ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“ – БЪЛГАРИЯ
НАУЧНИ ТРУДОВЕ, КН. 7, ТОМ 7, 2025 – ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
PAISII HILENDARSKI UNIVERSITY OF PLOVDIV – BULGARIA
SCIENTIFIC WORKS, BOOK 7, VOL. 7, 2025 – FACULTY OF LAW

DOI 10.69085/ntp20257019

ПРИЕМСТВЕНОСТТА КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА ПРЕДВИДИМОСТТА В ПРАВОТО И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВОТО: МЕЖДУ ТЕОРИЯ И СОЦИАЛНА РЕАЛНОСТ

д-р Кирил Илчев

Пловдивски университет, България

Резюме: Студията разглежда приемствеността в правото и законотворчеството като важна предпоставка за предвидимостта и правната сигурност. Изхождайки от разбирането, че предвидимостта не е самостоятелно качество на правото, а резултат от последователно и рационално нормотворчество, работата изследва приемствеността като динамичен и комплексен процес на надграждане на нормативен, институционален и социален опит.

В теоретичен план се изяснява съдържанието на понятието за приемственост и връзката му с принципите на качественото законотворчество и легитимността на законодателния процес. В практически аспект се анализира българският нормотворчески процес след измененията на Закона за нормативните актове от 2016 г. Емпиричните данни сочат наличие на формализиране, нормативна нестабилност и неефективно използване на натрупания регулаторен опит, което води до непредвидимост и неефективност в правната система.

В заключение се аргументира, че реалната предвидимост в правото е възможна единствено при балансиране между формалната и съдържателната приемственост в законотворческия процес и наличието на последователна институционална воля за това.

Ключови думи: приемственост в правото, предвидимост в правото, легитимност в законотворчеството, правна сигурност, качествено законотворчество, институционален опит

CONTINUITY AS A PREREQUISITE OF PREDICTABILITY IN LAW AND THE LEGISLATIVE PROCESS: BETWEEN THEORY AND SOCIAL REALITY

Kiril Ilchev, PhD

University of Plovdiv, Bulgaria

Abstract: This study examines legal continuity and continuity in legislation as a key prerequisite for predictability and legal certainty. Proceeding from the understanding that predictability is not an autonomous characteristic of law but rather a result of consistent and rational legislation, the paper analyses continuity as a dynamic and complex process of building upon normative, institutional and social experience.

From a theoretical perspective, the study clarifies the content of the concept of continuity and its relationship with the principles of quality law-making and the legitimacy of the legislative process. From a practical perspective, the Bulgarian law-making process following the amendments to the Law on Normative Acts in 2016 is examined. Empirical data reveal tendencies toward formalization, normative instability, and ineffective use of accumulated regulatory experience, leading to unpredictability and inefficiency within the legal system.

In conclusion, the study argues that genuine predictability in law can be achieved only through a balanced interaction between formal and substantive continuity in the law-making process, supported by consistent institutional commitment.

Key words: continuity in law; predictability in law; legislative legitimacy; legal certainty; quality legislation; institutional experience

Увод

Предвидимостта на правото и качеството на законотворческия процес се утвърждават като ключови предпоставки за стабилността на правната система и доверието в публичните институции. В съвременните правни системи, характеризиращи се с висока динамика на социалните отношения и интензивно нормотворчество, проблемът за предвидимостта придобива не само теоретично, но и практическо значение. Въпреки нормативното

уреждане на принципа на предвидимостта у нас, практиката показва, че неговото реално функциониране остава проблематично. Честите изменения на нормативната уредба, липсата на последователна регулаторна логика и формализирането на законотворческите процедури поставят под съмнение способността на правото да изпълнява своите стабилизиращи и ръководни функции.

В този контекст настоящата работа поставя на фокус понятието за приемственост в правото и законотворчеството като значим, но подценяван фактор за осигуряване на предвидимост и правна сигурност. Приемствеността не се разглежда като автоматично продължение на действащи нормативни решения, а като съдържателен и рационален процес, чрез който правната система съхранява, осмисля и надгражда натрупания нормативен, институционален, ценностен опит и реално постига поставените цели. Липсата на такава съдържателна приемственост и постигането на реални положителни резултати в законотворческия процес се очертават като една от основните причини за нормативната нестабилност и проблемите с доверието в правото.

Основният проблем, който мотивира изследването, е разминаването между формалното възприемане на принципите на качественото законотворчество и тяхната реална, съдържателна реализация в институционалната практика. Българският опит след измененията на Закона за нормативните актове от 2016 г. показва, че нормативното закрепване на принципи като предвидимост, стабилност и обоснованост само по себе си не води до повишаване на качеството на законодателния процес. Напротив – при отсъствие на реална приемственост между предходни и последващи регулаторни решения тези принципи често се редуцират до формални изисквания, лишени от практически ефект.

Предвидимостта в правото не следва да се разбира като автономно или самодостатъчно свойство, а като функционален резултат от реализираната приемственост в законотворчеството. Когато нормативните промени са свързани с последователна логика, институционална воля и опит, те се възприемат като развитие, а не като произвол. Обратно, при липса на приемственост законодателните решения се фрагментират, правните очаквания се подкопават, а предвидимостта се превръща в декларативна категория.

Целта на настоящото изследване, без претенции за изчерпателност, е да анализира приемствеността като предпоставка за предвидимостта в правото и законотворчеството, като разкрие нейните нормативни, институционални и ценностни измерения. В рамките на тази обща цел са поставени следните основни задачи: да се изяснят понятието за приемственост в правото и неговите теоретични основания; да се анализира ролята на приемствеността в законотворческия процес като условие за реализиране на принципите на качественото регулиране; да се изследва връзката между приемствеността и предвидимостта като взаимно обусловени категории; да се направи критична оценка на българската нормотворческа практика след 2016 г.

Обект на изследването е взаимодействието между приемствеността и предвидимостта като фактори за стабилността и качеството на правната система, а предмет – приемствеността в правото и законотворчеството, разглеждана като инструмент за рационализация, ефективност и легитимиране на законодателния процес.

Методологическата рамка на изследването съчетава нормативен, аксиологичен и социологически подход, което позволява анализ както на правната логика и принципи, така и на реалното им функциониране в институционалната практика. Принципът е установена правна категория, а приемствеността в рамките на това изследване се разглежда като принципно положение, съдържащо потенциала да насочва и подпомага нормотворчеството. По този начин студията цели да покаже, че приемствеността е необходима, но не и автоматична предпоставка за предвидимост. Качеството на приемствеността зависи от степента, в която е осмислена и прилагана като съдържателен, а не изцяло формален принцип за ефективно законотворчество.

1. Приемствеността в правото и законотворчеството

Концепцията за приемствеността в правото се конкретизира и разглежда в контекста на законотворческия процес, доколкото в неговите рамки се формират предпоставките за предвидимост и сигурност в правото. В този смисъл е необходимо още в самото начало да се направи разграничение между понятията „право“ и „закон“, тъй като двете не са тъждествени в теоретичен и функционален аспект.

Правото, като комплексно и многопластово понятие, представлява значително по-широка нормативна и ценностна система, включваща набор от различни компоненти, докато законът е формален израз на част от тази система. Въпреки че нормативните актове, като източници на правото, са основен материален носител на позитивното право, те не изчерпват неговото съдържание, смисъл и социално проявление. Законотворчеството, от друга страна, може да се представи като правно-политически процес, чрез който политически решения, социални потребности и натрупан обществен и институционален опит се институционализират в позитивноправни норми. Това дава основание приемствеността да се разгледа както на равнище на правото като система, така и на равнище на законотворческия процес.

Приемствеността може да се представи като латентен, но критичен феномен на правната система, чиито смисъл и значимост стават особено видими и необходими едва когато системата започне да функционира неефективно и се появят редица проблеми. Тя функционира като механизъм за запазване, филтриране и адаптиране на принципи и норми, които са доказали своята устойчивост и качества във времето. В известен смисъл стабилната промяна в правния ред, т.е. компромисът между иновативност и приемственост, освен че може да се разгледа като предпоставка за предвидимост и устойчиво развитие на правната система, така може да се възприеме като условие за правовата и социалната държава.[1] Въпреки това приемствеността остава слабо засегната и често недооценявана категория в правната теория.

Настоящата работа не разглежда приемствеността в правото като самостоятелно правно явление в строгия смисъл, сравнимо например с правната норма или институт, а като аналитична и функционална категория, чрез която се изследва подходът, по който правната система осъществява връзката между предходно и последващо правно регулиране, като съхранява и надгражда нормативен, институционален и ценностен опит. От тази гледна точка приемствеността се намира вътре в правната система, доколкото оказва влияние върху нейното ефективно функциониране и не се ограничава до чисто вътрешноправен формализъм.

[1] **Avila, H.** Certainty in Law. Cham, Springer, 2016, p. 140.

1.1. Понятието за приемственост в правото. Исторически и концептуални основания

В своята най-обща етимологична основа понятието произлиза от латинското *„succedere“* – „следвам“, „продължавам“ – и обозначава непрекъснатост, устойчивост във времето и логическо свързване между предходното и последващото състояние на дадена система. Терминът „приемственост“ според онлайн речника на българския език на БАН представлява последователност, непрекъснатост, продължаване на традицията в развитието, осъществяването на нещо – пренасяне на знания, опит, традиция, политика и т.н.[2] Английско-българският юридически речник определя термина *„continuity“* като непрекъснатост, последователност и приемственост.[3]

Историческото развитие на обществата се характеризира с наличието на множество динамични промени в социалните условия, но основната цел е да се търсят ред, сигурност, задоволяване на обществените потребности и пр. Постигането на тези цели изисква промяна и адаптиране на правото като основен нормативен регулатор на обществените отношения. Въпреки динамиката на социалната среда, в относителна степен се запазват някои фундаментални ценности, практики и механизми. Те намират отражение в правото и се пренасят като идея, опит и знание в процеса на създаване и прилагане на правните норми, което обуславя сходството на правни модели и принципи независимо от различията в правните системи. Въпреки че същността на правото е противоречива (то се намира на кръстопътя между нормативната сигурност и стабилност и постоянните социални промени), описаните свойства на приемствеността поддържат, дори надграждат единството на правото във времеви аспект.[4]

В този смисъл приемствеността може да бъде възприета като исторически феномен, който подсигурява времевата връзка на

---

[2] https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BC%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82/

[3] **Балканджиева, Бл.** Английско-български юридически речник. С., Софи – Р (Balkandjieva, Bl. Angliisko-bulgarskijuridicheskirechnik, S., Sofi-R), 1999, с. 115.

[4] **Неновски, Н.** Приемствеността в правото, С., Наука и изкуство (Nenovski, N. Priemstvenostta v pravoto, S., Nauka i Izkustvo), 1975, с. 57.

правния ред. Тя функционира като медиатор между стабилността и промяната, като създава условия правото да се развива, без да губи своята вътрешна логика, ценност и предвидимост. Още в Античността могат да се открият проявления на това понятие. *Аристотел* например в *„Никомаховата етика“* и в *„Политика“* признава, че държавното управление на Гърция изследва и заимства добри и полезни законови решения от правни актове на различни полиси и народи, като ги адаптира към собствените си социални и политически условия.[5] Следователно още в Древността приемането и адаптирането на чужд политически и правен опит се възприема като механизъм за усъвършенстване на правния ред и постигане на справедливост и устойчивост.[6]

Проявления на приемствеността могат да бъдат открити и в историята на българската държава и право. Към края на XIX век, когато се изграждат националната ни правна система и Конституция, българският законодател е наясно с положителните черти и слабостите на наследените и запазени турски закони. Той извършва преценка както на тяхното действие, така и на съдържателните им характеристики, а оценката продължава и в процеса на правоприлагане, когато се проявяват различни недостатъци. В този исторически контекст следва да се отбележи и явлението „рецепция“ на правото, разглеждано в доктрината като процес на възприемане на чужди законодателни модели. То може да се разгледа и като специфична форма на правно развитие чрез заимстване, което е близко, но не тъждествено с приемствеността.[7]

От изложеното следва, че приемствеността в правото, освен че представлява исторически и концептуален механизъм за съхранение, „пренасяне“ и продължаване на правото във формален

---

[5] **Аристотел.** Никомахова етика. ГАЛ-ИКО, София, (Aristotel, Nikomahova etika, S., Gal-Iko), 1993, с. 37, 245 – 246.

[6] Вж. **Кели, Дж. М.** Кратка история на Западната теория на правото. С., Рива (Keli, J. Kratka istoria na zapadnata teoria na pravoto, S., Riva), 1998, с. 24 – 25.

[7] Вж. **Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право 1878 – 1944. С., Сиби (Tokushev, D. Istoria na novobulgarskata durjava i pravo, S., Sibi), 2008, с. 169; **Стойчев, Кр.** Българското право в края на XIX и началото на XX век: Сблъсъци между нови и стари правила. Правна мисъл (Stoychev, Kr. Bulgarskoto pravo v kraya na XIX i nachaloto na XX vek: Sblusuci mejdu novi i stari pravila. – Pravna misal), 2000, No 4, 3 – 8.

смисъл, представлява и функционално условие за реализацията на устойчиви правни принципи, ценности и модели. Нейната значимост се извлича от възможността ѝ да посредничи между традицията, опита и развитието на правото, като допуска критична оценка, надграждане, адаптиране на утвърденото във времето.

В правната теория приемствеността често се ограничава до идеята за непрекъснатост, разбирана като предотвратяване на нормативни празноти и институционални сривове чрез запазване на действащи правила до приемането на нови. Макар това разбиране да има значение за стабилността на правната система, неговото абсолютизиране има опасност да доведе до възприемане на приемствеността като статично и неадаптивно състояние. По-широкото концептуално разбиране я разглежда не като механично продължаване на съществуващото, а като процес на осъзнато надграждане и усъвършенстване на предходен нормативен и институционален опит.

1.2. Философски и теоретични корени на приемствеността

Фокусът на работата е насочен върху теоретичните и практическите измерения на приемствеността, доколкото те са от значение за функционирането и развитието на правото, като същевременно отчита нейните философски корени.

В този контекст възниква въпросът за произхода и теоретичната легитимност на идеята за приемствеността в правото. В правната литература е наложено разбирането, че приемствеността следва да бъде разглеждана през призмата на приемствеността в основанието за правото. Това основание трябва да се търси в природната и социалната среда на обществото и включва както материални, така и духовно-ценностни елементи – убеждения, социални цели, нормативни очаквания. В социален аспект именно те придават смисъл и легитимност на правното регулиране и обуславят възможността за неговото развитие във времето.[8]

Следователно същността на приемствеността не се ограничава само до пренасянето на формални и съдържателни елементи

[8] Вж. **Неновски, Н.** Цит. съч., с. 14.

от правнонормативната действителност, но и на такива от социалния живот, които с времето се оформят като устойчиви правни принципи и модели. Възприета през призмата на философията на правото, тя не следва да е просто механично продължение на съществуващите норми и институционални решения, а проявление на нормативно, ценностно и рационално надграждане.

Определящо значение за формирането на съвременното разбиране за приемствеността имат и онези философски и правни идеи, които са издържали проверката на времето и са се утвърдили като устойчиви теоретични ориентири. Различните автори засягат проблема за приемствеността в правото в различен контекст и разглеждайки го през различна теоретична призма, което обуславя многоизмерния характер на понятието.

Въпреки че класическите правни теории не използват изрично понятието „приемственост“, редица техни концептуални постановки съдържат логически и функционални предпоставки за нейното осмисляне. Това е особено видимо в позитивистката традиция, където проблемът за непрекъснатостта и идентичността на правния ред се разглежда през призмата на валидността, институционалната структура и механизмите за правна стабилност.

В рамките на своята чиста теория на правото *Ханс Келзен* не използва пряко терминология, близка до тази на „приемствеността“, но поставя логически предпоставки, които в известен смисъл могат да обосноват идеите за приемственост, промяна и непрекъснатост. Според него при революционни и дълбоки политически промени не се създава от само себе си нов правен ред, а определена част от действащите норми се реципират като съдържание, като валидността им се пренасочва към нова основна норма, при условие че тя реално се зачита и прилага. От друга страна, ако революцията се окаже неуспешна, старата конституция остава валидна – т.е. във всеки един момент се наблюдава непрекъснатост на правния ред. Предвидимостта може да се изведе от обстоятелството, че правните субекти могат да разчитат на едно относително познато нормативно съдържание, независимо от сериозните промени. Въпреки потенциалното нарушение на легитимността при революции, правната система, чрез юридически

механизми за валидност, се стреми да избяга от проблемни състояния и състояния на хаос, запазвайки своята предвидимост.[9]

Според *Хърбърт Харт* приемствеността в правото произтича от действието на вторичните правила**,** и най-вече на правилото за признаване**,** което определя кой има правомощие да създава валидни норми и как това правомощие се наследява. Това правило функционира като институционализирана социална практика, възприета предимно от съдии, администрация и други правоприлагащи органи, което гарантира непрекъснатостта и стабилността на правния ред и предотвратява правна разпокъсаност при смяна на властта.[10] При Харт приемствеността е резултат не толкова от съдържанието на нормите, колкото от институционалния ред, който поддържа валидността им чрез общопризнати критерии. Тъй като тези критерии остават относително постоянни, правната система запазва своята идентичност дори при промяна на конкретните норми, което създава предвидимост и сигурност за адресатите. В този смисъл приемствеността е механизъм за институционално самосъхранение на правото.[11]

Джоузеф Раз доразвива този анализ, като поставя акцент върху връзката между правната и политическата система. Според него идентичността на правния ред включва два аспекта – *обхват* (кои норми принадлежат към системата) и *непрекъснатост* (кога системата продължава да е същата или се заменя от нова). Раз подчертава, че смяната на правната система обикновено съвпада със смяна на политическата властова структура и на правилото за признаване. Тъй като последното е обичаен и изменящ се критерий, въпросът е доколко дадена промяна е съвместима с продължаване на същата система. Непрекъснатостта зависи от взаимодействието между юридически и неюридически норми. Най-значими за нея са политическите и конституционните норми, които поддържат идентичността на държавата. Промените в тях

[9] **Kelsen, H.** Pure Theory of Law.New Jersey, The Lawbook Exchange, Clark, 2005, 208 – 211.

[10] **Hart, H. L. A.** The Concept of Law. 2nd Edition, Postscript. Oxford, Clarendon Press, 1994, 54 – 59.

[11] **Postema, G., J.** A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, Volume 11, Legal Philosophy in the Twentieth Century: The Common Law World. Dordrecht, Springer, 2006, p. 341.

най-често водят до поява на нова правна система.[12] За автора правните системи са вплетени в по-широки социални форми – държави, режими, религии, племена. Тяхната непрекъснатост зависи от устойчивостта на тези по-обхватни структури, от които те са само един компонент.[13]

Интерпретацията на концептуалните виждания на споменатите автори насочва към идеята, че правните системи притежават механизми както за вътрешна (вторични правила, архитектурна и нормативна устойчивост), така и за външна стабилност (институционален ред, политическа непрекъснатост), респективно за предвидимост в правната действителност.

В българската теория на правото въпросът за приемствеността е изследван задълбочено и систематично в труда на *Нено Неновски* „Приемствеността в правото“, който представлява съществен принос към развитието на тази проблематика. В своята интерпретация на проблема Неновски надхвърля границите на вътрешноправния позитивистки подход и насочва фокуса към външните социални основания на правото. По този начин приемствеността не се свежда единствено до въпроси на валидността, институционалната архитектура или политическата непрекъснатост на правната система, а се разглежда като проявление на подълбоки, но относително устойчиви структури на социалната действителност.

Авторът аргументира, че правото наследява не само юридически форми и институции, но и устойчиви социални ценности, идеали и цели. Чрез този подход Неновски интегрира позитивистките идеи за валидност и институционална приемственост с философско-социологическото обяснение за корените и устойчивостта на правните явления.[14]

В известен смисъл може да се каже, че съвременните правно-теоретични интерпретации позволяват приемствеността да се разглежда като процес, чрез който правото възпроизвежда и под-

[12] **Raz, J.** The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 81.
[13] **Raz, J.** The Concept of a Legal System, 2nd Edition. Oxford, Oxford University Press, 1980, p. 188.
[14] **Неновски, Н.** Цит. съч., с. 14 – 19.

държа своите ценности и принципи не само посредством нормите, но и чрез институционалната памет и културата на правосъздаване и правоприлагане.

Характерно за всяка една работеща и променяща се система е да запазва и възприема доказано работещи компоненти и механизми с цел да поддържа своята стабилност. В този смисъл, както отбелязва *Джон Финис*, правните системи не са системи от правила, а по-скоро последователности или поредици, променящи се спрямо условията правила.[15] Тази адаптивност представлява форма на рационална селекция, чрез която се запазват и интегрират елементи с висока нормативна значимост – както на ниво формални процедури, така и на ниво съдържателни ценности и социални практики. Така приемствеността функционира като критерий за рационалност, гарантирайки, че правната система едновременно съхранява идентичността и ефективността си и се адаптира към променящата се социална среда. Интересен е въпросът дали е възможно в правната действителност да се осъществи приемственост на установени нормативни решения, които впоследствие не водят до очакваните резултати.

Следователно приемствеността в правото може да се очертае като динамично и комплексно проявление на нормативната непрекъснатост, което притежава потенциала да гарантира стабилност и предвидимост в развитието на правната система. Чрез функционирането си тя намира проявление в нормативното (валидност на нормите, рецепция на правни норми и принципи, връзката между старото и новото право), социалното (органи, институционална култура и пр.) и аксиологичното (социални практики, устойчиви принципи и ценности) битие на правото.

Същевременно приемствеността не се осъществява самостоятелно и автоматично, а чрез функционирането на различни норми и принципи. В този смисъл възниква въпросът до каква степен приемствеността зависи от нормативната среда, институционалната и социалната култура и практики.

Тук е моментът да се отбележи, че целта на изследването не е разглеждането на социалния аспект на приемствеността сам по себе си, а доколко той се отразява върху правнонормативните из-

[15] **Кели, Дж.** Цит. съч., с. 277.

мерения на понятието. Този подход позволява социалният контекст да се възприеме по-скоро като описателен и обяснителен елемент, а не като предмет на работата. Поставените въпроси целят да очертаят границите на концепцията за приемственост и обосновават идеята тя да се разглежда като функционално явление.

В обобщение може да се приеме, че приемствеността в правото не е механично продължаване на миналото, нито формално условие за валидност, а действия по рационално надграждане, чрез които правната система съхранява своята идентичност, легитимност и вътрешна логика във времето. Чрез това тя се утвърждава като предпоставка за правна предвидимост, като създава стабилни ориентири за правните субекти и ограничава риска от нормативни противоречия и произвол.

1.3. Форма, съдържание и основни свойства на понятието за приемственост в правото

Многостранният характер на приемствеността в правото показва, че тя притежава едновременно правно и социално измерение, но в рамките на настоящото изследване вниманието е насочено към въздействието ѝ върху правната система и законотворческия процес.

Анализът на понятието за приемственост в правото изисква, след като бъде концептуално обособено от други сродни понятия, то да бъде разгледано не само през външните му проявления в правната действителност (например чрез нормативните актове), но и на равнище неговата вътрешна структура. Това може да стане чрез категориите форма и съдържание.[16] Отчитам идеята, че за форма и съдържание може да се говори единствено като характеристики на понятийния апарат, а не на самите правни явления или социални процеси.[17]Подобен подход потвърждава схващането за

[16] Използването на категориите „форма“ и „съдържание“ не цели да приравни приемствеността с правото като социално явление, а по-скоро служи като аналитичен инструмент за описание на вътрешната ѝ структура и начина, по който тя функционира в границите на правната система.

[17] Вж. повече **Ханев, Д.** Субективно право и правна свобода: От класическите основи до съвременните проблеми през призмата на българската правна теория. Пловдив, УИ „Паисий Хилендарски“ (Hanev, D. Subektivno pravo i pravna

единния комплексен характер на приемствеността като аналитична категория, която се проявява в различни, но взаимосвързани, нормативни и институционални измерения в правната система.

По аналогия с концепцията за вътрешната форма на правото, която правната теория използва като модел за обяснение на начина, по който нормативното съдържание се организира и функционира в рамките на правната система, може да бъде изведен и аналитичен модел за изследване на приемствеността в правото. В този смисъл приемствеността може да бъде разгледана като резултат от взаимодействието между различните нормативни елементи (правни норми и институти), институционални фактори (органи и практики, които създават, поддържат и прилагат правото) и ценностни ориентири (доказани във времето принципи и практики), които в своето единство спомагат за непрекъснатостта, предвидимостта и стабилността на правната система. От тази гледна точка „формата“ на приемствеността не представлява самостоятелна правна форма, а по-скоро начин да се опишат трайни модели, чрез които правната система съхранява и дори надгражда ефективни нормативни решения в условията на постоянна динамика.[18] Характерно за целия този процес е, че в редица случаи външните правни форми се запазват относително устойчиви, докато съдържанието, което те регулират, търпи промени в зависимост от обществената динамика.[19]

От правно-теоретична и функционална гледна точка могат да се очертаят някои от основните белези на приемствеността в правото. Те показват, че приемствеността може да се възприеме едновременно като системен елемент на правото и като механизъм за управление на нормативните промени.

Правото не е застинало във времето, а се развива, като новите правни норми и принципи възникват върху основата на предходните, а не *ex nihilo*. От тази гледна точка приемствеността изра-

---

svoboda: Ot klasicheskite osnovi do suvremennite problem prez prismata na bulgarskata pravna teoria), 2021, 72 – 73.

[18] Вж. **Неновски, Н.** Цит. съч., 91 – 93.

[19] **Manko, R.** Form and Substance of Legal Continuity. Form and Substance of Legal Continuity. Zeszyty Prawnicze, 17(2), 207 – 234 (https://doi.org/10.21697/zp.2017.17.2.10 или https://www.dare.uva.nl/search?field1=isni;value1=000000038781827X;docsPerPage=1;startDoc=78).

зява историческа и логическа непрекъснатост или връзка между минало, настояще и бъдеще в правната действителност. В този контекст приемствеността не е механично възпроизвеждане на старото право, а процес на селективно и рационално съхранение на онези правни идеи, принципи, институти и институционални практики, които са признати за юридически и социално значими.

По този начин приемствеността осигурява относителна стабилност на правните норми и принципи и се превръща в критерий за предвидимост в правната среда. Приемствеността е и процес, който ни насочва към динамичната и адаптивна страна на това понятие. Положителното развитие на правото се осъществява чрез надграждане и оптимизиране, а не чрез крайно отношение към предходните правни състояния. Тя ни предоставя възможността да съчетаем традиция и иновация, така че новите норми да бъдат съвместими във всички аспекти. В този смисъл приемствеността може да се противопостави на правния нихилизъм, който отрича предходното право като легитимно и значимо и го възприема като невалидно в неговата цялост.

В контекста на правната догматика приемствеността в правото може да се разглежда като механизъм, чрез който се реализира връзката между съществуващото и нововъзникващото нормативно съдържание. От тази гледна точка приемствеността функционира като коректив и допълващ механизъм, който предполага, че новите норми не се въвеждат изолирано и произволно, а се интегрират в действащата правна система по един ефективен начин.

Остава открит въпросът дали приемствеността представлява универсално проявление за всяка правна система или зависи от специфични нормативни, политически, социални и други условия. Историческият опит (революции, рецепция на римското право, рецепция на чужди закони, хармонизация с ЕС) показва, че степента и формите на приемственост са различни и контекстуално обусловени, което изключва разбирането за нея като механично и еднозначно явление.

В заключение може да се каже, че приемствеността в правото представлява интегративен инструмент, който осигурява непрекъснатост, предвидимост и стабилност и в същото време позволява рационална адаптация към новите социални и норма-

тивни условия. Тя не е самоцел или автоматично проявление, а институционално и социално обусловен процес, който селективно съхранява утвърдени принципи, практики и ценности. Чрез своята динамика и аксиологичен характер тя осигурява възможността за съчетаване на традиция и иновация, като същевременно служи като показател за развитието на правната система. Ефективността ѝ зависи в значителна степен от качеството на институционалната среда, социалните практики и способността на правната среда критично да приема и прилага възприетите нормативни решения.

1.4. Проявления, типове и функции на приемствеността в правото

Понятието за приемственост в правото е многопластово и може да се достигне до неговата същност през различните му проявления, които отразяват начина, по който то функционира както в системната логика на нормите, така и в социалната и институционалната реалност. Тези измерения взаимно се допълват, като всяко от тях изпълнява определена роля в поддържането на предвидимостта и сигурността на правния ред. Определянето им позволява да се проследят и оценят ефективността и резултатите на самата приемственост.

Първо, **нормативно проявление** на приемствеността. Тя отразява последователността и съгласуваността между различните правни актове в правната система. Нейното съдържание се проявява в логическата непротиворечивост, стабилността на терминологията, устойчивостта на основните институционални конструкции и предвидимостта на законодателната техника. Когато това проявление е нарушено (най-вече чрез чести фрагментарни и несъгласувани промени), се подкопава не само предвидимостта, но и доверието в рационалността на законодателя.

Второ, **социално и институционално проявление** – обхваща начина, по който правните принципи, норми и практики се възпроизвеждат в поведението на институциите и гражданите. Тук приемствеността има културно и социологическо измерение – тя изисква правната традиция да бъде въплътена в институционална памет и в стабилни механизми на правоприлагане. Дори най-

съвършената нормативна рамка не може да осигури предвидимост, ако не бъде подкрепена от последователна съдебна практика, стабилна администрация и правна култура, ориентирана към върховенството на правото. В този смисъл социалната приемственост е израз на материалното изражение на правото**,** а не просто на неговото формално проявление.

Трето, **ценностно проявление** – обхваща връзката между правните норми и основните принципи на правната система (правна сигурност, равенство и пропорционалност). То гарантира, че развитието на законодателството не откъсва правото от ценностната му основа. Именно чрез тази проява на приемственост правният ред поддържа своята легитимност – промяната в нормите е допустима, но само когато не противоречи на основните ценности и цели на правото. Това измерение има особено значение в контекста на преходни периоди или реформи, когато съществува риск от загуба на нормативна идентичност и обществено доверие.

На основата на тези проявления могат да се разграничат **два основни типа** приемственост – формална и съдържателна. Формалната приемственост се проявява, когато законодателят или институциите запазват външните белези на последователност – например при повторение на текстове, възпроизвеждане на установени процедури или продължаване на институционални практики без реален контрол върху тяхната ефективност и съответствие с целите на правното регулиране. Тя създава привидна стабилност, която често прикрива липсата на рационално осмисляне и целенасочено развитие. Съдържателната приемственост, напротив, предполага осъзнато, критично и целенасочено продължаване и актуализиране на принципите, които придават смисъл на правния ред. Тя изисква активен интелектуален и институционален процес на адаптация, при който новите решения надграждат постигнатото, като същевременно съхраняват правната идентичност.

В този контекст съдържателната приемственост е тясно свързана с качеството на законотворчеството. Тя се изразява в умението на законодателя да поддържа ясна логическа връзка между предходни и нови норми, да анализира ефекта от измененията и да осигурява последователност в целите и средствата на регулиране. Съдържателната приемственост се измерва не чрез

броя на приетите актове, а чрез степента, в която правната система успява да съхрани своята рационалност и предвидимост въпреки промените. Тя е и критерий за правната култура – само общество, което осъзнава стойността на правната последователност, може да изисква и поддържа качествен законодателен процес.

Пример за преобладаващо съдържателна приемственост, реализирана чрез промяна във формата, представляват измененията в Закона за нормативните актове от 2016 г.[20], с които принципите на нормотворческия процес бяха удвоени от четири на осем.[21] Макар формално да е налице изменение в структурата и нормативната техника на закона, по същество новите принципи не въвеждат качествено нови ценности. Част от тях вече са били имплицитно заложени в конституционните принципи на правовата държава и правната сигурност, в практиката на Конституционния съд и старите разпоредби на Закона за нормативните актове. В този смисъл законодателят не създава нов модел на законотворчество, а надгражда, систематизира и позитивира съществуващо нормативно съдържание, което обосновава извода за наличие на съдържателна, а не формална приемственост.

Между различните проявления на приемствеността в правото съществува взаимна зависимост. Нормативната без социална и ценностна основа се превръща във формализъм; социалната без нормативна води до произволна практика; а ценностната без институционална подкрепа остава декларативна. Истинската стабилност на правния ред възниква именно от тяхното съчетание – от единството между правните текстове, институционалната култура и ценностната легитимност.

Така разгледани, различните измерения на приемствеността очертават и нейните **функции**: да осигурява предвидимост в законодателния процес, да гарантира доверие в институциите, да

[20] Закон за нормативните актове, обн. в ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г.

[21] Исторически погледнато, рамковият модел на принципите, търсещ систематичност и устойчивост на нормотворческия процес, придобива официално правнонормативно изражение у нас за пръв път чрез ЗНА от 2007 г. По това време принципите, с които трябва да се съобразяват нормотворците, са само четири: *обоснованост, стабилност, откритост* и *съгласуваност.* По-късно с измененията от 2016 г. ЗНА добавя останалите четири – *необходимост, предвидимост, субсидиарност* и *пропорционалност*.

поддържа идентичността на правния ред и да осигурява устойчиво развитие на правото във времето. Без тях правната система рискува да се превърне в сбор от изолирани норми, лишени от историческа и логическа връзка. Ето защо разбирането на приемствеността в нейната многопластова структура е първата предпоставка за оценка на качеството и рационалността на законотворческия процес.

2. Приемствеността в законотворчеството като условие за възприемане и реализиране на принципи и ценности в правото

Приемането на по-широкото разбиране на понятието за приемственост обосновава включването му сред елементите на доброто управление. Именно в законотворческия процес се формират и реализират основните управленски решения с правно значение.[22] В научната литература, в зависимост от смисъла, доброто управление традиционно се свързва с наличието на прозрачност, отчетност, предвидимост и последователност както в рамките на правната система, така и извън нея.[23] В този контекст приемствеността следва да се разглежда като процес на възприемане, натрупване, филтриране и разумно използване на опит и познание, както и като средство за надграждане на институционална култура и управленски практики. Следователно приемствеността може да бъде възприета като условие за рационално и ефективно управление, също и като инструмент, функциониращ на пресечната точка между право и политика, който ограничава формализма и предотвратява повторението на вече възникнали законотворчески дефицити.

---

[22] Към момента понятието „добро управление“ не е научно дефинирано. Силно политизирано е – установява различни динамични възприятия и граници. Това допълнително спомага за затвърждаване и дори увеличаване на степента на неустановеност и неопределеност у него. Предприемането на действия по създаването на единно понятие изглежда оправдано и полезно за всички.

[23] **Стоилов, Я.** Предвидимостта като черта на доброто управление. – В: Сборник доклади: Административната справедливост като елемент на доброто управление. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Stoilov, Y. Predvidimostta kato cherta na dobroto upravlenie. – V: Sbornik dokladi: Administrativna spravedlivost kato element na dobroto upravlenie. S., UI “Sv. Kliment Ohridski“), 2020, с. 219.

2.1. Приемствеността и принципите на качественото законотворчество

От гледна точка на рационалното законотворчество приемствеността предполага разбирането, че законът не е самостоятелно и изолирано явление, а елемент от относително последователна нормативна традиция, институционална култура и утвърдени процедури. В този смисъл тя изразява връзката между действащата нормативна уредба, резултатите от прилагането ѝ и последващите законодателни решения, включително чрез адаптиране на доказано работещи решения и инструменти от други правни системи. Подобен подход допринася за повишаване на качеството на законотворческия процес и обуславя връзката между приемствеността, предвидимостта и правната сигурност.

Както вече посочих, принципите, свързани с подготовката и изработването на различни нормативни актове, са общо осем, уредени са от чл. 26, ал. 1 ЗНА и са възприети от принципите за доброто регулиране на Европейския съюз.[24] Те, от една страна, играят ролята на ръководни начала при изработването на проекти на нормативни актове.

От друга, стоят в основата и са насока при оформянето на принципите на оценка на въздействието на нормативните актове.[25] Според чл. 26, ал. 1 от ЗНА изработването на проекти на нормативни актове в българския нормотворчески процес се извършва при зачитането на следните 8 принципа: *необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност* и *стабилност*.

Например наличието на оценка, яснота, устойчивост и трайност на правната уредба е фактор, очертаващ *принципа на*

[24] Принципите за изработване на нормативни актове са всъщност такива важни *правни постулати*, които самият нормотворец е сметнал, че трябва да ги обяви за принципи. Правните постулати, отбелязва авторът, подобно на вторичните правни норми, имат отношение към първичните норми, но поначало не са част от правото, а необходим елемент от правната система. Те са правила, насочени към легислативното обосноваване и оказващи влияние в процеса по изготвяне и приемане на нормативни актове – вж. **Стоилов, Я.** Правните принципи: теория и приложение, С., Сиби (Stoilov, Y. Pravnite principi: teoria i praktika, S., Sibi), 2018, с. 77 – 81.

[25] Вж. също **Димов, Т.** Оценка на въздействието на регулирането. С., Сиела (Dimov, T. Ocenka na vuzdejstvieto na reguliraneto, S., Ciela), 2017, с. 212 – 218.

предвидимостта и на цялата правна система. Предвидимостта в нормотворческия процес следва да е застъпена и да влияе върху различните възможни подходи при създаването и прилагането на нормативните актове.

Принципът на стабилността при изработването на проекти на нормативни актове е свързан с това да се установи къде е равновесната точка между запазването и гъвкавостта на правните норми, особено в регулирането на променливите икономически отношения и с оглед на това да се поддържа ефективността на правната система. Принципно положение е, че правните норми трябва да са стабилни и последователни във времето, така че да гарантират предсказуемост и сигурност (предвидимост) за техните адресати. Но динамиката на обществените отношения налага необходимост от изменения и допълнения в правилата, за да функционират самите норми ефективно и да постигнат целените социални резултати. Така че стабилността следва да включва не само поставянето на ясни и конкретни цели, но и стратегически подход при планирането на ресурсите и задаването на очаквани резултати от реализирането на правните норми.

В този смисъл описаните принципи могат да се разглеждат като конкретни нормативни проявления на приемствеността в законотворчеството. Поради значимостта им законотворецът, ученитe, експертите и участващите в обществените консултации заинтересовани страни трябва да ги разбират, зачитат, а другите държавни органи – да ги прилагат. Те, от една страна, отразяват особеностите на националния нормотворчески процес, а от друга, показват, че са налице приемственост и отвореност по отношение на адаптирането и хармонизирането към изискванията и промените на правната система на Европейския съюз, от която сме част.

2.2. Приемственост и легитимност на законодателния процес

Принципите са критерии за оценка на валидността и легитимността на правните актове и правилата, съдържащи се в тях.[26] От значение е етапът, в който се формира нормотворческото ре-

[26] **Стоилов, Я.** Цит. съч., с. 234.

шение, доколкото той отразява общественото мнение и съдържащите се в него ценностни нагласи, свързани с легитимността на правото.[27] Следователно важно е наличието на рационалност в действията на законодателя.

Връзката между приемствеността и легитимността на закона може да бъде разгледана през въпроса дали законодателните решения се намират в съответствие с утвърдените ценности, принципи и традиции на правната система. Когато законодателният процес не отчита приемствеността, се създават предпоставки за непредвидимост и произвол, което неминуемо води до ерозия на общественото доверие в правната система. В този смисъл принципът на съгласуваността в нормотворческия процес изразява изискването проектите на нормативни актове да поддържат логическа, ценностна и институционална връзка с действащата правна уредба и функциониращите механизми на правоприлагане.

Конфликтът между формалното и съдържателното проявление на приемствеността в конкретния случай се наблюдава на няколко равнища и контексти. Това напрежение може да бъде проследено в понятието за приемственост в правото, в самия законотворчески процес и в процеса на извършване на оценка на въздействието на нормативните актове.

Формалната приемственост се отнася преди всичко до външното и институционалното проявление на правната последователност – между наличието на установени процедури и актове, използването на утвърдена нормативна техника, последователността в структурата на правната уредба и позоваването на предходни нормативни решения. Тя създава усещане за процедурна стабилност и системна непрекъснатост. Само по себе си обаче доминирането на формалния аспект крие риск от механично възпроизвеждане на норми и институти, спазване на изискванията без реален анализ на ефектите от регулирането и отсъствие на рационална връзка с предходни регулаторни решения. В подобни случаи приемствеността се редуцира до формализъм, кой-

[27] Вж. **Наумова, Ст.** Социология на правото: исторически традиции и перспективи на развитие. С., БАН (Naumova, St. Sociologia na pravoto: istoricheski tradicii i perspektivi na razvitie, S., BAN), 2012, с. 324.

то неминуемо поражда проблеми както с ефективността на правната уредба, така и с нейната легитимност.

Обратното, съдържателната приемственост, лишена от ясна и стабилна нормативна рамка, също проявява съществени дефицити. При отсъствие на формализирани процедури и институционална последователност се подкопават предвидимостта, правната сигурност и прозрачността на законодателния процес.

Поради това ефективното и легитимно законотворчество изисква баланс и взаимодействие между формалната и съдържателната приемственост. Именно тяхното допълване позволява да бъдат постигнати целите на доброто управление и качественото регулиране. Показателен в това отношение е примерът с разширяването на принципите на нормотворческия процес, чрез което законодателят цели не само формално усъвършенстване на нормативната рамка, но и повишаване на легитимността на законодателния процес, укрепване на общественото доверие и утвърждаване на правото като последователна и стабилна система.[28]

В този смисъл приемствеността се очертава като ключов „посредник“ между формалната валидност и съдържателната легитимност на законодателния процес. Тя функционира като гаранция за рационалност, предвидимост и обществено доверие в правото. Липсата на баланс между формалното и съдържателното ѝ проявление води до дефицити, които подкопават както ефективността на правната уредба, така и нейната легитимност. Поради това приемствеността следва да се разглежда като важен елемент в законотворчеството, чрез който правната система съхранява своята стабилност, предвидимост и способност за развитие.

[28] Рамковият модел на принципите, търсещ систематичност и устойчивост на нормотворческия процес, придобива официално правнонормативно изражение у нас за пръв път чрез Закона за нормативните актове от 2007 г. По това време принципите, с които трябва да се съобразяват нормотворците, са само четири: *обоснованост, стабилност, откритост* и *съгласуваност.* По-късно с измененията на същия закон от 2016 г. се добавят останалите четири – *необходимост, предвидимост, субсидиарност* и *пропорционалност*.

2.3. Приемствеността като предпоставка за качествено и оценено законотворчество

Изложеното до момента позволява да се разшири допълнително обхватът на понятието за приемственост чрез отбелязване на връзките ѝ с инструмента за оценка на въздействието на нормативни актове. До известна степен целите на оценката на въздействието се припокриват с тези на приемствеността. И двата инструмента са насочени към осигуряване на рационалност, предвидимост и сигурност в регулаторните решения и правната система като цяло.

В оценката на въздействието могат да бъдат открити елементи на приемственост, защото нейното ефективно прилагане предполага използване и надграждане на резултатите от предварителни (предходни) анализи и опит. При липса на приемственост и последователност резултатите от предварителните оценки няма да бъдат ефективно използвани, анализите остават изцяло формални и процесът на законотворчество губи рационална и ценностна основа.

Поради това приемствеността следва да се разглежда като предпоставка за извършването на реална, а не формална оценка на въздействието, както и като условие за повишаване на качеството и легитимността на законодателните решения. Емпиричните данни от национални и международни изследвания очертават в известна степен реалното положение на нормотворческия процес и оценката на въздействието у нас, както и отношението на компетентните органи към тях, разгледани през призмата на заложените в тях принципи и институционални практики. От тази гледна точка оценката на въздействието се явява не просто технически инструмент, а е институционален механизъм за реализиране на съдържателна приемственост в законотворчеството.

Наблюденията от изследванията и докладите, свързани с ефективността и качеството на законите в Република България (след измененията на ЗНА от 2016 г.), последователно сочат за наличието на инфлация в законотворчеството и регулациите, чести и непоследователни изменения, формализиране на процесите,

както и незачитане на принципите за изработването на нормативни актове и извършването на оценката на въздействието.[29]

Проблемите и недостатъците, съпровождащи двата процеса, ги лишават от възможността да постигнат желаните реални резултати. Литературата също обръща внимание на тези проблеми. Потвърждава се наличието на множество недостатъци, като се постига консенсус за липсата на задълбочен анализ[30] и наличието на формалност и пожелателност, отколкото на реално подпомагане и подобряване на качеството на процеса по създаването на нормативни актове.[31]

Емпиричното потвърждение на тези дефицити може да бъде открито и в международните информационни източници, например базата с данни на Световната банка, която е компилирана в показатели – „Световни индикатори за управление“.[32]Индикаторът „качество на нормативната уредба (регулациите)“ показва тревож-

---

[29] Вж. повече **Илчев, К.** Оценка на икономическото въздействие на нормативните правни актове – Докторска дисертация. Пловдив, ПУ „П. Хилендарски“ (Ilchev, K. Ocenka na ikonomicheskoto vuzdejstvie na normativnite pravni aktove – Doktorska disertacia. Plovdiv, PU “P. Hilendarski“), 2025, с. 180 – 188, с. 232 – 240 (https://ras.nacid.bg/dissertation-preview/78454).

[30] **Калфова, Е.** Оценка на въздействието на регулациите като инструмент за подобряване на качеството на публичните политики – приложение в България. – В: Сборник с доклади „Оценка на въздействието и въздействие на оценката“. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Kalfova, E. Ocenka na vuzdejstvieto na regulaciite kato instrument za podobrqvane na kachestvoto na publichnite politiki – prilojenievBulgaria. – V: Sbornik s dokladi: Ocenka na vuzdejstvieto i vuzdejstvie naocenkata, S., “Sv. KlimentOhridski“), 2018, с. 113.

[31] **Стоилов, Я.** Предвидимостта като черта..., с. 218.

[32] Световната банка (СБ) отделя специално място за една огромна база с различни данни, отразяващи възприятията на домакинства, бизнес, неправителствени организации и граждани за качеството на управление в повече от 200 държави и територии за период от 1996 до 2024 г. Крайните стойности на тези данни ги компилира в показатели, които наименува Световните индикатори за управление (The Worldwide Governance Indicators – повече на https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators). Конкретната база данни на СБ включва шест обобщени индикатора, свързани с публичното управление: глас и отчетност, политическа стабилност и липса на насилие, ефективност на правителството, качество на нормативната уредба, върховенството на закона и контрол на корупцията. Тя може да се използва за направата на оценка на различните проявления на държавното управление в различни населени места по света, както и за извършването на различни анализи.

на тенденция – за периода от 2016 до 2024 г. този показател реализира постоянен спад в стойностите си.[33] Интересен е фактът, че в края на 2016 г. у нас се прави реформа в нормотворческия процес, която следва да повиши качеството на нормативната уредба. Числата обаче сочат точно обратното – те показват, че възприятията на обществото за способността на правителството да формулира и реализира ефективни политики и нормативни актове тенденциозно се занижават. Това показва, че не се спазват принципите на доброто управление и правилата на нормотворческия процес. Влошават се и без това „крехкото“ състояние на нормативната уредба; принципите на правовата държава и върховенството на закона.

Приемствеността в законотворчеството представлява ключов елемент за утвърждаване на качествено законодателство. Тя не се изчерпва с формалното спазване на установените процедури, норми и принципи, а изисква съдържателното им осмисляне, институционално установяване и последователно прилагане. Връзката между приемствеността и принципите на качественото законотворчество у нас осигурява последователност, предвидимост и рационалност на законодателните решения. По този начин се подпомага развитието на правната система и укрепва доверието в нейната легитимност. Описаното е аналогично и за ефективното използване на инструментите за оценка на въздействието на нормативните актове.

Липсата или подценяването на този аспект води до разкъсване на връзката между приемствеността и положителната регулаторна резултатност, изразяваща се в ефективност, предвидимост и правна сигурност. Това обуславя необходимостта от анализ на връзката между приемствеността и предвидимостта в правото, която ще бъде разгледана в следващата точка.

3. Предвидимостта в законотворчеството и правото: съдържание, проявления и връзка с приемствеността

В изложеното дотук бяха очертани основните характеристики на понятието за приемственост в правото и законотворчеството. С оглед концептуалната рамка на работата в настоящата

[33] Worldwide Governance Indicators, 2025 Revision, World Bank (www.govindicators.org, https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators).

точка фокусът е насочен към предвидимостта в правото и законотворчеството, нейните основни проявления и мястото ѝ в правната система и принципите на правовата държава, като се очертае и връзката ѝ с приемствеността.

Важно е да се отбележи, че приемствеността и предвидимостта не се разглеждат като самостоятелни правни явления, а като системни и функционални качества на правната система и законотворческия процес. Те не съществуват отделно от правните норми и принципи, проявяват се чрез начина, по който правото се създава, изменя, прилага и развива във времеви аспект. В този смисъл изследването е насочено навътре в правото, като използва двете категории като оценъчни критерии за анализ на качеството и рационалността на правото и законотворчеството. От друга страна, предвидимостта може да се разгледа като критерий, по който да се оцени дали приемствеността е чисто формална или реална.

В общ смисъл предвидимостта се свързва със способността да се прогнозира развитието на даден процес или битие въз основа на наличната информация, на установените закономерности и правила. Според *Янаки Стоилов* не съществува значима разлика между общото значение на термина и използваното в сферата на правото.[34] Предвидимостта на правото дава възможност на правните субекти да съобразяват поведението си с неговите предписания, така че да реализират във висока степен очакваните от тях правни последици и да са наясно как функционира правната система като цяло. Когато говорим за действие при функционирането на правото, предвидимостта е предпоставка за постигане освен на правен, то и на определен социален резултат.

Термините „предвидимост“ и „сигурност“ обикновено се използват като взаимозаменяеми, като не се посочват разграничения в тяхното значение. Отнесени към правото, те са много близки по значение, като само в конкретния контекст на употребата им можем да търсим своеобразната им насоченост.[35]

---

[34] **Стоилов, Я.** Предвидимост – при прилагане и създаване на правото. – В: Сборник с доклади „Предвидимост на правото“. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Stoilov, Y. Predvidimost – pri prilagane i suzdavane na pravoto. – V: Sbornik s dokladi Predvidimost na pravoto. S., „Sv. Kliment Ohridski“), 2022, с. 41.

[35] Пак там, с. 43.

В общ смисъл сигурността се отъждествява със състояние на стабилност, защитеност и увереност, т.е. че липсват заплахи и опасност. В юридическия дискурс това означава правните норми да са формулирани така, че да гарантират стабилност на поведенческите очаквания; да водят до реализирането на това, което е заложено в тях като цел, и да минимизират риска от произвол.[36]

Правната сигурност представлява един от формалните аспекти на правовата държава, утвърден като основополагащ принцип както в правото на Европейския съюз, така и в международното право. Съгласно трайната практика на Конституционния съд на Република България, правовата държава във формален смисъл е държава на правната сигурност, което предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви, законовите разпоредби да са съгласувани и да не се създават взаимоизключващи се правни положения.[37]

В обобщение може да се каже, че предвидимостта и правната сигурност обединяват различни аспекти на законотворчеството и правоприлагането чрез възможността за предварителен и последващ анализ на качеството и ефективността на нормативните решения. Те функционират като критерии, които позволяват да се оцени дали нормотворецът създава рационални и устойчиви правила, дали правоприлагащите органи прилагат правото с ниски разходи и висока ефективност, дали физическите и юридическите лица могат да планират поведението си и да реализират интересите си.

Значението на предвидимостта и сигурността в правната уредба произтича от самата нормативна природа на правото. Термини като „закон“, „правна норма“, „уредба“ и „регулация“ предполагат, че правните субекти са изправени пред нещо, което познават, нещо предвидимо, принципно и правилно. То им позволява да синхронизират поведението си спрямо дължимото и очакваните правни последици. В този смисъл нормативната среда трябва да бъде ясна, хармонична и балансирана.[38] Същевременно

[36] **Habermas, J.** Between Facts and Norms, p. 143. Вж. също: **Стоилов, Я.** Предвидимост – при прилагане и създаване на правото..., с. 45.

[37] Вж. Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к.д. № 1/2005 г.

[38] **Бержел, Ж. Л**. Обща теория на правото. С., ЮЗУ и КА „Л-КА“ (Berjel, J. L. Obshta teoria na pravoto. S., UZU i KA „L-KA“), 1993, с. 10.

възниква въпросът за допустимите граници на стабилността и предвидимостта на правната уредба и за необходимостта от определена степен на гъвкавост при тяхното създаване и прилагане. Правото не може да бъде нито напълно неизменно, нито прекомерно променливо, поради което от огромно значение е търсенето на баланс между двете. Това позволява разграничаването между формалната и материалната (съдържателната) правна сигурност и предвидимост, които следва да бъдат разгледани накратко.

Предвидимостта в правото неизбежно поставя въпроса за различните подходи към правната регулация – формален и материален, които имат пряко отражение както върху създаването, така и върху прилагането на правото. В контекста на настоящото изследване този проблем се разглежда преди всичко от гледна точка на нормотворчеството и развитието на правната система, при което предвидимостта се утвърждава като критерий за упражняване на нормотворческата власт.[39]

Процедурният (формалният) подход се фокусира върху съответствието на правните нормативни актове със съществуващите процедури, йерархията на нормативните актове и критериите за валидност. Докато материалният подход разглежда правото от гледна точка на неговото съдържание и въздействие върху обществото. Те кореспондират съответно с предвидимостта и гъвкавостта на действащото право. Спорът е коя характеристика е приоритетна и съществува ли оптимален баланс между двете.

Абсолютизирането на формалния подход крие риск да доведе до механично запазване на нормативни решения, които са предвидими, но социално или икономически неефективни. Обратно, преобладаването на материалния подход, без достатъчни формални гаранции, може да отслаби правната предвидимост и сигурност и да създаде усещане за непоследователност и произвол. Поради това предвидимостта в правото следва да се разглежда като резултат от баланса между формалната стабилност и необходимата гъвкавост на нормативната уредба.

Предвидимостта в процеса по създаване на правни норми е производна на предвидимостта на правото. Проблемът за предвидимостта в нормотворческия процес е част от въпроса за

[39] Вж. **Стоилов, Я.** Предвидимост – при прилагане..., с. 53.

развитието на правото и правната система, при което политическият „монопол“ в нормотворчеството навлиза в конкурентна битка с правото и неговите принципи, играещи ролята на критерии за упражняването на нормотворческата власт.[40]

В сходен смисъл *Тони Димов* представя предвидимостта като комплексно явление в контекста на нормотворческия процес, съдържащо свойствата – *постоянство, предсказуемост, познание, подготвеност, приемственост, прогнозираност* и *планираност*.[41]Това разбиране допринася за изясняване на връзката между принципа на предвидимостта и развитието на правната система, като позволява едновременно разграничение и концептуално свързване между предвидимостта и приемствеността.

В този контекст приемствеността може да бъде разглеждана като елемент и предпоставка за реализирането на предвидимостта в нормотворчеството, доколкото осигурява последователност чрез използване на натрупания нормативен и институционален опит. От друга страна, наличието на предвидимост в правната система създава стабилна среда за проявление на приемствеността, тъй като ограничава произволните и непоследователни нормативни промени. Така между двете се установява диалектическа връзка.

Тези изисквания, формулирани като принципи на изработването на проекти на нормативни актове, стоят в основите и от тях се формират принципните положения на механизма на оценка на въздействието на нормативните актове. Поради своята значимост те следва да бъдат разбрани и зачетени от нормотворeца, експертите и участващите в обществените консултации заинтересовани страни. От компетентните държавни органи те трябва да бъдат последователно и рационално прилагани. Едновременно отразяват особеностите на националния законотворчески процес и демонстрират приемственост и отвореност към хармонизиране с изискванията на правната система на Европейския съюз.

---

[40] Пак там, с. 53.

[41] **Димов, Т.** Предвидимостта на правото през призмата на принципите в нормотворчеството. – В: Сборник с доклади „Предвидимост на правото“. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Dimov, T. Predvidimostta na pravotoprez prismata na principite v normotvorchestvoto, S., UI “Sv. Kliment Ohridski”), 2022, с. 105.

Връзката между приемствеността и предвидимостта в правото и законотворчеството е концептуална, функционална и структурна. Приемствеността осигурява времевата и системна логика на правната уредба, чрез която нормативните промени се възприемат като последователно развитие, а не като произволни отклонения. Чрез използването и надграждането на натрупания нормативен, институционален и аналитичен опит приемствеността създава предпоставки за предвидимост на правните решения, доколкото правните субекти и институциите могат да ориентират поведението си въз основа на устойчиви правила, принципи и утвърдени практики. Тази последователност позволява формирането на легитимни правни очаквания и предвиждането на правните последици от индивидуалното и институционалното поведение. Приемствеността позволява развитие и изучаване на системата, а не разрив, което е в корелация с предвидимостта в правната система.

Предвидимостта изпълнява и стабилизираща функция спрямо приемствеността. Когато законодателните решения се характеризират с последователност, яснота и рационална обоснованост, се ограничава рискът от произволни и непоследователни нормативни промени, които разкъсват връзката с предходното правно регулиране. В този смисъл предвидимостта действа като коректив срещу формално или реактивно законотворчество.

В нормотворческия процес тази взаимна обусловеност намира конкретно проявление чрез механизмите на оценката на въздействието на нормативните актове. Ефективната оценка на въздействието предполага едновременно отчитане на резултатите от предходни регулаторни решения и прогнозиране на бъдещите ефекти от новото регулиране. Така приемствеността и предвидимостта се превръщат не само в абстрактни принципи, а са практически инструменти за повишаване на качеството, рационалността и легитимността на законодателния процес. Качественото законотворчество предполага наличието на ясна цел, аргументирана промяна, обосновано отклонение от предходната уредба. Приемствеността изисква законодателят да се мотивира защо старото не работи и да се аргументира как новото го подобрява. Това прави законодателните решения предвидими като логика.

Приемствеността в правото и законотворчеството следва да се разбира не само като формално възприемане на съществуващи нормативни решения, а също и като съдържателен и рационален процес на сортиране, възприемане, осмисляне и надграждане на юридически и институционален опит и познания. Именно чрез тази времева и системна свързаност на нормативните решения и модели приемствеността създава предпоставки за предвидимост на правото, тъй като позволява нормативните промени да бъдат възприемани като последователно развитие, а не като накъсани и произволни отклонения. В този контекст приемствеността функционира като условие за рационалност, легитимност и предвидимост на законодателния процес, доколкото създава възможност за логическа връзка между предходно и ново правно регулиране, и ограничава риска от нормативна разпокъсаност и несигурност.

Анализът показва, че абсолютизирането на формализма води до загуба на ефективност в нормативната среда, докато прекомерната гъвкавост, която не е в хармония с институционалния опит и култура, подкопава правната предвидимост и сигурност. Следователно предвидимостта изпълнява и обратна функция спрямо приемствеността, тъй като действа като коректив срещу реактивни и непоследователни нормативни промени и стабилизира развитието на правната система.

Критичният анализ на практиката, след реформата в българския законотворчески процес от 2016 г. отчита, че формалното възприемане на принципите за качествено законотворчество и оценка на въздействието далеч не е достатъчно условие за реално повишаване на предвидимостта и ефективността на нормативните актове и правната система като цяло. Липсата на последователна и рационална съдържателна приемственост, дефицитите в институционалната воля за използване на натрупания нормативен и аналитичен опит водят до нормативна нестабилност и разпокъсаност, което подкопава доверието в правото. В този смисъл недостатъците на българския законотворчески процес не се изразяват толкова в липса на правила, колкото в разкъсване на връзката между предходни и последващи регулаторни решения. Това позволява да се направи изводът, че приемствеността и предвидимостта следва да се разглеждат като взаимно обусловени анали-

тични и практически категории, чиято роля в законотворчеството не се гарантира от нормативното им установяване, а от степента, в която са реално осмислени и последователно интегрирани в рамките на законодателния процес.

Заключение

Настоящото изследване си постави за цел да анализира приемствеността като теоретична и практическа категория в правото и законотворчеството и да изясни нейното значение като предпоставка за предвидимостта, правната сигурност и качеството на законодателния процес. В този контекст бяха формулирани няколко основни задачи: концептуално изясняване на понятието за приемственост и неговите проявления; изследване на връзката между приемствеността, принципите на качественото законотворчество и легитимността на законодателния процес; анализ на предвидимостта като принцип и критерий за оценка на нормативните решения; както и критична оценка на българската практика след реформата на Закона за нормативните актове от 2016 г.

В резултат на проведеното изследване могат да бъдат формулирани следните основни изводи:

Първо, приемствеността в правото следва да се разбира не като автономно правно явление, а като функционален механизъм за рационално развитие на правната система, чрез който се осигуряват предвидимост, правна сигурност и стабилност. Изследването потвърждава, че приемствеността в правото следва да бъде разглеждана и като принципно положение на законотворческия процес, чиято успешна реализация зависи от степента на неговото съдържателно осмисляне и институционално прилагане.

Второ, приемствеността функционира като важно условие за предвидимостта на правото и законотворчеството. Чрез осигуряването на логическа, времева и системна връзка между доказани предходни и последващи нормативни решения тя създава възможност правните субекти и институциите да формират легитимни правни очаквания и да планират поведението си в условията на относителна стабилност и сигурност.

Трето, предвидимостта не следва да се разглежда като автономно и самодостатъчно качество на правото, а като функцио-

нален резултат от реализираната приемственост. В този смисъл тя изпълнява и обратна, корективна функция спрямо приемствеността, като ограничава риска от произволни и непоследователни нормативни промени.

Четвърто, принципите на качественото законотворчество, закрепени в Закона за нормативните актове, могат да изпълнят реална регулаторна и легитимираща функция само при наличие на съдържателна приемственост. Формалното им възприемане и спазване не гарантира автоматично нито повишаване на качеството на нормативната уредба, нито укрепване на правната сигурност и предвидимостта. Това се доказва от различните емпирични данни. Международните индикатори за качество на нормативната уредба у нас сочат, че реформата от 2016 г. не е довела до очакваното подобряване на законотворческия процес. Напротив, наблюдават се тенденции на нормативна нестабилност, чести и непоследователни изменения и отслабване на предвидимостта, което свидетелства за дефицит на реална съдържателна приемственост.

Пето, анализът на оценката на въздействието на нормативните актове показва, че този инструмент има потенциала да функционира като институционален механизъм за реализиране на приемствеността, но в българската практика той често остава формализиран и откъснат от реалното използване на натрупания нормативен и аналитичен опит.

Работата обосновава концептуално и функционално връзката между приемствеността и предвидимостта в правото. Основните проблеми на българското законотворчество не се коренят толкова в липсата на нормативни правила и принципи, колкото в разкъсването на връзката между предходни и последващи регулаторни решения и в отсъствието на институционална култура за използване и надграждане на натрупания опит.

В обобщение може да се направи изводът, че приемствеността и предвидимостта следва да се разглеждат като взаимно обусловени аналитични и практически категории, чието значение в законотворчеството не се изчерпва с нормативното им закрепване. Тяхната реална функция зависи от степента, в която са осмислени, институционализирани и последователно прилагани в законодателния процес. Липсата на такава реализация води до

нормативна нестабилност, проблеми в правната сигурност и общественото доверие в правото. В този смисъл приемствеността се утвърждава не само като теоретична категория, но и като ключов практически механизъм за повишаване на качеството, рационалността и легитимността на правото и законотворчеството.