

Определяне *vacatio legis* според регулаторната оценка

Георги Михайлов

Regulatory assessment of constitutionality of legislative activity: *This article discuss the process of regulatory assessment of legislative activity before being discussed in Parliament. Emphasis is placed on the evaluation of constitutionality of legal regulation as a necessary condition for the functionality and efficiency of legislation and existing laws.*

Keywords: *legislation, constitutionality, legal regulation, assessment*

ВЪВЕДЕНИЕ

Същността и предназначението на времевия период *vacatio legis*^[1] са обстойно изследвани от българската юриспруденция^[2]. От гледна точка предмета на изследване в настоящата статия трябва да се подчертае изключителната значимост на този времеви период за качествената функционалност на последиците от юридическите предписания. Необходимо е *vacatio legis* да бъде адекватно прецизиран, за да се превърне в предпоставка за асимилиране и възприемане на духа на закона от неговите адресати. Това е възможно именно посредством регулаторната оценка на закона.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Регулаторната оценка на закона представлява детайлно формализиран процес, чрез който се контролира и повишава качеството на правните нормативни актове^[3]. Целта на този процес, осъществяван предимно в рамките на законодателната дейност, е подобряване функционалността на юридическите правила за поведение, систематичната връзка помежду им и ефективността на законите в тяхната цялост. Това е и същността на самия процес на регулаторна оценка, който се осъществява в следните няколко етапа: оценка на въздействието върху обществените отношения и средата, в която се развиват тези отношения; мотивиране на законопроекта; публично обществено обсъждане на законопроекта; и правна експертиза – юридически анализ и оценка на юридическата техника. Едно от условията за постигане целта на регулаторната оценка (качество и ефективност на законодателството) е да бъде фиксиран подходящ срок *vacatio legis*.

Vacatio legis е онзи период от време, който е заключен между указа, чрез който държавният глава промулгира закона, обнародвайки го в Държавен вестник и момента, от който същият този закон започва да функционира посредством юридическата си сила (т. е. да поражда правни последици). Този институт е уреден, макар и не достатъчно пълно и прецизно^[4], в чл. 5 ал. 5 от Конституцията на Република България. В тази разпоредба е посочено, че всички нормативни актове се публикуват и започват да пораждат правни последици в тридневен срок от тяхното обнародване в Държавен вестник освен, ако не е определен друг срок.

Този времеви период е изключително важно и определящо условие за правилното интегриране на юридическите предписания в общественоправния живот. Неговото съществуване обуславя възможността за запознаване на адресатите на закона с неговото съдържание, както и създаването на необходимите материални предпоставки за приложението на самите законови предписания. Казано с други думи *vacatio legis* предполага планомерните допълнения, изменения и нововъведения в законодателството, като запазва съществуването на стабилност и предвидимост във функционирането на правноуредените обществени отношения.

Времевият период – *vacatio legis* е определящ за поддържане юридическата предвидимост, стабилност и функционалност на обществените отношения и връзки, които са регулирани от правото. Наличието му е условие за предразполагане на социалната среда и съзнанието на адресатите на правото към промените в неговото

нормативно битие. Нововъведенията (изменения, допълнения, отмяна или нови законови въведения) в съответните институционализирани (или не) сфери на обществения живот могат да бъдат съпътствани от необходимостта от създаване на материални предпоставки, които да предполагат реализацията на новоинституционализираните социални взаимодействия. Като хипотетичен пример могат да бъдат посочени евентуални промени в Закона за движение по пътищата и Правилника за прилагане на закона за движение по пътищата, които са свързани с въвеждането на нови или премахването на вече съществуващи пътни знаци или маркировка. Привеждането в практическа функционалност на подобна позитивноправна промяна изисква определен период от време, през който да се осъществят техническите дейности (подмяна на пътни знаци и маркировка), предполагащи неговата реализация.

Други нормативни промени могат да бъдат по-специфични с оглед влиянието им върху съзнанието на хората – бъдещи техни адресати. Например, мащабни нововъведения или пълна отмяна и замяна с нови на нормативни актове, регулиращи съществени обществени отношения и връзки, касаещи широк кръг от правни субекти, изискват подходящ (нито твърде кратък, нито прекалено дълъг) срок от време, през който участниците в социалноправния живот да адаптират в психологически план своите нормативноправни нагласи в съответствие с новата нормативна уредба.

Въпросът за адекватното определяне на *vacatio legis* е особено актуален в условията на преход и динамично развитие, в които се намира българското общество. В тези условия на неизбежен интензитет на законодателните промени (по време на социалното напрежение през месец февруари 2013 г. бяха предложени съществени промени и цялостна замяна на значими нормативни актове, като Конституцията, Изборния кодекс, Наказателния кодекс и много др.), периодът, предвещаващ съответни (потенциални) правни последици от определен бъдещ момент, е едно от условията, определящи хомеостазиса както в правната система, така и в обществото като цяло.

Определянето на срока *vacatio legis* е сравнително лесно осъществимо, когато срокът се определя съобразно материалните предпоставки, необходими за реализирането на последиците от приложението на закона. Съвсем друг е въпросът с определянето на срока, когато нормативните промени трябва да бъдат съобразени с нагласите и нормативните очаквания на техните адресати и обществото като цяло. Както е известно от психологията, преди да бъдат обективирани в действителността човешките деяния се формират мотивирано, целенасочено и волево в съзнанието на субектите, които ги осъществяват. За да започнат да функционират ефективно законовите предписания, е необходим определен период от време, през който адресатите на закона следва да се запознаят не само с неговата езикова формула, но и с неговия дух (*ratio legis*), смисъл и значение. По този начин (най-често осъзнавайки мотивите на самия законодател) правните субекти постепенно (в рамките на определен времеви период) започват да възприемат в правосъзнанието си промените в нормативната уредба, като на базата на целите и очакваните резултати, заложили в новите юридически предписания, формират своите мотиви и волеви решения за практическото изпълнение на юридическите задължения и реализация на субективните права.

Съвсем не е достатъчно да се фиксира определен срок (бил той по-кратък или по-продължителен), в който законът да бъде в латентно състояние преди да започне да поражда юридически последици. Това обстоятелство още веднъж подчертава значимостта на *vacatio legis* за разположението и функционалността на новоинституционализираните от правото форми на социални взаимодействия.

Времевият период, през който законът се провъзгласява и представя на обществеността чрез публикуването му в Държавен вестник, не трябва да бъде нито по-кратък, нито по-продължителен от необходимото. В случай, че този срок бъде определен като по-кратък от необходимия, могат да се очакват следните негативни пос-

ледици: масово непознаване съдържанието на закона от неговите адресати; противопоставяне срещу новоприетия закон от страна на обществото, поради обстоятелството, че той не е проникнал в неговото правосъзнание; в резултат на това са възможни множество случаи на заобикаляне на закона, злоупотреба със субективни права или закононарушения.

На пръв поглед, вариантът с презастраховането и определянето на по-продължителен срок между обнародването и влизането в сила на закона, е по-приемлив. Тази възможна хипотеза също крие известни рискове, като например: липсата (в резултат на несвоевременното въвеждане) на адекватно правно регулиране, което може да дезорганизира определени обществени отношения и да създаде предпоставки и дори фактическо увреждане и унищожаване на благата, които представляват обект на тези отношения; породеният от продължителната (от времева гледна точка) липса на функционални юридически предписания хаос в правоизпълнението и правоприлагането създава негативни нагласи у общественото правосъзнание, както към съответния бъдещ закон, така и към правотворчеството и правната система като цяло.

И в двата случая на отклонение от разумния и адекватно определен срок *vacatio legis* се очертават проблеми при функционирането на бъдещия закон. Затова е необходимо прецизно определяне на този времеви период. След неговото изтичане започва да действа и една от най-значимите презумпции в правото, а именно: *Ignoratio legis neminem excusat*. Тази необорима презумпция поддържа юридическите параметри на правната система като гарантира юридическата сила и действие спрямо лицата на правните нормативни актове^[5].

Разбира се, че е абсолютно невъзможно всички субекти на правото да са запознати със съдържанието на действащите юридически норми. В този смисъл френският автор Ж. Л. Бержел квалифицира гореспоменатия принцип за незнанието на закона като фикция^[6]. Илюзорно е да се приеме, че всеки човек е запознат със съдържанието на законите, регулиращи отношенията и връзките, които го свързват с останалите членове на обществото. Има хора, които, разчитайки на интуитивното си правосъзнание, формират представи за добро и лошо, правилно или нередно и участват в обществения живот без изобщо да са запознати с действащите юридически норми, чиито адресати са и те самите. Недопустимо обаче е, в случай на неспазване предписание на действащ закон, правонарушителят да се позове в своя защита на аргумента, че не е запознат с нормативната уредба. Това е причината в името на сигурността и стабилността на правния ред много от българските теоретици на правото да изтъкнат „санкционираната необходимост“^[7] от въздигането на този фундаментален принцип на правото като необорима презумпция. По този начин както юриспруденцията, така и съдебната практика изключват възможността някой да се позове на своята неосведоменост относно съдържанието на закона. Това обстоятелство на свой ред показва колко важна е продължителността на срока за опознаване буквата и духа на закона, за функционирането на презумпцията от фундаментално значение за правния ред.

След като се анализира и изтъкна фундаменталната значимост за ефективността на закона на времевия период *vacatio legis*, следва да се посочи, че същият е необходимо да бъде прецизно определен чрез регулаторна оценка в процеса на законодателната дейност. Регулаторната оценка, като механизъм за подобряване на цялостното качество на законодателството е определяща и за времевия период *vacatio legis*. В рамките на етапите на регулаторната оценка и нейните елементи (оценката на въздействие, мотивите, общественото обсъждане и правната експертиза) е възможно прецизно фиксиране на срока *vacatio legis* от гледна точка на бъдещата функционална ефективност на закона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За да се реализират правните разпоредби, е необходимо още преди да започнат да пораждаат своите юридически последици да бъдат съзнателно асимилирани от адресатите и компетентните да прилагат закона държавни органи. Субективното правосъзнание е безусловна предпоставка за организацията и осъществяването на обществените отношения и връзки според промените в нормативното битие на правото. Затова срокът *vacatio legis* трябва да бъде определен според регулаторната оценка на закона. Тази цел е постижима посредством събиране, изследване, оценяване и систематизиране на информацията относно материята, която подлежи на правна регулация. Етапите на регулаторната оценка, осъществявани предимно в предпарламентарната фаза на законодателния процес са определящи и за прецизирането на срока *vacatio legis*.

ЛИТЕРАТУРА

[1] За точен превод от латински език вж. Бойчев, Г. Юридически латинско-български речник, С., 2004, 389

[2] Вж. Торбов, Ц. Обща теория на правото, С., 2002, 307 и сл.; Спасов, Б. Съставяне на правни нормативни актове, 65 - 66

[3] Вж. Колев, Т. Теория на правотворческата дейност, С., 2006, 248 и сл.

[4] Вж. критика и подробности, касаещи анализа на този правен институт и неговата уредба Спасов, Б. Съставяне на правни нормативни актове, С., 1999, 65 – 66

[5] Вж. Ташев, Р. Обща теория на правото, С., 2010, 277

[6] Вж. Бержел, Ж. Л. Обща теория на правото (Превод от френски език), Благоевград, 1993, 143

[7] Ганев, В. Учебник по обща теория на правото, Т. II, С., 1991, 511

За контакти:

Георги Михайлов, докторант в Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет при Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел.: 0879-950-280, e-mail: mihaylov@law.swu.bg

Докладът е рецензиран.