

Юридически *барометър*

брой 9
януари - юни 2014



Център за
правни инициативи



Юридически *барометър*

брой 9
януари - юни 2014

Екип на броя

Основен екип на проекта:

Даниел Вълчев – ръководител

Милена Паунова – координатор

Лилия Николова – юридически експерт

Мария Карабельова-Маргаритова – юридически експерт

Консултанти по отделни въпроси при подготовката на броя:

Д-р Кристиян Таков - Доцент по гражданско, семейно

и търговско право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

Сътрудници при подготовката на броя –

студенти от Юридическия факултет

на Софийския университет „Св. Климент Охридски“:

Асен Апостолов

Иван Бързаков

Клементина Тенева

Радина Таушанова

Съдържание

▶ За проекта – Даниел Вълчев, Ръководител на екипа на Юридически барометър	4
▶ Гост на броя – Иван Тодоров, Професор по право в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ и Управляващ съдружник в една от големите адвокатски кантори	6
▶ I. Законодателна дейност	12
▶ II. Анализ на някои по-важни закони	29
▶ III. Конституционен контрол. Вето на президента	46
▶ IV. Подзаконовни нормативни актове и контрол върху тях.	54
▶ V. Тълкувателни актове на върховните съдилища	59
▶ VI. Хармонизация на българското право с правото на Европейския съюз	63
▶ VII. Състояние на основните права в практиката на Европейския съд по правата на човека	70
▶ VIII. Тема на броя: : Отново за юридическото образование.	75
▶ IX. Проучване на общественото мнение	96

За проекта



Уважаеми госпожи и господа,

Представям на Вашето внимание деветия брой на *Юридически барометър* – гражданска инициатива за периодично наблюдение, анализ и оценка на състоянието и развитието на правния ред в България. Проектът се реализира от Сдружение „Център за правни инициативи“. Екипът включва юристи с опит в областта на нормотворческата и правоприложната дейност, преподаватели, докторанти и студенти по право от Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Пилотният брой на изследването беше издаден с помощта на Програма „MATRA KAP“ на Кралство Нидерландия. Подкрепа за издаването на следващите броеве оказва Фондация „Америка за България“.

Досега бяха представени осем броя на *Юридически барометър*, обхващащи съответно периодите януари – юни 2010 г., юли – декември

2010 г., януари – юни 2011 г., юли – декември 2011 г., януари – юни 2012 г., юли – декември 2012 г., януари – юни 2013 г. и юли – декември 2013 г. Те са достъпни на интернет страницата на *Центъра за правни инициативи*: www.cli-bg.org.

Методологията за провеждане на изследването представлява система от индикатори с преимуществено количествен характер за наблюдение и оценка на основни компоненти на правния ред: дейност по създаване на правни норми от Народното събрание и от органите на изпълнителната власт; конституционен и съдебен контрол върху законите и подзаконовите нормативни актове; тълкувателна дейност на върховните съдилища; транспониране и прилагане на европейското право; практика на Европейския съд по правата на човека.

Деветият брой на *Юридически барометър* продължава изследването на състоянието и развитието на правния ред за периода януари – юни 2014 г. Той представя данни по наблюдаваните показатели, анализирани в сравнителен порядък спрямо предходните периоди.

Както в предходния, така и в този брой е поставен акцент върху проблемите на юридическото образование. Предложен е проект за изменение и допълнение на наредбата, уреждаща придобиването на висше образование по специалност „Право“.

Специален гост на броя е г-н Иван Тодоров, Професор по право в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ и Управляващ съдружник в една от големите адвокатски кантори в България, на когото благодарим за подкрепата и изразената позиция.

Накрая, бих искал да благодаря на ръководството на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ за предоставените социологически данни, свързани с темата на броя.

Даниел Вълчев
Ръководител на проекта

Гост на броя



Как да оптимизираме юридическото образование?

Оптимизирането на юридическото образование би трябвало да започне далеч преди студентите да отидат в университета. **В училище** се учат огромно количество излишни неща, които никой не запомня. На над 99% от хората няма да им се наложи да използват стотици формули по органична химия. А учениците не знаят основни положения, които ще са им нужни в живота. На всеки ще се наложи да се сблъска с държавната администрация, да отиде при нотариус, да контактува с правоохранителните органи. Ако човек не знае основните си права и задължения, на него ще му е трудно да се справи в живота. Затова би

следвало поне в средното училище да има един сериозен курс по право. В този случай учениците ще имат възможност да си дадат сметка доколко се интересуват да изучават тази материя.

Освен това в света отдавна се използват тестове, които дават възможност ученикът да провери в коя област са му способностите. Съчетанието между курс по право и тест за насочване, ще осигури по-подходящи студенти по право и съответно по-добри юристи.

Право се влиза с изпити по история и литература. Историята е важна за общата култура. Но тя е приложна наука, при която за обясняване на конкретни исторически събития се използват други обществени науки, които студентите не са или почти не са изучавали (социология, психология, народопсихология, военно дело, философия и др.). Поради това с изпита по история се проверява основно паметта – нещо, което е необходимо, но не е достатъчно. Изпитът по литература също предполага по-голямо изпитание за паметта и доста свободно интерпретиране на фактите. Докато при правото се изисква не само добра памет, но и точна логическа мисъл. Поради това съществуващият начин на приемане не е правилен.

В държавата с най-добри университети в света – САЩ – успешно се използва LSAT за прием на студенти по право. Тестът успешно се използва и в повечето англоговорящи страни и във все повече от останалите държави. Тестът успешно проверява възможностите на паметта чрез възможността за бързо възприемане на информацията, логическото мислене и в частност аналитичните способности, а също и структурирането по определени признаци. Освен това тестът проверява възможността за излагане на аргументи. Оценката е по много точни критерии, с което в голяма степен се преодолява субективизмът. Така може да се отиде към единни критерии за подбор.

Ако поради някакви обстоятелства не се желае такъв изпит, вариант е комбинация от литература и математика. Така ще се провери и логическото мислене.

Вече почти по всяка юридическа дисциплина се издава **учебник**. Ако липсва такъв, за съответния юридически факултет е задължително да осигури поне публикуването в интернет на курс от лекции от съответ-

ния преподавател. При това този учебник или поне систематизиран лекционен курс трябва да се актуализира в интернет всяка година или при промяна в нормативната уредба. Не е лошо това да е и нормативно закрепено за специалността право. Спазването на това изискване следва да е съществен критерий при класирането на юридическите факултети. Не може да има учебна дисциплина, ако такова пособие не бъде подсигурано. Проблем на преподавателя е дали той работи в няколко университета и времето му не стига за учебник или публикуван систематизиран лекционен курс. Ако съответният университет реши – няма проблем да се договори с преподавател от друг университет да му се публикува негово пособие по съответния предмет.

Използването на части от монографии за подготовка е възможно, но губи много повече време на студентите, за да се ориентират. Освен това се губи логическата последователност на изграждането на понятията и изводите при подготовката им.

Задължително във всеки един учебник е да има сериозно позоваване на съдебната практика и достатъчно примери. Това е първата и най-лесна възможност за практическо обучение на студентите. Каквото и да работят, съдебната практика на Върховния съд ще им е ръководство за действие.

При четенето на **лекции** студентът едва може да запише всяко едно съществено изречение. Студентите не могат да вникнат и съответно да осмислят и запомнят казаното. Освен това най-често в написаното има сериозни пропуски и се разбива логическата му последователност. Тези, които не ходят на лекции, след това трябва да преснимат и да се занимават с разчитането на чужди почерци, съкращения и стил на писане.

При 80% от хората визуалната памет е по-добра от слуховата и затова е много по-добре да се чете. За времето, което студентите губят да пишат при лекции, без да са в състояние да мислят, те биха могли да научат нещата, ако има откъде да ги прочетат. Лекциите поначало трябва да се премахнат – крайно време е да се сложи край на загубата на време за студентите, а и за преподавателите.

Съвременните университети в света вече не делят обучението на

лекции и на упражнения – обучението става в малки групи, където практически се прилага наученото и се създават умения. Като преди това студентите са прочели и научили това, което преподавателят им е посочил от съответния учебник. Защото на него ще се обсъжда и изяснява в диалогов режим определена обособена част от учебника и ще се решават практически въпроси и казуса по разглежданата материя. Така студентът свързва теоретичните постановки с конкретни казуси и конкретна съдебна практика.

След като съответните хабилитирани преподаватели са написали учебника и го поддържат актуален в интернет, те все едно са изпълнили задължението си да четат лекции. Хабилитираните преподаватели ще водят по-малко, но по-важни семинарни занятия, особено във връзка с по-теоретични въпроси.

Свързването на теорията с практиката и в учебниците и в семинарните занятия, ще е сериозен стимул на студентите да учат. В съзнанието на много от студентите битува разбирането, че каквото и да учат в университета, това не е от особено значение, защото важно е да вземат диплома, пък след това в практиката ще научат реално нещата – като започнат да работят. От тук веднага следва изводът защо да си дават зор за безполезни неща. За съжаление в една съществена част това е вярно. Теоретичните преподавания не се илюстрират непрекъснато със съдебна практика и с конкретни примери от действителността.

От гореизложения пакет мерки за промяна полза ще имат всички:

- студентите – защото няма да им се губи времето с лекции и защото ще имат откъде да четат. Практическите им знания и умения ще се повишат, а това ще ги стимулира да учат;
- преподавателите – защото ще намалее натовареността им и ще имат повече време за научна работа и писане;
- обществото – защото ще имаме по-добре подготвени юристи.

Все повече студенти работят по време на следването и особено през лятото. Така е и в много държави по света. И в това няма лошо. Но след първи курс студентът трябва да си намери работа, свързана с правото. Дори да е с по-ниско възнаграждение. Дори първоначално да е

свързана с носене на документи в съда и в други учреждения. В една адвокатска кантора студентът може да говори с юристите и да ги пита по много неясни за него въпроси. Вижда каква е организацията на работата. Университетът трябва да има задължение да съдейства на младия човек да си намери подходяща работа в адвокатска кантора или най-малкото да кара някъде летен стаж. В това отношение адвокатските фирми не оценяват възможностите за привличане на талантиви специалисти чрез стажове. И юридическите факултети трябва да убеждават канторите и правните отдели в ползите от привличането на студенти. Истината е, че в добрите университети по време на учебната година студентът няма как да работи. Поради това там следва да се залага на поне двумесечните летни **стажове**.

Поради **прекомерно големия брой университети в една държава с все по-намаляващо население**, съвсем закономерно е броят на студентите да намалява. Веднъж пусната поръчката на държавата за броя на приетите студенти, университетите нямат интерес да съкращават бройката на тези студенти, защото губят пари. Преподавателите също не искат да останат без работа като скъсат голяма част от студентите. Като няма изисквания – съответно и повечето от студентите не си дават зор. А държавата не е създала механизъм да проверява след първата година колко от тези студенти реално усвояват материала и могат да използват знанията си. Писмени тестове със специална процедура за опазване на тайната до изпита, не струват скъпо и ще са стимул студентите да учат, а преподавателите да изискват. Навсякъде по света съществува инвеститорски контрол и това не засяга автономността на университетите. В университетите от континентална Западна Европа – Германия, Франция, Холандия, Австрия, Дания и др. след първата година отпадат голяма част от студентите по право – някъде и над половината.

Пазарното състезание между юридическите университети е популярен способ по света. Но в една страдаща от демографска катастрофа държава, в която все още няма установени традиции в юридическото образование, прекомерната свобода води до рязко падане на нивото на образование и създаване на цели кланове от така наречени юристи, които се занимават преди всичко с уговаряне на дела.

От подобни съображения следва да се изходи и при провеждането на държавните изпити, където е задължително да се провежда единен писмен изпит по трите основни правни дисциплини. При това е задължително да се уреди специална процедура, която да гарантира информацията за изпита да не може да изтече. Размененото участие на преподаватели от различни юридически факултети е възможно само ако се направи подбор на преподавателите. Всъщност това на практика би представлявало форма на известно връщане към предишното положение за единна система за присъждане на званията при хабилитираните преподаватели. Но така е, като се прави несвоевременна дерегулация на неустойчива система, каквато е висшето образование в България.

Провеждането на задължителните стажове следва да отпадне. Стажовете в съда, а и даже в адвокатските кантори, не могат реално да се провеждат. Те не бяха реални още по мое време, когато имаше един юридически факултет със 150 човека курс. А камо ли с 9 юридически факултета, където само в СУ има над 400 студента в курс. Крайно време е да се сложи край на безсмисленото събиране на подписи. Обучението ще става след като съответният юрист започне работа и е трайно ангажиран с дадена структура или с даден адвокат. Тогава именно той ще има стимул да учи, а юристите около него – да го учат.

Провеждането на адвокатски изпит е заместител на липсващия на практика **теоретико-практически изпит**. При отпадащи под 2% няма никакъв смисъл от подобен изпит. Теоретико-практическият изпит следва да стане поне толкова сериозен, колкото е сегашният изпит за адвокати. За да се премахне връзкаството, този изпит следва да стане изцяло писмен и анонимен, но много по-сериозен и с качествено по-големи гаранции срещу изтичане на информация за изпита. В момента липсва надеждна процедура за това. Най-доброто съчетание е между тест, конкретни въпроси, предполагащи кратко разсъждение и казус.

Проф. Иван Т. Тодоров

I. Законодателна дейност

През периода януари – юни 2014 г. в *Държавен вестник* са обнародвани 48 закона (табл. 1) или по 8 месечно. Тези 48 закона са, както следва: 5 нови, 34 закона за изменение и допълнение (ЗИД) и 9 ратификации. В сравнение с предходния 6-месечен период (юли – декември 2013 г.) Народното събрание е приело с 15 закона по-малко. По този показател данните не се отличават съществено от тези, които са наблюдавани за първото полугодие на 2013 г. (36 закона) и на 2012 г. (50 закона).

Таблица 1

ПРИЕТИ ЗАКОНИ				
Период	Общо	Нови	ЗИД	Ратификации
януари - юни 2010 г.	71	6	43	22
юли - декември 2010 г.	103	7	68	28
януари - юни 2011 г.	88	9	55	24
юли - декември 2011 г.	68	5	47	16
януари - юни 2012 г.	50	9	25	16
юли - декември 2012 г.	84	5	59	20
януари - юни 2013 г.	36	3	19	14
юли - декември 2013 г.	63	3	44	16
януари - юни 2014 г.	48	5	34	9

Източник: *Държавен вестник*; www.parliament.bg

Приетият през разглеждания период относително малък брой закони е съизмерим с броя закони, приемани през първото полугодие за последните две години. Само през периодите януари – юни 2010 г. и януари – юни 2011 г. общият брой закони, приемани през първото шестмесечие на годината, е значително по-голям. Но както неведнъж е констатирано в това изследване, когато става дума за законодателство, динамиката и количеството рядко водят до добри резултати. По-малкият брой приемани закони през последните две години се отразява и при отчитане на средния брой закони, приети в рамките на един 6-месечен период. На основата на събраните данни за девет 6-месечни периода този брой възлиза на 68 (предишният анализ констатира, че този брой е 70 закона, а към края на 2012 г. той е бил 77 закона на 6-месечие).

Изследването на средния брой приети закони на шестмесечие в рамките на съответната легислатура показва следните стойности. Средният брой закони, приети за 6-месечие, в рамките на мандата на 42-то Народно събрание е 56. Той е по-малък както спрямо средния брой на приетите за полугодие закони в 41-то Народно събрание (69), така и спрямо данните по този показател за 40-то НС (90) и 39-то НС (79).

1.2. От 5-те нови закона, приети през настоящия период, 2 уреждат за първи път дадена материя със самостоятелен закон – *Закон за ограничаване изменението на климата* и *Закон за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици*. Останалите 3 закона уреждат по нов начин определен кръг обществени отношения, които са имали регулация и по-рано, но законодателят е преценил, че промените са съществени или многобройни и поради това е необходим нов закон. Това са *Изборен кодекс*, *Закон за Сметната палата* и *Закон за Министерството на вътрешните работи*.

Само един от новите закони е приет в изпълнение на задължения, произтичащи от членството на България в ЕС. Останалите 4 нови закон са по-скоро резултат на автономната преценка на националния законодател.

За деветте анализирани 6-месечни периода са приети общо 52 нови закона, от които едва около 1/3 са свързани с членството на България в Европейския съюз.

1.3. Вече беше отбелязано, че през периода януари - юни 2014 г. Народното събрание е приело 34 ЗИД. През настоящия период няма закони, които да са изменени и допълнени с повече от един ЗИД (табл. 2). Така за втори път в рамките на девет 6-месечни периода броят на законите за изменение и допълнение съвпада с броя на законите, които те изменят и допълват. Другият подобен пример е периодът януари – юни 2013 г. Общото между двата периода е, че законодателната дейност на Народното събрание се развива в сложен политически контекст. Първото шестмесечие на 2013 г. съвпада с продължителен период на улични протести, довели до предсрочното прекратяване на мандата на 41-то Народно събрание. Подобно, първото шестмесечие на 2014 г. приключва малко преди разпускането на 42-то Народно събрание.

Таблица 2

ЗАКОНИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ						
Период	Бр. закони, изменени с приетите ЗИД	Бр. закони, изменени с повече от 1 ЗИД	Бр. закони, изменени повече от веднъж	Бр. закони, изменени и през предходния период	Бр. закони, изменени с ПЗР на приетите закони	Общ брой изменени и допълнени закони
януари - юни 2010 г.	39	4	13		69	108
юли - декември 2010 г.	65	3	40	25	231	296
януари - юни 2011 г.	52	3	22	38	158	210
юли - декември 2011 г.	45	2	19	27	101	146
януари - юни 2012 г.	25	0	16	13	138	163
юли - декември 2012 г.	52	6	30	35	141	193
януари - юни 2013 г.	19	0	14	12	163	182
юли - декември 2013 г.	38	5	26	26	193	231
януари - юни 2014	34	0	17	23	101	135

Източник: Сиела

1.4. През настоящия период отново се наблюдава намаление на относителния брой на законите, изменени повече от веднъж в рамките на периода (както със ЗИД, така и с преходни и заключителни разпоредби на други закони) – 17 от 34 закона или 50 % (табл. 2). За сравнение през предходния период (юли – декември 2013 г.) този брой е бил около 68%, а през периода януари – юни 2013 г. – 74 %. Въпреки това броят на законите, изменяни и допълвани повече от веднъж в рамките на 6 месеца, през последните две години продължава да е висок и все още далече от нивата на този показател през 2010 и 2011 г., когато броят варира между 30 – 40 %.

За периода юли – декември 2013 г. лидери по брой изменения в рамките на едно шестмесечие са *Кодексът за социално осигуряване* и *Данъчно-осигурителния процесуален кодекс* – с по 5 изменения и допълнения, *Законът за кредитните институции* – с 4 изменения и допълнения и *Законът за водите* – с 3 изменения и допълнения.

1.5. За съжаление тенденцията едни и същи закони да бъдат многократно променяни в рамките на годината се запазва. И през настоящия период броят на законите, изменени и допълнени и през предходния 6-месечен период, остава висок – 23 от 34 закона, или отново около 68 % (табл. 2). По този показател данните за всички изследвани периоди са между 60 и 70 % от законите (изключение прави само периодът януари – юни 2012 г., когато е отчетено слабо подобрение по този показател).

При събиране на броя изменения и допълнения през последните два 6-месечни периода (юли – декември 2013 г. и януари – юни 2014 г.) се открояват следните по-ярки примери: *Кодексът за социално осигуряване* е изменен и допълнен общо 11 пъти, *Данъчно-осигурителния процесуален кодекс* – 8 пъти, а *Законът за здравето* и *Законът за кредитните институции* – 5 пъти за една година.

За съжаление за пореден път следва да се обърне внимание върху *Кодекса за социално осигуряване*, който вече пета година необезпокоявано заема „лидерското“ място по брой изменения и допълнения – освен 5 изменения и допълнения през настоящия период, той е променен 8 пъти през 2013 г., 10 пъти през 2012 г., 4 пъти през 2011 г. и 10 пъти през 2010 г., т.е. общо 37 пъти за 4 години и половина. Особено тревожно е, че най-динамична е именно законодателната уредба в областта на

социалното осигуряване, която засяга голям брой български граждани, свързана е с техните житейските планове и поради това се нуждае от по-голяма стабилност и предвидимост. От друга страна, независимо от многократните промени социално-осигурителната система остава една от най-малко реформирани публични системи и продължава да не отговаря на основните предизвикателства пред развитието на страната.

1.6. С преходните и заключителни разпоредби на приетите 5 нови закона и 34 ЗИД се предвиждат изменения и допълнения в 101 други закона (табл. 2). Заедно с 34-те закона, които ЗИД пряко изменят и допълват, общият брой на изменените и допълнени закони през периода януари – юни 2013 г. възлиза на 135 или с 96 по-малко спрямо периода юли – декември 2013 г. (231 закона) и с 47 по-малко спрямо същия период на 2013 г. Така 1 закон, приет в рамките на настоящия период, изменя и допълва средно между 3 и 4 други закона. По този показател данните за настоящото шестмесечие са напълно съизмерими със средните стойности за всички анализирани периоди, а именно всеки закон да изменя и допълва средно между 3 и 5 други закона.

1.7. От влизането им в сила законите, предмет на настоящото изследване, са изменяни и допълвани общо 918 пъти или средно по 27 пъти всеки при средна продължителност на действието им около 11 години (табл. 3). Стойностите по този показател за последните две години са напълно съизмерими (юли – декември 2013 г. – средно по 27 пъти всеки закон при средна продължителност на действието им 13 години, януари – юни 2013 г. – средно по 25 пъти всеки закон при средна продължителност на действието им около 10 години; периода юли – декември 2012 г. – по 25 пъти всеки закон при средна продължителност на действието им 13 г. и периода януари – юни 2012 г. – по 26 пъти всеки закон при средна продължителност на действието им около 11 години) и потвърждават тенденцията на увеличение спрямо 2010 и 2011 г., когато законите са изменяни и допълвани средно, както следва: януари – юни 2010 г. – средно по 20 пъти при средна продължителност на действието 9 години, юли – декември 2010 г. – средно по 20 пъти при средна продължителност на действието 8-9 години, януари – юни 2011 г. – средно по 17 пъти при средна продължителност на действието 11 години и юли – декември 2011 г. – средно по 19 пъти при средна продължителност на действието 12 години.

Таблица 3

ТЕМПОВЕ НА ИЗМЕНЕНИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО							
Период	Общ бр. изм. и доп.	Бр. изм. от 2005 г. до сега	Среден бр. изм. за една година	Среден бр. изм. на закон	Бр. закони, изм. през първата година след влизане в сила	Бр. закони, изм. повече от веднъж годишно	Бр. закони, изм. 10 и повече пъти след 2005 г.
януари - юни 2010 г.	777	565	2,4	19,9	23	34	26
юли - декември 2010 г.	1237	900	2,6	19,0	43	60	41
януари - юни 2011 г.	1035	757	2,1	16,5	22	47	42
юли - декември 2011 г.	944	691	1,2	20,9	26	41	29
януари - юни 2012 г.	648	482	2,1	25,9	8	24	20
юли - декември 2012 г.	1325	1014	2,1	25,4	33	51	39
януари - юни 2013 г.	476	387	2,3	25,1	16	17	15
юли - декември 2013 г.	1052	823	2,2	27,1	21	35	29
януари - юни 2014 г.	918	736	2,2	27	17	32	26

Източник: Сиела

1.8. Средногодишният брой изменения и допълнения на закон, подобно на периода юли – декември 2013 г., е 2,2. Стойностите по този показател остават относително постоянни през всички изследвани периоди. С изключение на инцидентното намаление, отчетено през юли – декември 2011 г. (1,2 изменения и допълнения на закон), през останалите шестмесечия данните варират между 2,1 и 2,6 брой изменения и допълнения на един закон за една година.

1.9. Данните по отношение на показателя брой изменения и допълнения след 2005 г. за пореден път категорично потвърждават наблюденията за особено активната динамика в законодателството през този период. От всички 918 изменения и допълнения 736 или 80 % са направени след 2005 г. За всички изследвани 6-месечни периоди процентът на измененията в законодателството след 2005 г. е трайно над 70 %.

Статистиката се влошава от факта, че над 76 % от изменените и допълнени през това шестмесечие закони (26 от 34) са изменяни и допълвани повече от 10 пъти от 2005 г. досега. Този брой е напълно съизмерим с данните за предходното шестмесечие. За всички изследвани периоди броят на изследваните закони, изменени и допълнени 10 и повече пъти след 2005 г., е трайно над 60 %.

1.10. През разглеждания период 32 от 34 закона са изменяни и допълвани повече от веднъж годишно или около 95 %. По този показател данните и за деветте изследвани периода остават непроменливи – над 90 % от изследваните закони се изменят и допълват повече от веднъж годишно.

1.11. По отношение на броя на законите, изменени и допълнени през първата година след обнародването им, и през настоящия период се наблюдава подобрение – 17 от законите или около 44 %. За сравнение през предходното шестмесечие техният брой е 68 %, а през периода януари – юни 2013 г. – 84 % от изследваните закони. Въпреки отчетеното намаление през последните два 6-месечни периода, не би могло да се изведе трайна положителна тенденция, тъй като стойността по този показател по-скоро се връща към средните стойности за останалите анализирани периоди (64 % - юли – декември 2012 г., 32 % - януари – юни 2012 г., 57 % - юли – декември 2011 г.; 42 % - януари – юни 2011 г.; 65 % - юли – декември 2010 г.

1.12. И през настоящия период се открояват примери за закони, които са изменени още преди да влязат в сила. Това са *Законът за обществените поръчки* и *Законът за кредитните институции* – с по 1 изменение и допълнение, преди да е изтекъл *vacatio legis*.

1.13. Както беше посочено в т. 1.8 средният брой изменения и допълнения на един закон за една година през разглеждания период е 2,2 и той е съизмерим със средните стойности, установени през всички изследвани периоди. И през настоящия 6-месечен период обаче има примери за закони със значително по-висок средногодишен темп на изменение (фиг. 2).

Фигура 1



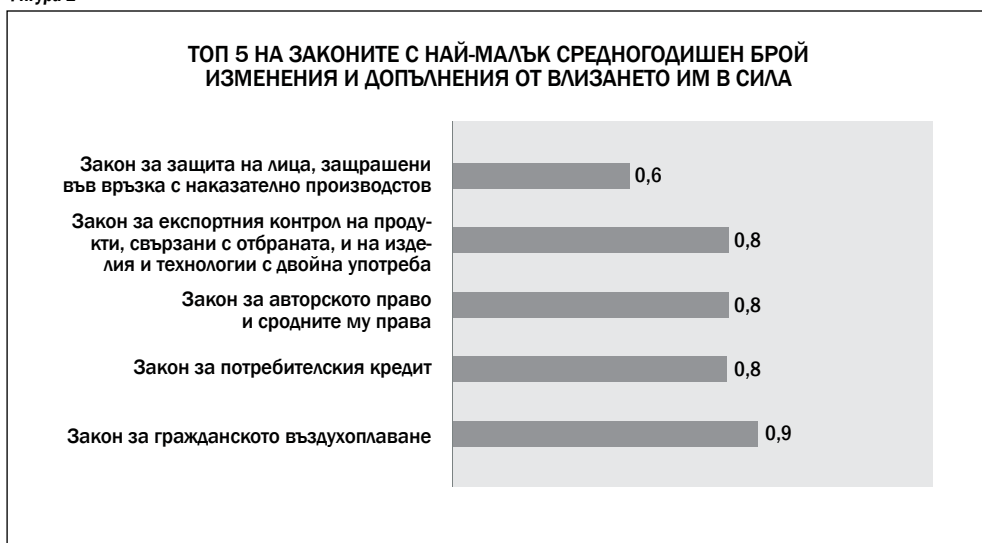
Източник: Сиела

Кодексът за социално осигуряване съвсем очаквано е категоричен лидер в това отношение със средно 7,6 изменения и допълнения за една година. Сред първите 5 закона с най-висок средногодишен темп на изменение са и Законът за здравето (6,3), Данъчно-осигурителният процесуален кодекс (5,9), Законът за електронните съобщения (4,1) и Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България (3,8).

Анализът на девет последователни периода показва, че на най-интензивна законодателна намеса годишно са подложени Кодексът за социално осигуряване, Законът за здравето и Законът за здравното осигуряване, които най-често заемат челните позиции по изследвания показател. Високият средногодишен брой изменения и допълнения на основните закони, уреждащи тези важни обществени отношения, показва отсъствие на държавнически и професионален подход към необходимите промени, отсъствие на приемственост в политиката и много ниска ефикасност на правилата, което обяснява състоянието, в което се намират двете системи.

1.14. Сред законите с най-малък средногодишен брой изменения и допълнения от разглежданите през периода са *Законът за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство* – с 0,6 изменения и допълнения средно годишно, *Законът за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба*, *Законът за авторското право и сродните му права* и *Законът за потребителския кредит* – с 0,8 изменения и допълнения, както и *Законът за гражданското въздухоплаване* – с 0,9 изменения и допълнения годишно.

Фигура 2



Източник: Сиела

1.15. Анализът на данните относно отклоненията от общото правило за влизане в сила на законите (3 дни след обнародване в *Държавен вестник*) показва, че около $\frac{1}{4}$ от приетите закони (10 от 39 нови закони и ЗИД) предвиждат всички или отделни техни разпоредби да влизат в сила от деня на обнародването им в *Държавен вестник*. По този показател отново се наблюдава известно подобрене в сравнение с предходните два 6-месечни периода (юли – декември 2013 г. – близо

30 % от приетите закони, и януари – юни 2013 г. – над 50 % от приетите закони). Всъщност и по този показател данните по-скоро се връщат към средните стойности, установени през всички останали изследвани периоди, когато данните се движат между 20 % и 40 %. Въпреки това няма логични аргументи защо в отсъствието на обективна причина $\frac{1}{4}$ от всички приемани закони влизат в сила от деня на обнародването им в *Държавен вестник* вместо три дни по-късно, каквото е конституционното правило.

През настоящия период 5 закона влизат в сила с обратно действие. Това са *Законът за допълнение на Закона за лечебните заведения*, *Законът за изменение на Закона за автомобилните превози*, *Законът за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация*, *Законът за изменение и допълнение на Закона за хазарта* и *Законът за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване*. Още 4 закона предвиждат с обратно действие да влязат в сила отделни техни разпоредби.

Четири от приетите през първото полугодие на 2014 г. закони предвиждат по-дълъг от 3-дневния срок за влизане в сила. Два от тях обаче, независимо че уреждат по-дълъг *vacatio legis*, предвиждат отделни разпоредби да влязат в сила от деня на обнародването им.

Общото правило за влизане в сила е спазено при 21 от 39 закона (5 нови и 34 ЗИД). Два от тези закони обаче предвиждат отделни техни разпоредби да влязат в сила с обратно действие.

1.16. Средният престой на законопроектите в Народното събрание включва периода от внасянето им до окончателното им приемане на второ четене. През настоящия период средният престой на законопроектите, превърнали се в закони, е около 94 дни – почти два пъти по-дълъг от този през предходния изследван период (юли – декември 2013 г. – 49 дни), когато беше установен най-краткият среден период на разглеждане и приемане на законопроектите от Народното събрание в рамките на 8 изследвани периода. Данните по този показател за останалите изследвани периоди варират между 80 и 134 дни. Причина за значително по-краткия среден престой на законопроектите през второто шестмесечие на 2013 г. може да се търси в отсъствието на „престолящи“ законопроекти поради приключване на мандата на 41-то

Народно събрание и началото на мандата на 42-то Народно събрание.

Най-бързо приетите законопроекти през настоящия период са проектът на *Закон за допълнение на Закона за лечебните заведения* – само 3 дни след постъпването му в Народното събрание, проектът на *Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс* – 15 дни след постъпването му, и проектът на *Закон за изменение на Изборния кодекс*, приет за 16 дни.

1.17. По 11 от законите, обект на настоящия анализ, към края на отчетния период има висящи законопроекти. По 5 от законите висящите законопроекти са повече от един. И по 11-те закона един или повече от висящите законопроекти са внесени непосредствено след приемането на предходното изменение. За съжаление отново като порочен пример би могло да се посочи изборното законодателство. Новият *Изборен кодекс* (в сила от март 2014 г.) влиза в сила по-малко от 4 години след приетия от 41-то Народно събрание кодекс – без по неговите правила да са проведени поне едни от всички видове избори. Само месец след приемане на Кодекса 42-то Народно събрание приема и *Закон за изменение на Изборния кодекс*, а към края на изследвания период са внесени още 3 законопроекта.

По 1 от законите, изменени и допълнени през разглеждания 6-месечен период, е приет един нов ЗИД, който към края на периода все още е бил на ниво висящ законопроект, но непосредствено след изтичането му е приет окончателно от Народното събрание. Това е *Законът за автомобилните превози*.

1.18. Данните за вносителите на законопроектите, превърнали се в закони през изследвания период, показват изравнена интензивност на законодателната инициатива на Министерския съвет и на народните представители. Министерският съвет е внесъл 20 от 39 проекта (5 нови и 34 ЗИД) или малко над 50 %, а народните представители – 19 от проектите на приетите впоследствие закони (обединените законопроекти с различен вносител са отчетени по $\frac{1}{2}$ на двете места).

1.19. 12 от законите, включени в настоящото изследване (5 нови и 34 закони, изменени със ЗИД), или 30 % са били обект на контрол за конституционност от тяхното приемане досега. Общо по тези 12 закона

Конституционният съд се е произнесъл с 23 решения, от които 18 съдържат цялостно или частично уважаване на исканията, а 5 решения отхвърлят искането като неоснователно. Разпоредби на 11 от законите са обявявани за противоконституционни (28 %). По тези показатели стойностите са напълно съпоставими с тези от предходните три периода, когато отново около 30 % от законите са били обект на конституционен контрол.

Пет от разглежданите закони са били обект на конституционен контрол повече от веднъж, като водещи в това отношение са *Кодексът за социално осигуряване* с 5 решения на Конституционния съд, *Законът за собствеността и ползването на земеделските земи* с 4 решения и *Кодексът на труда* с 3 решения на Конституционния съд. И 5-те закона са и сред законите, чиито разпоредби са били обявявани за противоконституционни.

1.20. Законите, предмет на настоящия анализ, предвиждат общо над 668 различни по вид и по юридическа сила подзаконови нормативни актове или средно по 17 акта на закон (табл. 4). Това е най-големият среден брой подзаконови актове за всички изследвани периоди. През останалите 8 шестмесечия стойността на този показател варира между средно 10 и 15 подзаконови акта на закон.

Таблица 4

ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ					
Период	Общ бр. подзаконови актове	Среден бр. подзаконови актове на закон	Бр. нови подзаконови актове	Бр. закони с увеличен брой подзаконови актове	Бр. закони едновременно с правилник за прилагане и други актове
януари - юни 2010 г.	429	9,5	23	11	2
юли - декември 2010 г.	808 +	11,2	50 +	15	13
януари - юни 2011 г.	652 +	10,9	68	16	16
юли - декември 2011 г.	535 +	10,7	77	12	8
януари - юни 2012 г.	337 +	9,9	57	7	8
юли - декември 2012 г.	773 +	13,1	45 +	18	13
януари - юни 2013 г.	274 +	12,5	53 +	6	5
юли - декември 2013 г.	589 +	14,7	64 +	5	7
януари - юни 2014 г.	668+	17	101+	12	10

Източник: Сиела

*В общия брой подзаконови актове не са включени устройствените правилници на предвидени със закона органи.

*В някои случаи основанието за издаване на подзаконови нормативни актове е посочено твърде общо, поради което общият брой актове може да се окаже по-голям (това е обозначено със знак "+").

1.21. Законите, приети през изследвания период, предвиждат над 101 нови подзаконови акта – брой, който също е значително по-висок от този, установен за предходните периоди. Тези над 101 подзаконови акта са разпределени между 3 от новите закони и 12 от законите за изменение и допълнение. На практика обаче над 2/3 от основанията за издаване на нови подзаконови нормативни актове са предвидени в един закон, а именно новият Закон за Министерството на вътрешните работи.

Сред законите с най-голям брой нормативни актове по прилагането им като по-ярки примери се очертават Законът за здравето – с над 81 подзаконови нормативни акта, от които 3 нови, Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България – с над 73 подзаконови нормативни акта, от които 2 нови, и Законът за Министерството на вътрешните работи с над 67 подзаконови нормативни акта.

Фигура 3

ТОП 10 НА ЗАКОНИТЕ С НАЙ-ГОЛЯМ БРОЙ ПОДЗАКОНОВИ АКТОВЕ



Източник: Сиела

1.22. Броят на законите, предвиждащи едновременно правилник за прилагане и други подзаконови нормативни актове, обект на разглеждане от настоящия анализ, е 10 или близо 25 % от законите. Тази стойност е близка до данните от предходното шестмесечие (23 % от законите), като продължава регистрираното увеличение спрямо периода януари – юни 2013 г. (20 % от законите). В рамките обаче на всички изследвани 6-месечни периода процентното съотношение на актовете, които предвиждат и правилник за прилагане, и други подзаконови нормативни актове, остава относително постоянно – между 20 и 26 % (известно изключение прави периодът юли – декември 2011 г., когато е наблюдавано процентно намаление на броя на тези закони – 16 %, което обаче не се затвърждава в следващите периоди). Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България, Законът за горите и Законът за физическото възпитание и спорта не само че предвиждат едновременно правилник за прилагане и други подзаконови нормативни актове, но са сред десетте закона с най-голям общ брой подзаконови нормативни актове.

1.23. В рамките на изследвания 6-месечен период в Народното събрание са внесени общо 115 законопроекта (без ратификациите), от които 7 са проекти на нови закони и 108 са проекти на ЗИД (табл. 5). Броят на внесените законопроекта е по-висок спрямо предходното шестмесечие (79), но съизмерим с останалите изследвани периоди (юли – декември 2012 г. – 103, януари – юни 2012 г. – 112, юли – декември 2011 г. – 93, януари – юни 2011 г. – 121). На основата и на деветте изследвани периода средната законодателна активност на Министерския съвет и на народните представители за 6-месечие е около 104 законопроекта на шестмесечие.

Таблица 5

ВНЕСЕНИ ЗАКОНОПРОЕКТИ В ПЕРИОДА ЯНУАРИ - ЮНИ 2014 Г.			
Период	Общо	Нови закони	ЗИД
януари	19	1	18
февруари	24	1	23
март	18	1	17
април	10	1	9
май	14	1	13
юни	30	2	28
Общо	115	7	108
2013	203	17	186
2012	215	28	187
2011	214	26	188
2010	224	18	206

Източник: www.parliament.bg

*Броят на законопроектите не включва проектите на закони за ратификация. През разглеждания период внесените проекти на закони за ратификация са 16.

От внесените в периода януари – юни 2014 г. 115 законопроекта 18 са приети, 2 са отхвърлени, 6 са оттеглени, а 89 все още са висящи и се намират на различни етапи от законодателния процес (табл. 6). Следва да се има предвид обаче, че внесените в 42-то Народно събрание законопроекта, които не са били приети към момента на разпускане на Народното събрание, не могат да бъдат разгледани и гласувани от

43-то Народно събрание, ако не бъдат внесени наново. Те на практика биха били нови законопроекти (с нова сигнатура). В този смисъл включването на внесените и все още неприети от 42-то Народно събрание законопроекти в общия брой на висящите законопроекти е твърде условно.

През настоящия период отново народните представители са внесли значително повече законопроекти в сравнение с Министерския съвет – от общо 115 законопроекта 27 са на Министерския съвет и 88 или почти три пъти повече са на народни представители. За сравнение през предходното шестмесечие също от 79 законопроекта 14 са на Министерския съвет и 65 са внесени от народни представители. От приетите законопроекти (общо 18) само 4 са на Министерския съвет, а 14 са внесени от народни представители. Засилването на интензивността на законодателната инициатива на народните представители би трябвало да се подкрепи особено като се има предвид силното ѝ подценяване по време на мандата на 41-то Народно събрание. Тепърва предстои да се проследи дали засиленото упражняване на законодателната инициатива от народните представители ще се запази и при 43-то Народно събрание.

Таблица 6

РАЗВИТИЕ НА ВНЕСЕНИТЕ В ПЕРИОДА ЯНУАРИ - ЮНИ 2014 Г. ЗАКОНОПРОЕКТИ			
	Общо	Министерски съвет	Народни представители
Приети	18	4	14
Отхвърлени	2	0	2
Оттеглени	6	1	5
Висящи	89	22	67

Източник: www.parliament.bg

*Развитието на внесените в периода януари - юни 2013 г. законопроекти е проследено към 2 септември 2013 г.

По-важни изводи и препоръки:

1. Въз основа на направените наблюдения върху законодателството в рамките на девет последователни 6-месечни периода категорично се потвърждава изводът за нестабилност и непредвидимост на българския правен ред поради високата степен на изменчивост на нормативните актове. Този извод в пълна сила важи за мандата на 42-то Народно събрание, което не успя да опровергава негативните изводи за недостатъчно добрата работа на законодателя през последните години. Изводите за нестабилността на правния ред не се разколебават дори при наличие на малък брой приети закони. Независимо че през разглеждания период броят на приетите закони е значително по-малък в сравнение с други изследвани 6-месечни периоди, с малки изключения, това не води до подобрене на данните по отделните показатели. Напротив, повечето негативни наблюдения и изводи се потвърждават безусловно. Така, независимо от отсъствието на пълна съпоставимост на данните, натрупванията в рамките на девет изследвания позволяват да се очертаят ясни неблагоприятни тенденции. Тепърва предстои да се види дали те биха били смекчени в рамките на мандата на следващото Народно събрание.

2. Продължава да буди тревога високата концентрация на измененията в едни и същи области и то такива, които засягат правата и интересите на големи групи от населението (системата на здравеопазването и социалноосигурителната система).

3. Въпреки регистрираното и през настоящия период подобрене, законодателят все още твърде често предвижда законите да влизат в сила от деня на обнародването им в Държавен вестник вместо три дни по-късно, каквото повелява общото правило за влизане в сила. Настоящият анализ констатира, че около 1/4 от приетите закони влизат в сила от деня на обнародването. Наред с това, немалко закони влизат в сила с обратно действие без наличие на обективни предпоставки за това. Подобни практики нямат разумно обяснение и не трябва да бъдат допускани.

4. Не само продължава, но и се влошава тенденцията в законите да се предвиждат основания за издаване на твърде много подзаконови нормативни актове. Някои от тези основания са толкова общо формулирани, че не само оставят възможност за издаване на повече от един подзаконов акт, но практически правят невъзможно точното идентифициране на приложното поле на подзаконовата уредба.

II. Анализ на някои по-важни закони

Както в предходните изследвания изводите и коментарите за качеството на някои по-важни закони, приети в рамките на разглеждания 6-месечен период, условно могат да бъдат обособени в следните основни групи:

- **Реформи и закони** – в тази група се включват закони, съдържащи претенцията (било изрично формулирана от вносителя в мотивите или при публичното представяне и обсъждане, било произтичаща от естеството на предлагания законопроект), че представляват законодателна основа за сериозни промени в определена област, която при анализа се оказва, че не е достатъчно обоснована.
- **Хора или правила** – в тази група анализът включва закони, които поставят въпроса дали законодателят при осъществяване на своята дейност се ръководи от принципни съображения, или по-скоро от конюнктурни интереси, свързани с конкретни лица или организации.
- **Закони и права** – в рамките на тази категория се разглеждат закони, които повдигат въпроси, свързани със засягане на правата на гражданите.
- **Други проблеми на законодателната дейност** – тук се включват закони, показващи различни проблеми на законодателната дейност като непоследователност на законодателя и непрецизна правна техника, промени в закона в резултат на неизпълнението му от самите държавни органи и др.

2.1. Реформи и закони

2.1.1. Закон за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен ре-

жим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици (ДВ, бр. 1 от 03.01.2014 г.)

Законът за икономическите и финансовите отношения с дружества, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици (за краткост наричан тук с популярното си в публичното пространство наименование „Закон за офшорките“) е един от законите, получили най-широк обществен отзвук, но приети без особени дебати в Народното събрание. Приемането на закона е мотивирано с присъединяването към мащабна програма на ОИСР, ЕС и Г20 за противодействие на данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и схемите за агресивно данъчно планиране.

По същество съдържанието на Закона за офшорките се изчерпва с три основни групи разпоредби (законът се състои само от 8 члена):

- предвиждане на забрани за пряко или косвено участие на дружества, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, в определени изчерпателно изброени сфери на икономическа дейност, между които: процедури за получаване на лиценз за извършване на дейност като кредитна институция, пенсионно-осигурително дружество или застрахователно дружество; процедури по обществени поръчки и предоставяне на концесия, дейност като радио- и телевизионни оператори, мобилни оператори, издатели на периодични печатни издания и др. (забраните са изброени в изчерпателен списък от 28 точки);
- уреждане на условия, при които забраните не се прилагат – по същество те са свързани с гаранции за прозрачност по отношение на действителните собственици на дружеството и по отношение на данъчното облагане;
- мерки в случаите на неспазване/заобикаляне на забраните.

В българския правен ред съществува празнота по отношение на третирането на дружествата, регистрирани в офшорни зони, и участието им в икономическия живот. Законът обаче не дава достатъчно адекватен отговор на проблемите, които поставя функционирането на тези дружества. Несъвършенствата на закона засилват съмнението за недоизказаност на мотивите зад законопроекта.

Мотивите към законопроекта не съдържат аргументи за това, въз основа на какви критерии е направен забранителният списък по чл. 3 от Закона, защо толкова и именно тези са икономическите дейности, в които дружествата, регистрирани в офшорни зони, нямат право да участват. Развитието на разпоредбата на чл. 3 ясно показва, че и самият законодател има известни колебания по този въпрос, поради което е предпочел за по-сигурно да включи в него не само регулирани от държавата дейности или дейности, които се финансират с обществени средства или засягат държавно или общинско имущество, но и дейности, свързани с формиране на общественото мнение, а дори и участието в професионални спортни клубове. В резултат от списъка се е получила странна еkleктика на икономически дейности без ясна вътрешна логика. Неслучайно предложените от вносителя 20 точки при окончателното приемане на закона са допълнени с още 8 забрани, а за по-малко от 6 месеца от влизане в сила на закона в Народното събрание са внесени два законопроекта за изменение и допълнение на Закона за офшорките, с които отново се предлага разширяване на забранителния списък, при това с хипотези, които частично попадат във вече предвидени забрани (напр. след като чл. 3, т. 12 съдържа забрана за кандидатстване за приоритетен инвестиционен проект по смисъла на *Закона за насърчаване на инвестициите*, и двата законопроекта за изменение и допълнение предлагат създаване на нова точка „придобиване на сертификат за инвестиция от клас А, клас Б или клас В или определяне като приоритетен инвестиционен проект по Закона за насърчаване на инвестициите“. Доколкото би могло да се очаква списъкът да се разширява с все по-частни хипотези, основателно се поставя въпросът дали от гледна точка на законодателна икономия да не се формулира обща забранителна клауза за дейността на тези дружества освен при изрично посочени условия, гарантиращи прозрачност на собствеността и данъчното им облагане.

Внушителният забранителен списък би бил още по-респектиращ, ако забраните, според специалистите в тази материя, не бяха относително лесно преодолими. Желаетелите да скрият действителния собственик на даден бизнес биха могли да използват и далеч по-банални способности, част от които са познати на студентите по право още във

втори курс, напр. участието чрез т.нар. „сламен човек“ (косвено представителство, фидуциарно управление на собственост и др. правни конструкции) или използването на акции на приносител (анонимни по дефиниция). Освен това не следва да се забравя, че съществуват и редица неформални връзки и зависимости между хората, които остават извън регулативните способности на правото. Предвидените в чл. 4 на закона изключения сами по себе си отварят „широка врата“ за преодоляване на забраните. Така практически законът би се оказал пречка само пред малката част от субектите, които така или иначе нямат желание да го заобиколят.

Наред с това, докато за нарушение/заобикаляне на повечето забрани чрез предоставяне на неверни данни са предвидени последици (отказ за издаване на лицензия или разрешително, недействителност на договори, отстраняване от участие в процедура), случайно или не за някои забрани такива мерки не са предвидени или пък е предвидена само имуществена санкция, която е несъразмерна спрямо мерките по чл. 5, които практически отстраняват субекта от участие в съответната дейност. А това само по себе си поставя въпроси за принципността на законодателната уредба.

В заключение, би могло да се обобщи, че докато мотивите за въвеждане на някакъв ред в дейността на офшорните дружествата и за създаване на гаранции за публикуване на техните действителни собственици и произхода на инвестираните от тях средства принципно могат да бъдат приветствани, то реализацията на тези мотиви продължава да повдига много въпроси и остава най-малкото съмнения за ефикасността на уредбата.

2.1.2. Изборен кодекс и Закон за изменение на Изборния кодекс

Изборните закони са традиционен обект на внимание в анализите на *Юридически барометър*¹. Това е така по няколко причини. Първо, тези закони несъмнено имат важно значение, доколкото определят как су-

¹ Вж. анализите в *Юридически барометър*, брой 3 и брой 7.

веренът делегира власт на представителните органи. Второ, те твърде често биват изменяни и допълвани (почти винаги непосредствено преди изборите)². Трето, в тези изменения, за съжаление, се проявяват най-лошите законодателни практики като силно партизиране, конюнктурност и нестабилност на законовите решения.

През изследвания 6-месечен период в изборното законодателство има две промени. Това са приемането на нов *Изборен кодекс* (ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.) и на *Закон за изменение на Изборния кодекс* (ДВ, бр. 35 от 22.04.2014 г.)³.

Новият *Изборен кодекс* е приет през март 2014 г. и отменя приетия през януари 2011 г. *Изборен кодекс*. Така само три години след приемането на първия *Изборен кодекс* у нас той е отменен и заменен от изцяло нов закон. Това поставя резонния въпрос за обема и същността на новите положения в изборното законодателство. Факт е, че двата изборни кодекса са приети в рамките на легислатури с различни мнозинства, но това само по себе си не може да е условие, обуславящо необходимостта от приемането на изцяло нови закони. Такова условие не може да бъдат и обществените очаквания за приемането на нови изборни правила. От съществено значение е характера на тези правила, „многобройността“ и „важността“ на промените, както изисква *Законът за нормативните актове*. В този смисъл анализът на новия *Изборен кодекс* следва да бъде основан, от една страна, на отликите с отменения *Изборен кодекс*, а от друга – на основните проблеми на изборния процес у нас, които вече са очертани в предходни изследвания⁴.

По-съществените нови положения в действащия *Изборен кодекс* са:

- Включване в кодификацията и на правилата за избиране на Велико Народно събрание (ВНС) – отменя се самостоятелният закон, уреждащ смесена избирателна система за избиране на ВНС, като избирането на народни представители както за Обикновено НС, така и за ВНС, е уредено еднакво;

² Подробна статистика на измененията на изборното законодателство вж. в Юридически барометър, брой 3.

³ Изборният кодекс има още едно изменение от 27 юни 2014 г., но то е свързано с коректното отразяване на препратка към новия Закон за Министерството на вътрешните работи.

⁴ Вж. Юридически барометър, брой 3.

- Уреждане на преференциално гласуване не само при изборите за членове на Европейския парламент (ЕП), но и при изборите за народни представители и общински съветници – предвиденият праг е относително нисък – 5 % за изборите за ЕП, и 7 % за изборите за народни представители и общински съветници;
- По-сериозни правила за отпечатване на бюлетините – отпечатване в печатницата на БНБ;
- Намаляване на изискванията за подписи и депозит за регистрация за участие в изборите – от 7000 на 2500 подписи, намаляване на депозита от 10 000 на 2500 лева, а за инициативните комитети – на 100 лева;
- Разширяване на съдебния контрол по отношение на актовете на ЦИК;
- Осигуряване на медийни пакети от страна на държавата за партиите и коалициите, които нямат право на държавна субсидия по *Закона за политическите партии*, както и за инициативните комитети, регистрирали кандидати;
- Облекчаване на условията за откриване на избирателни секции в чужбина;
- Включване на методиките за определяне на резултатите от гласуването и разпределянето на мандатите като неразделна част от Кодекса.

Значителната част от новите положения заслужават подкрепа. В голямата си част обаче те представляват прецизиране на действащи положения и не са достатъчно смели. Ето защо не са лишени от основание твърденията, че промените, макар и многобройни като обем, не са толкова фундаментално значими, че да налагат приемането на изцяло нов закон.

Някои положения в *Изборния кодекс* могат да бъдат критикувани. Така например няма никаква логика в различната уредба на значението на преференцията в изборите за народни представители в ЕП и в НС. В първия случай непосочването на преференция в бюлетината няма значение и лицата, събрали преференции над законовия праг, се подредят по брой на преференциите, като в това число могат да изместят водача, както показаха и първите избори по тези правила. Във втория случай непосочването на преференция се счита за преференция за

водача - решение, което силно фаворизира водача и създава неравнопоставеност между него и останалите кандидати, като по-този начин значително обезценява значението на преференцията. Това на практика означава, че водачите трудно биха могли да бъдат изместени, а размествания са възможни само на местата след тях. Макар и малко встрани от темата за изборното законодателство, силна критика заслужава ЦИК заради недобрата разяснителна кампания по отношение на гласуването, в това число с преференции, на проведените на 25 май 2014 г. избори за членове на ЕП от Република България.

Уредбата на конституирането на ЦИК даде основания за противоречиво тълкуване и спорове, свързани с приложението на принципа на парламентарно представителство на партиите и коалициите в състава на ЦИК, което доведе и до приемане на *Закон за изменение на Изборния кодекс* само месец след приемането на Кодекса⁵.

Новият *Изборен кодекс* (както и отмененият) не направи съществени стъпки в следните изключително важни насоки в реформата на изборното законодателство:

- Създаване на независима постоянно действаща изборна администрация, съставена от експерти, назначавани на конкурсен принцип – мотивите за професионализация и независимост на Комисията не са подкрепени с адекватни изисквания по отношение на членовете на ЦИК;
- Въвеждане на активна регистрация като инструмент за изчистване на избирателните списъци;
- Въвеждане на повсеместно машинно гласуване, както и на възможност за електронно гласуване⁶;
- Уреждане на регионални преброителни центрове;
- Равнопоставеност на отделните участници в медиите.

Създаването на такива правила би имало много по-съществено вли-

⁵ Спорът беше дали съотношението между парламентарно представените партии и коалиции следва да бъде спазено по отношение на целия състав на ЦИК или само за членовете, без ръководството. Така президентът издаде един указ, след което Кодексът беше изменен и президентът издаде втори указ. Междувременно първият указ на президента беше атакуван пред Конституционния съд, но той прекрати делото, позовавайки се на приетите промени в Изборния кодекс, довели до отстраняване на правния спор.

⁶ Изборният кодекс предвижда експериментално машинно гласуване, но то беше изпробвано и при парламентарните избори през 2009 г.

яние върху изборния процес и би осигурило по-добри условия за провеждането на свободни и честни избори. Разбира се, важно е да се отбележи, че нито един закон, колкото и съвършен да е той, не може да промени радикално средата, ако тези които го прилагат, не са достатъчно компетентни, отговорни и почтени.

Честите и конюнктурни промени в изборното законодателство дават основание да бъде обоснована идеята за въвеждане на т.нар. органични закони в българското законодателство. Те са познати в други държави (Франция, Испания, Италия, Португалия, Белгия). Това са закони, които регулират конституционна материя, и поради тяхната значимост се приемат със завишени мнозинства. По-тежкият ред за приемане би довел до търсенето на по-висока степен на съгласие и до ограничаване на промените, мотивирани единствено от тясно партийни интереси. Уреждането на органичните закони предполага изменение на Конституцията.

2.1.3. Закон за Министерството на вътрешните работи

Законът за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 53 от 27 юни 2014 г.) отменя действалия от 2006 г. едноименен закон, който за 7 години има 34 изменения и допълнения или по 4 изменения и допълнения годишно. Приемането на изцяло нов закон е мотивирано с необходимостта от многобройни и важни промени в законовата уредба на устройството и функциите на Министерството на вътрешните работи (МВР), от една страна, както и с нарушената систематика на действащия ЗМВР в резултат на многократните промени в създадения с него организационно-функционален модел на МВР.

Въпреки твърдението за предлагане на многобройни и съществени изменения в обществените отношения и реформа в модела на МВР, проектът в голямата си част повтаря отменения закон. ЗМВР не предлага решение на съществуващите проблеми в нормативната уредба, допускащи случаи на полицейско насилие, както и на отсъстващите ефективни механизми за разследване и наказване на извършителите – проблеми, които са обект на пилотните решения на ЕСПЧ. Напротив, в някои отношения законът дори разширява правомощията на органите на полицията, като създава предпоставки за накарняване на кон-

ституционно уредени права на гражданите. Прочитът на ЗМВР оставя впечатлението, че като че ли основните изменения в действалия досега модел касаят условията и реда за назначаване на главния секретар на МВР. Въпреки доста пространните мотиви към законопроекта вносителят не е счел за необходимо да представи аргументи, какво налага изземването на правомощието на Президента да назначава лицето, осъществяващо професионалното ръководство на МВР, и защо приема Министерския съвет за по-легитимен да носи отговорността за това назначение. Без подобна аргументация посочената промяна изглежда недостатъчно обоснована и водена от принципни съображения особено в контекста на вече извършените в същия смисъл изменения в *Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“*⁷.

2.1.4. Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки

В ДВ, бр. 40 от 13.05.2014 г. е обнародван *Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки*. Законът е значителен по своя обем – над 120 изменителни параграфа. Претенцията на вносителя на законопроекта – Министерския съвет – е, че той съдържа решение на проблемите, по които е налице обществено съгласие. Насочеността, обхватът и форматът на настоящото изследване не позволяват да бъде предложен специализиран анализ на измененията в *Закона за обществените поръчки*. Тези изменения са интересни с оглед на подхода на законодателя да внася значителни – и по обем, и по съдържание, изменения в този важен закон, с ясното съзнание, че предстои работа по изцяло нов закон, в който да намерят отражение новите правила на европейско ниво. В мотивите на законопроекта изрично е посочено, че „отговорът на всички проблеми ще бъде даден в нов ЗОП...., за да се транспонират проектите на нови директиви, които се очаква да бъдат приети в ЕС най-късно до края на 2013 г.“. Двете европейски директиви⁸ са приети на 26 февруари 2014 г. и са об-

⁷ Повече за Закона за изменение и допълнение на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ вж. в Юридически барометър, брой 7.

⁸ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО; 2. Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО

народвани в Официалния вестник на Европейския съюз на 28 март 2014 г. Измененията в *Закона за обществените поръчки* са приети от Народното събрание на 30 април 2014 г. и са обнародвани в Държавен вестник на 13 май 2014 г. В голямата си част те влизат в сила от 1 юли 2014 г. Директивите следва да бъдат транспонирани в срок до 18 април 2016 г.⁹, като този срок е краен. Т.е. към момента на приемане на измененията в *Закона за обществените поръчки* на европейско ниво има действаща нова регулация, която българският законодател съзнателно не съобразява. Доколкото става дума за значителни по обем актове, работата по новия закон следва да стартира достатъчно рано, за да има време за обсъждане и прецизиране и да бъде спазен срокът за транспониране. Законодателят не извършва анализ доколко последните изменения в закона са съобразени с новите европейски правила. Там, където е налице разминаване, нормите биха действали твърде кратко във времето, а и мотивацията за тяхното спазване би била недостатъчно висока предвид очакването на нова уредба. Още повече, че някои от измененията (напр. въвеждането на задължение на възложителите да поддържат на интернет страниците си т.нар. „Профил на купувача“, който съдържа всички документи, свързани с провеждането на процедурите и с изпълнението на договорите за обществени поръчки) изискват определени технически решения със значителна сложност, което ще затрудни допълнително прилагането на новата уредба. Във всички случаи законодателят би следвало да планира по-добре своята работа, като съобразява необходимостта от промени в законодателството, наложени от европейското членство и не предпоставя толкова чести промени в закони, които изискват известна предвидимост и стабилност на отношенията. Твърде голямата динамика и интензивност на законовите промени сама по себе си е фактор, генериращ проблеми в процеса на правоприлагане.

2.2. Хора или правила

2.2.1. Закон за Сметната палата

Законът за Сметната палата (ДВ, бр. 35 от 22 април 2014 г.) представлява интерес за настоящия анализ не толкова заради предвидената в

⁹ Транспонирането на правилата относно централните органи за обществени поръчки и електронните обществени поръчки може да бъде отложено в срок до 18 април 2017 г., съответно 18 април 2018 г.

него уредба (въпреки заявените в мотивите на законопроекта амбициозни цели новият закон по същество не предлага съществена промяна в системата на външния одит), а защото той илюстрира една порочна практика в дейността на Народното събрание, за която и друг път е имал повод да сигнализира „Юридически барометър“. Става дума за практиката да бъдат променяни правилата, уреждащи статута на определен държавен орган като основание за подмяна на персоналния му състав. За съжаление, по отношение на Сметната палата този подход като че ли се очертава като основен начин за определяне на нейното ръководство.

Първият Закон за Сметната палата е приет през 1995 г. и според него Сметната палата се състои от 11 души – председател и 10 членове, които се избират от Народното събрание за 9 години. Председателят и членовете са български граждани, които нямат друго гражданство, с висше икономическо или юридическо образование и стаж по специалността не по-малко от 15 години за председателя и 10 години за членовете. През 2001 г. е приет нов закон, според който Сметната палата отново се състои от 11 души, избирани от Народното събрание за 9 години, но председателят и членовете на вече трябва да притежават висше образование поне на образователно-квалификационна степен „магистър“. През 2010 г. Народното събрание приема нов закон, който отново променя статута на Сметната палата. Тя вече е в състав председател и двама заместник-председатели, които се избират от Народното събрание за 6 години – за председателя, съответно 7 години – за заместниците му. Увеличени са и отрицателните предпоставки за заемане на длъжността. Новото Народно събрание през 2014 г. отново решава да увеличи състава на Сметната палата и приема, че тя ще се състои от 9 членове, включително председател, които се избират от Народното събрание за 7 години. Естествено това е основание за провеждане на избор за ново ръководство.

2.2.2. Изборен кодекс

Изборният кодекс предвижда промени в начина на формиране на състава на ЦИК и в изискванията по отношение на членовете на Комисията. Основният мотив е превръщането на ЦИК в независим и

професионален държавен орган. При тази заявка напълно нелогични са препоръчителният характер на изискването за вида образование (право, информатика и компютърни науки, математика, обществени комуникации и информационни науки, политически науки и социология), както и липсата на изисквания за специализиран професионален опит (достатъчен е 7-годишен общ професионален опит). За първи път *Изборният кодекс* разделя назначаването на състава на ЦИК между президента и Народното събрание, като предвижда, че членовете се назначават от президента, а ръководството – от Народното събрание. Липсват аргументи за тази промяна. Предвиденото изискване за публична процедура по отношение на кандидатите за членове на ЦИК остава до голяма степен декларативно и формално, тъй като няма уредени по-подробни правила на тази процедура, а и накрая предложенията се правят от парламентарно представените партии и коалиции. Доколкото законовите промени или не са мотивирани, или е налице разминаване между декларираните мотиви и уредба, се създава впечатлението, че те са извършени единствено с цел да бъдат сменени членовете на ЦИК и да се отнемат правомощия на президента.

2.3. Закони и права

Закон за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина

Една от по-съществените промени, внесена със *Закона за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина* (ДВ, бр. 18 от 04.03.2014), е уреждането на уведомителен режим по отношение на износа на лекарствен продукт, включен в Позитивния лекарствен списък. Предвидено е, че в срок от 30 дни изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по лекарствата може да откаже извършването на износ при недостиг на съответния лекарствен продукт на вътрешния пазар. Доколкото става дума за ограничение на свободната стопанска инициатива, Законът има отношение към правата на гражданите. *ЗИД на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина* не урежда ясни критерии, от които се ръководи изпълнителният директор при вземането на реше-

нието за разрешаване или отказ на износа. Ето защо са основателни твърденията за съществуващ риск от субективизъм, който може да доведе до неравнопоставеност на отделните износители на даден лекарствен продукт. Също така резонен е и въпросът, дали въведеният режим не представлява недопустимо ограничение на свободното движение на стоки в рамките на Европейския съюз. Тези въпроси бяха повдигнати в наложеното вето от страна на президента, което беше успешно преодоляно. Предстои произнасяне от страна на Конституционния съд по отправеното искане за противоконституционност на въпросните разпоредби от *Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина*.

2.4. Други проблеми на законодателната дейност

2.4.1. Непоследователност на законодателя и лутане между различни законодателни решения

Нерядко само в рамките на няколко години законодателят възприема различни, често противоположни решения по определен въпрос, без да е налице необходимата обмисленост и обосновааност на промяната, а ръководен единствено от конюнктурни политически съображения. В настоящото изследване се установяват няколко такива случая.

Със *Закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили* (ДВ, бр. 1 от 03.01.2014 г.) е увеличена пределната възраст за военна служба на войниците (матросите) от 45 на 50 години. Мотивът е „по-пълноценно използване на потенциала на войниците, придобит по време на службата“, и натрупаните „специфични знания и умения“. През 2010 г. тази възраст е намалена от 49 на 45 години със съображението, че „функционалите задължения, които изпълняват войниците, изискват сериозни физически натоварвания, за каквито са по-подходящи млади хора“.

През март 2012 г. е приет нов *Закон за хазарта*, който ограничава възможността за откриване на игрални зали и казина в хотелите с 3 звезди. Въвеждането на това ограничение не е мотивирано специално. С изменение на *Закона за хазарта* от началото на 2014 г.

(ДВ, бр. 1 от 03.01.2014 г.) ограничението е премахнато с аргумент, че то води до намаляване на данъчните приходи.

Подобен пример дават и промените в *Закона за гражданското въздухоплаване*. През август 2010 г. Авиоотряд 28 (осъществяващ полети със специално предназначение) е прехвърлен от министъра на транспорта към Министерския съвет. Тогава смяната на ведомствената подчиненост не е аргументирана. С изменението на закона от февруари 2014 г. (ДВ, бр. 12 от 11.02.2014 г.) Авиоотряд 28 отново се връща към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията с мотиви, че Министерството ръководи и контролира гражданското въздухоплаване и експертите в системата имат необходимия подход към проблемите и администрирането на работата на Авиоотряд 28.

Много показателен в това отношение е и *Законът за устройството на Черноморското крайбрежие*. Той е в сила от януари 2008 г. и досега е изменян и допълван 12 пъти, т.е. средно по 2 пъти годишно. Най-често се променят нормите, свързани с концесионните възнаграждения, забранените и разрешените обекти и задължителните дейности на морските плажове. Така например, през март 2013 бяха приети изменения, свързани с ограниченията и разрешенията за разполагане на обекти и извършване на дейности в т.нар. Зона „А“ (частта на акваторията на Черно море с широчина 200 м., измерена от бреговата линия, крайбрежната плажна ивица и част от територията, попадаща в ивица с широчина 100 м извън териториите на населените места, измерена по хоризонтала от границите на морския бряг или на морските плажове). През ноември 2013 г. е внесен проект за изменение и допълнение на Закона (приет през май 2014 г.), който засяга същите разпоредби (като променя нормативите), а мотивът е, че са се появили проблеми в практиката по прилагане на промените от март 2013 г. С разглежданите изменения на *Закона за Черноморското крайбрежие* (ДВ, бр. 40 от 13.05.2014 г.) се правят промени и в новоприетия *Закон за туризма* (ДВ, бр. 30 от 26.03.2013 г.), като се отменят разпоредбите, свързани с въведените контролни правомощия на областните управители за спазване изискванията за осигуряване на водноспасителната дейност и обезопасяването на морските плажове. Мотивът е, че подобни правомо-

щия има специализираната администрация на Министерството на регионалното развитие във връзка с контрола на изпълнението на концесионните договори и договори за наем на морски плажове. Възниква логичният въпрос една година по-рано съображението за дублиране на функции не е ли било известно, че трябва да се тества практически. Впрочем, като се има предвид практиката на законодателя, не би било учудващо, ако след година се окаже, че контролът не е достатъчен и отново областните управители бъдат натоварени с такива функции.

2.4.2. Неизпълнението на закона като основание за неговата промяна

И през периода януари – юни 2014 г. се открива пример на закон, при които основаниято за промяна е неизпълнението на законова разпоредба в първоначално предвиден срок. Това е *Законът за изменение на Закона за автомобилните превози* (ДВ, бр. 11 от 07.02.2014 г.). За трети път е отложено влизането в сила на изискването за издаване на билети от фискални устройства от страна на лицата, които извършват междуселищни и международни превози. Изискването е въведено през юли 2012 г., като първоначално е предвидено да влезе в сила в началото на 2013 г. Срокът е удължен до септември 2013 г., после до декември 2013 г. и още веднъж с настоящото изменение до 30 юни 2014 г. Нещо повече, само 9 дни след изтичането на този срок (на 9.07.2014 г.) Народното събрание прие нов *Закон за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози* (ДВ, бр. 60 от 22.07.2014 г.), с който задължението за използване на фискални устройства е премахнато, като на превозвачите е оставена преценката дали за издаването на билети да използват касов апарат или кочан. Един от основните аргументи за премахването на задължението е липсата на техническа възможност за толкова кратко време да бъдат оборудвани толкова много превозни средства. Така две години след въвеждането на задължението за използване на касови апарати от превозвачите и 9 дни след изтичане на крайния срок за неговото изпълнение то е отменено (с действие на отмяната с обратна сила от 1 юли 2014 г.). Прави впечатление и фактът, че премахването на

задължението не фигурира в първоначално внесеня законопроект, а е включено като предложение между първо и второ четене. Измененията в *Закона за автомобилните превози* са показателни не само защото отразяват особена непоследователност и безотговорност от страна на законодателя. Законодателният подход дава много лош сигнал към адресатите на закона. Тези от тях, които не са спазили закона, вероятно няма да имат особен мотив и в бъдеще да го направят. По-лошото е, че не по-малко демотивирани ще бъдат и тези, които са спазили закона.

За съжаление отлагането на изпълнението на законови задължения не е единичен случай и се установява във всеки брой на *Юридически барометър*. Нерядко става дума за няколкократно удължаване на срока, като накрая законодателят се отказва да наложи изпълнението на съответното задължение. Тези примери са основание да се направят изводи за лошо планиране от страна на законодателния орган, за липса на комуникация между него и компетентните да осъществят или контролират изпълнението на законовите изисквания органи и лица, за безотговорно отношение и слаба подготовка на изпълнението на законови задължения, както и за изключителна непоследователност и отсъствие на приемственост между различните състави на законодателния орган.

2.4.3. Непрецизна законодателна техника и подход

Известно недоумение буди *Законът за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване* (ДВ, бр. 1 от 03.01.2014 г.), с който се извършват изменения, свързани с уредения в *Кодекса на труда* през декември 2013 г. нов отпуск при осиновяване на дете от 2 до 5 години. Не става ясно защо законодателят не променя *Кодекса за социално осигуряване* заедно с *Кодекса на труда* (с Преходни и заключителни разпоредби), а със самостоятелен ЗИД, на който се налага да бъде придадено обратно действие, съобразено с влизането в сила на нормите на *Кодекса на труда*. Действително, обратното действие е само за 2 дни (*Законът* е приет на 3 януари, а влиза в сила от 1 януари, от когато е в сила и промяната в *Кодекса на труда*), но тук се поставя принципният въпрос за предварителното синхронизиране

на измененията на един закон с измененията на всички, свързани с него закони. При разделянето на измененията, които са така тясно свързани, в по-голяма степен е възможно да се стигне до противоречия и несъгласуваност, както и до прилагането на изключения, които не биха били обективно необходими, каквото е обратното действие на закона.

III. Конституционен контрол. Вето на президента

3.1. Конституционен контрол

В периода януари - юни 2014 г. Конституционният съд е постановил общо 6 решения (табл. 7) или два пъти по-малко спрямо второто шестмесечие на 2013 г., когато са постановени 12 решения. Така регистрираното през предходния период по-съществено увеличение на броя решения се оказва инцидентно и Конституционният съд се връща към обичайния темп на работа, а именно – произнасяне със средно едно решение месечно. Това наблюдение е вярно, независимо от по-малкия брой образувани дела през изследвания период (11), тъй като е налице натрупване на неразгледани дела от предходни периоди. Така например, през 2013 г. са образувани 39 дела, а Съдът е постановил 15 решения.

Таблица 7

ДЕЙНОСТ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД							
Година	Образувани дела	Брой решения			Брой определения за прекратяване (недопустими искания)	Особени мнения и становища (по решения)	Средна продължителност на делата (дни)
		Общо	Уважени искания	Отхвърлени			
януари - юни 2014 г.	11	6	4	2	2	4	195
2013	39	15	5	9	2	27	152
2012	13	12	8	4	0	32	191
2011	16	12	9	3	2	34	126
2010	22	15	7	6	7	24	140
2009	19	11	7	3	0	41	73
2008	5	6	4	2	0	12	74
2007	10	10	3	5	3	10	78
2006	12	9	3	6	2	23	109
2005	11	9	2	5	1	16	118

Източник: www.constcourt.bg¹

*В общия брой решения се включват всички решения на КС за съответния период, но не всички се отчитат при „уважени/отхвърлени искания“. В тях не се включват тълкувателните решения и решенията по спорове за компетентност.

В изследвания 6-месечен период са постановени 2 определения за прекратяване на конституционни дела. Първото определение е по делото, образувано по искане на президента за установяване на противоконституционност на решението на Народното събрание от 19 юни 2013 г., с което е отменено решението за избиране на председател на Държавна агенция „Национална сигурност“, както и за тълкуване на конституционната разпоредба за предсрочно прекратяване на пълномощията на народните представители. Искането е отклонено като недопустимо с аргумента, че Конституционният съд вече се е произнесъл по този въпрос с предходно свое тълкувателно решение. Второто прекратено дело е по искането на група народни представители за установяване на противоконституционност на Указ № 53 от 20 март 2014 г. на президента на Република България за назначаване на петнадесет членове на Централната изборителна комисия. Съдът прекратява делото, изхождайки от междуременно приетите изменения в *Изборния кодекс*, с които са отстранени последиците от породения правен спор, свързан с назначаването на състава на ЦИК и спазването на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции.

Четири от постановените през първата половина на 2014 г. решения (6) съдържат уважаване на искането, а в 2 исканията са отхвърлени.

През изследвания 6-месечен период се наблюдава значително намаляване на броя на особените мнения и становища – по 6 решения има само 4 особени мнения и становища. Това е най-малкият брой особени мнения и становища за всички изследвани периоди. За първи път броят на особените мнения и становища е по-малък от броя на постановените решения и средната стойност по този показател е под 1. За сравнение, през предходни периоди средният брой на особените мнения и становища на решение варира между 1 и 4.

Налице е нарастване на средната продължителност на разглеждане на делата – от 152 дни за 2013 г. до 195 дни през разглеждания период или 6 месеца и половина. Това е най-високата средна продължителност на разглеждане на делата, съпоставена със средните стойности за предходните години. Следва да се има предвид, че отчетената през 2012 г. висока продължителност (191 дни) се дължи до голяма степен

¹ В края на 2013 г. беше променена интернет страницата на Конституционния съд. В момента тя не дава достатъчно пълна информация за образуваните дела и постановените решения. Затруднено е и търсенето в страницата. Би могло да се препоръча отстраняване на тези недостатъци с оглед осигуряване на максимална прозрачност по отношение на работата на Съда.

на забавянето на Решение № 10 от 13 септември 2012 г. поради предсрочно прекратяване на мандата на конституционния съдия докладчик по делото

И 4-те постановени през първото шестмесечие на 2014 г. решения на Конституционния съд, съдържащи уважаване на искането, имат отношение към правата на гражданите. Това са решенията, с които са обявени за противоконституционни:

- *Решение на Народното събрание за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица (ЮЛ) до 1 януари 2020 г. (обн., ДВ, бр.93/25.10.2013 г.)*
- *Разпоредби от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс – във връзка с предвидения ред за погасяване на публичните вземания (т.нар. „единна сметка“) и възможностите за засягане на правата на осигурените лица;*
- *Разпоредби от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България – във връзка с възможността за учредяване в полза на определен кръг лица на право на строеж за изграждане на определени пристанища и пристанищни обекти без търг или конкурс;*
- *Решение на Народното събрание от 26.05.2009 г. по доклада на Временната анкетна комисия за установяване на актове и действия, с които са уредени собствеността и начинът на ползване на имоти в Студентски град (обн., ДВ, бр. 41 от 2.06.2009 г.) – относно наложения мораториум върху всички сделки на разпореждане с незастроени имоти на територията на м. „Студентски град“ – София, до изясняване на собствеността им.*

През разглеждания период най-активно са упражнявали правото си да сезират Конституционния съд народните представители и Върховният касационен съд. Те са отправили по 3 искания (табл. 8). 2 от исканията на народните представители и 1 от исканията на ВКС са уважени. Повишена е активността на президента, който е отправил 2 искания, от които едното е уважено, а другото е обявено за недопустимо. През първата половина на 2014 г. омбудсманът остава пасивен.

Таблица 8

ДЕЙНОСТ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ПО СЕЗИРАЩ ОРГАН																												
Година	Министерски съвет				Народни представители				Президент				Главен прокурор				Омбудсман				ВКС/ВАС				Други			
	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У
януари - юни 2014 г.	0				3	1		2	2	1		1	0				0				3		2	1	0			
2013	0				10	1	6	2	1			1	0				5	1	2	2	1		1		0			
2012	0				8		1	7	0				0				3		2	1	1		1		0			
2011	0				9		3	6	0				1			1	1			1	2	1		1	1	1		
2010	1		1		8		3	5	3		2	1	0				3	2	1		1	1			5	4		1
2009	0				6		3	3	0				1			1	2			2	0				1			1
2008	0				1		1		1			1	2			2	1			1	1		1		0			
2007	0				6	2	2	2	0				0				4	3		1	1		1		0			
2006	0				3		3		0				5	2	1	2	0				2		1	1	0			
2005	0				4		3	1	0				2		2		0				1			1	0			
Общо	1		1		58	4	25	28	7	1	2	4	11	2	3	6	19	6	5	8	13	2	7	4	7	5		2

Източник: www.constcourt.com

*Н - недопустимо искане; О - отхвърлено искане; У - уважено искане

3.2. Вето на президента

В периода януари - юни 2014 г. президентът е упражнил правото си на вето по 6 закона, което е два пъти повече спрямо периода юли - декември 2013 г., когато президентът е наложил вето върху 3 закона. Прави впечатление засилването на упражняването на президентското вето през последната година. За сравнение, през 2012 г. той е наложил вето общо върху 3 закона.

Законите, по отношение на които президентът е упражнил правото си на вето през първата половина на 2014 г., са:

- *Законът за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина* – вето е частично, мотивите за връщане на закона са свързани с несъответствието на въведения уведомителен режим за износ на лекарствени продукти на конституционните принципи за равнопоставеност на стопанските субекти и правовата държава, както и поради необоснованост и непропорционалност на предвидената мярка съгласно европейското законодателство. Президентът обръща внимание на мотивите на законопроекта, които определя като „непълни и декларативни“. Интерес представлява и критиката, че мотивите не съдържат предварителна оценка на въздействието, което не съответства на принципа на правовата държава.
- *Изборният кодекс* – президентът изтъква три по-обща критики към Кодекса – неизчаканото становище на Венецианската комисия, отказът от електронно гласуване (дори и експериментално) и отлагането на решаването на проблема с избирателните списъци (т.нар. активна регистрация), и връща за ново обсъждане разпоредби, свързани с начина на формиране на състава на ЦИК и с гласуването с преференция за кандидат за народен представител и общински съветник, включен в кандидатска листа и машинното гласуване.
- *Законът за Сметната палата* – вето е върху целия закон, а мотивите са свързани с липсата на концепция относно увеличаване на броя на членовете на Сметната палата и относно организацията на дейността ѝ, както и липсата на право на защита при предсрочно прекратяване на мандат на председателя или на член на Сметната палата поради тежко нарушение на закона или на Етичния кодекс. Посочени са и ня-

кои конкретни недостатъци на закона – неясни, неточни и/или противоречиви разпоредби. Президентът отново подчертава липсата на обществено обсъждане и на оценка на въздействието на Закона, което е нарушение на изискванията на *Закона за нормативните актове*.

- *Законът за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи* – президентът налага вето върху разпоредбите, въвеждащи изискване за „установеност“ на физическите и юридическите лица за срок повече от 5 години като условие за придобиване на право на собственост върху земеделска земя, поради противоречието им с Конституцията и правото на ЕС. Изтъкнато е неспазването на изискванията на *Закона за нормативните актове* по отношение на съдържанието на мотивите на законопроекта, а именно: „причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива, и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз“. Президентът определя този проблем като „практика в работата на парламента“.

- *Законът за Министерството на вътрешните работи* – президентът връща за ново разглеждане няколко разпоредби от закона, свързани с бланкетна и неясна уредба, която може да застраши правата на гражданите (предвиденият нов метод за извършване на оперативно-издирвателна дейност – изследване на поведението на лица и групи в контролирана среда; ограничаването на правото на информация при опасност за националната сигурност или обществения ред, както и когато се опазва информация, класифицирана като държавна или служебна тайна); с отнемането на правомощието на президента да назначава главния секретар на МВР; с изоставянето на модела за провеждане на конкурси в кариерното развитие в системата на МВР; със структурни промени в рамките на МВР и др. Мотивите за връщане са както противоречие с Конституцията, с правото на ЕС и с международни актове, така и общото съображение за липса на задълбочено обсъждане, широк консенсус и недостатъчна обосновааност за необходимостта от промените.

- *Законът за изменение и допълнение на Закона за защита на конку-*

ренцията – за пореден път президентът изтъква като съществен недостатък на законопроекта бланкетния характер на мотивите и липсата на оценка на въздействието, които са несъвместими с принципа на правовата държава. Ветото е по отношение на разпоредби от Закона за защита на конкуренцията, уреждащи новия правен институт „Злоупотреба с по-силни позиции на договаряне“, както и относно изменения в Закона за храните, предвиждащи определени задължения по отношение на търговците на храни. Мотивите са свързани с неясните и противоречиви норми, създаващи непредвидимост и несигурност, хаос в търговските отношения, опасност от административен произвол и от засягане на интересите на потребителите.

По-важни изводи и препоръки:

1. През първата половина на 2014 г. темповете на произнасяне на Конституционния съд се връщат към обичайните нива – средно около едно решение месечно. Този относително нисък интензитет в работата на Съда е самостоятелно основание за поставянето на въпроса за допълнително развитие на капацитета на Конституционния съд.
2. Голяма част от решенията на Съда предизвикват широк обществен отзвук и дискусия по отделните аргументи. Те подчертават силния политически заряд на въпросите, поставени на вниманието на Конституционния съд. Това само по себе си не е ненормално, но дава основание да бъде поставен въпросът за разширяване на легитимността на исканията, отправяни до Съда (чрез разширяване на кръга на оправомощените субекти), което би могло да съдейства за повишаване на доверието в тази най-значима конституционна юрисдикция.
3. Конституционният съд продължава да играе съществена роля в защитата на конституционните права и свободи. Вече в девет последователни 6-месечни периода броят на решенията на Съда, имащи отношение към въпроса за правата на гражданите, е значителен. Това затвърждава ролята на Съда като бранител на конституционните права и свободи и поставя въпроса за нейното допълнително развитие, в това число чрез въвеждането на института на индивидуалната конституционна жалба².
4. Следва да бъде засилена активността от страна на органите, оправомощени да сезират Конституционния съд, извън народните представители. Омбудсманът, главният прокурор и върховните съдилища трябва по-интензивно да упражняват това свое конституционно правомощие. Тези органи не са преки участници в политическия процес и поради това техните искания имат по-широка и легитимна основа.
5. Заслужава подкрепа последователната политика на Президента да налага вето върху законите със сходни и непротиворечиви мотиви, свързани преди всичко с липсата на прозрачност и аналитична подготовка на предлаганите промени в законодателството, както и с посегателство върху основни конституционни принципи и нарушение на правото на ЕС. Президентът системно критикува законодателя заради неспазването на изискванията на Закона за нормативните актове, свързани със съдържанието на мотивите на законопроектите и изготвянето на оценка на въздействието на предлаганите изменения.

² Повече относно конституционната жалба и мястото ѝ в българския модел на конституционно правосъдие вж. в *Юридически барометър*, брой 7.

IV. Подзаконови нормативни актове и контрол върху тях

През първата половина на 2014 г. са приети/издадени 391 подзаконови нормативни акта, което е с 45 акта повече спрямо предходния 6-месечен период, когато са постановени 346 акта (табл. 9). Така Министерският съвет и министрите се връщат към обичайните средни нива на нормотворческа активност, а именно около 400 акта за шестмесечие. Това още веднъж потвърждава направения в предходното изследване извод, че регистрираното през двете половини на 2013 г. намаление (331 акта за първото шестмесечие и 346 за второто шестмесечие) може да бъде свързано със съществуването на служебно правителство (13 март – 29 май 2013 г.) и известната пасивност в началото на мандата на новоизбрания Министерски съвет и министрите.

Както и в предходните изследвани периоди най-голям брой подзаконови нормативни актове е приел Министерският съвет – 194. Този брой достига най-високите стойности, установени в предишни изследвания, и е по-висок спрямо броя подзаконови актове, приемани от Министерския съвет през първата половина на годината – обикновено между 120 и 150 акта. Сред министрите най-активни са министърът на земеделието и храните, който е издал 30 акта през първата половина на 2014 г., министърът на здравеопазването – с 29 акта и министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията – с 22 акта. Министърът на земеделието и храните и министърът на здравеопазването традиционно са сред водещите по брой подзаконови нормативни актове министри. При министъра на транспорта е налице известно увеличение, доколкото средно издаваните от него актове са около 15. Известно намаление се наблюдава при министъра на образованието и науката, който е издал 8 акта спрямо 15 акта през предходния период. Отново прави впечатление нормотворческата активност на министъра на инвестиционното проектиране, който е издал 6 акта през периода (и 8 акта през предходния период).

Най-голям брой подзаконовни нормативни актове са обнародвани през месец февруари (89 акта), а най-нисък е броят на актовете, обнародвани през месец януари – 38.

Таблица 9

ПРИЕТИ/ИЗДАДЕНИ ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (ЯНУАРИ - ЮНИ 2014 Г.)																			
	МС	МВР	МФ	МРР	МТСП	МО	МВнР	МП	МОН	МЗ	МК	МОСВ	МЗХ	МТИТС	МИЕ	ММС	Мин. УСЕС/ МИП	Други	Общо
Януари	18	2	1	1	0	0	0	0	0	6	0	0	2	1	1	0	0	6	38
Февруари	40	3	2	1	0	6	1	0	1	9	4	1	7	6	2	0	2	4	89
Март	29	0	1	3	0	0	0	2	0	3	4	0	11	1	1	0	2	8	65
Април	36	5	2	2	2	0	0	0	2	4	0	0	5	6	1	0	1	6	72
Май	31	1	3	0	1	3	0	1	1	5	1	0	1	3	0	2	0	1	54
Юни	40	1	1	1	2	1	0	3	4	2	0	1	4	5	0	1	1	6	73
януари - юни 2014 г.	194	12	10	8	5	10	1	6	8	29	9	2	30	22	5	3	6	31	391
2013	301	32	19	13	12	21	5	6	21	34	5	17	67	28	19	3	8	66	677
2012	347	31	29	22	12	21	2	6	86	37	17	16	87	35	11	3	0	53	815
2011	394	40	20	14	9	43	0	6	20	75	12	18	91	32	7	4	0	61	846
2010	329	18	22	10	15	28	6	11	48	93	12	6	110	38	8	0	0	48	802

Източник: Държавен вестник

*Наименованията на министерствата са променени в съответствие с актуалната структура на Министерския съвет.

*На 29 май 2013 г. е създадено Министерство на инвестиционното проектиране. Преди това в същата колона е отразена нормотворческата дейност на министъра по управление на средствата от ЕС.

Данните за разпределението на приетите през периода подзаконови актове в категориите изменителни и нови (табл. 10) показват, че от общо 391 акта, приети през първата половина на 2014 г., 109 (или около 28 %) са нови актове, т.е. актове, уреждащи за първи път дадена материя (незаместващи съществуващ акт). Налице е известно увеличение спрямо предходния период, когато делът на новите актове спрямо общия брой подзаконови актове е 23 %. Като цяло обаче се потвърждава наблюдението от предходни периоди, че почти всеки четвърти подзаконов акт е изцяло нов, т.е. създава правна регламентация, несъществувала до този момент. Броят на новите актове е всички изследвани периоди е между 20 % и 30 % от общия брой. Останалите 282 акта, приети през изследвания период, или 72 % са изменителни, т.е. актове, променящи съществуваща до момента уредба (изменящи или заместващи съществуващ акт в зависимост от броя и естеството на изменението).

Таблица 10

ПРИЕТИ/ИЗДАДЕНИ ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (ЯНУАРИ - ЮНИ 2014 Г.)								
		Общо	Януари	Февруари	Март	Април	Май	Юни
Изменителни (изменящи съществуваща уредба)	С акт за изм. и доп.	238	17	71	41	38	22	49
	С нов акт	44	15	5	9	4	6	5
Нови (създаващи за първи път уредба)	С нов акт	109	6	13	15	30	26	19

Източник: Държавен вестник

През изследвания 6-месечен период Върховният административен съд е отменил/обявил за нищожни 9 акта (табл. 11). Това е най-големият брой отменени подзаконови актове за всички изследвани периоди. Той съвпада с броя на отменените подзаконови актове за целите 2012 г. и 2013 г.

През настоящия период броят на жалбите от страна на заинтересовани граждани и организации срещу подзаконови нормативни актове намалява – 27 жалби или с 10 повече спрямо предходния период, когато са подадени 17 жалби. Този брой е напълно съпоставим с броя на жалбите за шестмесечие, установен през предходни периоди.

Таблица 11

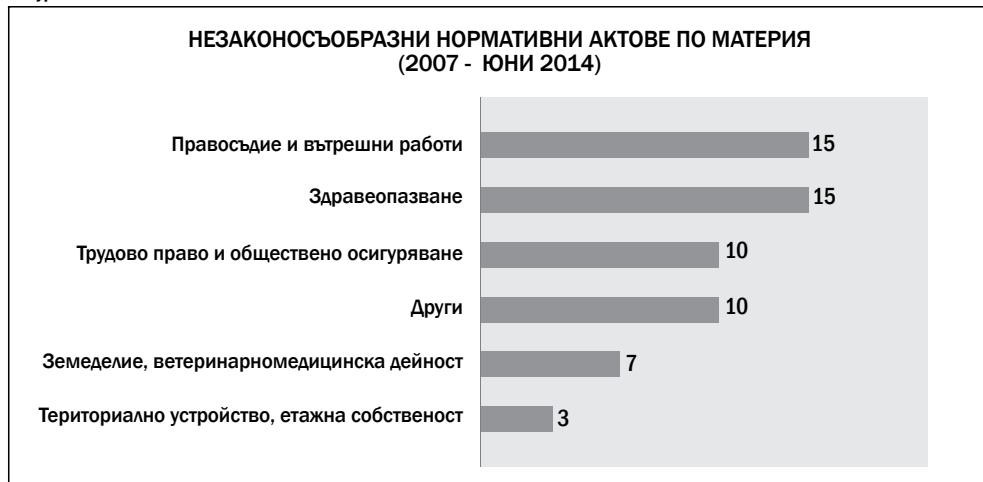
НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (НА) ПО ОРГАН НА ИЗДАВАНЕ					
Година	Общо	НА на МС	НА на министри	НА на други органи	Жалби срещу подзаконови НА
януари - юни 2014 г.	9	1	7	1	27
2013	9	2	6	1	46
2012	9	2	5	2	48
2011	5	1	4	0	40
2010	7	1	4	2	38
2009	10	4	1	5	45
2008	9	6	1,5	1,5	*
2007	3	0	2	1	*
Общо	52	16	23,5	12,5	

Източник: Държавен вестник

* Липсват данни.

Отменените актове се разпределят по материя по следния начин: 5 отменени акта в област здравеопазване, по 1 в областите правосъдие и вътрешни работи, земеделие и ветеринарномедицинска дейност и 2 акта в категорията други. Така водещо място по брой отменени подзаконови актове заемат областите правосъдие и вътрешни работи и здравеопазване – с по 15 акта от началото на 2007 г. до средата на 2014 г. (фиг. 4).

Фигура 4



Източник: Държавен вестник

По-важни изводи и препоръки:

1. Отчетеното през 2013 г. намаление на общия брой на подзаконовите нормативни актове не се превръща в тенденция. През първата половина на 2014 г. Министерският съвет и министрите се връщат към обичайните нива на нормотворческа активност – около 400 подзаконови нормативни актове за шестмесечие. Все още не може да се изведе положителна тенденция поради няколко основания. Запазването на високия брой на новите подзаконови нормативни актове отново повдига въпросите за свръхрегулацията на обществените отношения и за трудностите, които непрекъснато разширяващата се нова уредба създава, както и за адресатите в процеса на правоприлагането.
2. За пореден път се потвърждава наблюдението за съсредоточаване на незаконосъобразните подзаконови нормативни актове в едни и същи области, засягащи правата и интересите на широк кръг граждани.

V. Тълкувателни актове на върховните съдилища

В периода януари – юни 2014 г. върховните съдилища са постановили общо 9 тълкувателни решения (табл. 12) или с 1 по-малко спрямо предходния период, когато са постановени 10 тълкувателни решения. 7 от решенията са на Върховния касационен съд (ВКС), а 2 – на Върховния административен съд (ВАС). Този брой е съпоставим с броя на тълкувателните решения за двете полугодия на 2012 г. и 2013 г.

Таблица 12

ТЪЛКУВАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ВЪРХОВНИТЕ СЪДИЛИЩА										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	януари - юни 2014 г.
ВКС	6	4	2	0	8	10	7	21	19	7*
ВАС	0	1	6	7	4	7	5	2	3	2
Общо	6	5	8	7	12	17	12	23	22	9

Източник: Сиела, www.vks.bg, www.sac.government.bg

* В изследвания период са постановени още две тълкувателни решения на ВКС, с които обаче искането за тълкуване е отклонено, тъй като съответното Общо събрание счело, че нормите са ясни, не се нуждаят от тълкуване и липсва противоречие в практиката по приложението им.

От органите, оправомощени да правят искания за постановяване на тълкувателни решения, през първото шестмесечие на 2014 г. отново най-активен е председателят на ВКС, който е направил 4 искания. По 2 искания са направили главният прокурор и омбудсманът, а 1 искане е направил министърът на правосъдието (табл. 13).

Таблица 13

ТЪЛКУВАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ВЪРХОВНИТЕ СЪДИЛИЩА ПО СЕЗИРАЩ ОРГАН											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	януари - юни 2014 г.	Общо
Председател на ВКС	5	4	0	0	3	5	5	19	19	4	64
Председател на ВАС	0	1	5	4	3	2	2	1	0	0	17
Главен прокурор	0	0	1,5	3	4	5	4	1	2	2	21,5
Министър на правосъдието	1	0	1,5	0	1	2	0	1	0	1	6,5
Председател на ВАдв.С	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	3
Омбудсман	0	0	0	0	0	1	0	1	1	2	5

Източник: Сиела, www.vks.bg, www.sac.government.bg

* В исканията на председателите на върховните съдилища са включени и исканията, отправени от състави на ВКС и ВАС на основание чл. 292 от Гражданския процесуален кодекс, съответно чл. 97, ал. 1 от Закона за съдебната власт (отм. ДВ, бр. 64 от 2007) и чл. 261, ал. 1 (отм. ДВ, бр. 64 от 2007) от Административнопроцесуалния кодекс.

В тематично отношение въпросите, по които са постановени тълкувателни решения, са свързани с приложението на разпоредби от следните нормативни актове:

- *Закона за движение по пътищата* – относно вида на техническото средство за установяване и заснемане на нарушение за издаване на електронен фиш;
- *Закона за Министерството на вътрешните работи и Административно-процесуалния кодекс* – относно вида на акта заповед на министъра на вътрешните работи за преместване на държавен служител при служебна необходимост или при изменение на оперативната обстановка за срок до една година в същото или в друго населено място на същата или на друга длъжност в рамките на притежаваната категория;
- *Гражданския процесуален кодекс* – относно спорни въпроси на заповедното производство; относно противоречива съдебна практика във връзка с обезпечаването на бъдещ иск; както и относно възможността

за спиране на производството поради образувано тълкувателно дело пред ВКС по въпрос от обуславящо за спора значение;

- *Наказателния кодекс* – относно замяната на наказанието „пробация” с наказанието „лишаване от свобода”;
- *Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (отм.)* – относно връзката между придобитото имущество и конкретната престъпна дейност.



По-важни изводи и препоръки:

1. Запазва се относително високият брой на броя на тълкувателните решения, постановявани от ВКС. Наблюдава се известна активизация на тълкувателната дейност на ВАС. Би могло да се препоръча на ВАС допълнително засилване на тази дейност в бъдеще, в това число, по подобие на ВКС, чрез предприемането на мерки от организационен характер, които да позволят идентифициране на случаите на противоречива или неправилна съдебна практика.

2. Запазва се устойчиво високата активност на председателя на ВКС. Заслужава подкрепа активността на главния прокурор, омбудсмана и министъра на правосъдието. Следва да бъде насърчени председателят на ВАС и председателят на Висшия адвокатски съвет също да отправят искания за постановяване на тълкувателни решения. По-високата активност на субекти, извън двете върховни съдилища, има предимството да отразява една по-странична и необременена гледна точка към противоречивата или неправилна съдебна практика.



VI. Хармонизация на българското право с правото на ЕС

През периода януари – юни 2014 г. българският законодател е транспонирал със закон 17 директиви (табл. 14) или почти колкото са били транспонирани за цялата 2013 г. (5 директиви през периода януари – юни 2013 г. и 14 през периода юли – декември 2013 г.). Общият брой на хармонизационните закони през разглежданото шестмесечие е 11, от които 9 транспонират директиви. В процентно отношение спрямо общия брой на законите, които са приети в рамките на това шестмесечие (нови и ЗИД), хармонизационните закони формират 28 % или под 1/3. По този показател се наблюдава увеличение спрямо предходния период, когато хармонизационните закони представляват 12 % от приетите закони. През периода януари – юни 2013 г. техният брой е 23 % г. от законите, а за всички останали изследвани периоди – средно около 19 % от законите. Независимо от увеличението, регистрирано през настоящия период, изводът, че членството на България в ЕС и свързаната с него необходимост за съобразяване на законодателството с актовете на Съюза не могат да оправдаят силната динамика и изменчивост на българския правен ред, остава валиден.

Таблица 14

ХАРМОНИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИЯ ПРАВЕН РЕД С ПРАВОТО НА ЕС						
Период	Бр. транспонирани директиви	Бр. закони, които транспонират директивите	Бр. официални уведомителни писма от ЕК	Бр. мотивирани становища	Бр. дела пред СЕС	Бр. прекратени процедури
януари - юни 2014 г.	17	9	22	0	2	8
2013	19	11	18	7	3	23
2012	32	21	27	14	3	34
2011	32	20	41	7	0	31
2010	57	24	1	10	0	41

Източник: Сиела; www.ec.europa.eu/legislation/

*Данните за броя дела пред СЕС са актуални към ОВ С 307/10.09.2014 г.

През разглеждания период Европейската комисия (ЕК) е започнала 22 нови процедури срещу България за нарушение на правото на ЕС или два пъти повече в сравнение с периода юли – декември 2013 г. и с 4 повече спрямо цялата 2013 г. За разлика от предходните периоди през настоящото шестмесечие няма мотивираните становища (те са 4 през периода юли – декември 2013 г. и 3 през периода януари – юни 2013 г.), но за сметка на това по една от откритите срещу България процедури ЕК е приела решение за сезиране на Съда на Европейския съюз (СЕС). Наред с това към образуваните през предходните периоди дела пред Съда през настоящото шестмесечие се прибавят още две – С-141/14 и С-145/14 (табл. 15). По първото дело ЕК твърди, че с некавалифицирането на орнитологично важното място „Калиакра“ като специална защитена зона и с одобряването на инвестиционни проекти върху тази територия без необходимите оценки за въздействие, Република България не е изпълнила изискванията на Директива 2009/147/ЕО на Европейския съюз и на Съвета относно опазването на дивите птици, Директива 92/43/ЕО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна и на Директива

2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда. Във втория случай в иска си до СЕС ЕК твърди, че България не е предприела необходимите мерки, за да осигури гаранции, че действащите на територията ѝ депа за отпадъци могат да продължат да функционират само ако отговарят на изискванията на Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депонирането на отпадъци, и с това е нарушила задълженията си като държава членка на ЕС. Аргумент в подкрепа на твърденията на ЕК са и мотивирани становища, получени от компетентните български органи, признаващи, че на територията на страната функционират над 100 депа, които не са приспособени към изискванията на Директивата.

Освен посочените по-горе нови дела към края на изследвания период висящо продължава да е и дело C-376/13, образувано по повод иска на ЕК за действия на България, свързани с въвеждане на ограничения и неравно третиране на участниците на радио- и телевизионния пазар и представляващи нарушение на Директива 2002/77/ЕО („Директива относно конкуренцията“), Директива 2002/20/ЕО („Директива относно разрешението“) и Директива 2002/21/ЕО („Рамкова директива“).

Две от образуваните срещу България дела през настоящия период приключват с решение. Първото е дело C-198/12 за нарушение на задължението за предоставяне на максимален капацитет, а именно услуги за виртуален пренос на газ в полза на всички участници на пазара (Регламент (ЕО) 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета относно условията за достъп до газопреносните мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) 1775/2005), по което решението в съответствие с предложението на Генералния адвокат е за отхвърляне на иска. Не така обаче стои въпросът с дело C-152/12. Искът на ЕК е за нарушение на Директива 2001/14/ЕО за разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност. В решението си СЕС приема, че като е позволила при изчисляването на таксите за достъп до обслужващите съоръжения да бъдат включвани разходи (в случая за заплати на персонала и за социалноосигурителни вноски), които не могат да се считат за произтекли директно в следствие на извършването на влакова услуга, Република България не е

изпълнила изискванията на посочената по-горе директива и е нарушила задълженията си като държава членка на ЕС. СЕС частично уважава иска на ЕК и осъжда България да заплати разноските по делото.

Таблица 15

ПРОИЗВОДСТВА ЗА НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕС										
	Официални уведомителни писма		Мотивирани становища		Решения на ЕК за сезиране на СЕС		Образувани дела пред СЕС		Решения на СЕС по дела за нарушение	
	януари - юни 2014 г.	юли - декември 2013 г.	януари - юни 2014 г.	юли - декември 2013 г.	януари - юни 2014 г.	юли - декември 2014 г.	януари - юни 2014 г.	юли - декември 2013 г.	януари - юни 2014 г.	юли - декември 2013 г.
България	22	11	0	4	1	0	2	1	2	0
Румъния	18	13	4	2	0	0	0	2	0	0
Чехия	20	9	4	1	0	0	0	0	0	2
Унгария	19	15	3	4	0	0	1	0	2	0
Германия	18	12	3	4	0	2	1	2	0	1
Франция	21	11	6	6	0	0	2	1	0	3
Австрия	20	17	3	5	2	0	1	1	0	0
Нидерландия	7	7	2	3	0	2	1	0	0	1
Италия	26	27	6	9	3	2	1	0	4	5

Източник: www.ec.europa.eu/legislation/; Официален вестник на ЕС

* Данните са актуални към ОВ С 307/10.09.2014 г.

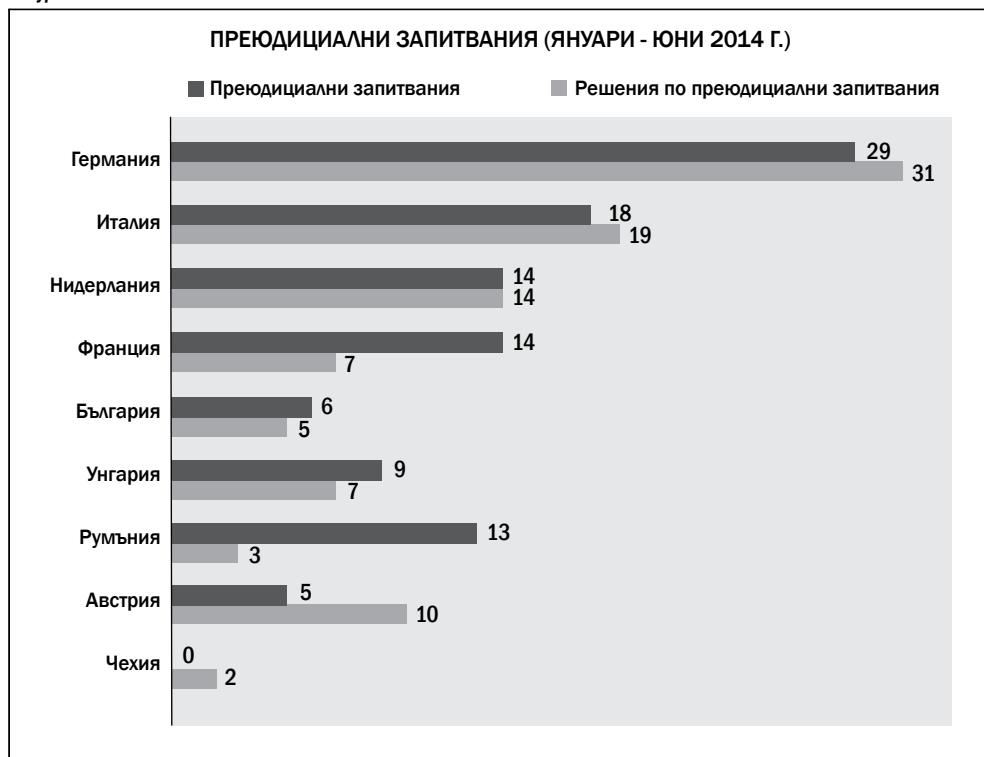
Въпреки че България вече не се нарежда сред държавите членки без осъждане от СЕС, все пак тя продължава да е сред държавите, за които съдебната процедура за установяване на нарушение на задълженията на държава членка се задейства относително рядко (табл. 15). Все още е валиден изводът, че по-голямата част от откритите процедури приключват в административна фаза. С най-много решения по дела за нарушения на правото на ЕС устойчиво за всички изследвани периоди са Италия (30) и Франция (23). Италия е и страната, срещу която се откриват най-много процедури за нарушение на правото на Съюза – почти два пъти повече в сравнение с останалите изследвани държави.

През разглеждания период България е отправила 6 преюдициални запитвания до СЕС или два пъти повече спрямо преюдициалните запитвания, отправени през предходния период (юли – декември 2013 г.) и с

1 по-малко спрямо периода януари – юни 2013 г. (фиг. 9). От началото на 2010 г. досега (девет изследвани 6-месечни периоди) България е отправила общо 52 преюдициални запитвания.

Броят на решенията по преюдициални запитвания през настоящото шестмесечие е 5 или с 1 по-малко в сравнение с периода юли – декември 2013 г.

Фигура 5



Източник: Официален вестник на ЕС

По отношение на предмета на отправяните от България преюдициални запитвания не се наблюдава промяна. Отново доминират запитвания за тълкуване на правото на ЕС главно по данъчноосигурителни и митнически въпроси. Затова и основните субекти, които отправят преюдициални запитвания, продължават да са административните съдилища. През настоящия период 2 преюдициални запитвания са отправени от Административен съд – Варна, 2 са отправени от Административен съд – София-град и 2 – от Върховния административен съд. Това са традиционно най-активните административни съдилища по отношение на използването на тази възможност в рамките на висящите пред тях спорове. Три от решенията на СЕС са по преюдициални запитвания на Административен съд – София-град, 1 – по запитване на Административен съд – Бургас и 1 – на Административен съд – Велико Търново. За съжаление гражданските съдилища все още използват процедурата за отправяне на запитвания пред СЕС твърде колебливо. Включването на все повече съдилища към субектите, отправящи преюдициални запитвания до СЕС би довело до разширяване на тематичния обхват на отправяните от България искания за тълкуване на първичното и вторичното законодателство на ЕС, би обогатило практиката на съдилищата и би създавало повече гаранции за защита на правата и интересите на българските граждани.

По-важни изводи и препоръки:

1. Данните отново релефно потвърждават извода, че само малка част от измененията в законодателството са мотивирани от необходимостта за съгласуване на вътрешния правопорядък с правото на ЕС и че причините за силната динамика в законодателството не могат да бъдат приписани на членството ни в Съюза.
2. Въпреки отчетеното през настоящия период осъждане на България, остават валидни изводите, че страната ни все още е сред страните с относително малко на брой открити производства за нарушение на правото на ЕС (както пред ЕК, така и дела, стигнали до СЕС). В това отношение българските институции заслужават положителна оценка.
3. Продължава да бъде относително висока активността на българските правораздавателни институции по отношение на отправянето на искания за тълкуване на първичното и вторичното законодателство на ЕС. От гледна точка на материалния обхват на преюдициалните запитвания би могло да се препоръча този механизъм да се използва по-активно не само по митнически и данъчни спорове, но и при решаването на други правни спорове, в области, в които се прилага правото на ЕС.

VII. Състояние на основните права в практиката на ЕСПЧ

През първото шестмесечие на 2014 г. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е постановил 11 решения по същество по дела срещу България (табл. 17) или с 3 повече спрямо втората половина на 2013 г, когато са постановени 8 решения, но спрямо първата половина на 2013 г. (18) броят на постановените решения срещу България намалява. Следва обаче отново да се има предвид, че намаляването на броя на решенията по същество през последните години има връзка с възприетата от ЕСПЧ от средата на 2009 г. политика на приоритизация на жалбите, както и с увеличаването на броя на приятелските споразумения и едностранни декларации. Като цяло през последните години е налице намаляване на броя на постановените от ЕСПЧ решения по същество – от 1625 през 2009 г. до 916 през 2013 г.

При останалите изследвани държави също се наблюдава известно увеличение спрямо предходния период. Румъния има 55 решения през настоящия период и 44 през предходния период; Унгария има 31 решения през настоящия период спрямо 20 през предходния период. По-съществено е увеличението при Германия и Финландия – държави, които имат нисък абсолютен брой решения по същество. Германия има 8 решения през настоящия период и 3 през предходния, а Финландия – 10 решения през настоящия период и 1 през предходния период. При Испания е налице двойно намаление – 3 решения през настоящия период спрямо 6 през предходния период.

Таблица 16

ЕСПЧ – РЕШЕНИЯ ПО СЪЩЕСТВО						
Година	БЪЛГАРИЯ	РУМЪНИЯ	ФИНЛАНДИЯ	УНГАРИЯ	ГЕРМАНИЯ	ИСПАНИЯ
януари - юни 2014 г.	11	55	10	31	8	3
2013	26	88	3	42	6	12
2012	64	79	5	26	22	10
2011	62	68	7	33	41	12
2010	81	143	17	21	36	13
2009	63	168	29	30	21	17
2008	59	199	9	44	10	3
2007	53	93	26	24	12	5
2006	45	73	17	32	10	5
2005	23	33	13	17	16	0

Източник: www.echr.coe.int

От постановените през първата половина на 2014 г. по-съществен интерес представлява делото „Петков и Порфиоров срещу България“, което е свързано с 24-часовото задържане по Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР). ЕСПЧ отбелязва, че при задържането по чл. 63, ал. 1 от ЗМВР властите са длъжни да изложат фактически основания за конкретното задържане на лицето, да му предоставят незабавно възможността да оспори пред съд задържането си, да има реалната възможност да ползва адвокатска защита, както и да получи обезщетение в случай на незаконно задържане, а съдът трябва да извърши проверка не само относно формалните белези на законосъобразност на заповедта на задържане, но и да осъществи контрол дали са налице фактически основания за лишаването от свобода поради обосновано подозрение за извършено конкретно престъпление¹. Това е поредното дело, по което ЕСПЧ установява нарушения на чл. 5 от ЕКЗПЧОС, които

¹ Повече за това решение и за по-интересните въпроси, свързани с практиката на ЕСПЧ, вж. на: www.pravanachoveka.com

съставляват около 30 % от всички осъдителни решения срещу България.

Следва да бъде отбелязана и възможността България да получи трето пилотно решение², свързано с лошите условия в българските затвори и липсата на ефективни правни средства за защита. Основание за това очакване дават комуникираните от ЕСПЧ 6 жалби, подадени от 5-ма затворници, във връзка с условията, при които са поставени задържаните в затворите (Нешков и др. срещу България). В комуникираното дело повдигнатите проблеми са два – условията на задържане в затворите в България и ефективността на исквете по *Закона за отговорността на държавата и общините за вреди* в случаите на нечовешки условия на задържане. В комуникационното писмо ЕСПЧ иска становището на българското правителство по въпроса дали изложените факти разкриват съществуването на системен проблем, който налага да се приложи процедурата за приемане на пилотно решение. Отлагането на изпълнението на изискването за осигуряване на минимална жилищна площ от 4 кв.м. на един лишен от свобода за 2019 г³. не просто няма да намали осъжданията в Страсбург⁴, а ще даде основание за нови осъждания, в това число за констатиране на системен проблем.

Би могло да се твърди, че при България все пак е налице тенденция за намаление на броя на осъдителните решения. За продължаването на тази тенденция допринася и създаденият национален механизъм за обезщетяване на пострадалите от бавно правораздаване (с двете уредени процедури – административната по *Закона за съдебната власт* – в сила от 1 октомври 2012 г., и съдебната по *Закона за отговорността на държавата и общините за вреди* – в сила от 15 декември 2012 г.).

По данни на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ВСС) в периода 01.01.2014 г. – 30.06.2014 г. са постъпили общо 337 заявления по Глава Трета „а“ от *Закона за съдебната власт* срещу нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, от които 221 по граждански и 116 по наказателни дела. В този период са разгледани 170 основателни и 140 неоснователни заявления. 66 от

² Повече за първите две пилотни решения срещу България вж. в брой 3 и брой 6 на Юридически барометър.

³ С промени в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража от декември 2012 г. изпълнението на това изискване беше отложено, като вместо първоначално предвидения срок (2013 г.) то беше отсрочено за 2019 г.

⁴ Такъв е един от мотивите за отлагане на изпълнението на изискването за 2019 г.

подадените през разглеждания период заявления са от лица, подавали жалби пред ЕСПЧ, обявени за недопустими поради неизчерпване на вътрешноправните средства⁵.

По данни на Министерството на правосъдието за същия период са изготвени 124 предложения за сключване на споразумения с граждани за изплащане на обезщетения, като сключените споразумения са 100, а по 3 от направените предложения е постъпил отказ от заявителите. Общият размер на изплатените обезщетения за първата половина на 2014 г. е 303 930 лв., а размерът на присъдените обезщетения е между 500 и 10 000 лв. (4 са споразуменията с присъдено максимално обезщетение от 10 000 лева).

Сред основните причини за нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, констатирани от Инспектората към Висшия съдебен съвет, са недостатъчно добрата административна организация на съдебните процеси (насрочването на съдебните заседания през прекалено големи интервали, несвоевременното обработване на документите от съдия-докладчика, системното забавяне при изготвянето и изпращането на призовки и съобщения до страните от съответните съдебни служители и нерешителното използване от страна на съда на предвидените в Гражданския процесуален кодекс дисциплиниращи инструменти, което е едно от най-честите основания за отлагане на съдебните заседания), бездействието на дознанието и съответно на наблюдаващия прокурор и непрецизната правна квалификация на обвинението, което налага прокуратурата да връща делата за прецизиране.

През първата половина на 2014 г. броят на жалбите срещу България намалява⁶ и тя вече е извън десетте страни с най-голям брой жалби. Налице е обща тенденция за намаляване на жалбите, до ЕСПЧ, разпределени на съдебни състави, което е свързано с въвеждането на фигурата на едноличния съдия и промените в процедурите за филтриране на жалбите.

⁵ След като оцени двете процедури от създадения национален механизъм за обезщетяване на вредите от бавно правораздаване като ефективни вътрешноправни средства за защита (в две свои решения по допустимост от 25 юни 2013 г. – по жалба Балакчиев и други – в областта на гражданското производство и по жалби Вълчева и Абрашев – в областта на наказателното производство) и отчитайки разпоредбата на § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (която изрично урежда правото на лицата, депозирали жалби пред ЕСПЧ преди влизането на закона в сила, да се възползват от новия механизъм), Съдът постанови, че жалбоподателите следва да използват тези нови средства за защита и обявява жалбите за недопустими.

⁶ Съдът не е оповестил статистически данни за първата половина на 2014 г. за всички държави, но броят на жалбите срещу България е под 1750 – толкова са жалбите срещу Словения, която е десета в класацията на държавите с най-голям брой жалби. На първо място в тази класация е Украйна, чийто брой жалби съставлява 19 % от всички жалби, следвана от Италия – 18 %, Русия – 13.7 % и Турция – 12 %. Жалбите на гражданите от тези 4 държави съставляват почти 2/3 от всички висящи жалби пред ЕСПЧ. След тях, но с много по-малък дял, са Сърбия, Турция, Румъния, Полша, Унгария и Словения.

По-важни изводи и препоръки:

1. Може да се твърди, че е налице устойчива тенденция за намаляване на броя на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България, като би могло да се очаква намалението да продължи с оглед на приетия национален механизъм за подаване на жалби срещу бавното правораздаване.

2. Висшият съдебен съвет следва много по-стриктно и отговорно да изпълнява задължението си по чл. 60м, ал. 2 от Закона за съдебната власт, а именно на всяко шестмесечие да изготвя и публикува анализи на причините, които водят до нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок, които включват и съответни мерки от организационен, дисциплинарен и нормативен характер за ускоряване на производствата. Изготвените до момента анализи са в голяма степен формални и не могат да служат като адекватна основа за преодоляване на проблемите, свързани със забавянето на делата.

3. Броят на жалбите, подадени срещу България, продължава да намалява. Дали намалението ще е трайно през следващите години, ще зависи в голяма степен от ефективността на националния механизъм за обезщетяване на гражданите в случаите на бавно правораздаване. В този контекст заслужава да се обсъди и въпросът за въвеждането на допълнителни национални инструменти за защита на правата и свободите на гражданите.

VIII. Отново за юридическото образование

Настоящото изследване продължава темата за юридическото образование, представена в осмия брой на Юридически барометър. Целта този път е да се прагматизира дискусиата, като се обсъдят необходимите и възможни промени в правната уредба на придобиването на висше образование по специалност „Право“. Затова е предложен проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „Юрист“.

Предложените промени имат за основна цел да съдействат за повишаване на качеството на обучението по право. Те са в следните насоки:

1. Засилване на практическия елемент в обучението по право:

- Въвеждане на чужд юридически език като задължителна дисциплина;
- Изрично уреждане на възможността част от лекциите да се водят от практикуващи юристи като гост-преподаватели;
- Увеличаване на задължителната учебна практика и обвързването ѝ с учебната програма на студентите;
- Създаване на задължения за обявяване на местата за стаж на студенти-юристи;
- Въвеждане на изискване промените в учебните планове и програми да се извършват при отчитане на мнението на работодателите и студентите.

2. Повишаване на контрола по отношение на придобитите знания и умения:

- Въвеждане на задължителен текущ контрол – не по-малко от едно текущо писмено оценяване на семестър;
- Комплексен характер на оценяването по отделните дисциплини –

оценката включва резултатите от текущия контрол и оценката от семестриалния изпит;

- Превръщане на държавните изпити в национални с оглед гарантиране независимост на оценяването и съпоставимост на знанията на студентите от отделните висши училища – определяне на държавните изпитни комисии след публичен жребий от министъра на правосъдието; провеждане на писмените изпити в един и същи ден във всички висши училища; разработване на казусите от специална комисия, назначена след жребий от министъра на правосъдието; един и същ казус за студентите във всички юридически факултети.

3. Синхронизация със законови изисквания:

- Въвеждане на писмената форма като задължителна форма за оценяване на знанията и уменията на студентите в съответствие с разпоредбите на *Закона за висшето образование* (чл. 44, ал. 2).

- Промяна в продължителността на стажа след дипломиране в съответствие с разпоредбите на *Закона за съдебната власт* (чл. 298).

Извън тези предложения остават още няколко значими въпроса, свързани с юридическото образование, по които следва да се води дискусия и да се търси решение:

1. Необходимостта от преосмисляне на изпитите за прием в специалността „Право“ – било за тяхното отпадане като част от общата тенденция за разширяване на входа на висшето образование, било за промяна в техния вид.

2. Възможността за въвеждане на две образователно-квалификационни степени в специалност „Право“ (бакалавър и магистър).

3. Адекватността на утвърждавания план-прием (броя на местата) за юридическите факултети с оглед актуалното състояние на пазара на труда.

4. Необходимостта от изпита за придобиване на юридическа правоспособност при положение, че за основните юридически професии има отделни изпити.

5. Възможностите за специализации и програми за завършили юристи с оглед задълбочаване на техните знания в определени области.

Инкорпориран вариант!

НАРЕДБА ЗА ЕДИННИТЕ ДЪРЖАВНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ПРИДОБИ- ВАНЕ НА ВИШЕ ОБРАЗОВАНИЕ ПО СПЕЦИАЛНОСТТА „ПРАВО“ И ПРОФЕСИОНАЛНА КВАЛИФИКАЦИЯ „ЮРИСТ“

В сила от 12.04.1996 г.

Приета с ПМС № 75 от 05.04.1996 г.

Обн. ДВ. бр.31 от 12 Април 1996г., изм. ДВ. бр.96 от 24 Ноември 2000г., изм. ДВ. бр.59 от 3 Юли 2001г., изм. ДВ. бр.117 от 17 Декември 2002г., изм. ДВ. бр.69 от 23 Август 2005г., изм. ДВ. бр.79 от 6 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.62 от 12 Юли 2013г.

Чл. 1. (1) (Изм. - ДВ, бр. 59 от 2001 г.) Висше образование по специалността „Право“ се придобива на образователната и квалификационна степен „магистър“ във факултет във висше училище, което отговаря на изискванията на Закона за висшето образование и на тази наредба.

(2) (*) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Висше образование по специалността „Право“ не може да се придобива във филиал на висше училище.

(3) (предишна ал. 2 - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Висше образование по специалността „Право“, придобито в чуждестранно висше училище, се признава в Република България, ако отговаря на утвърдените от Министерския съвет държавни изисквания по чл. 9, ал. 3, т. 9 от Закона за висшето образование.

Чл. 2. (Отм. - ДВ, бр. 59 от 2001 г.)

Чл. 3. (Обявен за нищожен с Решение № 6795 на ВАС - ДВ, бр. 96 от 2000 г.)

Чл. 4. (1) (Изм. - ДВ, бр. 59 от 2001 г.) Студентите се приемат чрез писмени конкурсни изпити по български език и по история на България.

(2) Конкурсните изпити се провеждат по конспекти, утвърдени от ректорите на висшите училища. Учебното съдържание за конкурсните изпити се определя в съответствие с учебните планове и учебната програма на средните училища в Република България.

(3) (Доп. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Преподавателите, които оценяват конкурсните работи на кандидат-студентите, се определят от ректорите на висшите училища. Оценките са по шестобалната система или по друга система за оценяване в съответствие с чл. 44, ал. 5 от Закона за висшето образование.

(4) Висшето училище определя начина за класиране на кандидат-студентите по специалността „Право“.

(5) Висшите училища могат да си признават взаимно резултатите от положените конкурсни изпити при условия и по ред, определени в техните правилници.

Чл. 5. (Изм. - ДВ, бр. 59 от 2001 г.) Формите на обучение са редовна и задочна.

Чл. 6. (1) Обучението за придобиване на висше образование по специалността „Право“ на образователната и квалификационна степен „магистър“ е с продължителност не по-малко от 10 семестъра и с минимален хорариум 3500 учебни часа.

(2) При задочната форма на обучение хорариумът не може да бъде по-малък от 60 на сто от хорариума по ал. 1.

Чл. 7. (1) Обучението по специалността „Право“ на образователната и квалификационна степен „магистър“ се извършва чрез изучаване на задължителни, избираеми и факултативни дисциплини.

(2) Задължителните учебни дисциплини и минималният им хорариум

са, както следва:

1. История на българската държава и право - 90 часа;
2. Обща теория на правото - 105 часа;
3. Конституционно право - 135 часа;
4. Гражданско право (обща част) - 120 часа;
5. Административно право и административен процес - 150 часа;
6. Вещно право - 75 часа;
7. Международно публично право - 90 часа;
8. Финансово право - 105 часа;
9. Облигационно право - 165 часа;
10. Наказателно право - 180 часа;
11. Семейно и наследствено право - 105 часа;
12. Международно частно право - 105 часа;
13. Трудово право - 135 часа;
14. Търговско право - 165 часа;
15. Осигурително право - 75 часа;
16. Гражданско процесуално право - 180 часа;
17. Наказателно процесуално право - 135 часа;
18. Данъчно право - 75 часа;
19. Право на Европейския съюз - 75 часа.

(3) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) В програмите на съответните учебни дисциплини се включва преподаване и на правото на Европейския съюз.

(4) Обучението по специалността „Право“ задължително включва часове по чужд юридически език, като чуждите езици и техния хориум се определят по предложение на факултетния съвет и в съответствие с правилника на висшето училище.

(5) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) По предложение на факултетния съвет и в съответствие с правилника на висшето училище в учебния план на специалността „Право“ могат да се въвеждат и други задължителни учебни дисциплини.

(6) (предишна ал. 3 - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Съотношението между лекции, упражнения и учебна практика се определя от висшето училище съгласно неговия правилник, като часовете за лекции не могат да бъдат по-малко от половината хорариум.

Чл. 8. (1) (Доп. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Лекционните курсове по задължителните учебни дисциплини по чл. 7, ал. 2 се провеждат от хабилитирани в съответната научна специалност преподаватели, които провеждат и семестриалните изпити.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) По изключение факултетният съвет може да реши лекциите и семестриалните изпити по не повече от 5 от задължителните учебни дисциплини по чл. 7, ал. 2 да се провеждат от преподаватели с образователна и научна степен „доктор“ по съответната научна специалност.

(3) Преподавателите по задължителните учебни дисциплини трябва да бъдат на трудов договор с висшето училище, в което преподават.

(4) Факултетният съвет може да реши до 10 на сто от часовете за лекции по определена учебна дисциплина да се поемат от гост-преподаватели – практикуващи в съответната област юристи и преподаватели от страната и чужбина. Отношенията с гост-преподавателите се уреждат с договор за срок не повече от 1 година, който може да бъде подновяван.

(5) В случаите по предходната алинея преподавателите по ал. 1 и 2, които водят съответните лекционни курсове, получават възнаграждение в пълен размер.

Чл. 9. (1) (Изм. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Избираемите и факултативните учебни дисциплини и техният хорариум се

определят от висшето училище в съответствие с неговия правилник. Висшите училища задължително включват в избираемите учебни дисциплини римско частно право, право на интелектуалната собственост, криминалистика, криминология, банково право, наказателно-изпълнително право и правен режим на държавната служба.

(2) Лекционните курсове и семестриалните изпити по тях се провеждат от хабилитирани преподаватели или преподаватели с образователна и научна степен „доктор“ по съответната научна специалност.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) С решение на факултетния съвет лекционните курсове и семестриалните изпити по факултативните учебни дисциплини могат да се провеждат и от преподаватели, които не отговарят на изискванията по ал. 2.

Чл. 9а. Промени в учебните планове и учебните програми на специалността „Право“ се извършват при отчитане на мнението на работодателите и на студентите, отразено в съответни проучвания.

Чл. 9б. (1) Окончателната оценка на студента по всяка от задължителните учебни дисциплини се формира от резултатите от текущите изпитвания и от резултата от семестриалния изпит.

(2) По всяка задължителна учебна дисциплина се изисква не по-малко от едно текущо писмено изпитване на семестър. Всяка катедра определя броя, вида и темите на писмените изпитвания, както и начина на формиране на окончателната оценка по всяка от задължителните учебни дисциплини.

(3) Информация за текущите изпитвания и начина за формиране на окончателната оценка по всяка от задължителните учебни дисциплини се предоставя на студентите в началото на учебната година.

(4) Семестриалните изпити по учебните дисциплини са писмени. Всяка катедра може да предвиди всички или някои от семестриалните изпити да включват писмена и устна част.

Чл. 10. (1) (Предишен текст на чл. 10, изм. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) От втори до ~~четвърти~~ **пети** курс под ръководството на преподавател по съответната дисциплина студентите провеждат задължителна учебна практика не по-малко от две седмици годишно в администрациите на изпълнителната власт по публичноправни науки и на съдебната власт по гражданскоправни и наказателноправни науки. Учебната практика се осъществява по програма на юридическите факултети, съгласувана с министъра на правосъдието, и е **съобразена с учебната програма на студентите за съответната учебна година.**

(2) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Не по-късно от един месец преди началото на учебната практика по ал. 1 ръководствата на юридическите факултети представят на министъра на правосъдието проекта на плана и времето и мястото за провеждането на учебната практика, както и името на преподавателя, който ще я ръководи.

(3) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Ръководствата на юридическите факултети със съдействието на Министерството на правосъдието осъществяват текущ контрол за правилното организиране и провеждане на учебната практика.

Чл. 10а. (Нов - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) (1) Към юридическите факултети на висшите училища могат да се създават правни клиники за практическо обучение на студентите по специалността „Право“.

(2) В правната клиника се осигурява възможност на студентите да придобият умения, необходими за упражняване на юридическата професия чрез лекции, симулации и работа с реални клиенти по програма, определена от съответния юридически факултет.

(3) Работата с реални клиенти се осъществява само след съответната теоретична подготовка и под ръководството на практикуващи юристи.

(4) Студентите, които след полагане на изпит са приети за участници в правни клиники, се освобождават по тяхно желание от задължителната учебна практика по чл. 10.

Чл. 106. (1) Физически и юридически лица, които наемат на стаж чрез обявление студенти по специалност „Право“, са длъжни да изпратят обявленията си и до юридическите факултети на територията на съответното населено място, където ще се осъществява стажът.

(2) Юридическите факултети поддържат специален раздел с обявленията за стажове на своите интернет страници.

Чл. 11. (Изм. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) (1) Обучението на студентите по специалността „Право“ завършва с полагане на **национални** държавни изпити по публичноправни, по гражданскоправни и по наказателноправни науки.

(2) Държавният изпит е писмен и устен.

(3) Всеки държавен изпит се полага пред държавна изпитна комисия, която включва:

1. двама хабилитирани преподаватели, съответно по публичноправни, по гражданскоправни или по наказателноправни науки;

2. един представител на практиката - съдия от Върховния касационен съд или от Върховния административен съд, прокурор от Върховната касационна прокуратура или от Върховната административна прокуратура или **адвокат с юридически стаж не по-малко от 15 години**. ~~служител на Министерството на правосъдието с юридически стаж не по-малко от 12 години.~~

(4) (Изм. - ДВ, бр. 79 от 2009 г., изм. - ДВ, бр. 62 от 2013 г., в сила от 03.07.2013 г.) Предложенията за включване на хабилитирани преподаватели по публичноправни, по гражданскоправни или по наказателноправни науки в списъците на лицата, които могат да участват в държавните изпитни комисии, се правят от факултетните съвети и се изпращат на министъра на правосъдието. Списъците се утвърждават от министъра на образованието и науката и министъра на правосъдието и се актуализират ежегодно до началото на всяка учебна година.

(5) Предложения за включване на представители на практиката в списъците на лицата, които могат да участват в държавните изпит-

ни комисии, се правят съответно от председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд, главния прокурор и председателя на Висшия адвокатски съвет.

(6) Списъците **по ал. 4 и 5** се утвърждават от министъра на образованието и науката и министъра на правосъдието и се актуализират ежегодно до началото на всяка учебна година.

(7) Комисията се назначава със заповед на ректора на съответното висше училище, като в нея се включват лица от списъка по ал. 4. **Комисията се назначава след публичен жребий измежду лицата, включени в списъците по ал. 6, със заповед на министъра на правосъдието.**

(8) При необходимост ректорът на висшето училище **министърът на правосъдието** може да назначи повече от една държавна изпитна комисия при спазване изискванията на ал. 3 и 5 **7 по предложение на факултетните съвети.**

(9) Писменият и устният държавен изпит по публичноправни, съответно по гражданскоправни и по наказателноправни, науки се провеждат от една и съща комисия.

Чл. 12. (Изм. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) (1) Писменият държавен изпит е анонимен и се състои в решаване на казус. Той се провежда в сградата на съответното висше училище и продължава 4 астрономически часа. **Писменият държавен изпит се полага в един и същи ден във всички висши училища, които провеждат обучение по специалността „Право“. Датата на провеждането му се определя от министъра на правосъдието след съгласуване с ректорите на висшите училища, които провеждат обучение по специалността „Право“.**

(2) Казусът се изготвя от съответната държавна изпитна комисия непосредствено преди изпита и се предоставя на студентите при започването му от нейния председател. **Комисия, определена след публичен жребий измежду лицата, включени в списъците по чл. 11, ал. 6, и назначена със заповед на министъра на правосъдието, разработва по 3 казуса за съответния държавен изпит в деня преди изпита. Ка-**

зусът е един и същ за студентите по специалност „Право“ от всички висши училища и се изтегля в деня на изпита в Министерството на правосъдието.

(3) По време на решаването на казуса студентите могат да ползват като помощни материали само нормативни актове по ред, определен от министъра на правосъдието.

(4) Писмените отговори на казуса се проверяват от държавната изпитна комисия, която обявява резултатите с протокол до два дни след приключването на изпита.

(5) Оценката от писмения държавен изпит е „издържал“ или „неиздържал“, като до устен изпит се допускат студентите, издържали писмения изпит. Оценката от писмения държавен изпит не подлежи на преразглеждане.

Чл. 12а. (Нов - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 79 от 2009 г., изм. - ДВ, бр. 62 от 2013 г., в сила от 03.07.2013 г.) Всеки от устните държавни изпити по публичноправни, по гражданско-правни и по наказателноправни науки се полага по единен държавен конспект, утвърден от министъра на образованието и науката и министъра на правосъдието.

(2) Устният държавен изпит се провежда на следващия ден след обявяването на резултатите от писмения изпит.

(3) Оценката от устния държавен изпит не подлежи на преразглеждане.

Чл. 13. (1) Студентите, изпълнили задълженията си по учебния план и положили успешно държавните си изпити, получават диплома за завършено висше образование с професионална квалификация „юрист“ на образователната и квалификационна степен „магистър“.

(2) Дипломите се издават от висшето училище, което студентите са завършили.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 117 от 2002 г., в сила от 17.12.2002 г.) Дипломираните юристи придобиват юридическа правоспособност след **6-месечен**

~~тримесечен~~ стаж и полагане на изпит в съответствие с ~~чл. 163~~ чл. **298** от Закона за съдебната власт.

(4) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Стажант-юристите, които на изпита за придобиване на юридическа правоспособност са получили оценка „неиздържал“, се явяват на повторен изпит на основание ~~чл. 166~~ чл. **300**, ал. 2 от Закона за съдебната власт след допълнителен двумесечен стаж.

(5) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Инспекторатът ~~по чл. 356 от Закона за съдебната власт~~ при Министерството на правосъдието осъществява текущ контрол за правилното организиране и провеждане на стажа по ал. 3 и 4.

(6) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.) Магистратите, на които е възложено практическото обучение на стажант-юристите, по предложение на министъра на правосъдието могат да бъдат стимулирани със средства от бюджета на съдебната власт при условия и по ред, определени от Висшия съдебен съвет.

Чл. 14. (Отм. - ДВ, бр. 59 от 2001 г.)

Чл. 15. (Изм. - ДВ, бр. 59 от 2001 г., изм. - ДВ, бр. 79 от 2009 г., изм. - ДВ, бр. 62 от 2013 г., в сила от 03.07.2013 г.) Висшите училища, които провеждат обучение по специалността „Право“, ежегодно до 1 октомври представят в Министерството на образованието и науката и в Министерството на правосъдието документация за приема, съдържанието и организацията на подготовката и броя на студентите по курсове и форми на обучение.

Допълнителни разпоредби

§ 1. (1) По смисъла на тази наредба:

1. „Задължителни учебни дисциплини“ са тези, които осигуряват фунда-

менталната подготовка, необходима за придобиване на професионалната квалификация „юрист“. Изучаването им и полагането на изпити по тях е задължително за студентите.

2. „Избираеми учебни дисциплини“ са тези, които осигуряват специализираща подготовка. Студентите са задължени да изберат някои от тях.

3. „Факултативни учебни дисциплини“ са тези, които осигуряват допълнителна подготовка в зависимост от интересите на студентите. Те се определят от висшите училища и се изучават по желание на студентите.

(2) В минималния хорариум по чл. 6, ал. 1 се включват часовете от задължителните, избираемите и факултативните учебни дисциплини.

Преходни и Заключителни разпоредби

§ 2. (1) Студентите, приети в юридически факултети на висшите училища преди влизането в сила на наредбата, запазват своите права и валидността на положените от тях изпити, включително и изпитите, положени през учебната 1995 - 1996 г. Те продължават обучението си в същото или в друго висше училище, ако то отговаря на изискванията на наредбата.

(2) Прехвърлянето на студенти от едно висше училище в друго се извършва съобразно правилниците на висшите училища или сключените между тях договори.

§ 3. (Отм. - ДВ, бр. 69 от 2005 г., в сила от 23.08.2005 г.)

§ 4. Наредбата се издава на основание чл. 9, ал. 3, т. 5 от Закона за висшето образование.

§ 5. (Изм. - ДВ, бр. 117 от 2002 г., в сила от 17.12.2002 г., изм. - ДВ, бр. 79 от 2009 г., изм. - ДВ, бр. 62 от 2013 г., в сила от 03.07.2013 г.) Из-

пълнението на наредбата се възлага на министъра на образованието и науката и на министъра на правосъдието.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 284 ОТ 9 ДЕКЕМВРИ 2002 Г. ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА НАРЕДБАТА ЗА ЕДИННИТЕ ДЪРЖАВНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ ПО СПЕЦИАЛНОСТТА „ПРАВО“ И ПРОФЕСИОНАЛНА КВАЛИФИКАЦИЯ „ЮРИСТ“, ПРИЕТА С ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 75 НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ОТ 1996 Г.

(ОБН. - ДВ, БР. 117 ОТ 2002 Г.)

§ 2. Навсякъде в наредбата думите „министъра на образованието, науката и технологиите“ се заменят с „министъра на образованието и науката“ и думите „Министерството на образованието, науката и технологиите“ се заменят с „Министерството на образованието и науката“.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 3. Постановлението влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

**Преходни и Заключителни разпоредби
КЪМ ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 190 ОТ 16 АВГУСТ 2005 Г. ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА НАРЕДБАТА ЗА ЕДИННИТЕ ДЪРЖАВНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ ПО СПЕЦИАЛНОСТТА „ПРАВО“ И ПРОФЕСИОНАЛНА КВАЛИФИКАЦИЯ „ЮРИСТ“**

(ОБН. - ДВ, БР. 69 ОТ 2005 Г.)

§ 13. Списъците на хабилитираните лица по чл. 11, ал. 4 и единният държавен конспект по чл. 12а, ал. 1 се утвърждават до два месеца от влизането в сила на постановлението.

§ 14. Разпоредбата на новата ал. 2 на чл. 1 не се прилага за заварените случаи.

§ 15. Разпоредбите относно писмения държавен изпит по публично-правни, по гражданскоправни и по наказателноправни науки се прилагат от началото на учебната 2006 - 2007 г.

§ 16. Постановлението влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 231 ОТ 25 СЕПТЕМВРИ 2009 Г. ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

(ОБН. - ДВ, БР. 79 ОТ 2009 Г.)

§ 28. Навсякъде в Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“, приета с Постановление № 75 на Министерския съвет от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 31 от 1996 г.; Решение № 6795 на Върховния административен съд от 2000 г. - бр. 96 от 2000 г.; изм. и доп., бр. 59 от 2001 г., бр. 117 от 2002 г. и бр. 69 от 2005 г.), думите „министъра на образованието и науката“ и „Министерството на образованието и науката“ се заменят съответно с „министъра на образованието, младежта и науката“ и „Министерството на образованието, младежта и науката“.

Преходни и Заключителни разпоредби КЪМ ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 142 ОТ 8 ЮЛИ 2013 Г. ЗА ПРИЕМАНЕ НА УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК НА МИНИСТЕРСТВОТО НА МЛАДЕЖТА И СПОРТА

(ОБН. - ДВ, БР. 62 ОТ 2013 Г., В СИЛА ОТ 03.07.2013 Г.)

§ 53. В Наредбата за единните държавните изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“, приета с Постановление № 75 на Министерския съвет от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 31 от 1996 г.; Решение № 6795 на Върховния административен съд от 2000 г. - бр. 96 от 2000 г.; изм. и доп., бр. 59 от 2001 г., бр. 117 от 2002 г., бр. 69 от 2005 г. и бр. 79 от 2009 г.), навсякъде думите „образованието, младежта и науката“ се заменят с „образованието и науката“.

.....

§ 91. Постановлението влиза в сила от 3 юли 2013 г.

Проект!

Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „Юрист“

(Обн. ДВ. бр.31 от 12 Април 1996г., изм. ДВ. бр.96 от 24 Ноември 2000г., изм. ДВ. бр.59 от 3 Юли 2001г., изм. ДВ. бр.117 от 17 Декември 2002г., изм. ДВ. бр.69 от 23 Август 2005г., изм. ДВ. бр.79 от 6 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.62 от 12 Юли 2013г.)

§ 1. В чл. 7 се правят следните изменения и допълнения:

1. Създава се нова ал. 4 със следното съдържание:

„(4) Обучението по специалността „Право“ задължително включва часове по чужд юридически език, като чуждите езици и техния хорариум се определят по предложение на факултетния съвет и в съответствие с правилника на висшето училище.“

2. Досегашните ал. 4 и 5 стават съответно ал. 5 и 6.

§ 2. В чл. 8 се създават ал. 4 и 5 със следното съдържание:

„(4) Факултетният съвет може да реши до 10 на сто от часовете за лекции по определена учебна дисциплина да се поемат от гост-преподаватели – практикуващи в съответната област юристи и преподаватели от страната и чужбина. Отношенията с гост-преподавателите се уреждат с договор за срок не повече от 1 година, който може да бъде подновяван.

(5) В случаите по предходната алинея преподавателите по ал. 1 и 2, които водят съответните лекционни курсове, получават възнаграждение в пълен размер.“

§ 3. Създава се нов чл. 9а със следното съдържание:

„Чл. 9а. Промени в учебните планове и учебните програми на специалността „Право“ се извършват при отчитане на мнението на работодателите и на студентите, отразено в съответни проучвания.“

§ 4. Създава се нов чл. 9б със следното съдържание:

„Чл. 9б. (1) Окончателната оценка на студента по всяка от задължителните учебни дисциплини се формира от резултатите от текущите изпитвания и от резултата от семестриалния изпит.

(2) По всяка задължителна учебна дисциплина се изисква не по-малко от едно текущо писмено изпитване на семестър. Всяка катедра определя броя, вида и темите на писмените изпитвания, както и начина на формиране на окончателната оценка по всяка от задължителните учебни дисциплини.

(3) Информация за текущите изпитвания и начина за формиране на окончателната оценка по всяка от задължителните учебни дисциплини се предоставя на студентите в началото на учебната година.

(4) Семестриалните изпити по учебните дисциплини са писмени. Всяка катедра може да предвиди всички или някои от семестриалните изпити да включват писмена и устна част.“

§ 5. В чл. 10, ал. 1 думата „четвърти“ се заменя с „пети“, а след думите „с министъра на правосъдието“ се поставя запетая и се добавят думите „съобразена с учебната програма на студентите за съответната учебна година.“

§ 6. Създава се чл. 10б със следното съдържание:

„Чл. 10б. (1) Физически и юридически лица, които наемат на стаж чрез обявление студенти по специалност „Право“, са длъжни да изпратят обявленията си и до юридическите факултети на територията на съответното населено място, където ще се осъществява стажът.

(2) Юридическите факултети поддържат специален раздел с обявленията за стажове на своите интернет страници.“

§ 7. В чл. 11 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1 след думите „полагане на“ се добавя думата „национални“.
2. В ал. 3, т. 2 думите „служител на Министерство на правосъдието с юридически стаж не по-малко от 12 години“ се заменят с думите „адвокат с юридически стаж не по-малко от 15 години“.
3. В ал. 4 последното изречение се заличава.
4. Създава се нова ал. 5 със следното съдържание:
„(5) Предложения за включване на представители на практиката в списъците на лицата, които могат да участват в държавните изпитни комисии, се правят съответно от председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд, главния прокурор и председателя на Висшия адвокатски съвет.“
5. Създава се нова ал. 6 със следното съдържание:
„(6) Списъците по ал. 4 и 5 се утвърждават от министъра на образованието и науката и министъра на правосъдието и се актуализират ежегодно до началото на всяка учебна година.“
6. Досегашната ал. 5 става ал. 7 и се изменя така:
„(6) Комисията се назначава след публичен жребий измежду лицата, включени в списъците по ал. 6, със заповед на министъра на правосъдието.“
7. Досегашната ал. 6 става ал. 8 и се изменя така:
„(8) При необходимост министърът на правосъдието може да назначи повече от една държавна изпитна комисия при спазване на изискванията на ал. 3 и 7 по предложение на факултетните съвети.“
8. Досегашната ал. 7 става ал. 9.

§ 8. В чл. 12 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1 се добавят изр. второ и трето със следното съдържание:

„Писменият държавен изпит се полага в един и същи ден във всички висши училища, които провеждат обучение по специалността „Право“. Датата на провеждането му се определя от министъра на правосъдието след съгласуване с ректорите на висшите училища, които провеждат обучение по специалността „Право“.“

2. Ал. 2 се изменя така:

„(2) Комисия, определена след публичен жребий измежду лицата, включени в списъците по чл. 11, ал. 6, и назначена със заповед на министъра на правосъдието, разработва по 3 казуса за съответния държавен изпит в деня преди изпита. Казусът е един и същ за студентите по специалност „Право“ от всички висши училища и се изтегля в деня на изпита в Министерството на правосъдието.“

§ 9. В чл. 13 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 3 думата „тримесечен“ се заменя с думата „6-месечен“ и „чл. 163“ се заменя с „чл. 298“

2. В ал. 4 „чл. 166“ се заменя с „чл. 300“

3. В ал. 5 думите „по чл. 356 от Закона за съдебната власт“ се заличават.

IX. Проучване на общественото мнение

Настоящото изследване представя част от проучване, реализирано в рамките на проект „Актуализиране на учебните програми в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, договор № BG051PO001-3.1.07-0020, финансиран по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, чрез Европейския социален фонд. Предмет на проучването е оценка на придобитите знания и компетенции на юристите, завършили Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, и съответствието им с нуждите на бизнеса. Използваната методика за събиране на първичните данни е анкетно проучване по метода на отзовалите се сред извадка от общо 300 юристи, представители на различни сектори от бизнеса. Екипът на Юридически барометър благодари на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ за споделяне на резултатите от проучването.

1. Как оценявате общата подготовка и компетентност на юристите във вашата компания/предприятие/кантора, завършили ЮФ на СУ. Каква оценка бихте дали на следните компетенции и познания (оценки от 2 до 6 по шестобалната система):

КОМПЕТЕНЦИИ	СРЕДНА ОЦЕНКА
1.Познаване на облигационното право	5.33
2.Познаване на гражданското право/процес	5.16
3. Познания в областта на търговското право	5.10
4.Практическа работа със съвременни информационни технологии като електронни регистри, електронни документи, електронни административни услуги от държавни органи	5.01
5.Познаване на административното право	4.94
6. Познаване на конституционното право	4.91

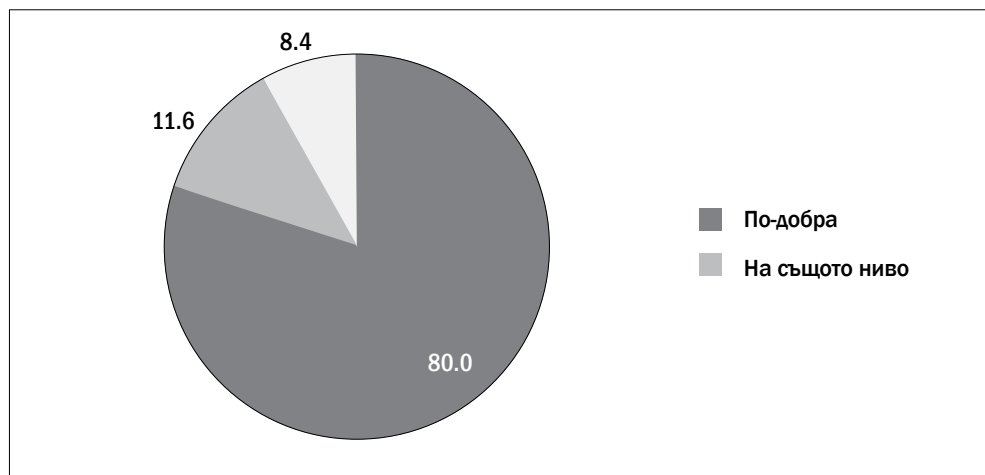
7.Познаване на трудовото право	4.90
8.Познаване на семейното и наследствено право	4.84
9.Познаване на административния процес	4.71
10.Чуждоезикова специализирана подготовка	4.65
11.Познания в областта на наказателното право	4.58
12.Владееене на методите на юридическата техника и приложението им спрямо конкретни нормотворчески задачи	4.39
13.Познаване на осигурителното право	4.35
14.Познаване на банковото право	4.27
15.Познаване нормативната уредба, регламентираща правата на човека	4.24
16.Познаване на правото на ЕС	4.18
17.Познания свързани с устройството на територията, строителство, инвестиционни проекти, кадастъра и имотния регистър	4.14
18.Познаване на правната защита на конкуренцията	4.12
19.Познаване на международното право	4.09
20.Познаване на застрахователното право	4.06
21. Познаване на правната защита на потребителите	4.03
22. Познаване на патентното право	3.95
23.Познания в областта на данъчното право и събиране на митни сборове	3.93
24. Познаване на нормативната уредба за използване на структурните фондове от ЕС	3.75
ОБЩА СРЕДНА ОЦЕНКА	5.30

2. Моля, посочете в кои области е необходимо да се задълбочи обучението на юристите:

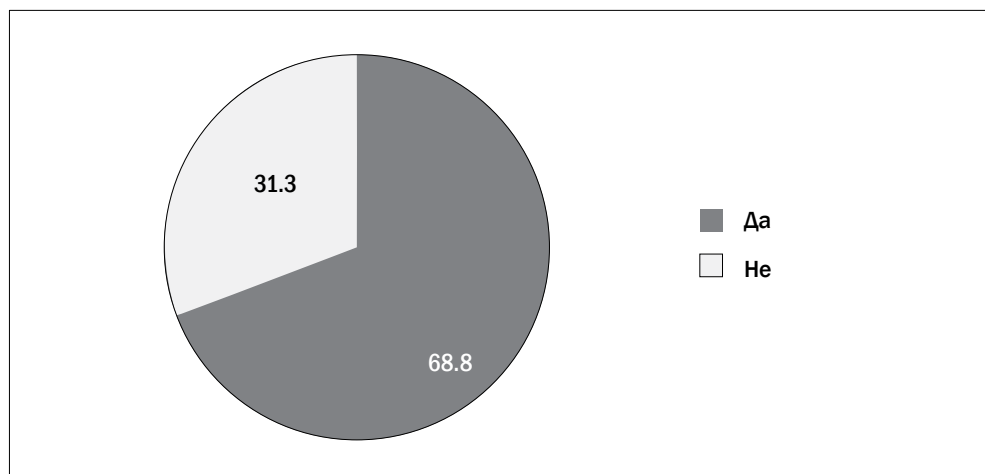
ОБЛАСТИ	ПРОЦЕНТ
1. Чуждоезикова специализирана подготовка	47.9
2. Познания свързани с устройството на територията, строителство, инвестиционни проекти, кадастъра и имотния регистър	43.8
3. Познаване на правото на ЕС	42.7
4. Познаване на нормативната уредба за използване на структурните фондове от ЕС	39.6
5. Познаване на правната защита на конкуренцията	37.5

6. Познания в областта на данъчното право и събиране на митни сборове	37.5
7. Познания в областта на търговското право	30.2
8. Познаване на административния процес	28.1
9. Познаване на правната защита на потребителите	28.1
10. Познаване на международното право	27.1
11. Познаване на банковото право	21.9
12. Познаване на гражданското право/процес	21.9
13. Владеее на методите на юридическата техника и приложението им спрямо конкретни нормотворчески задачи	21.9
14. Познаване на патентното право	20.8
15. Практическа работа със съвременни информационни технологии като електронни регистри, електронни документи, електронни административни услуги от държавни органи	17.7
16. Познаване на застрахователното право	17.7
17. Познаване нормативната уредба, регламентираща правата на човека	16.7
18. Познаване на облигационното право	15.6
19. Познаване на административното право	15.6
20. Познаване на осигурителното право	12.5
21. Познаване на трудовото право	8.3
22. Познаване на семейното и наследствено право	6.3
23. Познаване на конституционното право	5.2
24. Познания в областта на наказателното право	4.2

3. Как оценявате общата подготовка и компетентност на юристите, завършили ЮФ на СУ в сравнение с юристи завършили други ЮФ:



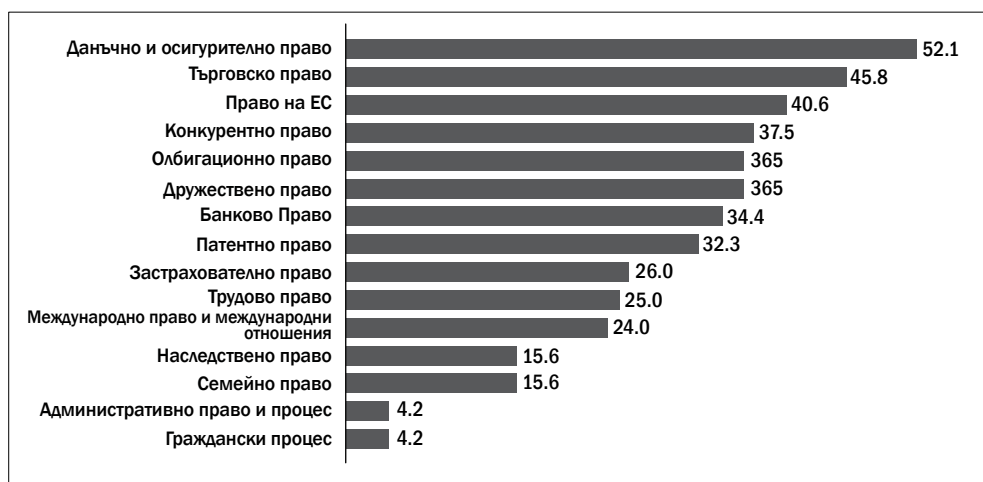
4. На база на казусите, с които се занимава вашата организация/предприятие/кантора, считате ли, че в учебната програма на специалност Право е необходимо включването на нови по-адекватни дисциплини и елементи, съответстващи на нуждите на бизнеса:



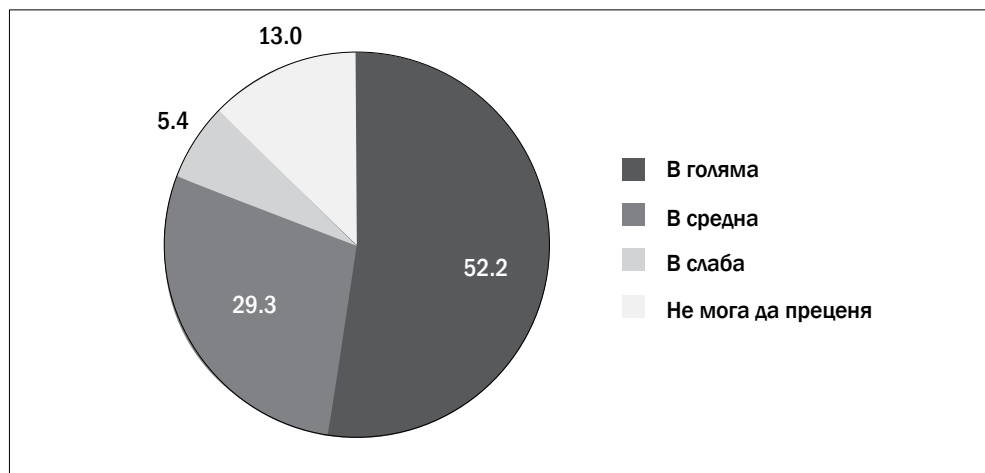
5. Ако считате, че в учебната програма на специалност Право е необходимо включването на нови по-адекватни дисциплини и елементи, съответстващи на нуждите на бизнеса, опишете кои са те:



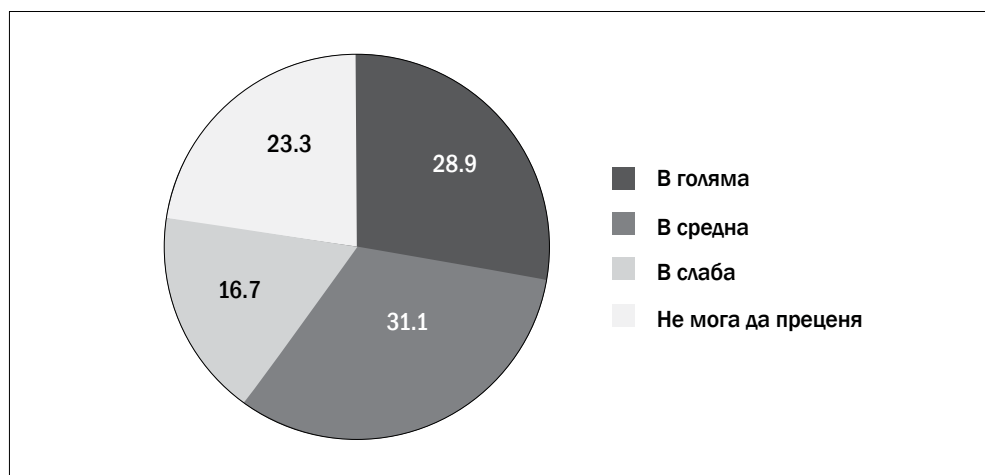
6. Кои са актуалните нужди, по отношение на които Ви е необходима (на вашата организация/кантора/предприятие или вашите клиенти) юридическа експертиза:



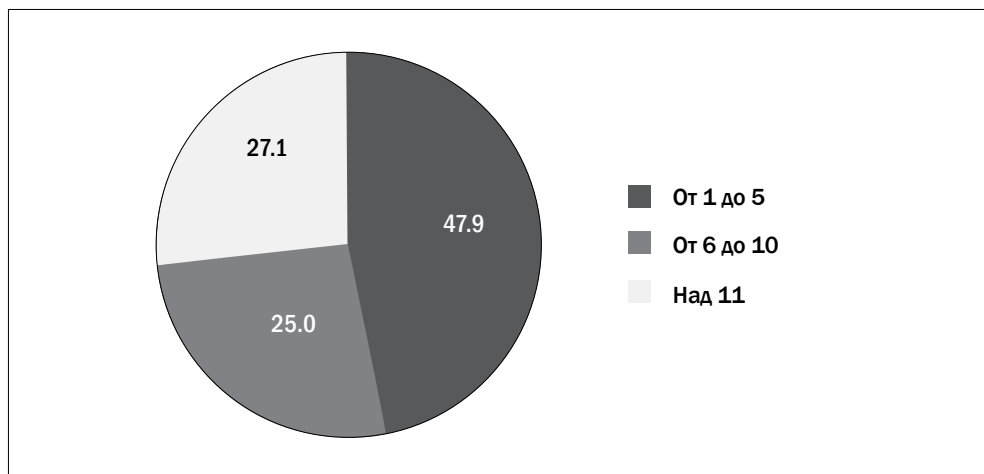
7. Трябва ли да се повиши квалификацията на преподавателите за използване на съвременни методи на обучение, включително ИКТ и в каква степен, за да стане обучението по-ефективно и съответстващо на нуждите на бизнеса:



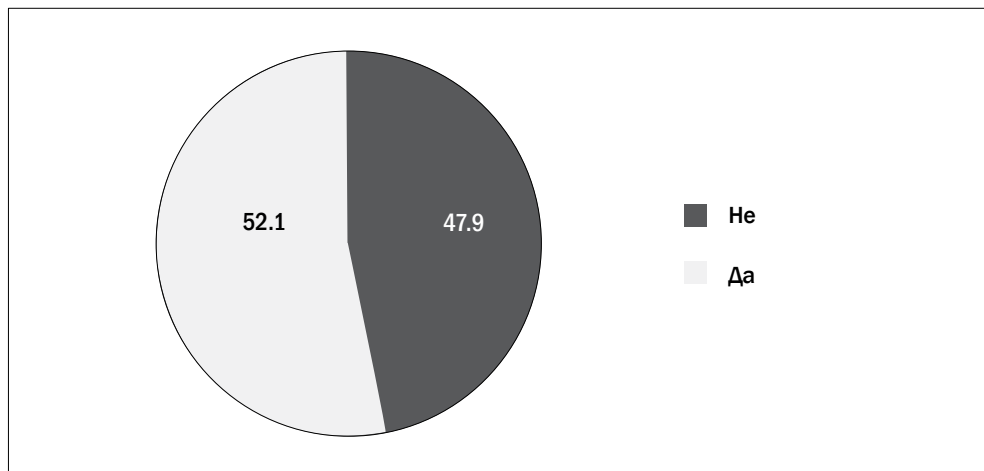
8. Трябва ли да се въведат програми за дистанционно обучение за следдипломна квалификация и в каква степен, за да стане обучението по-ефективно и съответстващо на нуждите на бизнеса:



9. От колко човека се състои вашият Юридически отдел/кантора:



10. Имате ли стажантска програма за юристи във вашата организация/предприятие/кантора:



11. По какъв начин подбирате и назначавате юридическите кадри (лица с юридическо образование) във вашата организация/предприятие/ кантора





Бележки

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a guide for handwriting practice. There are no margins, text, or other markings on the page.

Юридически барометър е гражданска инициатива за периодично наблюдение, анализ и оценка на състоянието и развитието на правния ред в България. Проектът се реализира от Сдружение „Център за правни инициативи“. Екипът включва юристи с опит в областта на нормотворческата и правоприложната дейност, преподаватели, докторанти и студенти по право от Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Юридически барометър излиза два пъти годишно, като всеки брой обхваща период от 6 месеца. Всички броеве са достъпни на интернет страницата на Центъра за правни инициативи - www.cli-bg.org.



Център за
правни инициативи

„Център за правни инициативи“ е сдружение, което си поставя за цел да насърчава дебата за актуалното състояние и перспективите за развитие на българската правна система, да подпомага изследванията и обучението в областта на фундаменталните и отрасловите правни науки, както и да иницира дискусии относно механизмите за взаимодействие между правната държава и гражданското общество.

София 1000, ул. "Врабча" №17 А, ет.3
тел.: (+359 2) 986 83 50, факс: (+359 2) 986 83 51
е-mail: info@cli-bg.org
www.cli-bg.org