

МОТИВИ

към проект на Закон за съдебната власт

I. Причини и цели, които налагат приемането на нов Закон за съдебната власт

1. Причини, които налагат приемането на нов закон:

- съществени конституционни промени от 2023 г.;
- многобройни законодателни изменения и допълнения, които следва да намерят подконституционна уредба;
- необходимост от приемането на изцяло нов съдоустройствен закон, отразяващ новото разбиране на законодателя за уредба, която да отразява специалните функции и правомощия на органите в подсистемите в съдебната власт.

2. Промените в глава „Съдебна власт“ на Конституцията (обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г.) уточняват ролята и мястото на прокуратурата спрямо съда

Народното събрание направи важни промени в конституционната уредба относно съдебната власт. Приетите изменения и допълнения се отнасят до функционирането на прокурорските органи в съдебната власт в Република България и до конституирането и правомощията на административните и кадрови органи за съдиите от една страна и за прокурорите и следователите, от друга.

Волята на народните представители, които промениха Основния закон, запази възприетото преди три десетилетия разбиране, че съдебната власт е независима и включва три подсистеми от органи, които имат функции при осъществяване на правосъдието. Съдът изрично бе посочен като основен носител на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, изр. първо). Съмненията, че е възможно да бъдат изведени прокуратурата и следствените органи изрично или косвено от системата на съдебната власт, бяха пресечени с конституционната повеля, че „прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт“ (второ изречение на чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

От 1991 г. насам съдът би трябвало да е централен орган в съдебната система и цялостната архитектура на другите органи в третата власт да се изгражда на основата на това разбиране. Но поради законовите и фактическите усилия през изминалите години за приравняване на статуса на прокуратурата с този на съда, се наложи да се разграничат двете самостоятелни подсистеми от органи – съдът като правораздавателен орган и прокуратурата като орган, който следи за спазване на законността основно в наказателния процес, и само в ограничени случаи участва в граждански и в административни производства като страна, когато това е предвидено в закон (промени в правомощията на прокуратурата в чл. 127, т. 5 и 6 от Конституцията). „Правозащитната функция на държавата, възложена на съдебната власт, не предполага еднаквост за всеки орган на съдебната власт при осъществяване на конкретните им задачи и способности за тяхното изпълнение и правомощията им и всеки един от тях допринася с присъщите му способности за реализиране на правозащитната функция на държавата по различен начин чрез съответната специфична форма – правосъдие и следене за спазване на законността.“ (мотиви към Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.).

Конституционните промени от края на 2023 г. не засягат възприетия конституционноправен статус на магистратите (съдии, прокурори и следователи) и на

съдебните заседатели, че при осъществяване на своите функции се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 2, изр. трето). Няма промяна и в обхвата на функционалната отговорност на магистратите, че „при осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер“ (чл. 132, ал. 1).

3. Реформа на прокуратурата – поставяне на ясен фокус върху функциите ѝ в рамките на наказателния процес

По дефиниция съдебната власт осъществява правозащитната функция на държавата. Нейното конституционно предназначение е чрез специфични средства за въздействие да осигури законът да бъде спазен, когато са застрашени или нарушени права или законни интереси на всеки, който има право на защита. Конституционно установеното (в чл. 117, ал. 1, и ал. 2, изр. първо) призвание съдебната власт да бъде независим и самостоен защитник на правата на гражданите, юридическите лица и на държавата, утвърждава идеята за справедливост като общочовешка и основополагаща конституционна ценност в публичното право.

Справедливостта – материалното съдържание на правовата държава – може да се осъществи само при надлежни гаранции за закрила на законността (като задължителен елемент на правовата държава). Стъпвайки на това разбиране, конституционният законодател възлага на прокуратурата като орган на съдебната власт функцията да следи за спазването на законността (чл. 127 от Конституцията и мотиви към Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.). Това е нейната основна функция, основна роля и задача като гарант за върховенството на правото (в този смисъл вж. Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.; Решение № 7 от 2004 г. по к. д. № 6/2004 г.; Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Ролята на прокуратурата се реализира в посочените в Конституцията области – основно в наказателните дела в тяхната досъдебна и съдебна фаза (чл. 127, т. 1-3), както при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки (чл. 127, т. 4), така и в гражданския и в административния процес (чл. 127, т. 5 и т. 6).

Основната задача на прокуратурата конкретизира конституционно установената ѝ правозащитна функция като част от съдебната власт и определя дейността на прокуратурата като нейна специализация в рамките на съдебната власт (Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.; Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.; Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.). Като орган, който следи за спазването на законността, прокуратурата има функция основно в наказателните дела и поради това чл. 126, ал. 1 от Конституцията¹ беше допълнена, че структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, „които разглеждат наказателни дела“.

¹ В тази посока е постановеното Тълкувателно решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13/2016 г. Диспозитивът на тълкувателния акт занапред ще следва да се прилага съгласно направеното допълнение през 2023 г. А именно, че „изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища“, които „гледат наказателни дела“. В този смисъл следва да се тълкуват и следващите пунктове на Решението – вторият („Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на прокуратурата с тези на съдилищата“, когато разглеждат наказателни дела.) и третият пункт („Към специализираните съдилища със закон могат да бъдат създавани специализирани прокуратури“, когато разглеждат наказателни дела.).

Освен изрично извеждане на съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата, които разглеждат (и/или само) наказателни дела, конституционната ревизия от 2023 г. уточни функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността в отделните провеждани производства. Още преди обсъжданите конституционни промени прокуратурата „служебно (ex officio) е натоварена с тази отговорност в реализацията на правозащитната функция на държавата“ (мотиви към Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.) в наказателното преследване. Прокуратурата има основно конституционно изведени правомощия в досъдебната фаза (привлича към наказателна отговорност лицата, които са извършили престъпления; ръководи разследването на престъпленията от общ характер; упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; може да извършва разследване на престъпленията от общ характер) (чл. 127, т. 1-3), както и в съдебната фаза на наказателния процес (поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер пред съд) (чл. 127, т. 3). Тези конституционни правомощия на прокуратурата не може да се изземват или ограничават от други органи (в този смисъл и Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г.; Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17/2002 г.; Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Във връзка с наказателния процес прокуратурата следи за спазване на законността, като упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки спрямо лица, които са или ще бъдат привлечени към наказателна отговорност (чл. 127, т. 4).

Конституцията предвижда възможности прокуратурата като орган на съдебната власт да следи за спазване на законността и извън пределите на наказателното преследване, което гарантира упражняването на държавната власт реално да бъде изцяло обвързано от нормите на правото. Ролята и мястото на прокуратурата в административния и в гражданския процес бяха конкретизирани в условията на субсидиарност – „освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи [прокуратурата] участва и в други дела в защита на значим обществен интерес“ (т. 6 на чл. 127), „предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон (по смисъла на новата редакция на т. 5 на чл. 127²) и участва в дела „в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“ (чл. 127, т. 6, in fine).

Най-съществената промяна относно упражняване на функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността и извън пределите на наказателното преследване, е категоричността в правомощието ѝ да „предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда в случаите, предвидени в закон“. В основата на съвременната правова държава са конституционният контрол и контролът за законност на актовете и действията върху административните органи, осъществяван от съдилищата (чл. 120, ал. 1 от Конституцията). Контролът за законност предпоставя и осигурява законосъобразното упражняване на публичната власт при осъществяване на административното правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, и осигурява защита на правата и законните интереси на правните субекти (Тълкувателни решения № 13 от 1993 г. по к. д. № 13/1993 г.; № 21 от 1995 г. по к. д. № 18/1995 г. и № 2 от 2023 г. по к. д. № 1/2022 г.).

² Вж. раздел 2 на Мотиви „Относно съдебния контрол и прокурорския надзор за законност върху актове и действия на административни органи“ на Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.

Съдебният контрол/надзор³ и прокурорският надзор за законност върху актове и действия на административни органи, според Конституционния съд (Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.), имат едно и също основание за извършването им⁴, но двата вида надзор се различават по начина им на поставяне в действие, по своя обхват и средствата за въздействие, които се прилагат⁵.

Правомощието на прокуратурата, основано на чл. 127, т. 5 от Конституцията, притежава отличителна характеристика (в сравнение с предишната конституционна уредба и прилагана практика). Надзорът за законност не е всеобхватен⁶ и занапред ще се ограничава само до предприемане на действия за оспорване пред съд на законосъобразността на актовете, изрично посочени в закон, което се вписва в логиката на демократичното управление под върховенството на правото. Прокурорската дейност по следене за спазване на законността в областта на административния процес намира проявление в това да се обоснове и докаже незаконосъобразността на протестиращия акт (административен акт), чиято отмяна прокурорът е поискал.

Ролята на прокуратурата при участието ѝ освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи да участва и в други дела – граждански или административни – в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила, според Конституционния съд и Европейския съд по правата на човека е допустимо само по изключение⁷. Прокурорът може да участва в тези дела по изключение и винаги следва да има добре обоснована и лесно откриваема цел – защита на значим обществен интерес. „Намесата на прокуратурата в този вид производства

³ Традиционно, когато се говори за контрол или за надзора за законност, осъществяван от органите на съдебната власт върху изпълнителната власт, фокусът е върху съдебния контрол или административното правораздаване. На заден план остава надзорът за законност, осъществяван от прокуратурата, в чийто обхват влиза предприемането на действия за отмяна на незаконосъобразни актове (т. 5 на чл. 127 от Конституцията, преди промените от края на 2023 г.).

⁴ Конституционният съд е изяснил, че ако определени актове на изпълнителната власт въз основа на конкретна законова разпоредба бъдат изключени от съдебен контрол, то това води и до лишаване на прокуратурата от възможност за прокурорска проверка за законност (Тълкувателно решение № 21 от 1995 г. по к. д. № 18/1995 г.; Тълкувателно решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.; Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.).

⁵ „Съдът действа само след като бъде сезиран (с жалба или протест), докато прокурорът може да се самосезира и по своя преценка, вкл. при засягане на важен държавен или обществен интерес, и да подаде протест срещу административен акт; съдът осъществява контрол за законосъобразност само по отношение на акта, предмет на разглеждане в конкретното производство, докато прокурорският надзор може да се разпростре върху законосъобразността на различни актове на административни органи, които не са изключени от съдебно оспорване, но такова не се е развило по инициатива на заинтересуваното лице; и не на последно по важност място, различни са средствата за въздействие, с които разполагат съдът и прокурорът – последният не решава окончателно въпроса за законосъобразността на административния акт, той може само да предложи на съда да го отмени, докато съдът решава самостоятелно и окончателно този въпрос.“ (Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.)

⁶ Като се основава на това разбиране и въз основа на съпоставка с предходната българска държавно-правна история на конституционната уредба на функциите и правомощията на прокуратурата, Конституционният съд посочва, че действащата Конституция не предвижда и не урежда т.нар. „общ надзор“ за законност. В сравнение с „общия“ надзор, който предполага неизчерпателно уредени на конституционно ниво функции и правомощия на прокуратурата, надзорната дейност според Конституцията от 1991 г. е стеснена и лимитирана по обхват, като се осъществява в строго определени рамки, които не бива да бъдат надхвърляни. (Решение № 4 от 2017 г. по к. д. № 16/2016 г.; Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.)

⁷ Вж. раздел 3 на Мотиви „Относно прокурорската служба, извън областта на наказателното преследване, и европейските изисквания, свързани със статуса на прокурорите.“ на Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.

[Граждански или административни] трябва да е субсидиарна и би могла да се приеме само ако целта на производството не би могла да бъде постигната по друг начин. Европейският съд по правата на човека възприема разбирането, че прокуратурата не бива да има решаващи функции – извън наказателното преследване.“ (Решение № 3 от 2023 г. по к. д. № 18/2022 г.)

Нормата на чл. 127 от Конституцията задава параметрите, на които стъпва и се развива прокурорската дейност, а от своя страна разпоредбите на закона за съдебната власт (ЗСВ) съдържат инструментариума, който допринася и прави възможна ефективната реализация на конституционните правомощия на прокуратурата.

4. Главният прокурор – ръководител на Върховната прокуратура. Конституционно положение и отговорност

Конституционното положение на главния прокурор като част от системата на прокуратурата беше променено с конституционната ревизия от 2023 г. След влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г.) главният прокурор вече не ръководи прокуратурата, а има само представителна власт спрямо другите органи в системата на съдебната власт, публичните органи извън съдебната власт, гражданите и юридическите лица (чл. 126, ал. 2 от Конституцията). От административно-ръководна дейност на главния прокурор върху дейността и актовете на всички прокурори (прокуратурата като подсистема на съдебната власт) конституционната промяна трансформира и ограничи конституционното положение на главния прокурор. Вече са ограничени и правомощията му относно възможността да е административен ръководител⁸, защото ръководи само Върховната прокуратура. В проекта на нов Закон за съдебната власт е определена структурата на Върховната прокуратура в съответствие с измененията в Основния закон.

От разпоредбите на чл. 126 и 127 от Конституцията преди тяхното изменение и допълнение през 2023 г. следваше, че в пирамидално изградената структура на единната прокуратура всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ, а всички – на главния прокурор (Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г.). До декември 2023 г. както надзорът за законност, така и методическото ръководство, което главният прокурор осъществяваше върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията и Решение № 3 от 2015 г. по к. д. № 13/2014 г.), следваше да има предназначението да осигурява точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори във връзка с постигането на общата, конституционно закрепена цел на дейността на съдебната власт – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117 от Основния закон). Поради наличие на данни за превишаване на правомощията както при упражняване на надзор за законност, така и при методическо ръководство, които главният прокурор упражняваше върху дейността на всички прокурори, се наложи промяна в същината на

⁸ Вж. напр. Мотиви към Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.: „По отношение на дейността на прокуратурата гаранция за съблюдаване на изискването за законност е конституционната уредба (чл. 126, ал. 2), която възлагайки правомощието за упражняване на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, придава на главния прокурор статус на самостоятелен и едноличен конституционен орган (в този смисъл и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). Възприемайки този подход, конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията. Създава и допълнителна гаранция за точно и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата.“

конституционната уредба⁹. Занапред главният прокурор по предложение на Върховната прокуратура утвърждава общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон (чл. 126, ал. 3 от Конституцията).

Резултат от еволюиралото разбиране на конституционния законодател за конституционното положение на главния прокурор е ограничаването на правомощието му да се обръща към Конституционния съд – не по всички правомощия на юрисдикцията, а по конкретни (чл. 150, ал. 3 от Конституцията). Главният прокурор вече ще може да сезира Конституционния съд с искания по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7.

Единствено прокуратурата на Република България, представлявана от главния прокурор, в предвидените от закона случаи привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, поддържа обвинението по наказателни дела и това конституционно правомощие на прокуратурата не може да се изземва или ограничава от други органи (в този смисъл и Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г.; Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17/2002 г.). С оглед на изложеното Конституционният съд приема, че когато е необходимо извършване на проверки, разследвания и други процесуални действия, по сигнали срещу главния прокурор и/или негов заместник, този монопол върху публичните обвинения не е абсолютен (Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Основавайки се това разбиране конституционният законодател предвиди, че „за извършено престъпление от общ характер главният прокурор или негов заместник се разследва и обвинението се поддържа пред съда от прокурор, който е заемал длъжността съдия във Върховния касационен съд от наказателната колегия или с ранг на съдия във Върховния касационен съд от наказателните отделения на апелативните или окръжни съдилища до момента на назначаването. Процедурата за избор и назначаване се определя в закон.“ (чл. 130, ал. 4 от Конституцията).

Фигурата на прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, според Конституционния съд (Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г.) не би могла да бъде учредена без наличието на изрична конституционна уредба. Без промяна на Основния закон не може да се създаде държавен орган, който да бъде считан за част от прокуратурата, но същевременно да е изключен от общия ред за контрол в нейната вътрешна система, предвиден в Конституцията. Поради това бе създадена и четвъртата алинея на чл. 130 от Конституцията. Съществуването на този нов орган на съдебната власт „прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ като самостоятелен и едноличен орган, създаден след конституционна промяна през 2023 г. (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г., Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г.) е оправдано, тъй като той ще принадлежи към прокуратурата (Решение № 10 от 1998 г. по к. д. № 8/1998 г., Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г.).

⁹ Вж. напр. Мотиви към Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г.: „Конституцията установява специфични функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като самостоятелен и едноличен конституционен орган в отклонение от структурата на съдилищата и съответстващата ѝ структура на прокуратурата, което има своето конституционно основание в разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Основния закон (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13/2016 г., Решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията, като създава и допълнителна гаранция за точното и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата (Решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.).“

5. Кадрова политика и контролна дейност в съдебната власт

Политическите и общественно-икономическите условия и конституционната уредба предполагат, че съществена гаранция за независимостта на съдебната власт е правото ѝ сама да назначава, понижава, премества, наказва и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите (Решение № 6 от 2021 г. по к. д. № 15/2020 г.).

Утвърждавайки принципа за независимост на съдебната власт и на съдиите конкретно, Конституционният съд основателно е приел, че „съдиите се назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет (ВСС), без да е предвидена каквато и да е възможност за ограничаване на правомощията му в това отношение.“ (Решение № 3 от 1992 г. по к. д. № 30/1991 г.). Това разбиране е потвърдено и в по-новата практика на Съда, според която Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт (Решение № 9 от 2014 г. по к. д. № 3/2014 г.).

От 1991 г. до 2015 г. за тази цел е създаден Висшият съдебен съвет като специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия (Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/1994 г.). От 2016 г. до 2023 г. Висшият съдебен съвет, след промени¹⁰ в Конституцията (ДВ, бр. 100 от 2015 г.) работеше във формати – пленум и две колегии за съдиите и за прокурорите и следователите. До приемането на изцяло нов Закон и формирането на нови състави на съветите – за съдиите и за прокурорите, заварените две колегии – Съдийската и Прокурорската колегии ще осъществяват конституционно предвидените правомощия на съветите¹¹ с изключение на правомощията по чл. 130б, ал. 2, т. 2 и ал. 3, т. 2 от Конституцията, изведени на конституционно ниво (§ 23, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.).

Конституционните промени засегнаха както състава на ВСС, така и неговите правомощия. Изхождайки от разбирането, че съдиите следва да бъдат да назначавани, понижавани, премествани и освобождавани от длъжност от орган, в който мнозинството от членовете му са избрани от съдиите, конституционният законодател промени съотношението на членовете на ВСС. Регламентирано е, че Висшият съдебен съвет се състои от 15 членове и включва председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд, които са негови членове по право, осем членове, избирани пряко от съдиите от всички съдилища, и петима членове, избирани от Народното събрание (чл. 130а, ал. 1). Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет за срок от седем години без право на повторно избиране (чл. 129, ал. 2). Президентът не може да откаже назначаването или

¹⁰ Вж. Определение № 3 от 2015 г. по к. д. № 7/2015 г.: „Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не са нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата.“

¹¹ Вж. § 10 от ЗИД на НПК (Обн., ДВ, бр. 18 от 2024 г.), с който се внасят изменения и допълнения в ЗСВ (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 108 от 2023 г.), като в ПЗР се създава § 31.

освобождаването при повторно направено предложение. Указът на президента, както при първоначалното, така и при повторното предложение, се издава в седемдневен срок. В случай на неиздаване на указ в срок, предложеното от Висшия съдебен съвет лице се счита за назначено, съответно освободено, като решението на Висшия съдебен съвет се обнародва (чл. 129, ал. 3). Административните ръководители на съдилищата, с изключение на председателите на двете върховни съдилища, се назначават на ръководната длъжност от ВСС за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат (чл. 129, ал. 4). Най-важните правомощия на ВСС са изведени на конституционно ниво в чл. 130б, ал. 2, т. 1-13.

Като самостоятелен орган е създаден Висш прокурорски съвет, който назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност прокурорите и следователите (чл. 130, ал. 1). Висшият прокурорски съвет се състои от 10 членове и включва главния прокурор, който е негов член по право, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание (чл. 130а, ал. 2). Главният прокурор се назначава и освобождава от президента на републиката по предложение на Висшия прокурорски съвет за срок от пет години без право на повторно избиране. Кандидатури за главен прокурор могат да издигат трима от членовете на Висшия прокурорски съвет, както и министърът на правосъдието (чл. 130, ал. 2). Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение. Указът на президента, както при първоначалното, така и при повторното предложение, се издава в седемдневен срок. В случай на неиздаване на указ в срок, предложеното от Висшия прокурорски съвет лице се счита за назначено, съответно освободено, като решението на Висшия прокурорски съвет се обнародва (чл. 130, ал. 3). Административните ръководители в системата на прокуратурата, с изключение на главния прокурор, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат (чл. 130, ал. 5). Най-важните правомощия на Висшия прокурорски съвет са изведени на конституционно ниво в чл. 130б, ал. 3, т. 1-13.

Висшият съдебен съвет и Висшият прокурорски съвет осъществяват правомощията си самостоятелно и чрез Общо събрание (чл. 130б, ал. 1 и 4).

За членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет, които не са техни членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж и са независими и партийно неутрални. Народното събрание не може да избира за членове на двата съвета лица, които заемат длъжността на прокурор или следовател към момента на избора. Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса. Мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е четири години. Те не могат да бъдат преизбирани веднага след изтичане на този срок. Изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи. Мандатът на избран член на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет се прекратява при конкретно предвидени в чл. 130а, ал. 6 от Конституцията основания. При прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет на негово място се избира друг от съответната квота, който довършва мандата.

Елемент на независимостта на съдебната власт е създаването на Инспекторат към ВСС (чл. 132а). Инспекторатът към ВСС проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и

следователите при осъществяването на техните функции (чл. 132а, ал. 6). Конституционният законодател измени конституирането на органа, като бе предвидено, че главният инспектор и инспекторите могат да бъдат преизбирани на същата длъжност само за още един мандат. След приключване на мандата те не могат да заемат длъжностите съдия, прокурор и следовател в продължение на две години и могат да се пенсионират по ред, определен със закон (чл. 132а, ал. 4).

6. Ограничаване на правомощията на министъра на правосъдието

От 1991 г. до края на 2023 г. министърът на правосъдието беше председателстващ заседанията на ВСС (1991-2015 г.) и на пленума на ВСС (2016-2023 г.). С допълнения на Конституцията бяха въведени и самостоятелни правомощия на министъра на правосъдието (чл. 130а), които с последващи конституционни ревизии бяха променени или отменени (2007, 2015, 2023 г.).

Конституционните промени от декември 2023 г. ограничиха още правомощията на министъра на правосъдието. Отношенията между специализирания орган на изпълнителната власт и кадровите органи са на основата на взаимодействието (чл. 130б, ал. 6 и чл. 130в, т. 1, 3 и 4). Министърът на правосъдието може да присъства на заседанията на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, както и на заседанията на двата съвета, като не участва в гласуването. Министърът на правосъдието съдейства при упражняването на бюджетните правомощия на административните органи в съдебната система (предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за разглеждане във Висшия съдебен съвет и във Висшия прокурорски съвет); има сътрудничество чрез участие в управлението на съдебното обучение; и не на последно място, като извънреден способ в кадровото развитие на магистратите, министърът на правосъдието може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи. По отношение на процедурата по назначаване и освобождаване на главния прокурор, министърът на правосъдието е един от субектите, който може да направи предложение до Висшия прокурорски съвет (чл. 130, ал. 2).

7. Цели, които се поставят при представянето за приемане на нов Закон за съдебната власт:

- пълноценно изпълнение на волята на конституционния законодател относно процедурата за формиране, вкл. нови изисквания за изборните членове на Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет
- преформулиране на правомощията на прокуратурата и на главния прокурор в съответствие с конституционните промени – субсидиарност при участие в гражданските и административните производства
- нова уредба относно конкурсите за заемане на длъжност като съдия, прокурор и следовател, дисциплинарна отговорност и наказване на магистрати и на административни ръководители

II. Новите положения в законодателната уредба се отнасят главно до следното:

1. Предлаганият проект на закон има изцяло нова структура, която е следствие на конституционното разбиране, че съдът е основен носител на съдебната власт, а прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт.

2. Административните и кадрови органи Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет ще се конституират при самостоятелни етапи на номиниране и изслушване, предвидени са завишени изисквания, които да отразяват волята на конституционния законодател, че органът относно съдиите е формиран преимуществено от съдии. Ново конституционно положение е, че избраните от магистратите изборни членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет запазват статуса си на магистрати и не се откъсват от съответния орган.

Висшият съдебен съвет, съответно Висшият прокурорски съвет определя степента на натовареност на съдията, прокурора или следователя, който е избран член на съответния съвет.

Изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет, които не са съдии, прокурори или следователи, временно преустановяват упражняването на дейността си по време на мандата с изключение на научна и преподавателска дейност.

Изборът на членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет от съдиите, прокурорите и следователите се провежда чрез пряко и тайно гласуване, което може да бъде с хартиени бюлетини или чрез електронно дистанционно гласуване. В проекта подробно е уредена процедурата по избора на членовете на двата органа от магистратските среди и от Народното събрание.

Подробно са представени правомощията и организацията на дейността на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет и правомощията на Общото събрание на двата органа.

3. Съществени изменения се предвиждат в провеждането на конкурси за заемане на длъжност като съдия, прокурор или следовател, вкл. актуално атестиране и състав на съда, който се предвижда да разгледа жалби относно провеждането на конкурсите.

Нова основно положение, което се предлага в законопроекта, е законовото регламентиране на периодичността на провеждането на конкурсите за повишаване в длъжност и за преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт.

Законопроектът предвижда ежегодни последователно провеждани конкурси за първоначално назначаване и преместване и за повишаване и преместване, по хронология, изрично уредена в закона. Целта е да се гарантира ритмичност на конкурсните процедури и се преодолеят негативните последици от забавянето им.

Предвидено е, че жалбите срещу решенията на Висшия съдебен съвет, съответно на Висшия прокурорски съвет в конкурсните процедури за младши съдии, младши прокурори и младши следователи, за първоначално назначаване в органите на съдебната власт и за повишаване в длъжност и за преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт се разглеждат от състав, който включва трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд. Същият ред е предвиден и за жалбите срещу произведени избори за членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет от съдебната квота. Жалбите срещу решения, постановени в дисциплинарните производства, се разглеждат от състав, който включва двама съдии от Върховния касационен съд и един съдия от Върховния административен съд. Решението на този състав подлежи на касационно обжалване пред състав, който включва трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд.

Жалбите срещу назначенията на магистрати след проведен конкурс, жалбите срещу произведени избори за членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет

от съдебната квота, както и жалбите срещу решения, постановени в дисциплинарните производства, следва да бъдат разглеждани от смесен състав от съдии от Върховния касационен съд и от Върховния административен съд, които могат да бъдат определени като специализирани правораздавателни структури, създадени от законодателя за постигането на определена, специфична цел със съответните строго определени правомощия. Според утвърдената практика на Конституционния съд на Република България всяко установявано от законодателя изключение от съдържащото се в закона общо правило трябва да се основава на „сериозни и основателни причини“ (Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к. д. № 12/1997г., Решение № 3 от 6.04.2014г. по к. д. № 10/2013г.), като изключението следва да е ясно и точно формулирано и основаващо се на ясен и точен критерий, който да обуслови нуждата от изключението (Решение № 12 от 28.11.2013г. по к. д. № 9/2013 г.).

Предвижда се осъществяването на контрол върху актовете, с които приключва конкурсната процедура, процедурата по избор на членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет, както и жалбите срещу решения, постановени в дисциплинарните производства, да бъде поверено на смесени състави, доколкото както многократно е подчертавал и Конституционният съд на Република България в своите решения „обвързаността на съдилищата от върховния съдебен надзор на ВКС или ВАС е обусловена от приложимия закон, а не от инстанционната компетентност на съответния върховен съд по спора“ (Решение № 27 от 15.10.1998г. по к. д. № 20/1998г., Решение № 2 от 10.02.2005г. по к. д. № 9/2004г., Решение № 14 от 9.10.2018г. по к. д. № 12/2017г., Решение № 2 от 14.02.2023г. по к. д. №1/2022г.). Законът за съдебната власт урежда устройството и принципите на дейността на органите на съдебната система и взаимодействието помежду им, както и взаимодействието между органите на съдебната власт и органите на законодателната и на изпълнителната власт. Като водещ елемент при определянето на компетентния съд за разглеждането на спорове именно това следва да бъде водещо и определящо.

И към момента ЗСВ предвижда в чл. 29г, ал. 4 и чл. 29н, ал. 4 произнасянето по въпроси, свързани с избора на членове на ВСС, да се извършва от смесен петчленен състав като съд по избора на членове на ВСС, състоящ се от трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд, определени на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение, т.е. при установена и успешно функционираща система, по която се определят съдиите в този състав. В този смисъл приложното поле на закона обосновава възможността актовете на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет да подлежат на обжалване пред смесен състав, т.е. законът да е водещ при определянето на компетентния да разглежда споровете съд, а не естеството на обжалвания акт и в този смисъл да бъде предвиден и смесен състав като съд за съдебните назначения.

Защитата на всяко право обаче се осъществява по определен процесуален ред, предвиден в Гражданския процесуален кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс. Действащата към настоящия момент правна уредба на смесените петчленни състави предвижда, че тези състави разглеждат подадените по реда на чл. 29н, ал. 5 ЗСВ жалби по реда на Административнопроцесуалния кодекс в открито съдебно заседание с призоваване на жалбоподателя и представител на изборителната комисия. Предлага се тази уредба да се запази и в новия ЗСВ, доколкото в Административнопроцесуалния кодекс, в чл. 144 е предвидено, че за неуредените в дял трети въпроси се прилага Гражданският процесуален кодекс, и до настоящия момент производствата са протичали безпроблемно.

С цел гарантиране на периодичното провеждане на конкурсите са променени и видовете атестиране. Атестиране се провежда в следните случаи:

- за придобиване на несменяемост – с навършване на 5-годишен стаж като съдия, прокурор или следовател;

- периодично:

а) за 5-годишен период от атестирането за несменяемост на съдия, прокурор и следовател, на административен ръководител и на заместник на административен ръководител;

б) когато от последното атестиране са изминали 5 години или атестиране не е извършвано и:

аа) съдия, прокурор или следовател ще участва в конкурс за повишаване или преместване в длъжност;

бб) съдия, прокурор или следовател участва в избор за административен ръководител;

вв) е направено мотивирано предложение на Инспектората към Висшия съдебен съвет или на съответния административен ръководител при наличие на данни за трайно влошаване на качеството на работата или неспазване на етичните правила от съдия, прокурор или следовател;

гг) съдията, прокурорът или следователят има правен интерес.

В случаите по буква „б“, подбукви „аа“, „бб“ и „гг“ атестирането се извършва по инициатива на съответния съдия, прокурор или следовател.

4. Промени са предложени относно командироването на магистрати:

Законопроектът предвижда, че съдия може да бъде командирован в друг орган на съдебната власт при необходимост за не повече от общо 12 месеца с предварителното му писмено съгласие, а срокът на командироване на прокурор и следовател не може да бъде по-дълъг от 6 месеца в рамките на една година. След изтичане на срока съдията, прокурорът или следователят не може да бъде командирован отново в същия орган на съдебната власт в продължение на две години. Висшият съдебен съвет, съответно Висшият прокурорски съвет прекратява командироването при неспазване на установените срокове.

Командированите съдии участват с право на глас в общите събрания на съда, от които са командировани. Те не участват в общото събрание на съда, в който са командировани, включително в общите събрания при постановяване на тълкувателни решения. Командированите прокурори и следователи участват с право на глас в събранията на органа, от които са командировани. Командированите прокурори и следователи участват без право на глас в събранията на органа, в който са командировани.

5. Дисциплинарна отговорност:

Новите предложения относно дисциплинарното производство се отнасят до следното:

Нарушенията на етичните кодекси са изведени като самостоятелно дисциплинарно нарушение. Не всяко нарушение на етичните правила представлява „действия, които накърняват престижа на съдебната власт“. В хипотезата на „действия, които накърняват престижа на съдебната власт“ винаги има елемент на публичност, т.е. дисциплинарната простъпка е станала известна в обществото и е рефлектирала негативно върху авторитета на съдебната власт. Нарушенията на етичните правила не е необходимо да съдържат този елемент, за да бъдат квалифицирани като дисциплинарно нарушение.

Висшият съдебен съвет, съответно Висшият прокурорски съвет е единствено компетентен да провежда дисциплинарни производства и да налага дисциплинарни наказания, в т. ч. и най-лекото дисциплинарно наказание „забележка“. Дисциплинарното производство следва да се развива по еднакъв ред и основания по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, административните ръководители, заместниците на административните ръководители. На следващо място са и всички останали съображения, свързани с професионални, а понякога и лични обвързаности в различни органи на съдебната власт.

Същевременно, при отчитане на специфичните функции и правомощия на председателите на върховните съдилища, главния прокурор и изборните членове на Висшият съдебен съвет, съответно на Висшият прокурорски съвет, за тях се предвижда, че носят дисциплинарна отговорност само при тежко нарушение на служебните си задължения и действия, които водят до накърняване престижа на съдебната и съответно тежестта на нарушенията е от такова естество, което изисква налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание – дисциплинарно освобождаване от длъжност.

Според действащата нормативна уредба и константната съдебна практика сроковете за ангажиране на дисциплинарната отговорност на магистратите текат от момента на узнаването от всеки един орган или лице, което има право да инициира дисциплинарно производство, без значение дали останалите са узнали за тези обстоятелства. Няма основание за отклонение от това разбиране. Същевременно съществува възможност, при която един от оправомощените органи и/или лица да прецени, че не са налице основания за ангажиране на дисциплинарната отговорност на съответния магистрат, а останалите оправомощени субекти дори и да не знаят за наличието на такива факти и обстоятелства и съответно да направят собствена преценка дали да упражнят правомощията си. Поради това предлагаме задължение за органа, който е узнал за евентуални данни за дисциплинарно нарушение, но не е предизвикал образуване на дисциплинарно производство, да уведоми останалите оправомощени субекти.

6. Електронно правосъдие:

С предложените промени се цели прецизиране на правомощията на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет във връзка използваните информационни системи от органите на съдебната власт. Предвижда се, че Висшия съдебен съвет, съответно Висшият прокурорски съвет одобрява автоматизираните информационни системи за органите на съдебната власт след съгласуване с министъра на правосъдието и министъра на електронното управление и осигурява системната им интеграция и оперативната им съвместимост. Предвижда се кодифициране на подзаконовата уредба с приемане на единна наредба за процесуалните действия в електронна форма (до чието обнародването е предвидено да важат досегашните три подзаконови акта.)

Законопроектът внася прецизност относно електронната форма на актовете и удостоверителните изявления, от една страна, на органите на съдебната власт, като същевременно предвижда актовете и изявленията да се издават и в друга форма, когато това е предвидено в закон или електронната форма не е възможна. Изрично е посочено, че органите на съдебната власт могат да извършват всички други предвидени в закона процесуални действия с помощта на електронни средства, освен ако поради естеството им това е невъзможно или в закон е предвидено извършването им по друг начин. От друга страна, формулирани са техническите изисквания, на които трябва да отговарят

електронните изявления на участниците в производствата, както и съответно задължение за органите да ги приемат, проверяват и потвърждават, когато отговарят на тези изисквания.

Проследено е образуването, съдържанието, правото на достъп, поддържането и съхранението на електронните дела и тяхното възпроизвеждане. Електронното дело представлява не само свързани електронни записи и електронни документи, и информация, създадени или предоставени от участниците в производството, а в него се съхраняват и обработват и електронни образи на документите и доказателствата, представени на хартиен носител, и електронни образи на актовете и изявленията извършени от органите на съдебната власт в друга форма/ на хартиен носител. Документите и доказателствата, постъпили на физически носител, се съхраняват в съответна преписка. Улеснява се и се гарантира достъпът на страните до електронните дела, възможността за получаване на копия на електронен носител, както и на препратки към уеб базираната система, с което отпада необходимостта от снабдяване със заверени хартиени преписи за пред лицата с публични функции. Създават се процесуални гаранции за защита на правата на страните в случай на непълноти на електронното дело.

С преходните и заключителните разпоредби на законопроекта се предвижда преходен период за воденето на делата на хартиен носител и в електронна форма, като са разграничени три периода:

- образуваните до 30 юни 2021 г. дела се приключват на хартиен носител във всички инстанции. По тези дела може да се извършват процесуални действия в електронна форма от участниците в производствата. Актовете и удостоверителните изявления на органите на съдебната власт могат да се издават в електронна форма, когато Висшият съдебен съвет е осигурил технологична възможност за това. Когато орган на съдебната власт е снел електронен образ на висящи или приключени дела, съответният орган може да предоставя достъп до тях само за справочни цели.

- образуваните първоинстанционни дела в периода от 1 юли 2021 г. до 1 януари 2025 г. може да се водят едновременно в електронна форма и на хартиен носител до приключването им във всички съдебни инстанции. По тези дела всички подадени по електронен път документи и издадени актове и изявления на органите на съдебната власт в електронна форма се възпроизвеждат и заверяват на хартиен носител и се прилагат към делото. Всички подадени документи и издадени актове и изявления на органите на съдебната власт на хартиен носител се възпроизвеждат в електронна форма и се прилагат към делото.

Органите на съдебната власт осигуряват пълното и точно съответствие между делото на хартиен носител и електронното дело чрез използваните информационни системи.

Висшият съдебен съвет осигурява нужните технически условия за изпълнение от съдилищата на задължението за достъпа до електронните дела в помещенията, където се намират администрациите им, в срок до 1 октомври 2025 г. Висшият съдебен съвет осигурява свързаност между Единната информационна система на съдилищата и Единната деловодна информационна система в срок до 1 септември 2024 г.

- третият период обхваща образуваните след 1 януари 2025 г. първоинстанционни дела, като те ще се водят единствено електронно.

Предвидени са и съответстващи на промените в ЗСВ изменения в процесуалните закони – в Гражданския процесуален кодекс, в Наказателно-процесуалния кодекс и в Административнопроцесуалния кодекс.

Резултатите, които се очаква да се постигнат с предвидените нормативни промени, са:

- привеждане на съответствие на устройствения закон на съдебната власт е измененията в Конституцията на Република България;
- осигурена възможност за оптимизиране и подобряване на работа на съдебната система;
- по-добра систематизация на разпоредбите, уреждащи съдебната власт.

В изпълнение на чл. 20, ал. 3, т.1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и чл. 30в от Устройствовия правилник на Министерския съвет и неговата администрация е извършена цялостна предварителна оценка на въздействието на законопроекта.

Съгласно чл. 26, ал. 3 ЗНА проектът на акт, заедно с мотивите към него, цялостната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерския съвет са публикувани на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет. На основание чл. 26, ал. 4, изр. второ ЗНА срокът за провеждане на обществени консултации по проекта е 20 дни. Определянето на 20-дневен срок е продиктувано от следното:

Съгласно § 22, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ДВ, бр. 106 от 2023 г.): „Народното събрание в срок от шест месеца от влизането в сила на този закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България приема законите, които се отнасят до прилагането на тези изменения и допълнения“. В това число е и проектът на нов Закон за съдебната власт. С оглед на изпълнението на тази разпоредба на работната група в Министерството на правосъдието е определен кратък срок за подготовка на законопроекта, като е съобразено и времето за обсъждане и разглеждане на законопроекта в Народното събрание. В съответствие с последното на 5 март 2024 г. проектът на Закон за съдебната власт и мотиви към него са публикувани на интернет страницата на Министерството на правосъдието за предварително обществено обсъждане, продължило 20 дни. С оглед на изпълнението на срока съгласно § 22, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) и проведеното предварително обществено обсъждане по проекта на Закон за съдебната власт обществената консултация е с продължителност от 20 дни.

Проектът е съгласуван в съответствие с разпоредбите на чл. 32 от Устройствовия правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

За постъпилите становища е съставена справка по чл. 26, ал. 5 ЗНА, която е публикувана на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет.

Относно съответствието на проектозакона с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека е изготвена справка от Министерството на правосъдието.

Проектът на Закон за съдебната власт не съдържа разпоредби, транспониращи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена таблица за съответствие с правото на Европейския съюз.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.