпени вреди от бездействие на държавата за определянето на компетентни органи по прилагането на международните ограничителни мерки.
--	--	---	--

5. Анализ на въздействията

Съгласно чл. 22 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, оценката задължително включва количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия, водещи до разходи и ползи, както и промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни и описание на негативните и положителните въздействия за всяка от заинтересованите страни.

Както е посочено по-горе, проектът на Закон за международните ограничителни мерки (ЗМОМ) предлага нормативна уредба на взаимодействието между задължените лица по смисъла на ЗМОМ за ефективното прилагане на **вече задължителни по силата на международното право и правото на ЕС ограничителни мерки**. В този смисъл ЗМОМ има характер на рамков закон, като самите ограничителни мерки и тяхното икономическо, социално или екологично въздействие не са предмет на уреждане или дискусия.

5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия

5.1.1. Определяне на икономическите въздействия на разглежданите варианти

Таблица 2 - Икономически въздействия на **Вариант 0 „Без действие“**

№	Икономически въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на конкуренцията	Вариантът не ограничава свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници. Вариантът не ограничава избора на потребителите, не води до по-високи цени поради по-малко конкуренция, не води до създаване на бариери за нови доставчици и не улеснява появата на монополи
2.	По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:	Вариантът не води до ограничаване на избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.
3.	По отношение на правото на собственост	Вариантът не засяга правата на собственост.
4.	По отношение на иновациите и изследванията	Вариантът няма въздействие върху въвеждането на разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти. Вариантът няма въздействие върху академичните или промишлени изследвания. Вариантът няма въздействие върху производителността и ефективността на ресурсите.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът няма въздействие върху разходите на потребителите, както и не засяга информирането и защитата на потребителите.
6.	По отношение на макроикономическата среда	Вариантът оказва неблагоприятно въздействие върху цялостния икономически растеж, както и не допринася за подобряване на условията за инвестиции и функционирането на пазарите.

Таблица 3 - Икономически въздействия на **Вариант 1** „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“

№	Икономически въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на конкуренцията	Вариантът не ограничава свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници. Вариантът не ограничава избора на потребителите, не води до по-високи цени поради по-малко конкуренция, не води до създаване на бариери за нови доставчици и не улеснява появата на монополи
2.	По отношение на конкурентоспособност и инвестиции	Вариантът не води до ограничаване на избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.
3.	По отношение на правото на собственост	Вариантът не засяга правата на собственост.
4.	По отношение на иновациите и изследванията	Вариантът няма въздействие върху въвеждането на разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти. Вариантът няма въздействие върху академичните или промишлени изследвания. Вариантът няма въздействие върху производителността и ефективността на ресурсите.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът няма въздействие върху разходите на потребителите, както и не засяга информирането и защитата на потребителите.
6.	По отношение на макроикономическата среда	<i>Вариантът оказва благоприятно въздействие върху цялостния икономически растеж, като допринася за подобряване на условията за функционирането на пазарите и общия бизнес климат.</i>

Таблица 4 - Икономически въздействия на **Вариант 2** „Предприемане на организационни мерки“

№	Икономически въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на конкуренцията	Вариантът не ограничава свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници. Вариантът не ограничава избора на потребителите, не води до по-високи цени поради по-малко конкуренция, не води до създаване на бариери за нови доставчици и не улеснява появата на монополи

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки**

2.	По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:	Вариантът не води до ограничаване на избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.
3.	По отношение на правото на собственост	Вариантът не засяга правата на собственост.
4.	По отношение на иновациите и изследванията	Вариантът няма въздействие върху въвеждането на разпространението на нови производствени методи, технологии и продукти. Вариантът няма въздействие върху академичните или промишлени изследвания. Вариантът няма въздействие върху производителността и ефективността на ресурсите.
5.	По отношение на потребителите	Вариантът няма въздействие върху разходите на потребителите, както и не засяга информирането и защитата на потребителите.
6.	По отношение на макроикономическата среда	Вариантът оказва неблагоприятно въздействие върху цялостния икономически растеж, както и не допринася за подобряване на условията за инвестиции и функционирането на пазарите.

5.1.2. Определяне на социалните въздействия на разглежданите варианти

*Таблица 5 - Социални въздействия на **Вариант 0 „Без действие“***

№	Социални въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на балансираното демографско развитие	Вариантът няма въздействие.
2.	По отношение на заетостта и пазара на труда	Вариантът няма да доведе до създаването на нови работни места. Вариантът не води пряко до загубата на работни места. Вариантът не засяга определени възрастови групи. Вариантът не оказва въздействие върху функционирането на пазара на труда.

3.	По отношение на стандартите за качество на работа	Вариантът няма въздействие върху достъпа на работниците или на лицата, търсещи работа до продължаващо, в т. ч. продължаващо професионално обучение. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работниците. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работодателите.
4.	По отношение на социалното включване и социалната закрила	Вариантът не засяга достъпа до пазара на труда или влизането/излизането от пазара на труда. Вариантът не засяга преструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място.
5.	По отношение на правото на неприкосновеност на личния живот	Вариантът не засяга правото на свобода на гражданите и правото им да се движат свободно в ЕС. Вариантът не се отразява върху личната неприкосновеност на физическите лица.
6.	По отношение на правото на добра администрация , достъп до правосъдие и до управлението	Вариантът не засяга правото на гражданите на достъп до правосъдие. Вариантът не предвижда ефективни средства за защита по съдебен ред. <i>Вариантът засяга неблагоприятно правото на добра администрация, според който принцип всеки има право неговите въпроси да бъдат разглеждани от институциите безпристрастно, справедливо и в разумен срок.</i>
7.	По отношение на политически права и свобода на изразяване	Вариантът не засяга политически партии или граждански организации. Вариантът не засяга медиите, медийния плюрализъм и свободата на изразяване.
8.	По отношение на общественото здраве	Вариантът не засяга здравето в резултат на промени в шума, въздуха, водата или почвата.

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки**

9.	По отношение на сигурността и обществения ред	Вариантът няма вероятност да увеличи броя на престъпните деяния. Вариантът няма да се отрази върху капацитета за прилагане на закона.
10.	По отношение на културата	Вариантът няма въздействие по отношение на културата.

Таблица 6 - Социални въздействия на *Вариант 1 „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“*

№	Социални въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на балансираното демографско развитие	Вариантът няма въздействие.
2.	По отношение на заетостта и пазара на труда	Вариантът няма да доведе до създаването на нови работни места. Вариантът не води пряко до загубата на работни места. Вариантът не засяга определени възрастови групи. Вариантът не оказва въздействие върху функционирането на пазара на труда.
3.	По отношение на стандартите за качество на работа	Вариантът няма въздействие върху достъпа на работниците или на лицата, търсещи работа до продължаващо, в т. ч. продължаващо професионално обучение. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работниците. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работодателите.
4.	По отношение на социалното включване и социалната закрила	Вариантът не засяга достъпа до пазара на труда или влизането/излизането от пазара на труда. Вариантът не засяга преструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки

5.	По отношение на правото на неприкосновеност на личния живот	Вариантът не засяга правото на свобода на гражданите и правото им да се движат свободно в ЕС. Вариантът не се отразява върху личната неприкосновеност на физическите лица.
6.	По отношение на правото на добра администрация , достъп до правосъдие и до управлението	Вариантът не засяга правото на гражданите на достъп до правосъдие. Вариантът не предвижда ефективни средства за защита по съдебен ред. <i>Вариантът засяга благоприятно правото на добра администрация, като създава регулаторна рамка за взаимодействие между задължените лица във връзка с ефективното прилагане на международните ограничителни мерки, вкл. разглеждане на искания за дерогации, предоставяне на насоки и указания и др.</i>
7.	По отношение на политически права и свобода на изразяване	Вариантът не засяга политически партии или граждански организации. Вариантът не засяга медиите, медийния плюрализъм и свободата на изразяване.
8.	По отношение на общественото здраве	Вариантът не засяга здравето в резултат на промени в шума, въздуха, водата или почвата.
9.	По отношение на сигурността и обществения ред	Вариантът няма вероятност да увеличи броя на престъпните деяния. Вариантът няма да се отрази върху капацитета за прилагане на закона.
10.	По отношение на културата	Вариантът няма въздействие по отношение на културата.

Таблица 7 - Социални въздействия на **Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“**

№	Социални въздействия	Ключови въпроси
1.	По отношение на балансираното демографско развитие	Вариантът няма въздействие.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки

2.	По отношение на заетостта и пазара на труда	Вариантът няма да доведе до създаването на нови работни места. Вариантът не води пряко до загубата на работни места. Вариантът не засяга определени възрастови групи. Вариантът не оказва въздействие върху функционирането на пазара на труда.
3.	По отношение на стандартите за качество на работа	Вариантът няма въздействие върху достъпа на работниците или на лицата, търсещи работа до продължаващо, в т. ч. продължаващо професионално обучение. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работниците. Вариантът няма да окаже въздействие върху съществуващите права и задължения на работодателите.
4.	По отношение на социалното включване и социалната закрила	Вариантът не засяга достъпа до пазара на труда или влизането/излизането от пазара на труда. Вариантът не засяга реструктурирането, приспособяването към промените и използването на технологични иновации на работното място.
5.	По отношение на правото на неприкосновеност на личния живот	Вариантът не засяга правото на свобода на гражданите и правото им да се движат свободно в ЕС. Вариантът не се отразява върху личната неприкосновеност на физическите лица.
6.	По отношение на правото на добра администрация , достъп до правосъдие и до управлението	Вариантът не засяга правото на гражданите на достъп до правосъдие. Вариантът не предвижда ефективни средства за защита по съдебен ред. <i>Вариантът засяга неблагоприятно правото на добра администрация, според който принцип всеки има право неговите въпроси да бъдат разглеждани от институциите безпристрастно, справедливо и в разумен срок.</i>

7.	По отношение на политически права и свобода на изразяване	Вариантът не засяга политически партии или граждански организации. Вариантът не засяга медиите, медийния плурализъм и свободата на изразяване.
8.	По отношение на общественото здраве	Вариантът не засяга здравето в резултат на промени в шума, въздуха, водата или почвата.
9.	По отношение на сигурността и обществения ред	Вариантът няма вероятност да увеличи броя на престъпните деяния. Вариантът няма да се отрази върху капацитета за прилагане на закона.
10.	По отношение на културата	Вариантът няма въздействие по отношение на културата.

5.1.3. Определяне на екологичните въздействия на разглежданите варианти

Нито един от вариантите няма екологично въздействие.

5.1.4. Определяне на специфичните въздействия на разглежданите варианти

Както бе изтъкнато по-горе, Законопроектът за международните ограничителни мерки е нормативен акт с по-скоро рамков характер, който рационализира вече съществуващи задължения за съответните задължени лица съгласно ЗМОМ. В този смисъл ЗМОМ не оказва въздействие върху сфери като държавния бюджет, конкуренцията, основните права, демографското развитие или регионалното и местно ниво.

В контекста на специфичните въздействия на разглежданите варианти специално внимание е обърнато на следните аспекти:

- Въздействие върху бизнеса най-общо
- Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни

Таблица 8 - Специфични въздействия на **Вариант 0 „Без действие“**

№	Специфични въздействия	Ключови въпроси
1.	Въздействие върху бизнеса най-общо	Икономическите оператори ще продължават да изпитват затруднения във връзка с липсата на компетентни органи по прилагането на международните ограничителни мерки – липса на информация, указания,

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки**

		насоки, компетентност по отношение предоставянето на дерогации.
2.	Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни	Административната тежест за заинтересованите страни ще нарасне, предвид липсата на ясна нормативна уредба, система от компетентни органи и процедура за взаимодействие между тях. Икономическите оператори и физическите лица ще трябва да сезират неясен кръг от представители на администрацията и/или изпълнителната власт в стремежа си да достигнат до компетентния орган във връзка със своето искане за информация, дерогация, указания при прилагането на международните ограничителни мерки и др. Администрацията/изпълнителната власт ще препраща по (не)компетентност заявления и преписки, без да може да разреши ефективно и административно целесъобразно конкретни практически казуси. В резултат на това ще се създаде допълнителна административна тежест за страните, без насреща да се гарантира ефективна административна реакция/прилагане на международните ограничителни мерки.

Таблица 9 - Специфични въздействия на *Вариант 1 „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“*

№	Специфични въздействия	Ключови въпроси
1.	Въздействие върху бизнеса най-общо	Установяването на стройна нормативна регулация на национално ниво на материята по прилагане на международните ограничителни мерки ще създаде ясна система от компетентни органи с организирана структура на взаимодействие с икономическите оператори и физическите лица във връзка с прилагането на международните ограничителни мерки. Това ще допринесе за по-добрата информираност на бизнеса за действието на ограничителните мерки и

**Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки**

		тяхното приложение по отношение на конкретни икономически оператори.
2.	Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни	Оптимизираната комуникация между бизнеса и администрацията/ компетентните органи ще намали административната тежест за бизнеса и ще внесе предсказуемост в бизнес отношенията. Ясната архитектура на компетентности между органите на изпълнителната власт и техните администрации ще намали административната тежест за компетентните органи, асоциирана с извънредни способности на действия с оглед съществуващия правен вакуум в материята по прилагане на международните ограничителни мерки.

*Таблица 10 - Специфични въздействия на **Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“***

№	Специфични въздействия	Ключови въпроси
1.	Въздействие върху бизнеса най-общо	Предприемането на организационни мерки от типа на <i>ad hoc</i> формати като междуведомствени групи по индивидуални/конкретни въпроси ще има отрицателно въздействие върху бизнеса, като увеличи информационните и институционални неясноти по отношение на функционалната рамка на опериране на системата по прилагане на международните ограничителни мерки.
2.	Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни	Административната тежест за всички заинтересовани страни ще се увеличи, не на последно място и в резултат на институционалната умора от създаването на нови и нови формати в отговор на необходимост от запълване на нормативни празноти във връзка с липсващата законова регулация на прилагането на международни ограничителни мерки.

5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти

С оглед извършване на сравнителна качествена оценка на идентифицираните три варианта на действие/бездействие, са използвани три критерия, с които се оценяват въздействията на трите варианта: ефективност, ефикасност и съгласуваност/консистентност.

Критерият *ефективност* оценява в каква степен вариантът преодолява идентифицирания проблем.

Критерият *ефикасност* оценява в каква степен вариантът постига оптимално функциониране на предлагания институционален модел и административна организация.

Критерият *съгласуваност/консистентност* оценява в каква степен вариантът е в съответствие със задължителни за България изисквания за гарантиране ефективното прилагане на международните ограничителни мерки.

Съответно степените на изпълнение по трите зададени критерия са: ниска; средна; и висока.

Таблица 11 – Качествена оценка на по-значимите въздействия на трите варианта

	<i>Ефективност</i>	<i>Ефикасност</i>	<i>Съгласуваност</i>
Вариант 0 „Без действие“	ниска	ниска	ниска
Вариант 1 „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“	висока	висока	висока
Вариант 2 „Предприемане на организационни мерки“	ниска	ниска	ниска

Това определя вариант 1 като вариантът, който най-добре изпълнява критериите за ефективност, ефикасност и консистентност/съгласуване.

5.3. Количествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти

След определянето на икономическите, социални и специфични въздействия на разглежданите варианти и направената качествена оценка на по-значимите въздействия и специфични аспекти, предложените варианти за действие следва да бъдат оценени с оглед на тяхното съответствие с общата цел за създаването на ефективна регулация по прилагането на международните ограничителни мерки и изпълнение на задълженията на България съгласно международното право и правото на Европейския съюз.

Оценени съгласно три степени (ниска, средна и висока) съобразно критериите ефективност, ефикасност и съгласуваност за оценка на приложимостта на вариантите спрямо идентифицирания проблем, се установява, че от трите разглеждани варианта – без действие; приемане на Закон за международните ограничителни мерки; и приемане на организационни мерки – вариантът, който в най-голяма степен изпълнява критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност е „Приемането на Закон за международните ограничителни мерки.“

5.4. Административна тежест

Както е посочено по-горе в т. 5.1.4 Определяне на специфичните въздействия на разглежданите варианти, предлаганият проект на Закон за международните ограничителни мерки не въвежда нови задължения за задължените лица, а регулира взаимодействието между различни страни с цел гарантиране на ефективно изпълнение на съществуващи задължения за България – както за физическите и юридически лица и други образувания, така и за органите на изпълнителната власт и техните администрации.

Изследването на административната тежест по отношение на заинтересованите страни и по-специално как тя ще се повлияе с приемането на Законопроекта за международните ограничителни мерки (таблици №№ 8-10) е категорично в полза на варианта „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“.

С установяването на нормативна регулация на национално ниво и въвеждането на система от компетентни органи с организирана структура на взаимодействие ще бъде постигната ясна архитектура на компетентности между органите на изпълнителната власт и техните администрации. Това ще оптимизира комуникацията между бизнеса и администрацията/компетентните органи и ще намали административната тежест за бизнеса, като внесе предсказуемост в бизнес отношенията.

Ясната архитектура на компетентности между органите на изпълнителната власт и техните администрации също така ще намали административната тежест за компетентните органи, асоциирана с извънредни способности на действия с оглед съществуващия правен вакуум в материята по прилагане на международните ограничителни мерки.

И обратно, останалите два разглеждани варианта – „Без действие“ и „Предприемане на организационни мерки“ ще доведат до нарастване на административната тежест и за заинтересованите страни, и за органите на изпълнителната власт и нейните администрации, като в същото време не гарантират ефективното прилагане на международните ограничителни мерки и изпълнението на съществуващи задължения за страната.

5.5. Оценка на въздействието върху малките и средни предприятия

Малките и средни предприятия (МСП) са най-уязвими при резки промени в регулаторните отношения. МСП представлява приблизително 99% от всички предприятия и са естественият гръбнак на българската икономика.

Приемането на Закон за международните ограничителни мерки ще има благоприятно въздействие върху МСП, както и върху всички икономически оператори, тъй като ще установи явна регулаторна рамка за взаимодействие между бизнеса и администрацията/компетентните органи. Това ще подобри комуникацията, ще намали административната тежест за бизнеса и ще внесе предсказуемост в бизнес отношенията.

Приемането на Закон за международните ограничителни мерки не оказва влияние върху достъпа до финансиране на МСП, инвестиционния цикъл на предприятията, или създаването на нови или закриването на съществуващи предприятия.

Доколкото ЗМОМ урежда ефективното прилагане на международните ограничителни мерки, въведени с резолюции на СС на ООН или законодателни актове на ЕС, евентуални разходи по изпълнение на задълженията за задължените субекти не са следствие от ЗМОМ, а (възможен) страничен ефект от налагането на ограничителни мерки. Това обаче е свързано със спецификата на ограничителните мерки и няма отношение към нормативната уредба на материята по прилагане на международни ограничителни мерки на национално ниво.

5.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни

Ползите от приемането на Закон за международните ограничителни мерки за заинтересованите страни – най-общо задължените лица и компетентните органи по прилагането на международните ограничителни мерки – са подобрена макроикономическа среда (вж. таблици 2-4 по-горе), гарантирано право на добра администрация (вж. таблици 5-7 по-горе), благоприятно въздействие върху бизнеса най-общо чрез регулиране на взаимодействието между компетентните органи и икономическите оператори във връзка с прилагането на международните ограничителни мерки и оптимизиране на комуникацията между бизнеса и администрацията, както и намалена административна тежест и за бизнеса, и за компетентните органи и тяхната администрация.

Както бе посочено по-горе, Законът за прилагане на международните ограничителни мерки не води до нови/допълнителни разходи за заинтересованите страни.

6. Сравняване на изследваните варианти

[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 60).]

Извършената оценка на трите идентифицирани варианта – без действие, приемане на Закон за международните ограничителни мерки и предприемане на

организационни мерки категорично показва предимствата на варианта за ясна нормативна уредба на законово ниво на прилагането на международните ограничителни мерки и съпътстващи други задължения за България като член на ООН, ЕС и страна по международни договори, пораждащи конкретни задължения за нея.

Приемането на Закон за международните ограничителни мерки ще гарантира ефективното изпълнение на задълженията на България за прилагане на международни ограничителни мерки, ще осигури ясна административна инфраструктура от компетентни органи по прилагането на международните ограничителни мерки, и ще неутрализира административния хаос и вакуум във връзка с разглеждането на искания за освобождаване от действието на международните ограничителни мерки.

Не на последно място с приемането на такава регулаторна рамка България ще избегне риска от репутационни щети и наказателна процедура в рамките на ЕС за неизпълнение на задължения по силата на правото на ЕС.

6.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант

<u>Отрицателни въздействия</u>	<i>Вариант 0: Без действие</i>	<i>Вариант 1: Приемане на Закон за международните ограничителни мерки</i>	<i>Вариант 2: Предприемане на организационни мерки</i>
Неизпълнение на задълженията, свързани с ефективно прилагане на международните ограничителни мерки, с които България е обвързана като член на ООН и ЕС	Да	Не	Да
Риск за България от репутационни щети като надежден външнополитически партньор	Да	Не	Да
Риск от стартиране на наказателна процедура в рамките на ЕС за неизпълнение на	Да	Не	Да

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на
Закон за международните ограничителни мерки

задължения съгласно правото на ЕС и налагане на финансови санкции			
Риск от искове по ЗОДОВ за претърпени вреди от бездействие на държавата за определяне на компетентни органи по прилагането на международните ограничителни мерки	Да	Не	Да
Допълнителни разходи (бизнес, администрация)	Да	Не	Да

<u>Положителни въздействия</u>	<i>Вариант 0: Без действие</i>	<i>Вариант 1: Приемане на Закон за международните ограничителни мерки</i>	<i>Вариант 2: Предприемане на организационни мерки</i>
Ефективно прилагане на международните ограничителни мерки и съпътстващи задължения	Не	Да	Не
Подобрена макроикономическа среда и бизнес предсказуемост	Не	Да	Не
Гарантирано право на добра администрация	Не	Да	Не
Намалена административна тежест за бизнеса	Не	Да	Не
Намалена административна тежест за администрацията	Не	Да	Не
Подобрена комуникация и взаимодействие между бизнеса и	Не	Да	Не

администрацията по отношение прилагането на международните ограничителни мерки			
--	--	--	--

6.2. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант

В съответствие с възприетия подход на качествено оценяване на идентифицираните варианти за действие с оглед на съществуващата липса на нормативна уредба за прилагането на международните ограничителни мерки на национално ниво, класирането на вариантите след подробния сравнителен анализ на икономическите, социални и специфични въздействия съгласно трите възприети критерия ефективност, ефикасност и съгласуваност, включително с отчитане на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант, води до категоричния извод, че най-благоприятен е вариант 1: Приемане на Закон за международните ограничителни мерки.

7. Препоръчителен вариант

Вариант 1 „Приемане на Закон за международните ограничителни мерки“.

8. Обществени консултации

Както бе посочено по-горе, различни проекти са били предмет на обществени консултации - # 4944-К, <https://strategy.bg/bg/public-consultations/4977> (2020 г.) и # 4944-К, <https://strategy.bg/bg/public-consultations/4977> (2022 г.).

През 2020 г. Министерството на външните работи и Министерството на правосъдието публикуваха на Портала за обществени консултации на Министерския съвет консултационен документ (# 4944-К, <https://strategy.bg/bg/public-consultations/4977>) с оглед изготвянето на цялостна предварителна оценка на въздействието относно проект на Закон за международните ограничителни мерки. Консултацията е проведена за срок от 30 дни (съгласно изискванията на Закона за нормативните актове), считано от 24 февруари 2020 г.

Консултации са проведени и на заседания на Координационната група по прилагането на ограничителните мерки на ЕС в рамките на три нарочни заседания за обсъждане проект на Закон за международните ограничителни мерки и съгласувателни процедури с обобщение и разискване на мнения, коментари и предложения за изменения (вж. по-горе).

След извършване на настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието и съгласуването ѝ от администрацията на Министерския съвет, проектът на акт ще се публикува на интернет страниците на Министерството на външните работи и на

Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации съгласно изискванията на чл. 26 от Закона за нормативните актове и чл. 85 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Проектът на акт ще се съгласува с всички министри, с администрацията на Министерския съвет и с други държавни органи в съответствие с чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

9. Последваща оценка на въздействието

Съгласно чл. 22, ал. 2, т. 12 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна оценка на въздействието задължително се включва препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието.

Съгласно Закона за нормативните актове, последваща оценка на въздействието се извършва в срок от 5 години след влизането в сила на новия нормативен акт.

С оглед сложната и динамична материя на ограничителните мерки в международен план, комплексните и широкоспектърни последици от ограничителните мерки считаме, че подходящият срок за извършване на последваща оценка на въздействие е пет години след влизането в сила на предлагания проект на Закон за международните ограничителни мерки.

10. Източници

Интернет източници

Подробна информация за всички санкции на ЕС - <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

Списък на националните компетентни органи по прилагане санкциите на ЕС на сайта на МВнР - <https://www.mfa.bg/bg/ministerstvo/merki-sreshtu-finansiraneto-na-terorizma/ogranichitelni-merki-es>

Списък на компетентни ведомства в България по прилагането на ограничителни мерки спрямо трети страни на сайта на МВнР - <https://www.mfa.bg/bg/ministerstvo/ogranichitelni-merki-UN>

Подробна информация за всички санкции на ЕС - <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

Платформата *SIER (Sanctions Information Exchange Repository)* е достъпна само през европейския делегатски портал и линк не може да бъде цитиран

Платформа *Helpdesk Sanctions* на Европейската комисия, насочена към малки и средни предприятия по въпросите на прилагането на ограничителните мерки на ЕС - https://eu-sanctions-compliance-helpdesk.europa.eu/index_en

Консолидирана версия на „Често задавани въпроси по приложението на Регламент на Съвета (ЕС) № 833/2014 и Регламент на Съвета (ЕС) № 269/2014“, последни

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Проект на Закон за международните ограничителни мерки

изменения от 21 ноември 2025 г. - https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en

Определение № 17414 от 22.05.2025 г. на Административен съд – София град, Второ отделение, 37 състав - <https://sofia-adms-g.justice.bg/bg/1693>

Определение № 9864 от 15.10.2025 г. на Върховния административен съд на Република България – Първо отделение - https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e_act.xsp?id=2541680&code=vas&guid=1302573805

Информация за ограничителни мерки на ЕС:

- [EU Sanctions Map](#)
- [Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions](#)
- [EU sanctions tracker](#)
- [Why the EU adopts sanctions](#)
- [Types of sanctions the EU adopts](#)
- [How the EU adopts and reviews sanctions](#)
- [Basic Principles on the Use of Restrictive Measures \(Sanctions\)\(PDF\)](#)
- [EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures](#)
- [Guidelines on the implementation and evaluation of restrictive measures \(sanctions\) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy \(PDF\)](#)
- [EU sanctions whistleblower tool](#)
- [EU sanctions tool – Iran](#)
- [EU Blocking Statute](#)

Национално законодателство на държави членки на ЕС относно ограничителните мерки

Австрия : <https://360.lexisnexis.at/d/b bgbl 2025 2025 I 5 900768f729?origin=lk>

Хърватия:

<https://mvep.gov.hr/UserDocsImages/2024/datoteke/Law%20on%20The%20Implementation%20of%20Restrictive%20Measures.pdf>

Чехия: https://www.mfcr.cz/assets/attachments/Zak_2006-069_Zakon-o-provadeni-mezinarodnich-sankci-EN.pdf

Естония: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/508032022003/consolide/current>

Финландия:

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/act-on-the-enforcement-of-certain-obligations-of->

[finland-as-a-member-of-the-united-nations-and-of-the-european-union.html/FIN_1267_EN.pdf&ved=2ahUKEwjRpOz0vo-RAxXvVfEDHQEZOAUQFnoECBoQAAQ&usg=AOvVaw3qSjeyaotVqSCF0B0VGLgE](#)

Франция: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques>

Германия: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Financialmarkets/Financial-Crime/sanctions-enforcement-act-II.html>

Латвия: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/280278-law-on-international-sanctions-and-national-sanctions-of-the-republic-of-latvia>

Литва: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/66ca3582036d11edbf9c72e552dd5bd?jfwid=-4fsid6obl>

Люксембург: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/12/19/a1072/jo>

Малта: <https://parlament.mt/media/136388/act-35-interest-nazzjonali.pdf>

Нидерландия: <https://www.dnb.nl/en/sector-information/open-book-supervision/laws-and-eu-regulations/sanctions-act-1977/>

Полша: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000835>;
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250000172>

Португалия: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/97-2017-108041476>

Словакия: <https://www.mfsr.sk/en/finance/financial-market/eu-un-sanctions/international-eu-un-sanctions/act-289/2016-coll-on-implementation-international-sanctions/>

Дания: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://antislaverylaw.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/Denmark-Criminal-Code.pdf&ved=2ahUKEwjgrrpwI-RAxVISfEDHYvbC4wQFnoECCQQAQ&usg=AOvVaw2mP8qIN4yfZEZayThjTuxd>

Румъния: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.onpcsb.ro/pdf/EO202-2008.doc&ved=2ahUKEwi97b3sv4-RAxULc_EDH7P7M1gQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw0KvNnPJRi5Id_c1rco0dtx

11. Приложения

Приложение 1 - списък на регламенти на ЕС, които съдържат задължение за държавите членки да уведомят Европейската комисия за определения национален компетентен орган във връзка с прилагането на санкции, задължения за докладване и издаване на разрешения за освобождаване от действието на ограничителни мерки

Приложение 2 – обобщена справка за компетентните национални органи за прилагането на финансовите ограничителни мерки в другите държави членки на ЕС

Приложение 3 – обобщена справка в табличен вид на получени становища, коментари и предложения, представени с мотиви на авторите и аргументи в полза на или против тяхното възприемане (Обобщение 1, 12.09.2025 г.)

Приложение 4 – обобщена справка в табличен вид на получени допълнителни бележки и предложения по проекта на Закон за международните ограничителни мерки (Обобщение 2, 21.10.2025 г.)