

## THE LEGISLATIVE PROCESS IN BULGARIA: BASIC PRINCIPLES

**Abstract:** Still there is no single opinion in the theory of constitutional law on what the elements of the legislative process are. This is due to the fact that often scientists make no distinction between legislative activity and the legislative process. That is why the present article examines the basic principles of the legal framework of the legislative process in Bulgaria. A criterion for the distinction between legislative activity and the legislative process on the basis of which the main phases of the legislative process are defined according to the legislations also provided.

---

### Author information:

Silviya Saltirova-Radkova  
Chief Assistant PhD in Department of Social Work at  
“Konstantin Preslavski” – University of Shumen  
✉ [s.radkova@shu.bg](mailto:s.radkova@shu.bg)  
🌐 Bulgaria

### Keywords:

Legislative activity, legislative process, stages of the legislative process.

## Понятието „законодателен процес“

Една от основните и най-важната функция на Народното събрание(НС) е да приема законите на страната. То е единственият законодателен орган в България. „Осъществяването на законодателната функция на парламента се описва чрез различни понятия: законодателна дейност, законотворчество, законодателен процес. Всички тези понятия насочват към многоплановата и сложна работа по създаването на законите...“ [1, р. 280].

Това не означава, че трите понятия са равнозначни. Законодателната дейност включва всички действия, които се извършват от различни субекти, за да се получи като краен резултат действащ закон. Законодателният процес, от друга страна, се определя като процедурата, по която Народното събрание приема един закон. Тя започва с внасянето на проекта в НС и приключва с неговото приемане.

Тук е мястото да уточним, че не всички автори приемат това разбиране. Според някои законодателният процес приключва с обнародването на закона, други – с неговото влизане в сила. Но това са все събития, които настъпват след приемането на закона от НС. Законодателният процес, обаче, трябва да се приема като „процедурата по създаването на закона, превръщането на законопроекта в закон“ [2, р. 414], а тази процедура приключва в момента, в който НС приеме закона. И ако законодателният процес е „превръщането на законопроекта в закон“, логично би следвало да се приеме, че и подготвителните действия, които предхождат приемането на закона, също не се включват в законодателния процес. Така на практика подготвителните действия, обнародването и влизането в сила са част от законодателната дейност, но не и от законодателния процес.

Следователно, ако използваме казаното до тук, може да обобщим, че законодателната дейност е цялостната дейност, която се извършва, за да „заработи“ един закон, докато законодателният процес е „нормативноустановена

процедура, осъществявана от Народното събрание в качеството му на законодателен орган“ [2, р. 413]. С оглед на това може да се приеме, че законодателният процес е само част от цялостната законодателна дейност.

### **Фази (стадии) на законодателния процес**

Самият законодателен процес е сложна процедура от правила и действия, които трябва да се извършат в нормативноустановената последователност. Ето защо говорим за фази или стадии на законодателния процес. Тези фази са общо три:

- законодателна инициатива;
- обсъждане на законопроекта;
- гласуване.

### ***Законодателна инициатива***

Началният момент на законодателния процес е т.нар. законодателна инициатива. Най-общо законодателната инициатива може да се определи като гарантираната от правото възможност определени субекти да внасят законопроекти за обсъждане в НС.

Съгласно разпоредбата на чл. 87, ал. 1 от КРБ [3] право на законодателна инициатива имат народните представители и МС. Това означава, че те са единствените субекти, които имат правото да внесат проект на закон, който да бъде подложен на обсъждане и гласуване в НС. Това не означава, че единствено МС и народните представители имат право да изготвят законопроекти. Напротив – всеки гражданин или организация може да изготви проект на закон и да направи предложение до народен представител да упражни правото си на законодателна инициатива, като го внесе в НС.

Практиката показва, че най-честият вносител на законопроекти в НС е МС. За целта всяка година МС изготвя законодателна програма, в която определя отделните законопроекти, както и сроковете за тяхното изготвяне и внасяне в НС. В тази дейност МС се подпомага от отделните министерства, като на практика правителството събира и обобщава предложенията на съответните ресорни министри за промени или допълнения в съществуващите, както и за приемането на нови закони.

### ***Обсъждане на проектите***

Чрез упражняването на правото на законодателна инициатива се поставя само началото на законодателния процес. Внасянето на законопроекта в НС не означава, че при всички положения той ще бъде приет. Преди да гласува дали одобрява законопроекта, или не, НС го подлага на обсъждане.

Това е една от най-важните фази на законодателния процес, тъй като по време на обсъждането внесените законопроекти може да претърпят значителни промени.

Самото обсъждане на законопроекта преминава през няколко етапа:

- обсъждане от постоянните комисии;

- обсъждане в пленарната зала на НС.

#### *Обсъждане от постоянните комисии*

Предварителното обсъждане на законопроекта се провежда в постоянните комисии на НС. С постъпването на проекта в НС, неговият председател е длъжен в тридневен срок да го разпредели към постоянните комисии в съответствие с предмета на законопроекта. Някои проекти на закони се разглеждат от една комисия, но в повечето случаи законопроектите се разпределят към няколко постоянни комисии. В този случай обсъждането може да бъде проведено съвместно от тези комисии, или да се извърши поотделно. Ако законопроектът се обсъжда поотделно от няколко комисии, се определя коя от тях е бѣде водеща. Водещата комисия събира и обобщава предложенията и мотивите на другите комисии.

Важен момент при предварителното обсъждане на законопроекта е присъствието на неговия вносител на заседанията на комисиите. Това изискване е свързано с обстоятелството, че в някои случаи е необходимо комисиите да получат допълнителна информация, свързана със законопроекта, за което те отправят въпроси към вносителя, а той дава необходимите обяснения.

След провеждане на предварителното обсъждане, законопроектът заедно с мотивите и доклада на водещата комисия се представят на народните представители, за да могат те да се запознаят и подготвят за обсъждането и гласуването му в пленарна зала.

След провеждане на обсъждането в пленарната зала на НС, законопроектът се връща за допълнително обсъждане от комисиите. При това допълнително обсъждане комисиите дават своето становище вече не по самия законопроект, а по изказванията на народните представители и направените писмени предложения за промени в текстовете на законопроекта.

#### *Обсъждане в пленума на НС*

Обсъждането на законопроекта в пленума на НС преминава на два етапа или на две четения (както често се нарича).

На първо четене народните представители обсъждат законопроекта в неговата цялост без да го разглеждат текст по текст. На това обсъждане се разглеждат въпроси, свързани с необходимостта от приемането на закона, законосъобразността и целесъобразността на неговите основни положения. Ето защо се казва, че на първото четене НС разглежда законопроекта по принцип, т.е. разглежда принципната необходимост от приемането на такъв закон.

Обсъждането на първо четене на законопроекта започва с изслушване на доклада на водещата комисия, както и становището на вносителя и докладите на другите комисии (ако такива са участвали).

След приключване на първото обсъждане на законопроекта в пленарна зала, той се внася отново за обсъждане в постоянните комисии, които изразяват своето становище по направените от народните представители предложения.

При второто обсъждане на законопроекта в пленума на НС народните представители разглеждат проекта по същество. Текстът на законопроекта се разглежда и обсъжда подробно от народните представители, които в този случай не са ограничени от времето.

### ***Гласуване***

Подобно на обсъжданията в пленума на НС и гласуването на законопроектите се извършва на два пъти, на две различни заседания.

Веднага след първото обсъждане, народните представители гласуват законопроекта на първо четене. При това гласуване те определят необходим ли е законопроекта и съгласни ли са с неговите основни положения. Ако проектът не получи достатъчен брой гласове на първо четене, се счита че той е отхвърлен и процедурата приключва.

Ако проектът на закон е приет на първо четене, при второто гласуване той окончателно се приема или отхвърля. Гласуването е явно, като за приемането на законопроекта е необходимо обикновено мнозинство – повече от половината от присъстващите народни представители. За да бъде приемането на закона легитимно, е необходимо наличието и на съответния кворум от 121 депутати. Ако вотът е положителен, законопроектът е приет.

Съгласно разпоредбата на чл. 101, ал. 1 от КРБ до обнародването на приетия закон президентът има правото да наложи т.нар. отлагателно вето. При него държавният глава мотивирано връща за ново обсъждане вече приетият от НС закон. Новото обсъждане на закона става на едно четене, като за повторното му приемане е необходимо квалифицирано мнозинство – повече от половината от всички народни представители.

### **Удостоверяване, обнародване и влизане в сила на закона**

Законодателният процес приключва с приемането на закона от НС. За да влезе в сила приетият закон и неговите разпоредби да имат действие, е необходимо да бъдат извършени няколко допълнителни действия. Те не се включват в законодателния процес, но са част от цялостния процес по приемането и влизането в сила на законите в страната.

Удостоверяването на текста на закона е процедура, чрез която председателстващият НС, секретарите и стенографите, които са присъствали на гласуването на законопроекта в НС, потвърждават, че текстът, който ще бъде изпратен за обнародване в Държавен вестник, е същият, който е одобрен от народните

представители. То се извършва чрез полагане на подписи от съответните лица върху стенографския дневник на НС.

Текстът на приетия закон се изпраща на президента на републиката, който може да наложи отлагателно вето или да издаде указ за обнародването на закона в Държавен вестник. Обнародването се извършва най-късно 15 дни след приемането на закона от НС.

По правило всеки закон влиза в сила три дни след обнародването му в Държавен вестник. Изключение правят случаите, при които в самия закон е посочен друг срок за влизане в сила.

Законодателният процес може да бъде определен като процесът, при който законопроектът се превръща в закон. Той започва с внасянето на проекта в НС и приключва с неговото приемане от народните представители. Всички останали дейности, макар и да са част от цялостната законодателна дейност, не се включват в самия законодателен процес.

#### **References:**

1. Ananieva, N., *Konstitutsionno pravo*. Sofia, Albatros, 2006.
2. Stoychev, S. *Konstitutsionno pravo*. Sofia, Ciela, 2002.
3. Constitution of the Republic of Bulgaria (Promulgated: State Gazette, issue 56 of 1991)