

**„За качеството на законодателния  
процес - какво може да се подобри“**

Александър Кузманов  
СУ „Св. Климент Охридски“, V-ти курс

Когато Кенет Кларк се опитва да даде дефиниция на цивилизацията, си признава, че не може да я измери в абстрактни понятия, но когато я види, определено ще я познае<sup>1</sup>. Ако след малко повече от тридесет години от началото на Прехода се запитаме каква е нашата цивилизация, през призмата на законодателния процес, бихме дали следните отговори: законодателният процес в България е **непредвидим и нестабилен**, често импулсиран от **лобистки интереси**, **качеството на правните актове** е незадоволително, **алгоритъмът**, по който се приемат законодателните актове, изисква своите подобрения, а нормалният човек все повече се **чувства чужд от закона**. Съмнявам се британският писател, обяснявайки на своите студенти индикационните белези на всяка цивилизация, да посочи българската правна среда.

При осъществяването на регулаторния процес в България **липсва предвидимост и стабилност**, поради честите промени в законодателството. Това създава не само възможности за заобикаляне на стандарти и процедури, но и позволява директно влияние на частни интереси. Показателен е и обемистият *„Доклад за върховенството на закона за 2020 г.“* на Европейската комисия<sup>2</sup>, в който е изразена градивна критика за начина, по който се приемат законите в България. Например само Законът за обществените поръчки е бил изменян единадесет пъти през 2018 г.<sup>3</sup> Законът за съдебната власт, приет едва през 2007 г., вече е бил обект на 51 изменения<sup>4</sup>.

В проучване<sup>5</sup> на водения от проф. Вълчев екип на „Юридически барометър“, в чието изготвяне тогава взех участие, се установи кои са законите в страната, които претърпяват най-много изменения на годишна база: КСО - 6,9; ЗУТ - 4,7; ЗСВ - 3,8; ЗВ - 3,4. До подобни изводи се стига във всеки един брой на списанието. Традицията в парламентарния живот на страната намира за нормално законопроект да бъде изменян поне по 3 пъти годишно, независимо, че в някои случаи е приет например в същата тази година.

Променяйки често основополагащи нормативни актове, законодателят губи и без това крехкото доверие на гражданите. В същите остава усещане за непредвидимост и нестабилност в правната система. Нещо, което е било

---

<sup>1</sup> Кларк, К., „Цивилизацията“

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602582109481&uri=CELEX%3A52020SC0301>

<sup>3</sup> Европейска комисия, Доклад за страната България 2020, SWD(2020) 501 окончателен, стр. 57

<sup>4</sup> Преглед, инвентаризация и каталогизиране на законодателни инициативи и промени, свързани със съдебната реформа в България – Фондация Български институт за правни инициативи.

<sup>5</sup> Юридически барометър, брой 19, януари - юни.

утвърдено като практика вчера, днес вече не е актуално. Имайки предвид ниската правна култура в страната, се съмнявам читалищата в малки и големи общини да организират ежемесечни публични четения на Държавен вестник.

Вярно е, че законодателството се развива и подобрява чрез изменения и допълнения. Така то може да отговори на променящите се обществени отношения. Оправдано е констатираните недостатъци да се отстраняват и законодателят да се стреми към усъвършенстване на нормативните актове. Честите промени в законите обаче са и един от критериите за качеството и доброто планиране на законопроектите. Влезият в сила през 1951 г. Закон за задълженията и договорите е най-фундаменталният ни закон в гражданското право, а за 70 г. е изменян едва 22 пъти.<sup>6</sup>

Непредвидимо и динамично, законодателството често бива импулсирано от **лобистки интереси**. В съзнанието на гражданите трайно е останало съобщението от парламентарния фолклор, разпространявано от медиите, че даден законопроект бил променен между първо и второ четене, без особени дебати. Според анализ на Българската стопанска камара и Центъра за законодателни оценки и законодателни инициативи през март 2019 г. 72 % от промените в българското законодателство се правят през преходни и заключителни разпоредби на други закони. Подобни действия, целящи да избегнат дебата, ерозират парламентарната демокрация в България.

Разсъждавайки за добрия и лошия закон, доц. Кристиан Таков споделя: *„Закон не се прави за конкретна ситуация, за конкретен човек, а въз основа на принципи. Когато тези принципи са общоприети и са нарушени, този закон не може да бъде добър, колкото и хитро да изглежда това в конкретен случай.“* и добавя *„Пазете правото! Дори и от закона“*.<sup>7</sup>

В гореспоменатия доклад на Европейската комисия се отбелязва, че в България лобирването все още не е удостоено със състав в Наказателния кодекс. Апропо, последното има място в наказателния ни закон по един по-различен начин, но прилагането на института се оказва трудно.<sup>8</sup> В законодателствата на редица европейски държави лобирването е инкриминирано. Смятам, че лобизмът

---

<sup>6</sup> За съпоставка Законът за мерките срещу изпирането на пари е изменен и допълнен цели 5 пъти от месец ноември 2018 г. до месец май 2019 г.

<sup>7</sup> Таков, К., Кристали, издателство Сиби, София, 2019 г.

<sup>8</sup> В тази насока говорят и данните, че промените в Наказателния кодекс, които инкриминират търговията с влияние, не се прилагат ефективно и въпреки ширещата се корупция, за периода 2011-2013, са осъдени едва 7 лица за търговия с власт.

и ходатайството имат силни корени в българската душевност, като се тръгне от епохата на Османското владичество, премине се през оскъдния социализъм, изразяващи се в наглед невинни прошения за малки привилегии, и се стигне до развиващия се капитализъм, където придобива съвсем различни измерения. Подобна тенденция трябва да се прекъсне.

**Качеството на правните актове**, приемани от Народното събрание, е крайно незадоволително. Това се дължи на два факта.

На първо място в България огромната част от законопроектите са внасят от депутатите. *„Статистиката показва, че днес в развитите парламентарни държави правителството е вносител на около 90% от законопроектите, нещо повече - около 90% от законопроектите, станали закони, са били внесени от правителството“*<sup>9</sup>. Така е в развитите демокрации. У нас е обратното. За сравнение, според едно изследване на ОИСР от 2018 г., в 17 от 27-те държави на ЕС законопроектите, които се внасят от депутати, не надхвърлят 20%.<sup>10</sup>

На второ място, професионалната ерудиция на народните представители-юристи невинаги е на високо ниво. Впрочем, макар и Народното събрание да е законодателният орган в страната, парадоксално е, че в 44-то Народно събрание от 240 депутати, само 27 са юристи. Впоследствие стават 25. Единият става правосъден министър, а другият кмет на Русе<sup>11</sup>.

Тези два фактора дават един от много отговори за качеството на законодателния процес в България. Поддържам, че Правния консултативен съвет към НС има своето място в парламентарния живот, макар че той самият, ужасен от качеството на нормативните актове, поиска своето разпускане, за да не бъдат асоциирани с него<sup>12</sup>.

Оттук насетне, доколкото позволява регламентираният обем на есето, следва да се разгледат **правната рамка и етапите, в които се осъществява законодателният процес** в България и да се направят някои предложения.

Законодателният процес в Народното събрание се осъществява въз основа на Конституцията и на Правилника за организацията и дейността на

<sup>9</sup> Друмева, Е., Конституционно право, Сиела, 2018 г.

<sup>10</sup> А специално в Швеция, Гърция и Финландия този процент е нула, т.е. там депутатите не пишат закони, а само ги приемат. В Дания само 1% от законопроектите са внесени от депутати, в Ирландия, Нидерландия и Словакия - по 2 процента. В дъното на тази класация е България, където 58% от законопроектите през 2017 г. са внесени от депутати.

<sup>11</sup> [https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/politika/2020/07/24/4094835\\_izvrateniiaat\\_zakonodatelen\\_proces/](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/politika/2020/07/24/4094835_izvrateniiaat_zakonodatelen_proces/)

<sup>12</sup> В писмо до председателя на Парламента Цвета Караянчева (инженер), проф. Герджиков обосновава разпускането на Съвета с липсата на допитвания от страна на депутатите в законодателния процес.

Народното събрание, както и Закона за нормативните актове, заедно с Указ № 883 по прилагането му. Следва да се направи предложение да се приеме нов Закон за нормативните актове, тъй като сегашният ЗНА и Указ № 883 разделят относимата към законодателния процес материя и създават пречки за прилагането ѝ.

Право да внасят законопроекта имат народните представители и Министерски съвет. De lege ferenda депутатските законопроекти, които могат да увеличат публичните разходи или да намалят публичните приходи трябва да бъдат предмет на предварително правителствено одобрение, както е например в Испания. Тези рестрикции целят да осигурят баланс в политиката на държавата, но също така на практика да пресекат парламентарните популистки практики, искащи да постигнат определен „пиар“ ефект.<sup>13</sup>

В противовес на горното ограничение и като антидот на гражданското отчуждение от демократичните процеси<sup>14</sup>, предлагам да се разшири полето на участие за гражданите в законодателния процес, като се промени чл. 88 КРБ и ЗПУГ, тъй че същите да придобият право на законодателна инициатива<sup>15</sup>. Предложенията ще се разглеждат по същия ред като законите, внесени от народни представители.

Подписите за инициране и приемане на референдум трябва да се преосмислят в посока намаляване на кворумите<sup>16</sup>.

Обсъждането на законопроектите е низ от действия<sup>17</sup>, насочени към изясняване на същността и предназначението на предлагани със законопроекта регламентации. Те завършват с гласуване на законопроекта.

Интерес на автора представлява промулгацията<sup>18</sup> като заключителна фаза на законодателния процес. Идеята за вето на президента в нашата Конституция е вдъхновена от идеята, изразена от Аристотел, че „законът е разум, свободен от страстите.“ Би било разумно да се помисли за евентуална

---

<sup>13</sup> Илиев П., Законодателният процес в Република България, 2013 г., Фенея

<sup>14</sup> Както казва проф. В. Ганев: „Нашето законодателство, взето в своята цялост, е чуждо на българския народ, на неговите правни схващания, правни чувства и правни разбираня. Даже ония наши закони, които, като гражданският или наказателният, засягат по-отблизо семейните, битови, стопански и етически отношения на народа ни, го оставят апатичен. Той търпи и понася тяхното приложение, защото държавата и властта му ги налагат. Но рядко, може би, даже никога той не прибягва до тях като към нещо свое, изникнало от недрата на неговия материален и духовен живот, свързано с националния и културен негов напредък.“

<sup>15</sup> По аналог на Европейската гражданска инициатива

<sup>16</sup> Венецианската комисия, Кодекс на добрите практики относно референдумите и Насоките за гражданско участие (2017).

<sup>17</sup> Предварително обсъждане в постоянни комисии; пленарно обсъждане на първо четене; допълнително обсъждане във водещата постоянна комисия; пленарно обсъждане на второ четене

<sup>18</sup> В други държави като Германия, президентът не разполага с право на вето; В други парламентарни форми на управление държавният глава разполага с право на вето, което обаче се преодолява с обикновено мнозинство в парламента, както е в Италия

промяна на чл. 88, ал. 3 КРБ по посока на удължаване на промулгационния срок и въвеждане на правилото този срок да започва да тече не от деня на приемането на закона от Парламента, а от деня, в който законът бъде получен от президента.<sup>19</sup> Ще бъде уместно цялата проблематика, свързана с разглеждането на закон, спрямо който е упражнено вето на президента, да бъде уредена в самостоятелна глава на Правилника на Народното събрание. Това ще позволи тази материя да се разграничи от други парламентарни процедури.<sup>20</sup>

Законодателният процес в България индикира нашето правно цивилизационно равнище. Той е непредвидим, нестабилен, некачествен, често импулсиран от лобистки интереси. Вече немалката практика от 1991 г. насам, позволява парламентарният живот у нас да се анализира и да се направят качествени изменения. Отвореността и прозрачността могат да възстановят доверието в демократичните институции<sup>21</sup>. Това е изключително важно, защото един ден бихме се събудили в дъждовен изборен ден. Заради дъжда до следобед никой не отишъл до урните да гласува. Но все пак, когато дъждът спрял, хората излезли да гласуват. Когато гласовете били преброени, 3/4 от хората били гласували с празни бюлетини. Правителството и опозицията били парализирани. Те знаели как да реагират в случай на протести - кого да арестуват, с кого да преговарят, но как да реагират на празни бюлетини? И ако това е само началото на мрачната новела на Жозе Сарамого<sup>22</sup>, то на президентските избори в България от 21 ноември бе избран президент с най-ниската демократична легитимност в модерната ни история. Не питай за кого бие камбаната. Камбаната бие за теб.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Илиев П., Законодателният процес в Република България, 2013 г., Феней.

<sup>20</sup> Пак там.

<sup>21</sup> Кръстев, И., Холмс, С., Имитация и демокрация, Обсидиан, 2013 г.

<sup>22</sup> José Saramago, Editorial Caminho, 2004

<sup>23</sup> Ernest Hemingway, For Whom the Bell tolls, Charles Scribner's Sons, 1940