

ОБЩЕСТВЕНО ОБСЪЖДАНЕ НА ЗАКОНОПРОЕКТИТЕ

д-р Георги Михайлов, асистент в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“

Резюме: *Статията разглежда въпроса за гражданското участие в законодателната дейност. Акцентира се върху необходимостта и начините за участие на обществеността в процеса на обсъждане и разработване на законопроектите, както и рисковете пред взаимодействието на законодателя с гражданското общество.*

Ключови думи: *обществено обсъждане на законопроекти, законопроектна дейност, взаимодействие между законодател и граждани.*

Правната уредба в Република България, която регламентира и гарантира начините за гражданско участие в процеса на предпарламентарно обществено обсъждане на законопроектите, се съдържа в Закона за нормативните актове. Разпоредбата на чл. 26 ал. 1 от ЗНА повелява, че изработването на законопроектите се извършва въз основа на принципите на откритост и съгласуваност – двата водещи принципа на обществената дискусия.

Съществуващата към настоящия момент правна уредба е крайно недостатъчна за осъществяването на ползотворни консултации и публични дискусии относно предмета на законодателната дейност. Проблемите в областта на правоприлагането и нормалното протичане на регулираните от правото социални взаимодействия също подчертават осезаемата липса на цялостен систематичен и правноинституционализиран подход на взаимодействие между субектите на законодателната дейност и гражданското общество. Необходимо е още идеята, заложена в разпоредбата на чл. 26 ал. 1 от ЗНА, да бъде доразвита по институционален път, като се създадат гаранции за легитимност при изработването на законите. В противен случай законодателството рискува да попадне под влиянието на „злонамерен лобизъм“, който, възползвайки се от „тъмнината“, да създаде закони, насочени към задоволяване на корпоративни интереси, които често са в противоречие с обществените потребности и интереси¹.

Гражданското участие представлява централен акцент в предпарламентарната фаза от законодателната дейност. За да се постигнат желаните ефекти при реализацията на резултатите от тази дейност, е необходимо участието на голям брой хора, потенциални

¹ Вж. Колев, Т. Теория на правотворческата дейност, С., 2006, с. 202 – 215.

бъдещи адресати и представители на правоприлагащи институции. Материализирането на смисловото съдържание на законотворчеството във формата на официален документ – нормативен акт, съвсем не е достатъчно за постигането на ползотворно и устойчиво въздействие при взаимодействието между правните субекти. Необходимо е още в процеса на формулиране на съдържанието на нормативните актове и съдържащите се в тях юридически предписания да бъде гарантирана връзката между гражданското участие и законодателната политика².

Участието и консултациите с обществеността са много повече от черти на ефективните правотворчески процеси. Те са съществени и неделими елементи на правотворчеството в демократичните правови държави. В съвременните демократични общества – развиващи се, и тези в преход като нашето – българското, се наблюдават тенденции към засилващо се гражданско участие в законодателните дебати. Сигналът е повече от ясен – стремеж към оказване на влияние и дори пряко участие в законодателството, а понякога и самостоятелна гражданска законотворческа дейност под формата на референдум. Класическият законодател, а и нетипичният в лицето на правителството, е длъжен да бъде в по-голяма степен съобразителен, отзивчив и отговорен към обществеността, отделяйки и по-голяма роля при осъществяване на правотворческия процес.

Общественото обсъждане е от съществено значение при институционализацията на почти всички социални форми на взаимодействие. Тази връзка между институционалния процес и гражданското общество изпъква най-силно при изграждането и утвърждаването на легитимното институционално явление – право. При активното съвместно участие в законодателния процес на представителите на различни граждански организации, частния сектор, отделните граждани, медиите и не на последно място – представителите на науката, възможността да се получи отворена и ползотворна дискусия е реална. Това благоприятства организирането на дискусии, в рамките на които да бъдат отчетени и съпоставени интересите и потребностите на отделните правни субекти, групи от такива и обществото като цяло³. Широкодискусионната форма на обсъждане на законопроектите е особно подходяща в случаите, когато със законопроекта се засягат и противопоставят определени обществени интереси и потребности.

² Вж. Киров, В. Публична власт. Теория и конституционна организация, С., 2004, с. 138 – 139.

³ Вж. Шнапер, Д. Общността на гражданите, Върху модерната идея за нация (превод от френски език), С., 2001, с. 97.

Самият факт, че заинтересованите страни участват активно в обсъждането на законопроектите, не създава гаранции, че ще бъдат взети предвид техните мнения. Това невинаги е възможно. В множество случаи юридическите норми облагодетелстват определени субективни интереси за сметка на други, задоволяват едни субективни потребности за сметка на други. Някой следва да подреди приоритетите, да съпостави субективните интереси и потребности, да степенува отделните и колективните. Очевидно тази нелека задача следва да се разреши през далновидния поглед на народните представители и политическите партии⁴, които са еманация на народната воля. В тази си своя дейност законодателят трябва да бъде контролиран и напътстван от гражданското общество. Законотворчески процес, който отчита резултатите от законопроектното обществено обсъждане, гарантира възможността на всеки един заинтересован субект на правото да вземе активно участие в този процес. По този начин се гарантира отчитането на обществените нагласи.

От друга страна, дори и обективно да е невъзможно да бъдат задоволени всички субективни интереси и потребности, у широкия кръг заинтересовани страни се създава усещането за дискусия, а не за дебат, в който отделни субекти на правото надделяват над други. От чисто психологическа гледна точка това е много важно, защото посредством дискусията общественото правосъзнание се предразполага към възприемане на институционалното явление и следване на неговите юридически предписания. Когато отделният гражданин или група от граждани участва в обсъждането на законопроекта, дори и да не бъдат задоволени техните потребности и интереси, те възприемат по-открито и разбираемо резултата от законотворческия процес, защото са участвали активно в него, изложили са позициите си, осведомили са се за противоположните такива и са наясно с мотивите за степенуването на значимите субективни потребности и интереси.

Гражданското участие в законодателната дейност безспорно следва да бъде отчетено като съществен фактор, но не и като панацея за ефективност на законодателния процес и резултатите от прилагането на неговия продукт. Взаимодействието между общественост и законодателни органи следва да бъде прецизирано, като се акцентира върху следните опорни точки: анализ на целите и очакванията от гражданското участие в законодателния процес; допустимост и последици от гражданското участие; нивото на участие – по-малко, по-голямо; позитивите и негативите от участието на обществеността;

⁴ Вж. Близнашки, Г. Относно общата воля и законите, в: Юридически свят, 2001, с. 59.

избягване на възможностите за манипулации на гражданското общество и резултатите от общественото обсъждане.

Участието на обществеността в законотворчеството може да бъде определено като процес, при който заинтересованите от този процес и неговите резултати субекти изразяват мнение и оказват влияние при създаването на законопроектите⁵. Кръгът от лица, имащи възможност да участват в законотворчеството, е преразширен. Тази абстрактност произлиза още от общия характер на самите юридически предписания⁶, чиито адресати никога не са персонализирани чрез техните индивидуални белези и чието действие е перманентно във времето. И все пак следва да се посочи, че най-активна и определяща е ролята на онази част от обществеността, чиито интереси и потребности са пряко свързани с материята, подлежаща на правна институционализация⁷. Участниците в общественото обсъждане могат да бъдат служители в публичния сектор (министерства, области, общини и други държавни институции), както и субекти извън публичния сектор (професионални сдружения, религиозни организации, политически партии) и, разбира се, не на последно място – всеки отделен гражданин.

Изключително важен е въпросът за начина на участието на обществеността в институционалния процес. Вариантите са най-различни и варират от възможно най-активни – от прякото законодателстване от правоспособните физически лица посредством референдум, до относително пасивни форми на участие посредством пълното делегиране на законодателната политика в ръцете на народни избраници. В основата на всеки различен вид гражданско участие в институционалния процес стои и различна концепция за взаимодействие по оста законодателен орган – гражданско общество. В определени случаи се наблюдава пълно прехвърляне на законодателната власт в ръцете на обществеността (референдумът като форма на пряко участие на гражданите във властта), като представителният орган само администрира прякото законотворчество. Друг път формата е чрез съвместно вземане на решения и сътрудничество. Често срещан начин на законодателстване е посредством дискусии, взаимно споделяне на информация, семинари и обосноваване на взетите решения чрез

⁵ Вж. Бринкерхоф, Д. и Кросби, Б. Управление на реформите в политиката (превод на български език), с. 72.

⁶ Вж. Бержел, Ж. Л. Обща теория на правото (Превод от френски), Благоевград, 1993, с. 50.

⁷ Вж. Пиргова, А. Българският парламентаризъм в условията на глобалния преход, С., 2002, с. 15.

включване на информация и аргументи в мотивационната част към законопроектите.

Независимо от вида гражданско участие, неговата основа следва да се опира на информираност и прозрачност. Консултациите на представителните държавни законодателни органи със заинтересованите от действието на закона страни са средство за подобряване на качеството на информацията чрез създаване на двупосочна идейна връзка. Формите за взаимодействие между законодателния орган и обществеността могат да бъдат на ниво консултации с тенденция за обществено влияние и контрол върху законотворчеството – в подобни хипотези законодателната политика е съгласувана и съвместно осъществявана между компетентните държавни институции и гражданското общество. Когато материята от обществени отношения и връзки позволява да бъде институционализирана изцяло въз основа на обществената воля, определящите законодателни решения, както и отговорността за тях, се предоставят в ръцете на онези, чиито субективни потребности и интереси са обвързани с резултатите от институционалното явление.

Участието на гражданското общество в законодателната дейност е инспирирано от необходимостта да бъдат задоволени потребностите на отделния индивид и обществеността като цяло. Така се очертават няколко основни цели, които са взаимосвързани и за чието постигане са приложими различни похвати като начини и средства.

На първо място целта на взаимодействието между законодателния орган и гражданите е създаването на правнонормативни предписания, които да са от полза за обществеността (участниците в регулираните от закона форми на социално взаимодействие), а не на лобиращите в личен или корпоративен интерес⁸. По този начин се увеличават шансовете за реализирането и установяването на едно устойчиво законодателство. Тази цел произлиза от философията на демократичната правова държава, в която законодателят и гражданите водят диалог и решават съвместно проблемите на позитивното право. Безусловно това е свързано с овластяването и увеличаването на участието на обществеността в законодателния процес. Ефективността и устойчивостта на продукта на законодателството – институционалното явление, зависи от степента на съгласуваност на институционалния процес с обществената воля. Гражданското общество изпитва нужда да инициира законодателни действия, които да задоволят колективни или индивидуални потребности и интереси. Също така съвсем не без

⁸ Повече за лобизма като процес, в рамките на който действа политическа група за натиск, вж. Rush, M. *Parliamentary Government in Britain*, New York, 1981, p. 115 – 117.

значение е чия воля ще се отрази при задоволяването на социалноправните потребности. Тенденцията в началото на XXI век е все повече граждански сдружения да демонстрират воля и капацитет за управление, защото ясно осъзнават, че по този начин се увеличават шансовете резултатът от законодателството да отговаря на техните потребности и желания за ефективна правна уредба на интересуващите ги обществени отношения.

Втората основна цел на гражданското участие в правотворчеството се изразява в стремежа да се гарантира и благоприятства функционалността на закона при неговото приложение. Тази цел е свързана със социалната ефективност на юридическите последици при проявлението на юридическите факти, заложи в хипотезите на законовите норми. Общественото законопроектно обсъждане и дори разширяването на участието в законодателството осигурява оптимално съвпадение между социалните потребности и юридическите ефекти от законовата практическа реализация. Това на свой ред е гаранция за функционална ефективност на действащото право, което води до предвидимост и устойчивост на институционализираната материя. В подкрепа на така поставената цел на гражданска законотворческа инициативност е доказателството, свързано с ползотворната правна институционализация на различни сфери от обществения живот. Когато в институционалния процес участват професионални организации, експерти или работещи в сферата на институционализираната материя – образование, здравеопазване, околна среда и други, тогава и крайният резултат е по-добър. Субектите, имащи пряк допир с институционализираната материя, са ценен източник на информация, отнасяща се до спецификите на тази материя. Поради това ползотворното законодателство неизменно се ползва от опита на най-пряко засегнатите, но и най-запознатите с материята от обществени отношения и връзки, подлежаща на правна институционализация. Ефективна законодателна политика се създава, когато законодателят отчита аргументираните становища на обществеността, и по-специално на онази част от нея, която е веща в областта на материята, подлежаща на правна институционализация. Безценни в тази насока са анализите на обществените отношения и връзки в ретроспективен и перспективен план. Чрез тях най-ярко проличават проблемите на материята и потребностите от юридическа общонормативна намеса.

Третата постижима цел посредством гражданското участие е да се увеличат подкрепата и доверието в законодателната власт и в нейната дейност. Валидната легална законотворческа процедура не е достатъчна гаранция за създаването на общественоприемливи и ефективно

функциониращи юридически предписания. За целта са необходими още и легитимност, прозрачност и отзивчивост, които са постижими именно чрез гражданското участие и постигането на обществен консенсус относно правнонормативните рамки. Разковничето тук е в отворения обмен на информация. Разширеното сътрудничество, посредством информационен обмен и дискусии, преодолява съмненията относно преследваните интереси, заложи като критерий при вземането на законодателни решения. Разширяването и отварянето на законодателния процес посредством информационен обмен и дискусии спомага да се развие увереността в общественото правосъзнание, че законите са изработени на „светло“, а не под налягането на лобизъм, изкривен в лични или корпоративни интереси. Когато решенията се изработват по прозрачен начин, се постига по-голяма готовност за доброволно спазване и доверяване в техните юридически правила. Това благоприятно влияние се забелязва дори и у тези правни субекти, чиито интереси биха могли да бъдат накърнени при прилагането на закона. Разширените обществени дискусии могат да намалят съпротивата срещу определена законодателна политика. Включването в законопроектното обсъждане на противопоставящите се на законодателната цел субекти може дори да ги убеди да подкрепят закона и практически да ги убеди да съобразяват поведението си с неговите предписания. Наличието на законодателно обществено противопоставяне е най-лесно преодолимо именно под формата на дискусии обсъждания на становищата на противопоставящите се страни. По този начин противопоставящите се на основната законодателна цел е възможно да изчистят противоречията си с основните мотивационни елементи на законопроекта или най-малкото ще получат аргументиран отговор във връзка с игнорирането от титулярния законодател на основните им идеи, както и удовлетвореност от участието си в дискусийната дейност.

В обобщение можем да изброим възможното постигане на следните цели при гражданското участие в законотворческия процес: да се разработят законопроекти, които отговарят на потребностите и очакванията на социалната действителност; да се информира обществеността за насоката на законодателната политика; да се даде възможност предимно на заинтересованите от законодателната дейност (според обхвата на материята) да изразят становище и да участват в съставянето на закона; да се даде възможност за контрол от страна на гражданското общество над законодателната политика; и не на последно място, върху плоскостта на дискусийно обсъждане да се постигне консенсус относно законодателните решения, които да примири противоположните субективни тези и да предразположи общественото правосъзнание към спазването на социалноправния ред.

Безусловно участието на гражданското общество в законодателната дейност е ключов елемент, предопределящ качеството на този процес и на неговия краен продукт. Както вече беше споменато, социалната активност не е абсолютен гарант и панацея за функционалност на юридическите предписания. В някои случаи не е допустимо обществеността да вземе пряко участие в институционалния процес. Изключително прецизно следва да бъдат определени видът и степента на социалната интервенция в законотворчеството. Крайната цел на гражданското участие е социалната енергия да бъде овладяна, за да бъде насочена в правилна насока. Така ще изкристализират обществените потребности, интереси и настроения и законодателството ще се предпази от „тъмен лобизъм”.

От изключително голямо значение за демократичната законодателна политика е тясното взаимодействие на правотворческия процес със средата, изпитваща юридическите ефекти от приложението на законите. Поради тази причина гражданското участие в законодателството представлява естествен регулатор на поддържащата социалноправен хомеостазис правна уредба. Съвсем недостатъчно за създаването на функциониращо позитивно право е простото наличие на подобно взаимодействие, дори не винаги то е възможно пряко осъществимо. Взаимодействието в законодателния процес между обществеността и институциите трябва да бъде внимателно подбрано като вид и дозирано като степен. Ориентир в тази насока е материята, която подлежи на правно институционализиране.

На първо място е необходимо, съобразно особеностите на материята, подлежаща на правна институционализация, да се прецени дали е възможно и дали би било ползотворно участието на обществеността в този процес, или само на отделни професионални групи, които са компетентни експерти в тази материя. В редица законодателни проблеми, касаещи специфична материя, поради нейната сложна същност и косвена връзка с обществеността, е необходимо да се разреши въпросът с гражданското участие, неговата форма и степен на интензивност. Такъв въпрос е уместно да бъде зададен при правната институционализация на публични обществени отношения, които, например, засягат енергийната политика. Специфичната същност на материята, изискваща високи научно-технологични познания в нейната сфера, стеснява кръга на субектите, които могат да участват в нормативното ѝ регулиране. И ако изобщо е възможно някакъв вид гражданско участие, то е недопустимо да бъде под формата на пълно делегиране на възможността за законодателно решение в ръцете на обществеността.

Очертава се изводът, че видът гражданско участие, както и степента на предопределеност на това участие, са не без значение за резултата от законотворческия процес. Затова те са обусловени от характера на подлежащите на институционализация форми на социално взаимодействие. В зависимост от този критерий връзката между законодателната власт и обществеността може да варира под формата на три основни вида взаимодействие: 1) информационен обмен; 2) сътрудничество, изразяващо се в консенсусни дискусии; и 3) съвместно вземане на решения с водеща роля на обществеността.

Информационният обмен е най-подходящ при институционализиране на материя, чиято същност е сложна и изисква специализирани познания в определена научна област. В подобни хипотези законотворецът обменя информация и идеи с тесен кръг от правни субекти, предимно експерти и професионални организации, вещи в подлежащата на институционализиране материя. На обществеността се съобщава само целта на закона, както и очакваните резултати от неговото прилагане. Подобно взаимодействие би следвало да бъде най-рядко осъществявано, когато евентуално предмет на институционализация са обществени отношения в сферата на ядрената енергетика, националната сигурност и други специфични сфери.

Най-разпространеното законодателно сътрудничество протича под формата на широки обществени дискусии, чиято основна цел е достигането до законодателни решения с благоприятен социалноправен ефект. Организиран се различни семинари като кръгли маси, конференции, телевизионни студия – с неограничен обществен достъп и много други форуми, на които се дискутира законодателната политика, като възможност за участие има буквално всеки дееспособен субект на правото. Целта на това широко обществено обсъждане е да бъдат разгледани възможно най-широк спектър от законодателни предложения, които от своя страна да бъдат обстойно аргументирани. По този начин, публично съпоставени от официалния законодателен орган, който е и посредник на законопроектните дискуссионни обсъждания, аргументирано могат да бъдат обединени техните преимущества и преодоляни отделни недостатъци. Активното законопроектно обществено обсъждане гарантира спазването на законодателната насока в интерес на гражданското общество. Разбира се, възможността от прилагане на този вид гражданско участие се предопределя от характера на подлежащите на институционализация обществени отношения. Когато материята се състои от социални връзки и отношения, чиито участници могат да бъдат възможно най-широк кръг от правни субекти, е напълно естествено, че в името на зачитането на техните отделни потребности и интереси следва да бъдат отчетени

аргументираните им предложения и предпочитания. Такива са повечето сфери от обществения живот: образование, религия, здравеопазване и др. подобни. Във всички тях при законодателни процеси, наред със специализираните професионални организации, състоящи се от експерти, следва да бъде предоставена възможност за участие и на цялото гражданско общество, което е в основата на демократичния дух на институционализацията на тези социални сфери. Релацията законодателен орган – експерти в дадена социална област – широка общественост, е сигурна гаранция за качествен законодателен процес, когато е балансирана правилно.

Третият вид сътрудничество между законодателните органи и обществеността по повод законотворчеството се доближава до пряката демокрация и се изразява в разрешаването на социалноправните проблеми непосредствено от обществеността. При този вид законотворчество ролята на законодателя се изразява предимно в администрирането на законодателната дейност, а изцяло определяща за резултата е волята на гражданското общество. Според нормативната уредба на чл. 3 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, форми на пряка гражданска законодателна дейност са: референдумите, гражданските инициативи (вътрешнодържавната и европейската по смисъла на чл. 2 т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011 г.) и общите събрания на населението. В същия закон е посочен и предметът на материята, която подлежи на институционализация посредством формите на непосредствено обществено законодателстване. Разпоредбата на чл. 9 ал. 2 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление прогласява, че чрез национален референдум не могат да се решават въпроси:

1. от компетентността на Великото Народно събрание;
2. по чл. 84, т. 4, 6, 7, 8, 10, 12, 16 и 17, чл. 91, 91а, чл. 103, ал. 2, чл. 130, ал. 3, чл. 132а и чл. 147, ал. 1 от Конституцията;
3. за размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски;
4. на държавния бюджет;
5. на правилата на вътрешната организация и дейност на НС.

Per argumentum a contrario всички останали въпроси от сферата на правно регулиране подлежат на референдумно обсъждане. Следователно чрез основната форма на пряко обществено законодателстване – референдумът, а това в голяма степен важи и за останалите видове, могат да бъдат обхванати разрешими проблеми от кръга на онези обществени отношения, които са познати на самите участници в тях от емпиричната действителност. Това обикновено са

въпроси, за които не се изисква висока квалификация, и познания, въпроси, за чието разрешаване отговорността следва да бъде върху плещите на цялата общност, а не на определена институция, синтезираща държавната власт и представителство.

Следователно институционализираната материя обуславя вида и степента на гражданско участие в законодателния процес. Засиленото участие на обществеността е допустимо тогава, когато това би повлияло на съдържанието на закона. Колкото по-широкообхватни са институционализираните социални отношения и връзки, толкова по-приложимо е общественото правотворчество. Следвайки тази логика, при институционализирането на социални форми на взаимодействие, чиито потенциални участници могат да бъдат неограничен брой правни субекти, всички те трябва да бъдат оправомощени да вземат участие в този процес. По този начин в непосредствен допир с потребностите, интересите и предпочитанията на емпиричната действителност се осъществява най-ползотворната нейна институционална уредба. В съзнанието на гражданското общество се повишава чувството за съпричастност със законодателството, което от своя страна винаги е било основен фактор, установяващ и санкциониращ значимите социални форми на взаимодействие.

Освен безспорните ползи от гражданското участие, които бяха изтъкнати по-горе в настоящата статия, следва да бъдат отчетени и някои рискове и възможни странични негови ефекти. Неструктурираното и недобре управлявано участие може да доведе до нежелани последици и объркване, вместо до добри резултати. Понякога, дори и в случаи на множество и основателни социални, политически или др. причини за разширено гражданско участие в законодателния процес, е необходимо да се внимава за спазването на границите при упражняването на това участие, както и евентуалните алтернативи и компромиси при неговото осъществяване. В случай че участието създава очаквания, които не могат да бъдат изпълнени, то законодателните органи могат да бъдат силно озадачени и изправени пред загуба на контрол над целия законодателен процес. В някои случаи включването на обществеността е възможно да размие целите на закона и да принуди законодателя да направи нежелани компромиси със свои първостепенни законопроектни идеи. Такива трудности би трябвало да бъдат очаквани, тъй като широкото гражданско участие предполага затруднения във връзка с отчитането на позициите и задоволяването на интересите на отделните социални групи. Необходимо е да се следи дали в сферата на правотворчеството съществуват или биха могли да възникнат евентуални конфликти въз основа на правните интереси и очаквания на отделните социални групи. Съвсем естествено е понякога

да възникват противоречия относно начините, средствата, целите и резултатите от тяхното постигане при реализацията на закона. Всичко това е в пряка връзка с отделните субективни правни интереси. Подтикната от този интерес, социалната енергия придобива високи стойности и ако не бъде овладяна и правилно насочена, може да доведе до деструктивни законодателни резултати. Освен това, в случай че обществените противоречия не бъдат овладяни на базата на дискусии и социален консенсус, те лесно могат да бъдат превърнати в непримирим дебат, чийто изход представлява всичко друго, но не и функциониращи в обществен интерес юридически предписания. Това е възможно, когато общественото обсъждане избяга от плоскостта на дискутирането на тезите, които се взаимоусъвършенстват на базата на аргументи. Тогава, не без помощта на средствата за масова осведоменост, се създават остри противоречиви обществени нагласи и законодателни становища. Законодателният процес се превръща в хаотичен и нецелесъобразен, което създава предпоставки същият да бъде овладян от силни икономически субекти, лобиращи в свой собствен интерес. Всичко това са нежелани законодателни ефекти, които са възможни при една непланирана, несъобразена и безконтролна гражданска инициативност в правотворчеството.

Социалната активност в законотворческия процес повишава неговото качество, както и вероятността за ползотворна реализация на неговия продукт. От друга страна, това взаимодействие си има своя цена, която при определени обстоятелства може да се окаже прекалено висока и неоправдана. Поради тази причина, съобразно спецификите на социалната среда и институционализираната материя, трябва внимателно да бъдат преценени видът и степента на гражданското участие. Така определена, цената придобива различни стойности за обществеността и за законодателната власт. Тя ще бъде изразена от позицията на гражданите в лични средства, усилия, време и риск от крайно противоречащи си тези, обусловени от субективните интереси. Пред лицето на законодателната власт цената на гражданското участие се изразява също във време, средства и административно бреме във връзка с организирането на засиленото участие. Най-високо нейното измерение се забелязва в опасността от загубата на контрол над социалната енергия при противоборствата на субективните интереси, както и на допускането на прекалено силно влияние на обществеността при регулацията на области от обществения живот, за които е необходима тясно специализирана експертна компетентност. Затова, въпреки необходимостта от взаимодействие, контролът върху законодателния процес винаги трябва да бъде в ръцете на публичните институции (на законодателния орган).

Каквито и опасности да се крият зад участието на обществеността в законотворчеството, безусловно трябва да се подчертае, че това взаимодействие е безалтернативна необходимост. Участието на бъдещите адресати на закона в неговото изготвяне е *conditio sine qua non* да бъдат създадени функционални юридически предписания. Това е така не само поради полезния опит и информация, които могат да бъдат приложени в законотворчеството, но и защото това е единственият начин гражданското общество да се развива в условията на демократичната правова държава. Защото, да се институционализира определена сфера от обществения живот без участието на субектите, които си взаимодействат в нея, е, метафорично казано, като да се ушие дреха някому, без да се вземе мярка, като да се стреля без предварително определена цел – в такива случаи вероятността да се размине целта, а дори и да се постигне нежелана такава, е многократно по-голяма от сполуката.

Правото е явление, чиято насока от самото начало на неговото възникване е изцяло към разумното и ползотворно регулиране и охрана на обществените отношения и връзки. В наши дни, за да се постигне функционална ефективност на юридическите норми, е необходимо същите не само да бъдат изпитани в обществения живот, но и да бъдат съставени под влиянието и опита на субектите, които се ползват и ръководят от тях. Поради това гражданското общество е основен регулатор на обективното право, чиято оценка върху законопроектната концепция е от ключово значение в законодателния процес.