

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ“  
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ  
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“**

**ЕЛЕНА ЗЛАТЕВА ХАЙДУШКА**

**ЗАКОНОДАТЕЛНА ИНИЦИАТИВА – РОЛЯ И  
ФУНКЦИИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд  
за присъждане на образователната и научна степен „Доктор“  
професионално направление 3.6. “Право”  
докторска програма „Конституционно право“

**Научен ръководител: проф. д.н. Георги Близнашки**

Благоевград, 2024 г.

Докторантът е зачислен в редовна форма по докторска програма „Конституционно право“ от научна област 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление, шифър 3.6. Право, съгласно заповед № 2944/19.12.2019 г. на ректора на Югозападен университет „Неофит Рилски“.

Темата на дисертационния труд е „Законодателна инициатива – роля и функции в Република България“ с научен ръководител проф. д.н. Георги Близнашки.

Дисертационната работа е обсъдена и насочена за публична защита на заседание на катедра „Публичноправни науки“ в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“, проведено на 25.10.2024 г.

На основание заповед № 2594 от 04.11.2024 г. на ректора на ЮЗУ „Неофит Рилски“ е утвърден състав на научното жури и е определена дата за провеждане на открито заседание за защита на дисертационния труд.

**Вътрешни членове на научното жури:**

Доц. Д-р Борислав Цеков, ЮЗУ „Неофит Рилски“

Доц. Д-р Маргарита Чешмеджиева, ЮЗУ „Неофит Рилски“

**Резервен член:**

Доц. д-р Манол Станин, ЮЗУ „Неофит Рилски“

**Външни членове на научното жури:**

Проф. д-р Емилия Друмева, ПУ „Паисий Хилендарски“

Доц. д-р Деяна Марчева, НБУ

Доц. д-р Зорница Йорданова, РУ „Ангел Кънчев“

**Резервен член:**

Доц. д-р Константин Пехливанов, ПУ „Паисий Хилендарски“

На дата 12.12.2024 г. от 11:00 ч. ще бъде проведено открито заседание на научното жури за защита на дисертационния труд.

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“ на адрес: гр. Благоевград, пл. „Г. Измирлиев-Македончето“ № 1 и на интернет страницата на университета: [www.swu.bg](http://www.swu.bg).

# **СЪДЪРЖАНИЕ**

## **I. Обща характеристика на дисертационния труд**

1. Актуалност на научния труд
2. Предмет и обект на научния труд
3. Цели и задачи на научния труд
4. Методология на научното изследване
5. Обем и структура на научния труд

## **II. Съдържание на дисертационния труд**

**Увод**

**Първа глава.** Предмет и обхват на законодателната инициатива

**Втора глава.** Право на законодателна инициатива

**Трета глава.** Функции на законодателната инициатива

**Заключение**

## **III. Приноси моменти**

## **IV. Публикации, свързани с дисертационния труд**

## **I. Обща характеристика на дисертационния труд**

### **1. Актуалност на научния труд**

Законодателната инициатива поставя началото на парламентарния законодателен процес. Тя се изразява в сезиране на парламента от изрично оправомощени от Конституцията субекти с предложение във формата на законопроект за създаване на нов закон или за промяна на действащ закон. Изработването на законопроекта обхваща редица процесуални и материални правила, спазването на които дава гаранция за качеството на законодателството и за доверието на обществото в законодателния процес.

От това кратко изложение могат да се изведат редица актуални въпроси, които имат не само теоретично, но и практическо значение. В този смисъл може да се каже, че актуалността на темата има многоаспектно измерение, което съвсем не се ограничава само до въпроса за кръга от субектите на правото на законодателна инициатива, който периодично се включва в дневния ред на обществото. Актуалният характер на темата засяга също така качеството на законопроектите, спазване на процесуалните и материалните правила в процеса по неговото изработване, участие на заинтересованите страни и привличането на експерти от научните среди в този процес. Не по-малко значим е и въпросът за мотивите към законопроекта, в които вносителят посочва причините, които налагат законодателната промяна, и резултатът, който се цели с нея. На последно, но не и по важност, място трябва да се отчете и интересът по отношение на източника, от който изхожда идеята на законопроекта, както и влиянията и компромисите, които се правят до изработване на финалния вариант на законопроекта. Това има значение както с оглед тенденцията за съставяне на коалиционни правителства през последните години, така и поради нарастващото влияние на различни заинтересовани групи като корпоративни,

неправителствени и други организации.

**Разработеност на темата.** В съвременната българска конституционно-правна литература липсва цялостно, систематизирано и актуално изследване на темата за законодателната инициатива. На определени страни от тази проблематика са посветени статии, студии и монографии на Г. Близнашки, Б. Спасов, Е. Друмева, Ж. Миланов, Е. Михайлова, П. Илиев, С. Стойчев и други.

**2. Предмет на научния труд.** Предмет на изследване представляват правните норми, които уреждат правото на законодателната инициатива в Република България. Също така предметът обхваща нормативната уредба, която установява правилата, необходими за реализиране на правото на законодателна инициатива, включително процеса по изработване на законопроекта.

**Обект на научния труд.** Обект на изследването са правоотношенията, които се пораждат в процеса на изработване на законопроекта и неговото внасяне в парламента, както и ролята и функциите на законодателната инициатива.

### **3. Цели и задачи на научния труд**

**Целта на дисертационния труд е** законодателната инициатива да се представи не само според традиционното разбиране като дейност по внасяне на законопроект в парламента от оправомощените лица и органи, а и като цялостен, завършен процес по създаване и предлагане на законодателни решения.

Освен това, отчитайки неразривната свързаност между законодателната

инициатива и всички предварителни дейности по изработване на законопроекта, друга основна цел на изследването е да се обоснове теоретичен подход за извеждане на самостоятелни, научно и практически обосновани функции на законодателната инициатива.

**За изпълнение на посочените цели изследването си поставя следните основни задачи :**

- извършване на историко-правен анализ на конституционната уредба на законодателната инициатива в България и сравнително-правен анализ на правните норми, които уреждат законодателната инициатива в европейските държави и САЩ;

- разкриване на същността на законодателната инициатива и отграничаването ѝ от други форми на законодателни предложения;

- изследване на законодателната инициатива като процес по формиране и изготвяне на законодателни предложения; това означава в изследването да се установят основните етапи на този процес и да се проследят логическите взаимовръзки между тях, които се развиват от причината, която налага уреждане на нови обществени отношения или промяна на действащи законови разпоредби, през раждането на идеята, формиране на концепцията и съставяне на законопроекта, до неговото внасяне в парламента;

- извеждане на началния момент на законодателната инициатива;

- извършване на сравнителен анализ на правната уредба, съдържаща се в Правилниците за организацията и дейността на Народното събрание, които са действали след приемане на Конституцията от 1991 г. до сега, относно изискванията за внасяне на законопроект в Народното събрание;

- изследване на условията за допускане на внесен законопроект до разглеждането му от законодателния орган в процесуален и материален аспект;

- анализиране на решенията и определенията на Конституционния съд,

които засягат въпроси, свързани със законодателната инициатива;

- обосноваване и формулиране на основните функции на законодателната инициатива.

#### **4. Методология на научното изследване**

В настоящото дисертационно изследване са използвани следните основни методи:

- исторически метод – чрез него се проследява историческото развитие на законодателната уредба на законодателната инициатива у нас от приемането на Търновската конституция през 1879 г. до наши дни;

- сравнително-правен метод – използва се за съпоставяне на конституционно правната уредба на института на законодателната инициатива в България с тези в европейските държави и САЩ;

- системно-структурен метод – чрез него се изследват структурните елементи на упражняването на правото на законодателна инициатива и изработването на законопроекти;

- догматичен метод (формално-догматичен и материално-догматичен) – чрез него се извършва анализ на редица правни понятия като например законодателна инициатива, право на законодателна инициатива, субекти на правото на законодателна инициатива, идея на законопроекта, изработване на законопроект. Също така се изследва правоотношението, което възниква при упражняване на правото на законодателна инициатива, както и нормите, които регламентират изискванията, за да бъде то валидно;

- други методи като нормативен, системен, статистически и функционален метод.

**Нормативна основа на изследването са Конституцията на Република**

България, Законът за нормативните актове, Законът за публичните финанси, Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание, Устройственият правилник на Министерския съвет и неговата администрация и други. Основа на теоретичното изследване са научни трудове от областта на Конституционното право, Парламентарното право, Общата теория на правото, Финансовото право, Социологията на правото и Политологията, като е представен и анализ на релевантни на темата решения на Конституционния съд.

## **5. Обем и структура на научния труд**

Дисертационният труд „Законодателна инициатива – роля и функции в Република България“ е с общ обем от 207 страници. В структурно отношение се състои от увод, изложение в три глави, заключение и библиография.

Библиографията включва 140 заглавия научна литература. От тях общо 131 са на български или руски език и 9 на английски език. Използваната литература съдържа студии, монографии, статии и сборници. Също така библиографията съдържа 31 решения от практиката на Конституционния съд, изследвания, анализи, доклади и проучвания.

## **II. Съдържание на дисертационния труд**

**Увод.** Целта на *увода* е да представи в систематизиран вид предмета на дисертационния труд, целите и задачите, които се поставят в него, както и актуалността и значимостта на изследването.

### **Глава първа. Предмет и обхват на законодателната инициатива.**

#### **§1. Предмет, обхват и източници на законодателната инициатива.**



В параграф първи на първо място е изследван въпросът относно кръгът от обществени отношения, които могат да бъдат предмет на законодателна инициатива. Направен е сравнителен анализ на правната уредба на законодателната инициатива, който показва, че предметът може да бъде ограничен по конституционен път спрямо определени субекти на законодателна инициатива, като най-ярък пример за това е изключителната компетенция на правителството да внася законопроекта за държавния бюджет.

На второ място е развита темата за обхвата на законодателната инициатива, която има фундаментално значение за съдържанието на дисертационния труд. Важно е да се отбележи, че в дисертацията е възприета и развита идеята за обхвата на законодателната инициатива не само като първи етап от парламентарния законодателен процес, но и в широк смисъл. Това означава, че в съдържанието на този институт са включени също така дейностите, които се извършват при и по повод изработване на законопроекта и протичат в рамките на предпарламентарния законодателен процес, който се състои от три основни фази, а именно – раждането на идеята за бъдещия закон, формиране на концепцията за бъдещия закон и съставяне на законопроекта<sup>1</sup>.

## **§2. От раждането на идеята до формирането на концепцията за закона.**

В параграф втори се проследяват логическите и причинно-следствените връзки, които протичат от възникване на причината, която налага законодателна промяна, през идеята за законопроекта и вземането на решение за създаване на нов закон до формирането на концепцията на бъдещия закон.

Подчертано е същественото значение, което оказва причината като инициращ фактор за промяна на законодателството. Причината, която

---

<sup>1</sup> Вж. Близнашки, Г. Парламентарно право. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2015.

поражда необходимостта от създаване на нов закон или промяна или отмяна на действащ закон, е сред основните елементи, включени в задължителното съдържание на мотивите към законопроекта, определено в чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Без да се омаловажава всеки един повод, който налага законодателна интервенция, в дисертацията е поставен акцент върху международните договори, приети от Република България, Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и решенията на Европейския съд по правата на човека като причини, които в последните години налагат предприемане на законодателна инициатива не само в количествено, но и в качествено измерение.

Изследвана е възприетата от Баранов<sup>2</sup> теза относно „идеята на законопроекта“ като начален момент на законодателната инициатива. Изразена е позиция и са изложени аргументи в подкрепа на тази идея, като е направено предложение *de lege ferenda* за създаване на организация за събиране и обработване на идеите на законопроекта и обособяване на самостоятелно звено със съответна компетенция за извършване на тези дейности. Обоснован е изводът, че този подход ще спомогне процеса по събиране и анализиране на информация по отношение на идентична или сходна проблемна ситуация и ще се отрази благоприятно по отношение на създаването на качествено законодателство, което да има дългосрочен и стабилен ефект.

Разгледана е темата за предварителната оценка на въздействието, която представлява задължителен етап от изработването на законопроекта (чл. 18а ЗНА) и включва идентифициране на проблема, събиране на информация по повод на него и анализ на информацията. Подчертана е важната роля, която

---

<sup>2</sup> Баранов, В. М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление [онлайн]. В: Журнал российского права, 2008, № 2, с. 10 и сл. [Прегледан 13.11.2023]. Достъпно на: <https://cyberleninka.ru/article/n/ideya-zakonoproekta-suschnost-prakticheskaya-tsennost-tehniko-yuridicheskoe-oformlenie/viewer>.

този институт оказва върху вземането на решение относно необходимостта от законодателно уреждане на определени обществени отношения или промяна на действаща законова уредба. Именно това решение, политическо по своя характер, има ключова роля в правотворческия процес, тъй като „слага началото на предварителната и подготвителна законодателна дейност“<sup>3</sup>. Формирането на концепцията на закона е логическото продължение на решението за създаване на нов закон.

### **§3. Съставяне на законопроекта.**

В параграф трети са поставени няколко основни акцента, които се отнасят до темата за субекта или субектите, които съставят законопроекта, процесуалните правила относно съставянето на законопроекта и мотивите към него.

Изследването на темата за субектите, които съставят законопроекта, допринася за изясняването на два важни въпроса, които възникват във връзка със съставянето на един законопроект, а именно – на първо място се дава отговор на въпроса кой е компетентният субект да осъществява тази дейност, и на второ, но не и по важност място, се засяга въпросът за влиянието, което този субект може да окаже върху съдържанието на законопроекта. Направен е извод, че доколкото ролята на съставителя се изразява в активно участие в процеса по създаване на законопроекта, включително и чрез извършване на преценка и вземане на решения, неговата дейност притежава както експертен, така и властови характер.

Направен е анализ на процесуално-правния ред за съставяне на законопроектите. Този анализ показва наличието на значително по-детайлна и структурирана нормативна уредба по отношение на законопроектите, внасяни

---

<sup>3</sup> Близнашки, Г. Парламентарно право. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2015, с. 321.

от Министерския съвет спрямо тези, внасяни от народните представители.

Също така е разгледана актуалната и значима тема за провеждането на обществени консултации с гражданите и юридическите лица в процеса по изработване на законопроекта. Тази комуникация цели, от една страна, да се приобщят заинтересованите лица в процеса на вземане на решения, а от друга страна – да се направи опит законодателното предложение в максимална степен да удовлетвори интересите на обществото. По повод на трайната тенденция да не се спазва изискването на чл. 26, ал. 3 ЗНА за публикуване на законопроектите, които са предмет на законодателна инициатива от народните представители, с оглед провеждане на обществени консултации преди внасянето им в парламента, е направено предложение *de lege ferenda* редът и условията за провеждане на обществени консултации от народни представители да намерят правна регламентация в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС).

Извън общия ред, отделно е разгледан процесът по съставяне на законопроекта за държавния бюджет, който се отличава със своята специфична и детайлна нормативна уредба. Въз основа на направен анализ на многобройната и значима практиката на Конституционния съд в тази насока, са изведени основните характеристики на този бюджетен законопроект.

Специално внимание е отделено на мотивите към законопроекта, които имат значима роля, отличаваща се със своя многоаспектен характер.

Разгледана е нотификационната процедура с оглед установения специален ред за приемане на закони, които представляват или съдържат технически регламенти по смисъла на Директива (ЕС) 2015/1535 и правното действие, което настъпва при неспазване на тази процедура съгласно трайната съдебна практика. Нотификационната процедура дава възможност на Европейската комисия и другите държави членки да се запознаят с проект на технически

регламент, преди същият да бъде приет от съответната държава членка, и в случай че имат бележки по текста, да отправят своите коментари и становища, така че по възможност окончателният текст да бъде съобразен с тях.

В допълнение следва да се отбележи, че са направени някои терминологични бележки по отношение на понятията „съставител на проект на нормативен акт“<sup>4</sup> и „изработване на законопроект“.

#### **§4. Внасяне на законопроекта в Народното събрание.**

Направен е сравнително-правен анализ на разпоредбите от Правилниците за организацията и дейността на Народното събрание, които са действали след приемане на Конституцията от 1991 г. до сега. Изводът от този анализ е, че изследваната уредба е претърпяла значително развитие в посока създаване на изисквания относно приложенията към законопроекта, неговата форма и регистъра на законопроектите.

Същевременно е направен анализ на действащата нормативна уредба, която урежда условията и реда за вънасяне на законопроекти. Разгледани са въпросите къде, кога и как могат да се вънасят законопроекти.

Моментът на вънасяне на законопроекта зависи изцяло от волята на субектите на правото на законодателна инициатива. Въпреки предоставената автономия при упражняване на тази дейност, по отношение на определени законодателни инициативи вносителите са обвързани с определени срокове (например при вънасяне на законопроекта за държавния бюджет, както и при транспониране на директиви на Европейския съюз).

На основание чл. 70, ал. 1 ПОДНС законопроектите заедно с приложенията към тях се вънасят до председателя на Народното събрание. Въз основа на направен анализ на практиката е отчетена трайна тенденция

---

<sup>4</sup> Този термин е употребен в чл. 20, ал. 4 и чл. 26, ал. 3, 4 и 5 от Закона за нормативните актове.

законопроектът да се внася с придружително писмо. Всъщност точно придружителното писмо съдържа правното действие, което вносителят иска от Народното събрание да бъде извършено, а именно – парламентът да упражни своите законодателни правомощия като разгледа законопроекта и се произнесе по него. Във връзка с изложеното е направено предложение *de lege ferenda* в ЗНА и в новоприетия ПОДНС да се регламентира правилото за внасяне на законопроект с придружително писмо, подписано от вносителя/ите<sup>5</sup>.

Направен е анализ на правните норми, които уреждат изискванията за представяне на приложения към законопроекта. Те обхващат мотивите и три справки, а именно справка за съответствие с правото на Европейския съюз – при хармонизация; справка за отразяване на получените становища по съответния законопроект – от обществените консултации и от междуведомствената съгласувателна процедура; справка за съответствието с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека. Изискването за прилагане на справките е установено като задължение единствено спрямо Министерския съвет като субект на правото на законодателна инициатива. В тази връзка в изследването е обоснована необходимостта и е направено предложение *de lege ferenda* те да се прилагат към всеки един законопроект.

Изследван е въпросът относно установения в теорията и практиката термин „законопроект“. В сравнителен аспект е проследено значението на терминологичното разделение на „законопроекти“ и „законодателни предложения“, както и законопроектите, които се определят като „маловажни“.

На последно, но не и по важност място, са изследвани нормите, които

---

<sup>5</sup> В чл. 50, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация е уредено, че законопроектите, които се внасят от правителството, се изпращат до Народното събрание с придружително писмо, подписано от министър-председателя.

уреждат изискването за извършване на проверки от законодателния орган по отношение на внесения в парламента законопроект. Проверките са два вида. От една страна, това са т.нар. формални проверки относно наличието на нормативно изискуемите приложения към законопроекта, а от друга страна – проверка за съответствието на законопроекта с изискванията на ЗНА, Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА) и ПОДНС. Съгласно чл. 72, ал. 2 ПОДНС проверката за съответствието се извършва при разглеждането на законопроекта на първо гласуване от водещата комисия, преди да го обсъди по същество, като при наличие на несъответствия препоръчва на вносителя да го приведе в съответствие. По повод на този текст, както и на изследваната практика по прилагането му, са поставени някои съществени и актуални въпроси. Изразена е позиция, че тази дейност може да се възложи на лица с познания и опит в нормотворческия процес, които не са ангажирани в политическия процес, за което да се създаде самостоятелно структурно звено на пряко подчинение на председателя на Народното събрание. Също така е направено предложение правомощията на тези лица да се свеждат до предоставяне на становище, което да има препоръчителен, но не и задължителен характер, като решаващата роля относно наличие на съответствие принадлежи на председателя на Народното събрание.

Въз основа на изложеното са направени предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на относимата нормативна уредба.

## **Глава втора. Право на законодателна инициатива.**

### **§1. Понятие за законодателна инициатива.**

Направен е подробен исторически анализ на правната уредба на законодателната инициатива, който обхваща всяка една от четирите конституции на Република България, включително и Органическият устав на Източна Румелия.

Изследвани са различните дефиниции, които се срещат в теорията относно понятието „законодателна инициатива“. В дисертационния труд ясно е прокарано разграничението между понятията „законодателна инициатива“ и „право на законодателна инициатива“. Докато под първото понятие се разбира началният етап от законодателния процес, то правото на законодателната инициатива се изразява в гарантираната от правото възможност на определени в Конституцията субекти да сезират Народното събрание с предложение, изготвено във формата на законопроект, за приемане на нов закон, както и за изменение, допълнение или отменяне на действащ закон.

Въпреки възприетото определение, съгласно което правото на законодателна инициатива се приема за правна възможност, в изследването е поставен въпросът винаги ли упражняването на правото на законодателна инициатива е правна възможност или в някои случаи може да се разглежда като задължение. Изложените разсъждения по поставения въпрос са направени с оглед на конкретни законопроекти, каквито са например законопроектът за държавния бюджет, както и законопроекти, свързани с транспониране на директиви на Европейския съюз.

Правното действие при упражняване на правото на законодателната инициатива е пораждање на правоотношение между вносителя на законопроекта и парламента. С оглед на това са посочени основните предпоставки, които трябва да са изпълнени, за да породи това взаимоотношение правни последици. На първо място, субектът, който внася законопроекта, трябва да е носител на конституционното право на законодателна инициатива, и на второ място, законопроектът трябва да отговаря на нормативно установените изисквания и да бъде придружен от съответните приложения. Правният резултат от възникналото правоотношение е пораждането на задължение за законодателния орган да разгледа



законопроекта. Важно е да се отбележи, че дори и да не се реализира основната цел на вносителя, а именно – да се приеме законопроектът, се постига и друг значим резултат, който се изразява в получаването на гласност на законодателните предложения от високата трибуна на Народното събрание. Това има значение основно за парламентарно представените партии, които са опозиция на управляващото мнозинство.

Направено е обосновано разграничение между законодателната инициатива и други инициативи, които съдържат законодателни предложения, каквито са:

- идеята на законопроекта и по-конкретно предложенията за усъвършенстване на законодателството на основание чл. 45 от Конституцията и чл. 18, ал. 1 ЗНА;

- предложенията на народните представители между първо и второ четене;
- новите текстове, които народните представители предлагат в хода на обсъждането на върнатия от държавния глава закон по силата на президентското вето;

- законодателната инициатива по отношение на правните актове на Европейския съюз.

## **§2. Субекти на правото на законодателна инициатива.**

Подчертана е значимата роля на субектите на правото на законодателна инициатива. Реализирайки гарантираната им от Конституцията правна възможност да внасят законопроекти в парламента, те могат да моделират обществените отношения и да определят водещите политики за управление на страната.

Направен е сравнително-правен анализ на основните закони в европейските държави, САЩ и Русия по отношение на субектите на правото на законодателна инициатива, който показва, че те могат да бъдат

представители на законодателната власт, на изпълнителната власт, държавният глава, гражданите, различни институции, съдебни органи.

Засегната е актуалната и в днешно време тема за разширяване на кръга на субектите на правото на законодателна инициатива, като е дискутиран въпросът относно потенциалните вносители. Както в теорията, така и в обществото най-често към този кръг се отнасят президентът, съдебната власт и гражданите. Също така е развит и въпросът относно възможния механизъм за допълване на кръга от субекти на правото на законодателна инициатива.

В условията на парламентарна форма на управление класическите субекти на правото на законодателна инициатива са народните представители и правителството. Това произтича от модела на управление и от функционалното разпределение на властите. Предвид това, както и че съгласно чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България правото на законодателна инициатива принадлежи на всеки народен представител и Министерския съвет, тези субекти са разгледани детайлно в дисертацията.

Изследван е в исторически и сравнителен план механизмът, по който народните представители могат да осъществяват правото на законодателна инициатива, а именно – това право принадлежи на всеки един народен представител или основният закон поставя изискване за определена съвкупност от народни представители. Възприетият в Конституцията на Република България принцип всеки народен представител да има право на законодателна инициатива не е пречка обаче законопроектът да бъде внесен колективно от народните представители. Направеният анализ на внесените от народните представители законопроекти показва, че делът на законопроектите, изразяващи волята само на един народен представител, е сравнително малък спрямо общия брой.

Правителството като субект на правото на законодателна инициатива е

разгледано с оглед на статуса му като колективен орган. Подчертана е значимата роля на законодателната програма като част от процеса по планиране, съставяне и внасяне на законопроекти от изпълнителната власт.

Отделено е внимание на изключителното право на правителството да внася определени законопроекти. На първо място, безспорно е посочено правото на титуляра на изпълнителната власт съгласно чл. 87, ал. 2 от Конституцията да внася законопроекта за държавния бюджет, от което произтича съответно и правото на правителството да предлага и законодателни промени в действащия закон за държавния бюджет. На второ място е отбелязано, че правителството е основен вносител на законопроектите за ратификация на международните договори.

В конституционно правната теория се приема, че основен вносител на законопроекти в държавите с парламентарна форма на управление е правителството. Въпреки това данните от проведените анализи на законодателната дейност на Народното събрание в Република България сочат, че в последните години се наблюдава тенденция в обратна посока, като броят на внесените законопроекти от народни представители взима превес над тези, внесени от правителството.

Темата за законодателната инициатива на служебното правителство също намира място в изследването. Направено е разграничение на правното положение на служебното правителство преди и след промяната на Конституцията на Република България през 2023 г. с оглед възможността за едновременно функциониране на служебно правителство и парламент.

Направен е сравнителен анализ на законодателната инициатива при парламентарната и президентската форма на управление, като пример са използвани Съединените американски щати. Сред основните изводи от направеното съпоставяне между участниците и техните правомощия в първата

фаза на законодателния процес при парламентарния и съответно при президентския американски модел на управление, са открити някои основни различия, сред които:

- от формална страна налице е разлика по отношение на субектите на правото на законодателната инициатива – има се предвид титулярят на изпълнителната власт. Докато при парламентарната система правителството не само че е сред традиционните вносители на законопроекти, но се приема и за основен вносител, то американският президент формално няма право да упражнява законодателна инициатива. Дори правото на законодателна инициатива по отношение на законопроекта за годишния бюджет принадлежи на титуляря на законодателната власт, за разлика от установения модел при парламентарното управление, където традиционно титулярят на изпълнителната власт внася бюджета. Въпреки това голяма част от законопроектите изхождат именно от президента чрез механизмите, с които разполага да влияе точно в началния етап на законодателния процес;

- важен момент относно подкрепата на предлаганите от изпълнителната власт законопроекти е, че докато президентът създава политически коалиции след внасяне на законодателните предложения, то министър-председателят, който е част от парламентарното правителство, участва предварително в изграждането на коалиции<sup>6</sup>;

- правителството в държавите с парламентарна форма на управление, поради това, че се избира от парламента, може да разчита, че внесените от него законопроекти ще бъдат подкрепени от управляващото мнозинство докато се ползва с неговото доверие. При президентската форма на управление такава обвързаност във взаимоотношенията не съществува.

---

<sup>6</sup> Rockman, B. The American presidency in comparative perspective. In: Nelson. M. (edt.) The presidency and the political system. W., Congressional Quarterly, 1990, p. 77.

Парламентарните групи имат значима роля, която се проявява както в организацията на Народното събрание, така и в същинската дейност на парламента. Въпреки че Конституцията на Република България не определя изрично парламентарните групи като вносител на законопроекти, в дисертацията е изследвано тяхното влияние и значение, което оказват при осъществяване на правото на законодателна инициатива от народните представители както от гледна точка на управляващото мнозинство, така и от гледна точка на опозиционните партии.

Пряка народна инициатива означава правната възможност на определен минимален брой граждани да сезират парламента с искане за промени в законодателството. Поради актуалния характер на тази тема с оглед възможността на гражданите пряко да се включат в процеса на вземане на политически решения, тя е обсъдена в дисертацията.

### **Трета глава. Функции на законодателната инициатива.**

#### **§1. Политическа функция.**

Извеждането на политическата функция на законодателната инициатива е обосновано въз основа на четири основни пункта:

- Законодателната инициатива в широк смисъл представлява процес, свързан с вземане на политически решения и постигане на политически компромиси. Именно разглеждането на законодателната инициатива като процес, който включва не само фактическото внасяне на законопроекта в парламента, но и всички предварителни дейности по неговото изготвяне, спомага да се разберат отговорите на няколко съществени въпроса. На първо място, кои субекти са участвали във вземането на политически решения по отношение на предлаганите законодателни промени. На второ място, какви са били техните предложения във връзка с разработваната материя. И на трето място, какви политически компромиси са постигнати в хода на изработване на

законопроекта.

- Законодателната инициатива като инструмент за осъществяване на публични политики. Именно чрез внасянето на законопроект за създаване на нов закон или промяна на действащото законодателство е възможно да се реализират публични политики като се моделират обществените отношения в съответствие с политическата визия на управляващите.

- Законодателната инициатива като основа на взаимодействие между Министерския съвет и Народното събрание. Характерните за парламентаризма взаимоотношения между парламент и правителство, а именно – избирането на министър-председателя и неговия кабинет от парламента, както и наличието на доверие към дейността на титуляря на изпълнителната власт от страна на парламента, имат отношение към законодателната дейност и в частност към законодателната инициатива. В този контекст е разгледан въпросът за представяне на програмата за управление като задължителна стъпка в процедурата по съставяне на правителство, като е изразено становище в подкрепа това изискване да бъде установено в Конституцията на Република България. Направен е извод, че това ще спомогне, от една страна, да се затвърди ангажираността на правителството да следва и изпълнява изложената в програмата политика, а от друга страна, парламентарното мнозинство, подкрепило правителството и програмата, да оказва подкрепа.

Взаимодействието между правителството и парламента по повод на упражняваната от титуляря на изпълнителната власт законодателна инициатива е разгледано и от друг аспект, а именно – отговорността на правителството пред парламента за внесените законопроекти, както и за изпълнение на законодателната програма. Изрично основание за искане на вот на недоверие по изпълнение на законодателната политика на правителството не е регламентирано в Конституцията на Република България. Въпреки това е

обоснована тезата, че при разглеждане на внесените от правителството законопроекти и тяхното гласуване в парламента, Народното събрание осъществява своеобразен парламентарен контрол върху законодателната дейност на титуляря на изпълнителната власт. Разбира се, самият акт на отхвърляне на законопроекта няма същите правни последици, които се постигат с реализирането на процедурите по искане на вот на доверие и на вот на недоверие.

- Законодателната инициатива като основно средство на опозицията за представяне на алтернативна политика. Именно сезирането на парламента със законопроект дава възможност на народните представители, най-вече от опозиционните парламентарни групи, да изложат своите виждания по обществено значими проблеми и да предложат вариант за тяхното решаване.

## **§2. Обществената функция.**

При обосноваване на обществената функция на законодателната инициатива са застъпени две основни положения. На първо място, с оглед на значимата роля на законодателната инициатива за определяне на развитието на обществените отношения. Застъпено е виждането, че при изработване на законопроекта трябва да се съблюдава съответствието на съдържанието на законопроекта с обществената действителност, както и да се установят и съобразят „онези фактори, които в най-голяма степен обуславят функционалните характеристики на правното съзнание“<sup>7</sup>. Тези елементи ще спомогнат за постигане на по-ефективно, стабилно и качествено законодателство, както и осигуряване на равновесие в обществото, особено в условията на икономическа и социална нестабилност.

---

<sup>7</sup> Наумова, С. Законодателен процес, правна социализация и правно съзнание: правно-социологически аспекти. В: Научни трудове на Института за държавата и правото. С., БАН, 2015, № 12, с. 33.

На второ място, това е възможността на обществото да участва в процеса по изработване на законопроектите. Основният, същностен момент е, че обществото има интерес от приемането на такива правила, които в най-пълна степен да съответстват на неговите потребности, от една страна, и чрез участието си е способно да ги дефинира в конкретни законодателни решения, от друга страна. Механизмите, чрез които може да се реализира участието на гражданите в законодателния процес, могат да се разграничат в зависимост от това дали целта е да се направи законодателно предложение, което да бъде предмет на законодателна инициатива, или да се вземе участие в един вече започнал процес по изработване на законопроекта. Разгледани са, на първо място, инструментите, чрез които обществото може да участва във вземането на решение за упражняване на законодателна инициатива. Това може да се реализира както чрез някои от формите на пряката демокрация (народната инициатива и референдума), така и чрез инициативите за обсъждане (гражданската национална инициатива, петициите). В изследването са очертани основните критерии, по които референдумът се отличава от пряката народна инициатива.

Освен тези механизми, чрез които гражданите могат да участват в процеса на формиране на политики и вземане на решения от общодържавно значение чрез отправяне на предложение, обществото може да вземе участие и да въздейства върху вземането на решения и в един вече започнал процес по изработване на законопроекта. Това влияние може да се изразява както в съдействие чрез вземане на участие за изработване на по-качествени законопроекти, така и в изразяване на несъгласие с изготвяни законопроекти. Основната форма за реализиране на това участие е чрез изразяване на становища и препоръки при провеждане на работни групи и обществени консултации със заинтересованите страни.



Направен е извод, че в процеса на създаване на законите участието на обществото е най-ефективно. Това е така, защото на този етап заинтересованите лица имат пряк контакт със субектите, които съставят законопроекта и чрез убедителни аргументи могат да въздействат за написването на такива текстове, които в най-голяма степен да удовлетворяват техните интереси. Същевременно, предоставянето на експертно, професионално и компетентно становище ще подпомогне съставителя да прецизира текстовете на законопроекта. На практика това взаимодействие ще допринесе, от една страна, за експертен подход при реализиране на политиката на правителството, а от друга страна, заинтересованите лица ще имат възможност да изразят своето становище с оглед защитата на своите интереси. Именно обаче поради сравнително лесния достъп до субектите, които вземат решения на този етап и възможността за създаване съвместно на правила, заинтересованите групи могат в този момент да окажат натиск, който в литературата се приема като лобирание. При лобирането идеята за новия закон принадлежи на определена група за натиск, която лобира пред компетентните органи за приемане на определени закони. Разглеждането на лобизма в контекста на изработване на законопроектите има съществено значение относно идентифициране на субектите, от които произхожда идеята за законопроекта и оказването на влияние за подкрепа на тази идея. В този смисъл законодателното регулиране на лобизма ще допринесе за „осветляване“ на субектите, които предлагат реално законопроектите.

### **§3. Правотворческа функция.**

Аргументите за обособяване на правотворческата функция на законодателната инициатива са много, но най-общо могат да се сведат до две основни позиции. От една страна, значителен обем от дейностите, които влизат в обхвата на правотворческата дейност, се извършват в предпарламентарния

законодателен процес и имат за цел изработването на законопроект, който да послужи за сезиране на Народното събрание. От друга страна, добре свършената работа през този подготвителен етап оказва съществено значение за качеството на законодателството. При съставяне на законопроекта волята на законодателя се изразява посредством законодателната техника. Освен това на този етап е необходимо да се съблюдават изискванията, на които законът, още преди да бъде поставен в действие, трябва да отговаря, за да постигне своя ефект. В този смисъл Вълканов определя три основни групи съответствия, в които трябва да се намира законът – да съответства на обществената действителност, на правната действителност и да се намира във вътрешно съответствие<sup>8</sup>. По отношение на изискването за съответствие с правната действителност е засегната темата за превантивния контрол за конституционност на законите, който може да бъде както съдебен, така и да се реализира чрез различни извънсъдебни механизми. Отделено е внимание и на езика, който като основно средство за изразяване на волята на законодателя, има фундаментално значение за постигане на ефекта на закона.

### **Заклучение**

Дисертацията представя изследваната тема за законодателната инициатива като цялостен, завършен процес по вземане на решение за създаване на нов закон, преобразуване на волята на вносителя във формата на законопроект и неговото внасяне в парламента. Обосновано е, че възприемането на този теоретичен подход ще спомогне в най-пълна степен да се изясни важната и значима роля на законодателната инициатива. Освен това разглеждането на законодателната инициатива в широк смисъл ще способства да се проследят взаимовръзките, които протичат от възникване на причината за

---

<sup>8</sup> Вълканов, В. За съответствията, в които трябва да се намира законът. В: Правна мисъл. С., БАН, 1980, № 2, с. 5-15.

необходимостта от законова интервенция, през формиране на идеята на законопроекта, вземане на решение за създаване на нов закон, концептуализиране на проблемната ситуация, до създаването на законопроекта и сезирането на Народното събрание. Също така ще допринесе за идентифициране на субектите, които участват на всеки един от посочените етапи и тяхното влияние в процеса на формиране на публични политики. В процеса по разработване на настоящата работа са разкрити някои несъвършенства на законодателната уредба, както и са изложени идеи за усъвършенстване на съществуващото законодателство, поради което са направени предложения *de lege ferenda*.

Дисертацията надгражда теоретичните възгледи за разработваната тема, като обосновава основните функции на законодателната инициатива, а именно – политическа, обществена и правотворческа.

### **III. Приносни моменти**

Приносът на дисертационния труд може да се систематизира в следните основни положения:

- научната работа представлява първото самостоятелно конституционноправно изследване на законодателната инициатива в България. Въпреки че темата за законодателната инициатива неизменно присъства в научната литература по Конституционно право, както и в научни трудове от сферата на Политологията и Социологията, в които се засяга законодателният процес, тя не е разглеждана самостоятелно и в такъв обем;

- обособен е началният момент на законодателната инициатива, разглеждана в широк смисъл, а именно – идеята на законопроекта;

- направено е разграничение между законодателна инициатива и право на законодателна инициатива;

- изведени са отликите между законодателна инициатива и други форми на законодателни предложения;

- изведени са основните функции на законодателната инициатива – политическа, обществена и правотворческа, като са изложени аргументи, които обосновават тази теза;

- изведени са предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на законодателството, сред които да се регламентира взаимодействието между парламента и правителството на основата на програмата за управление, да се уеднаквят изискванията за изработване и внасяне на законопроекти спрямо субектите на правото на законодателна инициатива и други.

#### **IV. Публикации, свързани с дисертационния труд**

1. Cheshmedzhieva, M, Mircheva, V., Pisarska, G., Haydushka, E. Impact of globalization on the direct participation of citizens in local selfgovernment in the Republic of Bulgaria. - SHS Web of Conferences, Volume 92, 2021, DOI: <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219207013>.

2. Хайдушка, Е. Субекти на правото на законодателна инициатива в Република България. В: Право, политика, администрация, Благоевград, ИК „Неофит Рилски“, 2022, № 2, с. 46-57. Достъпно на: <https://ipajournal.swu.bg/wp-content/uploads/2022/09/Elena-Haydushka-br.9-2.pdf>.

3. Хайдушка, Е. Правни възможности за участие на бизнеса в законодателния процес. В: Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади, Варна, изд. „Наука и икономика“, 2023, с. 276-284. DOI: <https://doi.org/10.36997/LBCS2022.27>.

4. Хайдушка, Е. Нормативни изисквания спрямо законопроектите при упражняване на право на законодателна инициатива. В: Сборник с доклади от

XIII национална конференция на докторантите в областта на правните науки.  
С., БАН – под печат.

5. Мирчева, В., Хайдушка, Е. Упражняване на правото на законодателна инициатива по време на пандемията от Ковид-19 от Министерския съвет на Република България. В: Право и общество в (пост) пандемичния свят. Благоевград, ИК „Неофит Рилски“ – под печат.

**SOUTHWEST UNIVERSITY "NEOFIT RILSKI"  
FACULTY OF LAW AND HISTORY  
DEPARTMENT "PUBLIC LAW SCIENCES"**

**ELENA ZLATEVA HAYDUSHKA**

**LEGISLATIVE INITIATIVE - ROLE AND  
FUNCTIONS IN THE REPUBLIC OF BULGARIA**

**ABSTRACT**

of a dissertation  
for awarding an educational and scientific degree "doctor"  
by professional field 3.6. Right  
Constitutional Law

**Scientific supervisor: Prof. Dr. Sc. Georgi Bliznashki**

Blagoevgrad, 2024 г.

The doctoral student is enrolled as a full-time PhD student form in the doctoral program "Constitutional Law" from scientific field 3. Social, Economic and Legal sciences, prof. direction, code 3.6. Right, according to order No. 2944/19.12.2019 of the rector of Southwest University "Neofit Rilski".

The topic of the dissertation work is "Legislative initiative - role and functions in the Republic of Bulgaria", with scientific supervisor Prof. Dr. Sc. Georgi Bliznashki.

The paper was discussed and directed for public defense at a meeting of the Department of Public Law Sciences at the Faculty of Law and History of the Southwest University "Neofit Rilski" on October 25, 2024.

According to order of the rector of the Southwest University "Neofit Rilski", the composition of the scientific jury was approved and a date was set for holding an open meeting for the defense of the dissertation work.

**Internal members of the scientific jury:**

Assoc. Prof. Dr. Borislav Tsekov, SWU "Neofit Rilski"

Assoc. Prof. Dr. Margarita Cheshmedzhieva, SWU "Neofit Rilski"

**Reserve member:** Assoc. Prof. Dr. Manol Stanin, SWU "Neofit Rilski"

**External members of the scientific jury:**

Prof. Dr. Emilia Drumeva, University of Plovdiv "Paisii Hilendarski"

Assoc. Prof. Dr. Deyana Marcheva, NBU

Assoc. Prof. Dr. Zornitsa Yordanova, University of Ruse "Angel Kanchev"

**Reserve member:** Assoc. Prof. Dr. Konstantin Pehlivanov, University of Plovdiv "Paisii Hilendarski"

On December 12, 2024, at 11:00 a.m., an open meeting of the scientific jury for the defense of the dissertation will be held.

The dissertation work and defense materials are available in the PIF of the SWU "Neofit Rilski" at the address: Blagoevgrad, G. Izmirliiev-Makedoncheto Square No. 1, and on the university website: [www.swu.bg](http://www.swu.bg).

# CONTENT

## **I. General characteristics of the dissertation work**

1. Relevance of the scientific paperwork
2. Subject and object of the scientific paperwork
3. Purpose and tasks of the scientific paperwork
4. Methodology of research work
5. Volume and structure of scientific paperwork

## **II. Content of the scientific paperwork**

### **Introduction**

**First chapter.** Subject and scope of the legislative initiative.

**Second chapter.** Right of legislative initiative.

**Third chapter.** Functions of legislative initiative.

### **Conclusion**

## **III. Contributions**

## **IV. Publications related to the dissertation**



## **I. General characteristics of the dissertation work**

### **1. Relevance of the scientific paperwork**

The legislative initiative, which is expressed in the submission of a bill to the parliament, sets the beginning of the legislative process. The right of legislative initiative belongs to subjects expressly defined in the Constitution. The essence of this right is expressed in the possibility of these subjects making a proposal to the legislative body to create a new law or change the current legislation. It is through the exercise of the right of legislative initiative that it becomes possible to regulate public relations at the legal level in a way that corresponds to the political line of the ruling majority. This means that the will of the proposer must be transformed into the form of a bill according to the established rules. From this brief statement, a number of current issues can be deduced, which have not only theoretical but also practical importance. In this sense, it can be said that the topicality of the topic has a multifaceted dimension, which is by no means limited to the question of the circle of subjects of the right of legislative initiative, which is periodically included in the agenda of society. The current nature of the topic also affects the quality of the bills, compliance with procedural and material rules in the process of its drafting, participation of interested parties and the involvement of experts from scientific circles in this process. No less significant is the question of the reasons for the bill, in which the petitioner points out the reasons that necessitate the legislative change and the result that is aimed at it. Last but not least, the interest regarding the source from which the idea of the bill originates, as well as the influences and compromises that are made until the final version of the bill is drawn up, must also be taken into account. This is important both in view of the tendency to form coalition governments in recent years and because of the growing influence of various interest groups such as corporate, non-governmental and other organizations.

### **Elaboration of the topic.**

The modern Bulgarian constitutional-legal literature lacks a complete, systematized and up-to-date study of the topic of the legislative initiative. Articles, studies and monographs by G. Bliznashki, B. Spasov, E. Drumeva, Zh. Milanov, E. Mihailova, P. Iliev, S. Stoychev and others are devoted to specific aspects of this issue.

### **2. Subject of the scientific paperwork.**

The subject of research is the legal norms that govern the right of legislative initiative in the Republic of Bulgaria. Also, the subject covers the normative framework that establishes the rules necessary for the realization of the right of legislative initiative, including the process of drafting the bill.

**Object of the scientific paperwork.** The object of the research is the legal relations that arise in the process of drafting the bill and its submission to the Parliament, as well as the role and functions of the legislative initiative.

### **3. Purpose and tasks of the scientific paperwork.**

The aim of the dissertation is to present the legislative initiative not only according to the traditional understanding as the activity of submitting a bill to the parliament by the authorized persons and bodies, but also as a complete, completed process of creating and proposing legislative solutions.

Moreover, taking into account the inextricable connection between the legislative initiative and all the preliminary activities of drafting the bill, another main goal of the study is to substantiate a theoretical approach for deriving independent, scientifically and practically justified functions of the legislative

initiative.

**In order to fulfill the stated goals, the study sets the following main tasks:**

- Carrying out a historical-legal analysis of the constitutional framework of the legislative initiative in Bulgaria and a comparative-legal analysis of the legal norms that govern the legislative initiative in the European countries and the USA;

- Revealing the nature of the legislative initiative and distinguishing it from other forms of legislative proposals;

- Study of the legislative initiative as a process of formation and preparation of legislative proposals; this means in the research to establish the main stages of this process and to trace the logical interrelationships between them, which develop from the reason that necessitates the settlement of new social relations or the change of existing legal provisions, through the birth of the idea, the formation of the concept and drawing up the bill, until its submission to the parliament;

- Bringing out the starting point of the legislative initiative;

- Carrying out a comparative analysis of the legal framework contained in the Regulations for the organization and activity of the National Assembly, which were in effect after the adoption of the 1991 Constitution. until now, regarding the requirements for submitting a bill to the National Assembly;

- Study of the conditions for the admission of the submitted bill to its consideration by the legislative body in procedural and material aspects;

- Analyzing the decisions and determinations of the Constitutional Court that affect issues related to the legislative initiative;

- Justifying and formulating the main functions of the legislative initiative.

#### **4. Methodology of research work.**

The following main methods were used in the current dissertation research:

- Historical method - it traces the historical development of the legislative framework of the legislative initiative in our country from the adoption of the Tarnovo Constitution in 1879 to the present day;

- Comparative legal method - used to compare the constitutional legal framework of the institute of legislative initiative in Bulgaria with those in European countries and the USA;

- Systemic-structural method – it examines the structural elements of the exercise of the right of legislative initiative and the drafting of bills;

- Dogmatic method (formal-dogmatic and material-dogmatic) – it is used to analyze a number of legal concepts such as legislative initiative, the right to legislative initiative, subjects of the right to legislative initiative, the idea of the bill, drafting a bill. It also examines the legal relationship that arises when exercising the right of legislative initiative, as well as the norms that regulate the requirements for it to be valid;

- Other methods such as normative, systematic, statistical and functional methods.

**The normative basis of the research** is the Constitution of the Republic of Bulgaria, the Statutory Instruments Act, the Public Finance Act, the Regulations for the Organization and Activities of the National Assembly, the Organizational Regulations of the Council of Ministers and its Administration and others. The theoretical research is based on scientific works in the field of constitutional law, parliamentary law, general theory of law, financial law, sociology of law and political science.

## **5. Volume and structure of the scientific paperwork**

The dissertation "Legislative initiative - role and functions in the Republic of Bulgaria" has a total volume of 207 pages. Structurally, it consists of an

introduction, an exposition in three chapters, a conclusion and a bibliography.

The bibliography includes 140 titles of scientific literature. Of these, a total of 131 are in Bulgarian or Russian and 9 in English. The literature used contains studies, monographs, articles and collections. Also, the bibliography contains 31 decisions from the practice of the Constitutional Court, studies, analyses, reports and studies.

## **II. Content of the dissertation**

**Introduction.** The purpose of the **introduction** is to present in a systematic form the subject of the dissertation, the goals and tasks that are set in it, as well as the relevance and significance of the research.

### **Chapter one. Subject and scope of the legislative initiative.**

#### **§1. Subject matter, scope and sources of the legislative initiative.**

In paragraph one, first of all, the issue of the range of public relations that can be the subject of a legislative initiative is examined. A comparative analysis of the legal framework of the legislative initiative is made, which shows that the subject can be constitutionally limited to certain subjects of legislative initiative, the most striking example of which is the exclusive competence of the government to submit the bill on the state budget.

Secondly, the topic of the scope of the legislative initiative, which is of fundamental importance for the content of the dissertation, is developed. It is important to note that the dissertation adopts and develops the thesis of the scope of the legislative initiative not only as the first stage of the parliamentary legislative process, but also in a broad sense. This means that the content of this institute also includes the activities that are carried out during and on the occasion of drafting the bill and take place within the framework of the pre-parliamentary legislative process,

which consists of three main phases, namely - the birth of the idea for the future law, forming the concept of the future law and drawing up the bill<sup>1</sup>.

## **§2. From the birth of the idea to the formation of the concept of law.**

The second paragraph traces the logical and cause-and-effect relationships that flow from the emergence of the cause that necessitates legislative change, through the idea of the bill and the decision to create a new law, to the formation of the concept of the future law.

The essential importance of the reason as an initiating factor for changing the legislation is emphasized. The reason that gives rise to the need to create a new law or change or repeal an existing law is among the main elements included in the mandatory content of the reasons for the bill, defined in Art. 28, para. 2 of the Statutory Instruments Act. Without belittling every occasion that requires legislative intervention, the dissertation emphasizes the international treaties adopted by the Republic of Bulgaria and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the decisions of the European Court of Human Rights as reasons that in recent years require a legislative initiative not only in quantitative but also in qualitative dimension.

The thesis adopted by Baranov<sup>2</sup> regarding the "idea of the bill" as the starting point of the legislative initiative is investigated. A position is expressed and arguments are presented to support this view. Therefore, a proposal *de lege ferenda* was made to create an organization to collect and process the ideas of the bill and to set up an independent unit with the relevant competence to carry out these activities. It is reasonable to conclude that this approach will help the process of collecting and analyzing information regarding an identical or similar problem situation and will

---

<sup>1</sup> See Bliznashki, G. Parliamentary law. Sofia, St. Kliment Ohridski University press, 2015.

<sup>2</sup> Baranov V. M. Idea of the bill: essence, practical value, technical and legal registration. In: Journal of Russian Law, 2008, no. 2, pp. 9—17 [13.11.2023]. Available on: <https://cyberleninka.ru/article/n/ideya-zakonoproekta-suschnost-prakticheskaya-tsennost-tehniko-yuridicheskoe-oformlenie/viewer>.

have a favorable impact on the creation of quality legislation that will have a long-term and stable effect.

The subject of the preliminary impact assessment was discussed, which is a mandatory stage of drafting the bill (Art. 18a of the Statutory Instruments Act) and includes identifying the problem, gathering information about it and analyzing the information. The important role that this institute has on the decision-making regarding the necessity of legislative regulation of certain public relations or the change of an existing legal framework is emphasized. It is this decision, political in nature, that has a key role in the law-making process, as it "starts the preliminary and preparatory legislative activity"<sup>3</sup>. The formation of the concept of law is the logical continuation of the decision to create a new law.

### **§3. Drafting of the bill.**

In paragraph three, several main emphases are made that touch on the subject of the entity or entities that draft the bill, the procedural rules regarding the drafting of the bill, and the reasons for it.

The study of the topic of the subjects of drafting the bill contributes to the clarification of two important questions that arise in connection with the drafting of a bill, namely – firstly, an answer is given to the question of who is the competent subject to carry out this activity, and secondly, but not least, the issue of the influence that this subject can have on the content of the bill is touched upon. It was concluded that insofar as the role of the draftsman is expressed in active participation in the process of creating the bill, including by making judgments and making decisions, his activity has both an expert and an authoritative nature.

An analysis of the procedural and legal order for drafting the bills was made. This analysis shows the existence of a significantly more detailed and structured legal

---

<sup>3</sup> Bliznashki, G. Parliamentary law. Sofia, St. Kliment Ohridski University press, 2015, c. 321.

framework with regard to bills submitted by the Council of Ministers compared to those submitted by MPs.

The current and significant topic of conducting public consultations with citizens and legal entities in the process of drafting the bill is also discussed. This communication aims, on the one hand, to involve the interested parties in the decision-making process, and on the other hand, to make an attempt to ensure that the legislative proposal satisfies the interests of society to the maximum extent. On the occasion of the permanent tendency not to comply with the requirement of Art. 26, para. 3 of the Statutory Instruments Acts for the publication of the bills that are the subject of a legislative initiative by the Members of the National Assembly, with a view to holding public consultations before their submission to the parliament, a proposal *de lege ferenda* has been made, the terms and conditions for conducting public consultations by the Members of the National Assembly to find legal regulation in the Rules of Organization and Procedure of the National Assembly.

Apart from the general procedure, the process of drawing up the State Budget Bill, which is distinguished by its specific and detailed regulations, has been separately examined. Based on an analysis of the numerous and significant practice of the Constitutional Court in this regard, the main characteristics of this budget bill have been identified.

Special attention is paid to the reasons for the bill, which have a significant role, distinguished by their multifaceted nature.

The notification procedure has been examined in view of the established special order for the adoption of laws that constitute or contain technical regulations within the meaning of Directive (EU) 2015/1535 and the legal action that occurs in case of non-compliance with this procedure according to permanent judicial practice. The notification procedure enables the European Commission and the other Member States to familiarize themselves with a draft technical regulation before it is



adopted by the respective Member State, and in case they have comments on the text, to make their comments and opinions, so that if possible the final text to be in line with them.

In addition, it should be noted that some terminological notes have been made regarding the concepts of "author of a draft of a normative act"<sup>4</sup> and "drafting of bills".

#### **§4. Submit of the bill to the National Assembly.**

A comparative-legal analysis of the texts of the Regulations on the organization and activity of the National Assembly, which have been in effect since the adoption of the Constitution from 1991 until now, has been made. The conclusion of this analysis is that this regulation has undergone significant development in the direction of creating requirements regarding the annexes to the bill, its form and the register of bills.

Apart from that, an analysis was made of the current legislation, which regulates the conditions and procedure for submitting bills. The questions of where, when and how bills can be submitted are discussed. The moment of introducing the bill depends entirely on the will of the subjects of the right of legislative initiative. Despite the granted autonomy in the exercise of this activity, with regard to certain legislative initiatives, the importers are bound by certain deadlines (for example, the bill on the state budget, as well as in the transposition of European Union directives).

On the basis of Art. 70, para. 1 of the Rules of Organization and Procedure of the National Assembly bills together with their annexes are submitted to the Speaker of the National Assembly. On the basis of an analysis of the practice, a permanent tendency was noted for the bill to be submitted with a cover letter. In fact, it is precisely the accompanying letter that contains the legal action that the petitioner

---

<sup>4</sup> This term is used in Art. 20, para. 4 and Art. 26, para. 3, 4 и 5 of the Statutory Instruments Act.

is asking the National Assembly to take, namely that the Parliament exercise its legislative powers by examining the bill and ruling on it. In connection with the above, a *de lege ferenda* proposal was made in the Statutory Instruments Act and in the newly adopted Rules of Organization and Procedure of the National Assembly to regulate the rule for introducing a bill with an accompanying letter signed by the introducer(s)<sup>5</sup>.

An analysis was made of the legal norms that establish the annexes that are submitted together with the bill. They cover the motives and three references, namely a reference for compliance with European Union law – in case of harmonization; a reference to reflect the received opinions on the respective bill – from the public consultations and from the interdepartmental coordination procedure; a reference for the compliance with the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and with the case law of the European Court of Human Rights. The requirement to apply the references has been established as an obligation only towards the Council of Ministers as a subject of the right of legislative initiative. In this regard, the study substantiates the need and makes a proposal *de lege ferenda* to apply them to each bill.

In a comparative aspect, the importance of the terminological division of "bills" and "legislative proposals" has been traced, as well as the bills that are defined as "insignificant".

Last, but not least, the norms that regulate the performance of checks by the legislative body regarding the bill submitted to the parliament were examined. Checks are of two types, on the one hand, these are the so-called formal checks regarding the availability of the legally required annexes to the bill and, on the other

---

<sup>5</sup> In Art. 50, para. 1 of the Rules of Procedure of the Council of Ministers and its Administration stipulates that bills submitted by the Government shall be sent to the National Assembly with a cover letter signed by the Prime Minister.

hand, a check on the compliance of the bill with the requirements of the Statutory Instruments Act, the Decree No. 883 of 24.04.1974 on the implementation of the Statutory Instruments Act and the Rules of Organization and Procedure of the National Assembly. According to Art. 72, para. 2 of the Rules of Organization and Procedure of the National Assembly, the compliance check is carried out during the consideration of the bill at the first vote by the leading committee, before discussing it on its merits, and in case of inconsistencies, it recommends to the proposer to bring it into compliance. On the occasion of this text, as well as the researched practice of its application, some essential and topical questions have been raised. A position has been expressed that this activity can be assigned to persons with the knowledge and experience in the law-making process who are not involved in the political process, for which an independent structural unit of direct subordination to the President of the National Assembly should be created. It has also been proposed that the powers of these persons be reduced to the provision of an opinion, which has a recommendatory, but not mandatory, character, with the decisive role regarding the existence of compliance belonging to the President of the National Assembly.

On the basis of the above, *de lege ferenda* proposals have been made to improve the relevant regulations.

## **Chapter two. Right of legislative initiative.**

### **§1. Concept of legislative initiative.**

A detailed historical analysis of the legal framework of the legislative initiative was made, which covers each of the four constitutions of the Republic of Bulgaria, including the Organic Statute of Eastern Rumelia.

The various definitions found in the theory regarding the concept of "legislative initiative" are explored. In the dissertation, the distinction between legislative initiative and the right to legislative initiative is clearly drawn. While the

first term refers to the initial stage of the legislative process, the right of legislative initiative is expressed in the right, guaranteed by law, of entities defined in the Constitution to refer the National Assembly with a proposal, drawn up in the form of a bill, for the adoption of a new law, as well as to amend, supplement or repeal an existing law.

Despite the accepted definition, according to which the right of legislative initiative is considered a legal possibility, the research raises the question whether the exercise of the right of legislative initiative is always a legal possibility or in some cases it can be considered as an obligation. The presented legal considerations on the question posed are made with a view to specific bills, such as the bill on the state budget, as well as bills related to the transposition of directives of the European Union.

The legal action in exercising the right of legislative initiative is the creation of a legal relationship between the proposer of the bill and the parliament. With this in mind, the main prerequisites that must be fulfilled in order for this relationship to generate legal consequences are indicated. First of all, the entity that submits the bill must be the bearer of the constitutional right of legislative initiative, and secondly, the bill must meet the legally established requirements and be accompanied by the relevant annexes. The legal result of the resulting legal relationship is the creation of an obligation for the legislative body to consider the bill. It is important to note that even if the main goal of the petitioner is not realized, namely – to adopt the bill, another significant result is achieved, which is expressed in the legislative proposals being made public by the high rostrum of the National Assembly, which is important mainly for the parliamentary parties that are in opposition to the ruling majority.

A justified distinction is made between the legislative initiative and other initiatives that contain legislative proposals, such as:

- the idea of the bill and, more specifically, the proposals for improving

the legislation on the basis of Art. 45 of the Constitution and Art. 18, para. 1 of the Statutory Instruments Act;

- the proposals of the Members of the National Assembly between the first and second reading;

- the new texts that the Members of the National Assembly propose in the course of the discussion of the law returned by the head of state under the presidential veto;

- the legislative initiative regarding the legal acts of the European Union.

## **§2. Subjects of the right of legislative initiative.**

The significant role of the subjects of the right of legislative initiative is emphasized. Realizing their constitutionally guaranteed legal opportunity to submit bills to the parliament, they can model public relations and determine the leading policies for the country's management.

A comparative-legal analysis of the basic laws in European countries, the USA and Russia regarding the subjects of the right of legislative initiative was made, which shows that these subjects can be representatives of the legislative power, the executive power, the head of state, citizens, various institutions, judicial bodies.

The topical and nowadays topic of expanding the scope of the subjects of the right of legislative initiative is touched upon, and the question of the potential contributors, which are most often conjured both in theory and in society, namely the president, the judiciary and the citizens. Last but not least, the question regarding the possible mechanism for supplementing the circle of subjects of the right to legislative initiative has been developed.

In the conditions of a parliamentary form of government, the classic subjects of the right of legislative initiative are the Members of the National Assembly and the government. This stems from the governance model and the functional distribution of powers. Given this, as well as that according to Art. 87, para. 1 of the

Constitution of the Republic of Bulgaria, the right of legislative initiative belongs to each Member of the National Assembly and the Council of Ministers, these entities are examined in detail in the dissertation.

Historically and comparatively, the mechanism by which the Members of the National Assembly can exercise the right of legislative initiative has been studied, namely - this right belongs to every single Member of the National Assembly or the basic law sets a requirement for a certain set of Members of the National Assembly. The principle adopted in the Constitution of the Republic of Bulgaria that every Member of the National Assembly has the right to a legislative initiative is not an obstacle for the bill to be submitted collectively by the Members of the National Assembly. The analysis of the bills submitted by the Members of the National Assembly shows that the share of bills expressing the will of only one Member of the National Assembly is relatively small compared to the total number.

The government as a subject of the right of legislative initiative is examined in view of its status as a collective body. The significant role of the legislative program as part of the process of planning, drafting and submitting bills by the executive branch is emphasized.

Attention is drawn to the exclusive right of the government to submit certain bills. First of all, the right of the holder of the executive power according to Art. 87, para. 2 of the Constitution to submit the bill on the state budget, from which follows the right of the government to propose legislative changes to the current state budget law. In the second place, it was noted that the government is the main sponsor of the bills for the ratification of international treaties.

In constitutional legal theory, it is assumed that the main introducer of bills in countries with a parliamentary form of government is the government. However, the data from the analyzes of the legislative activity of the National Assembly in the Republic of Bulgaria indicate that in recent years there has been a trend in the

opposite direction, with the number of bills submitted by Members of the National Assembly taking precedence over those submitted by the government.

The topic of the legislative initiative of a caretaker government also finds a place in the study. A distinction was made between the legal status of the caretaker government before and after the amendment of the Constitution of the Republic of Bulgaria in 2023, with a view to the possibility of the simultaneous functioning of a caretaker government and parliament.

A comparative analysis of the legislative initiative under the parliamentary and presidential form of government was made, using the United States of America as an example. Among the main conclusions from the comparison made between the participants and their powers in the first phase of the legislative process under the parliamentary and, respectively, under the presidential American model of government, some main differences are highlighted, among which:

- On the formal side, there is a difference in relation to the subjects of the law of the legislative initiative, meaning the holder of the executive power. While under the parliamentary system the government is not only among the traditional sponsors of bills, but is also considered the main sponsor, the American president formally has no right to exercise legislative initiative. Even the right of legislative initiative regarding the annual budget bill belongs to the holder of the legislative power, unlike the established model of parliamentary government, where traditionally the holder of the executive power submits the budget. Nevertheless, a large part of the bill originate precisely from the president through the mechanisms he has available to influence precisely at the initial stage of the legislative process;

- An important point about the support of bills proposed by the executive branch is that while the president creates political coalitions after the submission of legislative proposals, the prime minister, who is part of the parliamentary

government, participates in coalition building in advance<sup>6</sup>;

- The government in countries with a parliamentary form of government, because it is elected by the parliament, can count on its bills to be supported by the ruling majority as long as it enjoys its confidence, whereas in the presidential form of government such a bond in the relationship does not exist.

Parliamentary groups have a significant role, which is manifested both in the organization of the National Assembly and in the actual activity of the parliament. Although the Constitution of the Republic of Bulgaria does not explicitly define the parliamentary groups introducing bills, the dissertation examines their influence and importance, which they have in the implementation of the right of legislative initiative by the Members of the National Assembly, both from the point of view of the ruling majority and from the point of view of the opposition parties.

Direct popular initiative means the legal possibility of a certain minimum number of citizens to refer to the parliament with a request for changes in the legislation. Due to the current nature of this topic, in view of the opportunity for citizens to be directly involved in the process of making political decisions, it is discussed in the dissertation.

### **Third chapter. Functions of legislative initiative.**

#### **§1. Political function.**

The derivation of the political function of the legislative initiative is justified on the basis of four main points:

- The legislative initiative in a broad sense is a process related to making political decisions and reaching political compromises. It is the consideration of the legislative initiative as a process that includes not only the actual submission of the

---

<sup>6</sup> Rockman, B. The American presidency in comparative perspective. In: Nelson. M. (edt.) The presidency and the political system. W., Congressional Quarterly, 1990, p. 77.



bill to the parliament, but also all the preliminary activities for its preparation, that helps to understand the answers to several essential questions. First of all, which entities were involved in the political decision-making regarding the proposed legislative changes. Secondly, what were their proposals in relation to the material being developed. And thirdly, what political compromises were reached during the drafting of the bill;

- The legislative initiative as a tool for implementing public policies. It is through the introduction of a bill to create a new law or change the existing legislation that it is possible to implement public policies by modeling public relations in accordance with the political vision of the rulers;

- The legislative initiative as a basis for interaction between the Council of Ministers and the National Assembly. The relations between parliament and government characteristic of parliamentarism, namely, the election of the prime minister and his cabinet by parliament, as well as the presence of trust in the activities of the executive power on the part of parliament, are related to legislative activity and, in particular, to the legislative initiative. In this context, the issue of presenting the management program as a mandatory step in the procedure for forming a government was considered, and an opinion was expressed in support of this requirement being established in the Constitution of the Republic of Bulgaria.

It is concluded that this will help, on the one hand, to strengthen the commitment of the government to follow and implement the policy set out in the program, and on the other hand, to support the parliamentary majority that supported the government and the program.

The interaction between the government and the parliament on the occasion of the legislative initiative exercised by the executive power has been examined from another aspect, namely – the responsibility of the government before the parliament for the submitted bills, as well as for the implementation of the legislative program.

An explicit basis for requesting a vote of no confidence in the implementation of the government's legislative policy is not regulated in the Constitution of the Republic of Bulgaria. Nevertheless, the thesis is substantiated that when examining the bills submitted by the government and their voting in the parliament, the National Assembly exercises a kind of parliamentary control over the legislative activity of the executive power. Of course, the very act of rejecting the draft law does not have the same legal consequences that are achieved by implementing the procedures for requesting a vote of confidence and a vote of no confidence;

- The legislative initiative as the opposition's main means of presenting an alternative policy. It is the referral of a bill to the parliament that gives the Members of the National Assembly, especially from the opposition parliamentary groups, the opportunity to present their views on socially significant problems and to propose an option for their solution.

## **§2. The public function.**

When justifying the public function of the legislative initiative, two basic positions are advocated. First of all, in view of the significant role of the legislative initiative in determining the development of public relations. The view is advocated that when drafting the draft law, compliance of the content of the draft law with social reality must be observed, as well as to establish and take into account "those factors which to the greatest extent determine the functional characteristics of legal consciousness"<sup>7</sup>. These elements will help to achieve more effective, stable and quality legislation, as well as ensuring balance in society, especially in conditions of economic and social instability.

Secondly, it is the opportunity for the public to participate in the process of drafting the bills. The main, essential point is that society has an interest in the

---

<sup>7</sup> Naoumova, S. Legislation, legal socialization and legal consciousness (socio-legal characteristics). In: Academic works of the Institute for the State and the Law, BAS, 2015, volume 12, p. 33.

adoption of such rules, which to the fullest extent correspond to its needs, on the one hand, and through its participation is able to define them in specific legislative decisions, on the other hand. The mechanisms through which citizens' participation in the legislative process can be realized can be distinguished depending on whether the goal is to make a legislative proposal that will be the subject of a legislative initiative or to take part in a process that has already started on drafting the bill. First of all, the tools through which the public can participate in the decision-making process for the exercise of a legislative initiative have been considered. This can be realized both through one of the forms of direct democracy (the people's initiative and the referendum) and through the initiatives for discussion (the citizens' national initiative, the petitions). The study outlines the main criteria by which the referendum differs from the direct popular initiative.

In addition to these mechanisms through which citizens can participate in the process of policy formation and decision-making of national importance by submitting a proposal, the public can participate and influence decision-making in an already initiated process of drafting the bill. This influence can be expressed both in assistance by taking part in the drafting of better quality bills, and in expressing disagreement with bills. The main form of realizing this participation is through the expression of opinions and recommendations during working groups and public consultations with the interested parties.

It was concluded that in the process of creating the laws, the participation of society is the most effective. This is because, at this stage, the interested parties have direct contact with the subjects who draft the bill and through convincing arguments they can influence the writing of such texts as would satisfy their interests to the greatest extent. At the same time, the provision of an expert, professional and competent opinion will help the drafter to refine the texts of the bill. In practice, this interaction will contribute, on the one hand, to an expert approach to the

implementation of the government's policy, and on the other hand, interested parties will have the opportunity to express their opinion in order to protect their interests. However, it is precisely because of the relatively easy access to the entities that make decisions at this stage and the possibility of co-creating rules that interested groups can at this point exert pressure, which in the literature is taken as lobbying. In lobbying, the idea of the new law belongs to a certain pressure group, which lobbies the competent authorities for the adoption of certain laws. Examining lobbying in the context of bill-making is essential in identifying the entities from which the idea for the bill originates and exerting influence to support that idea. In this sense, the legislative regulation of lobbying will contribute to "illuminating" the entities that actually propose the bills.

### **§3. Law-making function.**

There are many arguments for distinguishing the law-making function of the legislative initiative, but in general they can be reduced to two main positions. On the one hand, a significant volume of the activities that fall within the scope of the law-making activity are carried out in the pre-parliamentary legislative process and aim at the preparation of a bill to be referred to the National Assembly. On the other hand, a well-done work during this preparatory stage is essential for the quality of legislation. When drafting the bill, the will of the legislator is expressed through the legislative technique. Moreover, at this stage it is necessary to comply with the requirements to which the law, even before it is put into effect, must meet in order to achieve its effect. In this sense, Vulkanov defines three main groups of conformity in which the law must be found - to correspond to social reality, to legal reality and to be in internal conformity<sup>8</sup>. With regard to the requirement of compliance with legal reality, the topic of preventive control for the constitutionality

---

<sup>8</sup> Vulkanov, V. On the correspondences in which the law should be located. In: Legal Theory. BAS, 1980, no. 2, pp. 5-15.

of laws is touched upon, which can be both judicial and implemented through various extrajudicial mechanisms. Attention is also paid to the language, which, as the main means of expressing the will of the legislator, is of fundamental importance for achieving the effect of the law.

### **Conclusion:**

The dissertation presents the studied topic of the legislative initiative as a complete, complete process of making a decision to create a new law, transforming the will of the proposer into the form of a bill and its submission to the parliament. It is justified that the adoption of this theoretical approach will help in the most fully clarify the important and significant role of the legislative initiative. In addition, considering the legislative initiative in a broad sense will help to trace the interrelationships that flow from the emergence of the reason for the need for legal intervention, the formation of the idea of the bill, the decision to create a new law, the conceptualization of the problem situation, the creation of the bill and referral to the National Assembly. It will also contribute to identifying the entities that participate in each of the indicated stages and their influence in the process of forming public policies. In the process of developing the present work, some imperfections of the legislative framework were revealed, as well as ideas for improving the existing legislation were presented, which is why proposals de lege ferenda were made.

The dissertation builds on the theoretical views on the developed topic by justifying the main functions of the legislative initiative, namely – political, public and law-making.

### **III. Contributing moments**

The contribution of the dissertation work can be systematized in the

following main points:

- The scientific work represents the first independent constitutional legal study of the legislative initiative in Bulgaria. Although the topic of the legislative initiative is invariably present in the scientific literature on Constitutional Law, as well as in scientific works from the field of Political Science and Sociology, in which the legislative process is affected, it has not been considered independently and in such a volume;
- The starting point of the legislative initiative, considered in a broad sense, is singled out, namely – the idea of the bill;
- A distinction is made between legislative initiative and the right to legislative initiative;
- The differences between a legislative initiative and other forms of legislative proposals are pointed out;
- The main functions of the legislative initiative - political, public and law-making - are presented, and arguments are presented that justify this thesis;
- proposals *de lege ferenda* to improve the legislation have been put forward.

#### **IV. Publications related to the dissertation**

1. Cheshmedzhieva, M, Mircheva, V., Pisarska, G., Haydushka, E. Impact of globalization on the direct participation of citizens in local selfgovernment in the Republic of Bulgaria. - SHS Web of Conferences, Volume 92, 2021, DOI: <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219207013>.

2. Haydushka, E. Subjects of the right of legislative initiative in the Republic of Bulgaria. In: Law, Politics, Administration, Blagoevgrad, Neofit Rilski, 2022, no. 2. Available on: <https://lpajournal.swu.bg/wp->

<content/uploads/2022/09/Elena-Haydushka-br.9-2.pdf>.

3. Haydushka, E. Legal opportunities for business participation in the legislative process. In: The law and the business in the contemporary society. Conference proceedings. Varna, Science and DOI: <https://doi.org/10.36997/LBCS2022.27>

4. Haydushka, E. Exercise of the right of legislative initiative during the Covid-19 pandemic by the Council of ministers of the Republic of Bulgaria. In: Proceedings of the XIII National Conference of doctoral in the field of legal sciences. S., BAS – in print.

5. M, Mircheva, V., Haydushka, E. Exercise of the right of legislative initiative during the Covid-19 pandemic by the Council of ministers of the Republic of Bulgaria. In: Law and Society in the (post)pandemic world. Blagoevgrad, Neofit Rilski – in print.