

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
Юридически факултет

Валентин Красимирович Каменов

ОФИЦИАЛНИ ЕЛЕКТРОННИ ИЗДАНИЯ НА НОРМАТИВНИТЕ
ЮРИДИЧЕСКИ АКТОВЕ

АВТОРЕФЕРАТ

НА ДИСЕРТАЦИЯ

за присъждане на образователна и научна степен „доктор“
по научна специалност 3.6 – Право (Правна информатика)

Научен ръководител: проф. д-он Вихър Кискинов

София, 2019

Дисертацията е обсъдена и допусната до защита на заседание на катедра „Теория и история на държавата и правото“, проведено на 13.05.2019 г.

Настоящата дисертация се състои от увод, четири глави, заключение, списък на цитираната литература и списък на използваните съкращения. Цялото съдържание е поместено на 347 страници. Списъкът на цитираната литература съдържа 88 научни заглавия, 55 заглавия, включващи български и чуждестранни нормативни актове и други юридически документи, 111 препратки към сайтове. Списъкът на използваните съкращения на понятията съдържа 38 абревиатури.

Защита на дисертацията ще се състои на 12.09.2019 г. от 11:00 ч. на открито жури в състав:

1. Проф. д-р Вихър Кискинов;
2. Проф. д-р Тенчо Колев
3. Доц. д-р Ирина Цакова
4. Доц. д-р Манол Станин
5. Доц. д-р Орлин Радев

Материалите за защитата са на разположение на интересующите се в стая 314 – „Учебно – методичен кабинет“ и на интернет страницата на Софийския университет.

Автор: Валентин Красимирович Каменов

Заглавие: Официални електронни издания на нормативните юридически актове

Кратко съдържание

Увод.....	4
Актуалност на темата и обзор на основните резултати в областта	4
Цели и задачи на дисертационния труд	5
Обект и предмет на изследването	7
Методология на изследването.....	7
Обем и структура на дисертацията.....	9
Глава I Проблемът.....	10
1. Функционален модел на законодателния процес.....	10
2. Обнародване (оповестяване) на нормативни юридически актове.....	11
3. Изводи	13
Глава II Официални електронни издания	14
1. Необходимост от прехода от хартиени към електронни носители.....	14
2. Правна уредба на официалните електронни издания в чужди законодателства.....	15
3. Правна уредба на Официален вестник	16
4. Правна уредба на българския „Държавен вестник“, актуално състояние	17
5. Изводи	18
Глава III Консолидации	22
1. Консолидации – понятие, кратка история, основни проблеми	22
2. Необходимост	23
3. Правна уредба на консолидациите в чужди законодателства.....	25
4. Правна уредба на консолидациите в ЕС (проекти)	26
5. Правна уредба у нас	26
6. Консолидации в електронна форма	27
7. Изводи	27
Глава IV Предложения de lege ferenda	29
1. За „Държавен вестник“	29
2. Процедура за консолидация	32
Заклучение	35
Изводи и бъдещи цели	36
Представяне на резултатите	37
Списък на публикациите по дисертацията	37
Литература	38

Увод

Актуалност на темата и обзор на основните резултати в областта

В Република България към настоящия момент единствено публикуваните в интернет страницата на „Държавен вестник“ приложения към нормативен акт, включително към международните договори се ползват с правна сила. У нас не се осигурява възможност за достъп до официална електронна версия на „Държавен вестник“, а още по-малко до правно-обвързващо консолидирано законодателство в интернет. За разлика от растящия брой на държавите в световен мащаб, които осигуряват едната или двете посочени възможности, в страната ни все още не са предприети конкретни мерки в тази връзка. **Това аргументира в настоящата дисертация да се посочи необходимостта от признаването на правна сила на електронния вариант на „Държавен вестник“ и възобновяването на изданието – сборник „Нормативни актове“ с обвързваща сила в електронната среда.**

Правото на достъп до официално електронно законодателство у нас не би се изчерпило само с признаването на електронната версия на „Държавен вестник“ за автентична. Гарантирането на това право в по-висока степен предполага осигуряването на възможността за боравене с официални електронни консолидирани версии на нормативните актове. Подобна практика в България към настоящия момент липсва. В страната ни и досега не са предприети конкретни мерки за подновяването на изданието – сборник „Нормативни актове“, каквото задължение произтича от Решение № 2357 от 16.02.2011 г. на Върховния административен съд (ВАС), съгласно което се отмени закриването на редакция „Нормативни актове“. Единствената възможност за достъп до консолидирано законодателство у нас се осигурява чрез частните правно-информационни системи, които не се ползват с правна сила и предполагат абониране. В контраст с действителността в България, в някои държави в ЕС, като например Естония, Малта, Люксембург, се осигурява възможност за всеобщ и безплатен достъп до електронно официално консолидирано законодателство.

Въпреки, че в края на 2018 г. почти всички администрации реално преминаха към електронен документооборот и преустановиха хартиения обмен на документи помежду си, производството за подаването на нормативните актове за обнародване към редакцията на

„Държавен вестник“ остана непроменено. Причините за това са две. Първо, електронният обмен на документи между администрациите чрез Системата за електронен обмен на съобщения (СЕОС) е неприложим, когато в закон е предвидено обмяната да се извършва на хартия. Подобно предвиждане е записано в чл. 10 от Закона за „Държавен вестник“ (ЗДВ). Второ, в ЗДВ е допусната възможността актовете, подлежащи на публикуване да бъдат подавани и по електронен път. Подобна възможност не може да се осъществи чрез СЕОС, защото администрацията на Народното събрание (НС) и в частност редакцията на „Държавен вестник“ не е реален участник в СЕОС. За разлика от модела за обнародването на нормативните актове у нас, трябва да се изтъкне, че в определени чужди практики съществуват интегрирани електронни системи, които обединяват всички участници в законодателния процес. Пример за такива системи е Lex Dania (Дания), SOLON (Франция), E-Recht (Австрия).

Цели и задачи на дисертационния труд

Целта на настоящата дисертация е създаването на цялостен организационен и нормативен модел за официалното електронно публикуване на нормативните актове в Република България. Този модел обхваща автентичното електронно обнародване от една страна на правния текст във вида, в който е приет от парламента и от друга страна на консолидираната му версия. Оттук, постигането на заложената цел налага изграждането на модели на производства за:

1. Обнародване на официален електронен „Държавен вестник“;
2. Публикуване на автентичен електронен сборник „Нормативни актове“.

Обхватът на посочените по-горе модели не се ограничава само до публикуването на нормативните текстове в електронната среда с правна сила, но включва цялото производство от момента на тяхното създаване, през приемането им в Народното събрание (НС), до обнародването им в интернет.

Откритите два модела всъщност се явяват двете подцели, едновременното изпълнение на които биха осъществили заложената цел в настоящия труд. Следователно **задачите**, които постигат целта се обособяват в две категории, а именно:

За официалното електронно обнародване на „Държавен вестник“ задачите са:

1. Изменение и допълнение на: ЗДВ; Закона за нормативните актове (ЗНА); Закона за държавния печат и националното знаме на Република България (ЗДПНЗРБ); и Устройствения правилник на МС и на неговата администрация (УПМСНА), които трябва да бъдат променени в резултат на прехода към автентичен електронен „Държавен вестник“;
2. Обосновка на твърдението, че официалното електронното публикуване на нормативните актове изисква съществено изменение на целия законодателен процес, а не само на фазата на обнародването;
3. Изясняване на предимствата на квалифицирания електронен подпис като способ за електронното удостоверяване на нормативните актове;
4. Открояване на предимствата на електронната препоръчана поща като надежден метод за обмяната на нормативните текстове между участниците в законодателния процес, там където не е възможно документооборотът да се извърши по друг начин;
5. Аргументиране на необходимостта от засилена информационна сигурност на интернет страницата на „Държавен вестник“;

За автентичното електронно публикуване на сборник „Нормативни актове“ задачите са:

1. Анализ на подзаконовите нормативни актове, уреждащи статута и организацията на работа на редакция „Нормативни актове“ преди закриването ѝ;
2. Преглед на съдебните производства пред ВАС във връзка със закриването на редакция „Нормативни актове“;
3. Защита на извода, че редакцията следва да се преустанови като структура на пряко подчинение на Министерския съвет (МС);
4. Разработване на правилник за редакция „Нормативни актове“, в който изрично да се признае официалния характер на електронно публикуваните консолидирани варианти на нормативните актове;
5. Предлагане на механизъм, в който сборник „Нормативни актове“ да бъде

удостоверяван в НС.

Обект и предмет на изследването

Обектът на научния труд е изданието на „Държавен вестник“, преустановената у нас публикация на сборник „Нормативни актове“, както и официалните електронни източници на нормативните юридически актове в някои чужди законодателства.

Предметът на дисертацията разглежда обекта от гледна точка на нормативната уредба и организационните аспекти, като акцентира върху цялостното производство по създаването, приемането и обнародването на нормативните юридически актове. Предметът обхваща: българския законодателен процес; производството за приемането на подзаконовите нормативни актове на ниво МС; периодичното актуализиране на нормативните актове; и тяхното публикуване.

Методология на изследването

В научния труд са използвани **сравнително – правни изследвания** при съпоставката на отделните режими за публикуване на законодателството във физическата и виртуалната среда (в около 30 държави). Направени са редица **изводи по аналогия**, като например за необходимостта от санкция на законодателния орган по отношение на консолидираните нормативни актове у нас, така както е в някои чужди практики, който извод се базира на справочната информация, предоставена от Европейския форум на официалните вестници (ЕФОВ). Представени са няколко **извода от противното**, единият от които е, че щом консолидирането на множество нормативни актове в един документ представлява съществено изменение в нормативната уредба и подлежи на гласуване в парламента, то консолидирането на актуалните разпоредби от един нормативен акт в един документ не следва да се разглежда като съществено изменение и следователно не подлежи на разглеждане в парламента. Формулирани са немалък брой **индуктивни** заключения, като явен пример в това отношение е, че ако вземем предвид следните две правила: 1. Задължението за внасяне на законопроектите в НС в електронен вид и 2. Задължението за публикуването на „Държавен вестник“ в интернет, може да се направи обоснован извод, че това създава благоприятна основа за въвеждане на трето правило в българското

законодателство, а именно: 3. Електронно удостоверяване на законопроектите от председателя на НС. Освен това в дисертационния труд са използвани методите на **моделирането**, като са представени абстрактни модели на производства от една страна за официалното електронно обнародване на „Държавен вестник“ и от друга страна за автентичното публикуване на българските консолидирани нормативни актове в интернет.

Научните проблеми в дисертацията са изследвани, съобразно следните **ограничения**:

1. Въпреки, че научният труд представя във функционален аспект традиционния модел на законодателния процес, то същият се онагледява в най-общ вид и всички детайлни особености, касаещи: влизането на закона в сила; упражняването правото на вето от президента; ратифицирането на международните договори; обявяването на противоконституционност на законите, остават извън изследването;

2. Понятието „консолидация“ се разглежда само в два смисъла – 1. Като обединяване на няколко нормативни акта в един нов нормативен акт, който ги отменя и 2. Като обединяване на всички актуални разпоредби от даден нормативен акт в един документ. Всички останали разбирания за консолидацията не са предмет на настоящия труд;

3. Разработените модели на производства за официалното електронно публикуване на нормативните юридически актове се отнасят само до законодателната дейност в НС и тази в МС, без да се представят особеностите на ниво отделна община;

4. Извън научния труд остава анализът относно причините за безуспешното приложение на Единната среда за обмен на електронни документи у нас;

5. При представянето на способите за защита на електроните документи като електронен подпис и електронен печат са избегнати обяснения във връзка със софтуерните им аспекти, като например описание на математическата функция, касаеща самото криптографиране;

6. Данните относно информационната сигурност на разгледаните сайтове в настоящата дисертация са съобразени към 15.11.2018 г.

Настоящата дисертация притежава комплексна цел – от една страна съдържа изследване на проблемите във връзка с официалното електронно обнародване на правния

текст във вида, в който е приет от парламента и от друга страна включва автентичното електронното публикуване на консолидирания вариант на нормативните актове. Докато за обнародването на приетите нормативни актове може да се открие, макар и недостатъчно, правна литература, то що се касае до електронното публикуване на консолидираното законодателството липсват подробни разработки. Поради тази причина постигнатите резултати в настоящата дисертация се основават най-вече на анализа на правната регламентация и изследване на законодателния процес в чужди практики.

Обем и структура на дисертацията

Настоящата дисертация се състои от увод, четири глави, заключение, списък на цитираната литература и списък на използваните съкращения. Цялото съдържание е поместено на 347 страници. Списъкът на цитираната литература съдържа 88 научни заглавия, 55 заглавия, включващи български и чуждестранни нормативни актове и други юридически документи, 111 препратки към сайтове. Списъкът на използваните съкращения на понятията съдържа 38 абревиатури.

Глава I Проблемът

1. Функционален модел на законодателния процес

Понятието „законодателен процес“ може да се разглежда в широк и тесен смисъл в зависимост от съдържанието, което се влага в него¹. В широк смисъл в неговия обхват се включват подготвителен, т. е. предпарламентарен, парламентарен и административен стадий, т.е. следпарламентарен стадий². Законодателният процес се състои от няколко последователни осъществявани фази (стадии): законодателна инициатива, обсъждане на законопроекта и гласуване³. Съдържанието и правната му природа са били и ще бъдат обект на подробни научни изследвания.

Настоящият модел на законодателния процес у нас се характеризира с определени свойства. Първо, производството по приемането на законите в България предполага действия, които се извършват във физическата и електронната среда. Вносителите на законопроектите са длъжни да изпратят към НС всички документи в хартиен и електронен вариант. Дистрибуцията на всички материали, необходими на народните представители в парламента по повод обсъждането и гласуването на законопроектите се осъществява, посредством обикновена електронна поща. **В крайна сметка, производството по приемането на даден закон у нас приключва с материализирането му на хартиен носител, който се удостоверява с полагането на подпис и печат от председателя на НС.** Второ, това правило важи и за приемането на подзаконовите нормативни актове от Министерския съвет (МС), където удостоверяването се извършва от министър-председателя. Трето, официалното публикуване на българското законодателство се извършва в материалната действителност. Правно-валидно е единствено печатното издание на „Държавен вестник“, като електронната му версия притежава неофициален характер. Четвърто, обмяната на проектите на нормативните актове (заедно с другите съпроводителни документи) между и в рамките на съответните държавни институции, ангажирани в законодателния процес се извършва на хартия и/или електронно.

¹ Карасимеонов, Г. Политика и политически институции. Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 1997, с. 157.

² Друмева, Е. Конституционно право. Анобис, 1995, с. 305.

³ Стойчев, С. Конституционно право. Сиела, 2002, с. 413.

Посочените по-горе особености ясно показват, че настоящият модел на законодателния процес у нас не може да остане в този вид, с оглед заложената в увода първа цел, а именно официално електронно публикуване на „Държавен вестник“. **Издаването на „Държавен вестник“ в интернет с правна сила означава промяна, както на етапа на обнародването на българското законодателство, така и на предшестващите го фази.** Не е разумно в България да се установи модел на законодателен процес, в който нормативните актове се приемат и удостоверяват във физическата среда, а самото публикуване на актовете да се извършва с официален характер в електронната среда. Това означава, по модела на някои чужди практики, да се предоставя файл, който е електронно подписан и който представлява сканиран вариант на нормативните актове. С това нито се постигат финансови спестявания, нито се осигурява качествено обнародване на законодателството (предвид несъвършенствата, които се проявяват при изобразяването на сканираните документи).

С оглед на това, че е необходимо да се изгради нов функционално-организационен и нормативен модел на законодателния процес, настоящото изследване обхваща цялата парламентарна дейност – от внасянето до окончателното приемане на законопроектите, както и тяхното обнародване в „Държавен вестник“.

2. Обнародване (оповестяване) на нормативни юридически актове

Обнародването на юридическите актове е моментът, от който възниква конституционното право за достъп до юридическа информация⁴. Въпреки, че съществува голяма степен на сходство между понятията „обнародване“ и „публикуване“, в правната литература се прави разграничение между тях. Първото се свързва с оповестяването на официалната правна информация във всичките възможни форми като например радио, телевизия, интернет и т.н., докато второто понятие представлява издаването на официалните юридически сведения във вид на публикация в хартиен или електронен вариант от упълномощената за това структура⁵. В настоящата дисертация тези два термина ще бъдат използвани като синоними.

⁴ Boshno, S. Development of Russian legislation internet publication of the normative legal acts in the Russian Federation: alternatives and perspectives // *Law and modern states*, № 2, 2013, p. 1.

⁵ Исакова, В. Официальное электронное опубликование : История, подходы, перспективы, Москва • 2012, с. 12.

Редът за обнародването на нормативните актове е посочен в чл. 10 от ЗДВ. Настоящото производство за подаването на правните текстове за публикуване в „Държавен вестник“ разкрива огромни недостатъци. Първо, подателят на нормативните актове изпраща същите не само в хартиен вид, но и в електронен такъв. Второ, именно изпратените електронни версии на нормативните актове служат за основа при попълването на съдържанието на „Държавен вестник“. Извод за това се прави въз основа на следните аргументи:

1. Съгласно чл. 10, ал. 2 от ЗДВ в съпроводителното писмо трябва да бъдат посочени лицата, които са отговорни за техническото съгласуване на текста преди обнародването му. Тези лица могат да бъдат потърсени от служителите на редакцията на „Държавен вестник“ с цел да се установят допуснати несъответствия между приетия текст и изпратения за обнародване. Това показва, че подадените за публикуване в „Държавен вестник“ правни текстове подлежат на допълнителна проверка за съответствие между хартиената и електронната им версия. Целта на тази проверка е да се установи еднаквост в двете версии и електронните да се ползват като готов вариант за публикуване в електронната версия на „Държавен вестник“. С основание може да се изрази съмнение относно това до каква степен се извършва подобна проверка между хартиената и електронната версия на изпратените за обнародване правни текстове, предвид това, че понякога те предполагат огромен обем от информация, което без съмнение може да провокира разминаване между двете версии.
2. Ако приемем, че изпратените електронни версии към редакцията на „Държавен вестник“ не се ползват за основа при попълването на съдържанието на официалния ни тираж, то това означава, че служителите в редакцията дигитализират сами хартиените версии. Подобни аргументи са лишени от всякаква логика. Причината за това е, че щом съществува изискване да се създават електронни версии на правните текстове, то много по-ефективно би било тези версии да се проверяват още веднъж, а не да се прибегва до допълнителни действия, които забавят целия процес и създават риск от допускането на по-големи грешки.

3. Изводи

Настоящият модел на законодателния процес не може да удовлетвори изискванията за преход към официално електронно публикуване на „Държавен вестник“. Действията, които се извършват в парламента относно внасянето, обсъждането, гласуването и приемането на законите, както и тяхното обнародване са функционално свързани и необходимостта от изменението на едни изисква промяната и на другите. Затова официалното електронно публикуване на „Държавен вестник“ оказва въздействие върху фазите на законодателния процес. Това обстоятелство изисква обогатяване на сегашния модел на законодателния процес посредством създаване на единна процедура, която предполага електронно създадените проектозаконови да бъдат удостоверявани в този вид, както и да бъдат обменени изцяло в дигиталната среда. С това ще се преодолеят настоящите несъвършенства на законодателната дейност относно удостоверяването на нормативните актове на хартиен носител и създаването на официални преписи въз основа на тях за целите на публикуването им. В допълнение към това трябва да се промени сегашния режим относно изискването за това, че когато в нормативен акт е предвидена обмяната на документите между съответните институции да се осъществява чрез размяната на хартиени екземпляри, условията на електронен документооборот чрез СЕОС са неприложими. Премахването на тази пречка изисква в нормативен план въвеждането на задължението за електронна обмяна на нормативните актове между участниците в законодателния процес, а в техническо отношение привеждането на съответните информационни системи в съответствие с изискванията на единния протокол, утвърден от председателя на Държавна агенция „Електронно управление“. Успоредно с посочените по-горе мерки е наложително да се предприемат и такива, гарантиращи защита на електронното издание на „Държавен вестник“.

Глава II Официални електронни издания

1. Необходимост от прехода от хартиени към електронни носители

Качествата на електронната среда способстват за преодоляването на редица ограничения, които се налагат във физическата действителност. Показателен пример в това отношение е бързината при обмена на сведения. Това качество се явява от ключово значение в редица области, както например в сферата на митническата дейност. В преамбюла на *Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза* се заявява, че улесняването на законната търговия и борбата с измамите изисква опростени, **бързи** и стандартни митнически процедури и процеси.

Следващо преимущество на дигиталната среда е качеството **достъпност**. Понятието достъпност в настоящата точка се свързва с потенциалната възможност за достъп до определена информация в интернет от различни устройства.

В някои държави членки на ЕС, сред които Естония, Испания, Унгария единствено електронната публикация на официалния вестник е правно-обвързваща. В страните, където се предоставя възможност за достъп до държавния вестник в официален електронен формат са предоставени гаранции за **непроменимост** на публикацията. Това означава, че информацията в държавния тираж не може да бъде недобросъвестно променяна. Качеството непроменимост се обезпечавя в повечето случаи посредством електронните подписи.

Непроменимостта на електронните документи е условие за тяхната **автентичност**. Автентичността обозначава обстоятелството, че публикуваният в електронната среда правен текст има обвързваща сила. С други думи, непроменимостта се отнася към мерките за защита на електронната публикация, докато автентичността е резултатът от тези мерки. Автентичността от друга страна има отношение към достоверността на текста, такъв какъвто е приет от парламента.

Осигуреният достъп до официално електронно консолидирано законодателство означава много по-бърз, икономичен, достъпен и надежден начин за потребителите да се осведомят за даден нормативен акт в неговата цялост. По примера на Естония, консолидираната версия на нормативните актове се публикува едновременно с

оригиналния текст, което означава, че гражданите имат възможност да боравят всеки път с **актуалната** версия на обнародвания акт.

Към посочените предимства на електронните документи трябва да се отнесат и още две такива. Първо, електронният обмен на документи генерира немалко финансови спестявания, което провокира по-малко административни разходи и ограничава бюрокрацията ⁶. Постигането на **икономичност** е от съществено значение при изпълнението на конкретни задачи. Второ, що се касае до качеството **свързаност**, електронните документи позволяват поставянето на хипервръзки в тях. Голямото им преимущество се състои както в технологично отношение (избягване на допълнително търсене), така и в практическо (спестяване на време).

2. Правна уредба на официалните електронни издания в чужди законодателства

В някои държави нормативната уредба за публикуването на официалните вестници се съдържа в повече нормативни актове. Показателен пример за това е Португалия, където материята, регламентираща издаването на официалния тираж (Diário da República) е поместена в съответните закони и подзаконови нормативни актове. У нас правният режим за публикуването на „Държавен вестник“ се съдържа в Конституцията и ЗДВ.

Друга отличителна характеристика, която може да се наблюдава в чуждите практики е тази, че в някои държави предвид административно-териториалните им особености е възможно да се издават няколко официални вестника. Съгласно § 8 от датския *Закон за публикуване на Официалния вестник и министерските съобщения*, държавното издание – Lovtidende не се тиражира във Фарьорските острови. Последните притежават свое официално издание – Kunngerðaportalurin. Официалната публикация, която се издава в България е „Държавен вестник“ (чл. 1, ал. 1 от ЗДВ). Съгласно чл. 2, ал. 1 от Конституцията, Република България е единна държава с местно самоуправление и в нея не се допускат автономни териториални образувания.

⁶ Basilica, F., Barazzoni, F. Verso la smart regulation in Europa. Maggioli Editore, 2013, p. 40.

В държави като Италия, Швеция, Германия издаването на официалните вестници е функция на Министерство на правосъдието. Съгласно чл. 1, ал. 2 от ЗДВ у нас „Държавен вестник“ се издава от НС.

В Австрия например публикуването на федералните закони се извършва под контрола на федералния канцлер. Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗДВ в България, издаването на официалния тираж се подготвя и извършва от редакция под контрола на председателя на НС.

Гръцкият официален вестник (Εφημερίς των Κιβερνήσεως των Ελληνικών Δημοκρατίας) съдържа следните подразделения: Първо издание (Α΄); Второ издание (Β΄); Трето издание (Γ΄); Четвърто издание (Δ΄); Принудително отчуждаване и военновременни мерки (Α.Α.Π.); Специални издания и материя засягаща публичния сектор (Υ.Ο.Δ.Δ.); Публикации засягащи акционерните дружества, дружествата с ограничена отговорност и търговския регистър (Ε.Β.Ι.); Издания на Върховния съвет (Προκήρυξεων Α.Σ.Ε.Π.); Обществени поръчки (Δ.Δ.Σ.); Издания на Върховния съд (Α.Ε.Δ.); Сведения касаещи политическите партии. Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗДВ изданието в България обособява официален и неофициален раздел.

Срокът за обнародването на нормативните актове в Литва, съгласно § 39 от *Закона за процедурата по публикуване и влизане в сила на литовските закони и другите нормативни актове* е 3-дневен. У нас, съгласно чл. 11, т. 1 от ЗДВ – актовете в официален раздел се публикуват в 15-дневен срок от постъпването им, доколкото друг срок не следва от Конституцията или друг закон.

Освен посочените различия между другите държави и България относно правния режим за издаването на държавните вестници, съществуват още такива, свързани например с: формата; обемът; годишният тираж; процедурата за публикуване и т.н. Въпреки това, въпросите във връзка с: безплатния и свободен достъп до държавния бюлетин; приложенията към него; честота на публикуване и др. в голяма степен се препокриват.

3. Правна уредба на Официален вестник

Правната регламентация относно публикуването на Официалния вестник на ЕС се съдържа в Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) – чл. 297 (предишен чл. 254 от ДЕО)

и в Регламент (ЕС) 216/2013 на Съвета от 7 март 2013 г., относно електронното публикуване на Официален вестник на Европейския съюз (по-нататък Регламент 216/2013).

Съображенията за приемането на Регламент 216/2013 се основават на това, че чрез публикуването на Официалния вестник на ЕС в интернет с правна сила ще се осигури по-бърз и по-икономичен достъп до правото на Общността, което от своя страна ще стимулира развитието на единен цифров пазар. Особено внимание заслужава посоченият довод в преамбюла на Регламент 216/2013 относно това, че практиката за електронното публикуване на Официалния вестник до този момент не може да обоснове извода, че Официалният вестник се издава онлайн с правна сила, **защото липсва наличие на правна уредба за това.** Този аргумент е посочен във връзка с делото – Skoma-Lux sro срещу Celní ředitelství Olomouc (Преюдициално запитване, отправено от Krajský soud v Ostravě до Съда на ЕС)⁷. Делото касае непубликуването в Официален вестник на Общностната правна уредба на езика на нова държава членка, който е официален език на ЕС, във връзка с присъединяването на тази държава членка към ЕС, което аргументира непротивопоставимост по отношение на частноправните субекти. В този смисъл Съдът излага становище, че макар общностното законодателство да е достъпно в електронната среда и при все, че лицата в днешно време по-често се осведомяват за него чрез интернет, с оглед на това, че липсва въобще общностна правна уредба относно електронното тиражиране на Официалния вестник на ЕС, се налага извод, че тази публикация не е официална.

Обхватът на Регламента се ограничава само до това да се признае правна сила на електронното издание на Официалния вестник на ЕС и в него не се урежда публикуването на официални консолидирани закони⁸.

4. Правна уредба на българския „Държавен вестник“, актуално състояние

Българският „Държавен вестник“ обособява официален и неофициален раздел, съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗДВ. Предвид това, че в настоящия труд се обръща изключително внимание върху нормативните юридически актове, то следва да се акцентира върху официалния раздел, където те се обнародват, съгласно чл. 4 от ЗДВ. Изброяването на

⁷ Сборник съдебна практика, 2007 г., стр. I-10841.

⁸ Кискинов, В. Автентично електронно публикуване на Официален вестник на Европейския съюз. // *Норма*, 2013, № 5.

актовете в чл. 4, ал. 1 не е изчерпателно. Изводите за това следват от разпоредбата на чл. 4, ал. 1, т. 12, съобразно която в официалния раздел се обнародват също нормативните актове на други държавните органи, когато това е предвидено в закона.

На следващо място, регламентацията в ЗДВ урежда срока за обнародването на актовете в официалния раздел, който е 15-дневен от постъпването им, доколкото не следва друг срок от Конституцията или закон. В чл. 6 от ЗДВ се регламентира издаването на притурка към „Държавен вестник“, която към настоящия момент се публикува само и единствено в електронен вид и притежава правна сила.

За публикуването на актовете в официалния раздел на „Държавен вестник“ не се заплащат такси (чл. 9, ал. 1 от ЗДВ). Процедурата за обнародването е детайлно очертана в чл. 10 от ЗДВ. Подаването на актовете за обнародване може да се осъществи както на хартия, така и по електронен път (по реда на Закона за електронното управление (ЗЕУ)).

Изданието на „Държавен вестник“ се публикува два пъти седмично – вторник и петък, когато тези дни са работни.

5. Изводи

От планирането на законопроектите до обнародването на нормативните актове в „Държавен вестник“ се извършват действия в строго регламентирана последователност, които условно могат да се обособят в следните етапи: предпарламентарен, парламентарен и следпарламентарен.

В рамките на предпарламентарния етап се осъществява: Планирането на законопроектите; Изработването на проектите на нормативните актове; Приемането на окончателния вариант на проектите на нормативните актове. При извършването на посочените действия се разкриват немалко недостатъци, които следва да се представят по следния начин:

Планиране на законопроектите:

- Отсъстват нормативно заложен изисквания относно файловия формат, съобразно който трябва да се публикуват предварителните оценки на въздействие на нормативния акт/ове от страна на МС и народните представители. Затова, когато МС публикува своите предварителни оценки на Портала за обществени консултации, същите могат да бъдат представени във Word формат, а други в pdf файл, докато тези

на народните представители, които се оповестяват чрез интернет страницата на НС в определени случаи се поместват и като RTF файл. Това създава опасност устройството на потребителя да не поддържа определения файлов стандарт и по този начин да се възпрепятства достъпа му до информация;

- Порталът за обществени консултации не се ползва със засилена информационна сигурност, видно от адресната лента на сайта. Това е съществен недостатък, предвид факта, че обществените консултации се извършват именно чрез този портал.

Изработване на проектите на нормативните актове:

- Въпреки, че проектите на нормативните актове се изработват изначално и в електронен вид, същите не се удостоверяват електронно;
- Огромна част от институциите, които са задължени да публикуват на своите сайтове проектите на нормативните актове не го правят;
- Интернет страниците на административните органи не са защитени чрез усъвършенствани методи за това. Задължението за предприемането на подобни мерки следва от Закона за киберсигурност (ЗКиБ), който беше приет в края на 2018 г., но чието ефективно изпълнение ще се осъществи с приемането на специална наредба за мрежова и информациялна сигурност от МС, което трябва да стане в шестмесечен срок от приемането на закона, съгласно § 4, т. 2 от ЗКиБ.

Приемане на окончателния вариант на проектите на нормативните актове. Този подетап касае изключително дейността на МС, чийто действия са регламентирани в УПМСНА. Що се касае до народните представители, у нас отсъства нормативна уредба, регламентираща приемането на окончателния вариант на проекта на нормативния акт преди внасянето му от тези лица в НС.

- Съгласуването на проектите на нормативните актове на МС със съответно предвидените за това институции в УПМСНА по електронен път е само възможност, но не и правило. Когато тази възможност се упражни, обмяната на документите се извършва чрез обикновена електронна поща;

- Удостоверяването на приетите актове на МС се извършва с полагането на подпис и печат върху хартиен екземпляр.

Парламентарният етап обхваща следните действия: Внасяне на законопроектите; Предварително обсъждане на законопроектите; Същинско обсъждане и приемане на законопроектите. Проблемите, които се обособяват в рамките на посочените подетапи са следните:

Внасяне на законопроектите:

- Законопроектите, заедно с другите съпроводителни документи се внасят на хартиен и електронен носител (чл. 76, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на НС (ПОДНС). Макар и малко вероятно това обстоятелство създава предпоставки за несъответствия между печатната и електронната версия на законопроектите.

Предварително обсъждане на законопроектите:

- Разпространението на всички документи в пленарната зала се извършва чрез обикновена електронна поща (§ 7 от ПОДНС). Този метод за обмяна на документите в НС между народните представители не е надежден и създава предпоставки за изменение на информацията по пътя между подателя и получателя ѝ.

Същинско обсъждане и приемане на законопроектите:

- Окончателно приетият вариант на проектозакона се удостоверява от председателя на НС във физическата среда (с полагането на подпис и печат върху печатния екземпляр на закона) – чл. 34, т. 1 от ЗНА.

В рамките на следпарламентарния етап се извършват следните действия: Последващо удостоверяване на законите; Обнародване на нормативните актове. Недостатъците в посочените действия се изразяват в следното:

Последващо удостоверяване на законите:

- Последващото удостоверяване на закона се извършва чрез полагането на подписи и държавен печат на хартиен носител, въз основа на който се издават официални преписи;
- Изпращането и получаването на преписите между НС, президента и Министерство на правосъдието се осъществява в материалната действителност.

Обнародване на нормативните актове:

- Публикуването на „Държавен вестник“ (с изключение на притурката към него) в електронната среда не притежава правна сила.

Глава III Консолидации

1. Консолидации – понятие, кратка история, основни проблеми

Терминът консолидация обозначава процеса по обединяването на всички актуални разпоредби от конкретен нормативен акт в един документ, съобразно структурата на акта. Консолидираният акт се явява резултат от този процес.

Консолидираният акт съдържа актуалния текст с всички изменения, допълнения, частични отменявания и поправки на първоначално приетия акт, като в някои случаи се налага присъединяване към оригиналния текст на преходни разпоредби с предмет измененията и допълненията⁹.

Под понятието консолидация в определени практики (Руска Федерация, Обединеното кралство) се разбира, такава форма на обединяване на правната материя, при която десетки, а понякога и повече нормативни актове, които уреждат едни и същи обществени отношения, се сливат в един нормативен акт¹⁰. В такъв случай новият акт придобива правна сила, а всички преходни актове по неговото издаване губят силата си. С новия консолидиран акт не се внасят промени в съдържанието на правното регулиране. Целта е да се усъвършенства настоящата нормативна уредба в дадена област като се: премахнат противоречията между разпоредбите в отделните актове, които се обединяват; извършат несъществени редакционни промени, без да се промени смисъла на разпоредбите; премахнат правни разпоредби, които са загубили своето значение и т. н.

Настоящата дисертация изследва понятието консолидация в посочения по-горе смисъл, а именно като обединяване на всички актуални разпоредби от даден нормативен акт в един документ, съобразно структурата на акта. Това разбиране провокира проблеми от теоретично и практическо естество.

В кръга на заложените особености, специално внимание заслужава разглеждането на проблема за необходимостта от обсъждането и гласуването на консолидираните нормативни актове в парламента, с цел същите да придобият правна сила. От сравнително-правния анализ на редица държави, където се публикуват в електронната среда официални консолидирани версии на нормативните актове се оказва, че изискването за

⁹ Кискинов, В. Автентично електронно публикуване на Официален вестник на Европейския съюз. // *Норма*, 2013, № 1.

¹⁰ Пиголкин А. Теория государства и права. Издателство „Городец“, 2003. с. 159.

потвърждаването на консолидираните актове не е абсолютно условие. Докато в едни страни санкцията на законодателния орган е необходимо условие за наличието на автентични консолидирани нормативни актове, в други държави това изискване е неприложимо. **С оглед на поставения проблем, настоящата дисертация изяснява правната същност на консолидацията като част от законодателния процес и дава отговор на въпроса за това какви мерки следва да се предприемат в Република България за достъп до официални електронни консолидирани версии на нормативните актове.** Разясненията в това отношение са посочени в изводите на глава III и предложенията *de lege ferenda* от дисертацията.

Независимо от мястото и ролята на законодателния орган в производството за създаването на официални консолидирани нормативни актове, очевидно това производство надгражда традиционното схващане за законодателния процес. Процесът по консолидирането на нормативните актове и признаването им за автентични изисква последващи действия, които допълват функционалния модел на обичайния законодателен процес.

2. Необходимост

Важността на производството за консолидирането на нормативните юридически актове се определя в няколко аспекта. На първо място, процедурата по консолидиране предполага чисто юридико-технически действия, разглеждани като способ за усъвършенстване на законодателството¹¹. Независимо от различните схващания за консолидацията, посочени по-горе, винаги когато се прибегва до този способ се извършват действия, чиято цел не е свързана с промяна на същинското съдържание на правните разпоредби, а по скоро насочена към външното им оформление. Това обстоятелство се отнася за консолидацията, разбрана като обединяване на множество нормативни актове в един крупен акт (отменящ всички актове, влизащи в състава му, без да се внася промяна в смисъла на разпоредбите), което ясно посочва практическата полза от нея, а именно премахването на всички противоречия между отделните актове, с което се улеснява достъпът до правото¹². С този вид обединяване на нормативната материя се дава

¹¹ Crabbe, V. Legislative Drafting Volume 1. Routledge-Cavendish, 1st Edition, 1994, p. 295.

¹² Bennett, J. George Higinbotham: third Chief Justice of Victoria 1886-1892. Annandale, N.S.W. : Federation Press, 2006, p. 229.

възможност да се открият нови моменти, които се появяват при анализа на отделните актове, което в определени случаи може да доведе до извод за необходимостта от премахването на стари и ненужни правни норми¹³. От друга страна, юридико-техническият характер на консолидацията по-ясно се откроява с оглед другото разбиране за нея, а именно като обединяване на всички актуални разпоредби от даден нормативен акт в един документ, чиито ползи са по-бързият и по-прозрачен достъп до правото. Изложените предимства на производството по консолидирането на нормативните актове налага извода за това, че този способ има отношение към правотворческия процес. От гледна точка на структурата на системата на законодателството същата се опростява и оптимизира. Освен във връзка със законодателната дейност консолидацията има отношение и към правоприлагането. Потребителят на правната информация ще бъде улеснен с работата върху един закон и няма да се налага боравенето с множество отделни актове.

Второто основно предимство се открива по отношение на научните изследвания. Поставянето на проблема за ролята и мястото на законодателния орган в процеса по консолидирането на нормативните актове дава основание да се открият неединните схващания за понятието и да се извлекат добри практики от това. По-особен интерес представлява анализирането на консолидацията като обединяването на всички разпоредби от даден закон в техния актуален вариант в един акт и признаването на този акт за правно-обвързващ. До този момент тази дейност не е била поставяне на обстойно изследване в правната наука, което дава основание за извършването на теоретични разработки.

Трето, проблемът за съставянето на официални консолидирани нормативни актове има своето отношение към обучението по право. Разбирането за консолидацията като процес по обединяването на всички актуални разпоредби от даден нормативен акт в един документ следва да бъде включено наред с изучаването на другите способности за обединяване на правната материя, като кодификацията например. От друга страна, класическото разбиране за консолидацията като обединяване на няколко нормативни акта в един нов – разкрива интерес от гледна точка на юридическата техника. Схващането за консолидацията в този ѝ смисъл предполага следването на определени критерии за класифициране на

¹³ Xanthaki, H. Drafting Legislation, Art and Technology of Rules for Regulation. Hart Publishing, 2014, p. 330.

нормативните актове. Това дава възможност да се изгради концептуален модел на производството за организиране на правната материя.

В допълнение към посочените особености, необходимостта от разглеждането на темата за консолидирането на нормативните актове е провокирана от възможността за достъп по електронен път до тях. Осигуряването на подобна възможност изисква създаването на гаранции за сигурност на електронните публикации. Това означава непрекъсната работа по усъвършенстване на методите за защита на електронните документи, предвид постоянното развитие на ИКТ.

3. Правна уредба на консолидациите в чужди законодателства

Анализът на правните режими, където се публикуват официални електронни версии консолидираните нормативни актове следва да се направи въз основа на критерия за необходимостта от санкцията на законодателния орган.

Интерес представлява практиката в Канада, където до консолидиране на нормативните актове се прибегва в два случая, съгласно *Закона за законодателен проверка и консолидацията*. В първия случай, консолидиране е възможно да се извърши тогава, когато се осъществява т. нар. ревизия на законодателството. Ревизия или преглед на законодателството е действие по усъвършенстване на нормативната база, което съгласно *Закона за законодателен проверка и консолидацията* трябва да се извършва през определен период от време (не повече от 10 години) и което се изразява в: премахването на остарели разпоредби или такива загубили значението си; преподреждане на материята в нормативните актове или промяна на номерацията в тях; граматически или други несъществени промени и т. н. Задължителното условие при извършването на ревизия е да не се променя смисъла на правните разпоредби, които попадат в обхвата на ревизиране. Очевидно ревизирането на нормативните актове в Канада напълно разкрива, посочените по-горе признаците на понятието консолидация, разбираана като обединяване на множество нормативни актове в един нов нормативен акт, който ги отменя. Следователно при ревизирането задължително трябва да има санкцията на законодателния орган.

Във втория случай, консолидирането на нормативните актове в Канада се извършва периодично от Министерството на правосъдието, **без да се налага потвърждаването им в**

нарочна парламентарна процедура. Липсата на законодателна санкция се обяснява с това, че при тази втора практика по консолидирането на нормативните актове не се внасят никакви изменения (дори и несъществени) в тях. Извършват се единствено правнотехнически действия по консолидирането на правните текстове от даден нормативен акт в един документ, който документ притежава правна сила в електронен вариант.

4. Правна уредба на консолидациите в ЕС (проекти)

В по-голямата част от държави членки на ЕС се осигурява безплатен и свободен електронен достъп до консолидирано законодателство. Страните, които все още не предоставят подобна възможност са България, Гърция и Кипър.

В една немалка част от държавите в ЕС предстои преход от неофициални електронни консолидирани нормативни юридически актове към автентични такива. В Чехия например е поет ангажимент това да стане с усъвършенстването на базата данни за достъп до законодателството, достъпът до която се осъществява чрез сайта на Министерство на вътрешните работи. Проектът носи името „e – Сборник със закони и e – Законодателство“ (e – Sbírka a e – Legislativa) и неговата цел е създаване на възможност за гражданите да имат достъп до официална електронна версия на оригиналните и консолидираните закони. Заявен е стремеж да се осигури достъп до всички чешки нормативни актове след 4 май 1945 г. Поетият ангажимент следва да бъде изпълнен до 2020 г.

5. Правна уредба у нас

След преустановяването на дейността по издаването на сборник „Нормативни актове“ у нас се ограничи достъпът до официално консолидирано право. В края на 2015 г. се извършиха промени в Закона за достъп до обществената информация (ЗДОИ), които заложиха положителна тенденция в развитието на правото за достъп до консолидирано законодателство. По специално внимание заслужава допълнението в чл. 15, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, съгласно която промяна се запазва задължението ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт периодично да публикуват *„списък на издадените актове в изпълнение на техните правомощия“* и се постановява новият ангажимент за предоставянето на *„текстовете на издадените от тях нормативни и общи административни актове“*. От посочената разпоредба следва да се

направи ясният извод, че юридическата информация, която следва да се предостави се обособява в две категории – 1. нормативни подзаконови актове и 2. ненормативни актове. Публикуването на тези юридически актове в сайтовете на съответните министерства има информативно значение, като единствено тяхното обнародване в печатната версия на „Държавен вестник“ има правна стойност.

6. Консолидации в електронна форма

Образцова практика относно официалното електронно публикуване на консолидирано законодателство е тази в Естония. Нормативните текстове се публикуват, както в оригинална версия (текстът във вида, в който е приет от парламента), така и в консолидиран вариант. Видно от чл. 3 на естонския *Закон за Държавен вестник* консолидирана версия се създава почти за всички нормативни актове.

В определени държави е изградена практиката да се съставят консолидирани версии само за определена категория нормативни актове. Например в Обединеното кралство се създава консолидирана версия само на първичното законодателство.

Консолидираното законодателство може да бъде достъпно, както в интернет (например посредством базата данни Lilex в Лихтенщайн), така и на оптични носители като CD и DVD (каквато дейност съществува в Хърватия).

В някои страни се осигурява достъп до консолидирана версия на законите на няколко езика. Ярък пример в това отношение е Малта, където нормативните актове са достъпни на малтийски и английски език.

7. Изводи

От изложените особености относно ролята и мястото на законодателния орган в производството за създаването на официални консолидирани нормативни актове може да се направи категоричният извод за това, че различните схващания за необходимостта от санкцията на законодателния орган почиват на различни разбирания. Става дума за две отделни правни явления, които не си противоречат, а напротив могат да бъдат функционално свързани. Ревизията на законите изисква преглед на множество нормативни

актове в дадена област, което предполага създаването на специализирана комисия в парламента за това. Осъществява се една сложна и дълга процедура. След като тази процедура е осъществена обикновено се налага извършването на такава след дълъг период от време. Междувременно консолидирането на нормативните актове може да допълни тази дейност като способ за актуализирането на нормативната уредба през по-кратки интервали от време. Така след като се извърши процедурата по усъвършенстването (ревизирането) на нормативната база, същата се публикува, и последващите законодателни промени в съдържанието на отделните актове няма да изискват повторна ревизия, а извършване на консолидация.

Теоретичното изясняване на проблема за мястото, ролята и функциите на законодателния орган в производството по консолидирането на нормативните актове има ключово значение при възобновяването на дейността на редакция „Нормативни актове“, каквото задължение произтича от Решение № 2357 от 16.02.2011 г по адм. д. № 14072/2010 г.

Глава IV Предложения de lege ferenda

1. За „Държавен вестник“

Организационно-функционален модел

- Всички проекти на нормативните актове трябва да се изработват единствено в електронен вид;
- Сайтовете на съответните институции, включително Порталът за обществени консултации, както и интернет страниците на съответните общини и/или общински съвети трябва да бъдат защитени посредством интернет протокола – https (Hyper Text Transfer Protocol Secure).

- Обмяната на проектите на нормативните актове на МС за целите на тяхното съгласуване със съответните институции, преди да бъдат гласувани на заседание на МС следва да се извърши чрез:

- СЕОС – между администрацията на МС и съответната друга администрация. Когато се изисква съгласуване на проектите на нормативните актове с институция, която не е участник в СЕОС е необходимо съгласуването да се извърши чрез услугата за електронна препоръчана поща (Система за сигурно електронно връчване);

- Системата за електронен документооборот на МС – когато проектите се обменят между общите и специализирани звена в рамките на администрацията на МС.

- Всеки законопроект преди внасянето му в НС, както и всеки подзаконов нормативен акт на МС трябва да бъдат удостоверявани в електронен вид, чрез полагането на електронни квалифицирани подписи;

- Подзаконовите актове на МС се изпращат директно за обнародване към редакцията на „Държавен вестник“. Изпращането трябва да стане чрез използването на услугата за електронна препоръчана поща. Народното събрание не е реален участник в СЕОС;

- Внасянето на законопроектите от народните представители и МС в НС трябва да се осъществи посредством електронна препоръчана поща, предвид посочената особеност, че НС не е реален участник в СЕОС;
- Обмяната на всички документи между народните представители, необходими им за работата в парламента трябва да се извърши чрез електронна препоръчана поща, предвид обстоятелството, че към настоящия момент това се прави посредством обикновена електронна поща (§ 7 от ПОДНС);
- Представянето на становищата по законопроектите от предвидените за това в ПОДНС субекти трябва да се осъществи отново чрез електронна препоръчана поща, след като същите са подписани с квалифициран електронен подпис;
- Приетите законопроекти от НС трябва да бъдат удостоверявани чрез полагането на квалифициран електронен подпис от председателя на НС;
- Действията по обнародването на законите следва да се разпределят по следния начин:
 - НС изпраща електронно удостоверение текст на закона към президента чрез електронна препоръчана поща;
 - Дирекция „Правна“ към Администрацията на президента изготвя указа за обнародването на закона в електронен вид и президентът полага квалифициран електронен подпис върху него, след което указът се изпраща чрез СЕОС към министъра на правосъдието за полагането на държавен печат;
 - Министърът на правосъдието полага квалифициран електронен печат върху указа на президента и връща същия чрез СЕОС към Администрацията на президента;
 - Дирекция „Правна“ към Администрацията на президента изготвя съпроводително писмо за обнародването на закона, което се подписва с квалифициран електронен подпис от президента. Съпроводителното писмо заедно с подписания и подпечатан указ на президента се изпращат чрез електронна препоръчана поща към редакцията на „Държавен вестник“.

- Публикуването на „Държавен вестник“ в електронен официален вид трябва да стане при следните условия:
 - Изданието на „Държавен вестник“ в интернет трябва да бъде защитено посредством квалифициран електронен подпис и да бъде снабдено с електронен времеви печат;
 - Проверката за автентичност на „Държавен вестник“ трябва да се гарантира чрез специализиран софтуер, достъпен на интернет страницата на изданието;
 - Интернет страницата на „Държавен вестник“ трябва да бъде криптирана чрез hrpts протокол;

Нормативен модел

Официалното електронно публикуване на „Държавен вестник“ изисква промяна в ЗНА; ЗДВ; ЗДПНЗРБ; ПОДНС; УПМСНА. Конкретното съдържание на правните текстове е посочено в дисертационния труд.

В ЗНА трябва да бъдат променени почти всички разпоредби от глава IV, регламентиращи производството по удостоверяването и обнародването на нормативните актове. Официалното електронно публикуване на последните изисква отмяната на режима за удостоверяването им на хартия и направата на преписи въз основа на оригиналните документи. Новата правна регламентация трябва да урежда електронното удостоверяване на нормативните актове чрез полагането на квалифицирани електронни подписи върху тях, а когато е приложимо и квалифицирани електронни печати. Изрично новата правна регламентация трябва да указва, че обмяната на нормативните актове и съпровождащите ги документи между съответните субекти трябва да се извършва чрез надеждни средства за електронна комуникация. Освен това, уместно би било в ЗНА да се уреди и електронното съхраняване на документите. По модела на измененията в ЗНА трябва да се промени и УПМСНА.

Измененията в ПОДНС трябва да бъдат съобразени с посочените по-горе изисквания на функционално-организационния модел. Това означава внасяне на промяна в част от разпоредбите на глава VIII от ПОДНС, съгласно което да се установи задължение за електронното внасяне на законопроектите в НС, както и използването на сигурни методи за електронен обмен както в НС, така и между парламента и съответните други институции.

Измененията в ЗДПНЗРБ изискват промяна на досегашната практика за полагането на подпис от президента и държавния печат от министъра на правосъдието върху хартиен носител. Предложението за нов организационен модел налага електронното подписване и подпечатване на указите на президента за обнародването на законите.

Най-съществената промяна в ЗДВ е да се отменят разпоредбите имащи отношение към публикуването на „Държавен вестник“ в хартиен вид и да се постанови обстоятелството, че електронното издание притежава правна сила. Промените налагат също посочването на метода, посредством който се осигурява защита на „Държавен вестник“ в интернет. Процедурата за електронното подаване на нормативните актове за обнародване при условията на ЗЕУ трябва да се запази, тъй като тя и към настоящия момент предполага изпращането на правните текстове за обнародване чрез електронна препоръчана поща.

2. Процедура за консолидация

Организационен модел

- Възобновяване на редакция „Нормативни актове“ като организационна структура на пряко подчинение на МС;
- Възобновената редакция „Нормативни актове“ следва да се абонира за периодична доставка на законите и подзаконовите нормативни актове от доставчик на правно-информационни системи, определен след проведена обществена поръчка. По този начин в редакцията ще постъпват в готов вид консолидирани нормативни актове;
- Изготвеният в редакцията сборник „Нормативни актове“ в електронен вид следва да бъде удостоверен в МС. Това условие се явява необходима предпоставка за предложението ми след това сборникът да бъде внесен в НС. Предлагам подготовката на сборника трябва да се осъществява на всеки три месеца;

- Подготовката на сборника се осъществява под прякото ръководство на главния редактор на редакция „Нормативни актове“ и за целите на внасянето му на заседание на МС, главният редактор подготвя документ със следното заглавие „*Проект на решение на МС за предложение до НС за приемане на решение относно удостоверяването на сборник „Нормативни актове“*“. Този документ трябва да съдържа списък на нормативните актове, които са консолидирани и дата към която са валидни консолидациите;
- Главният редактор на редакция „Нормативни актове“ трябва да внесе проекта си на заседанието на МС чрез министъра на правосъдието. Предложението ми министърът на правосъдието да бъде вносител на проекта на заседание на МС е продиктувано от възможностите на администрацията, която той оглавява, в която се обособява обща и специализирана администрация. Нормативното задължение – ръководителите на държавните институции да внасят проектите си чрез съответния заместник министър-председател или министър е записано в чл. 31, ал. 3 от УПМСНА;
- Производството за разглеждането на документите на заседание на МС е обстойно разгледано в дисертацията;
- Удостовереният сборник „Нормативни актове“ в МС следва да се изпрати чрез електрона препоръчана поща в НС;
- Актът, с който се потвърждава сборник „Нормативни актове“ в НС е решение. Внасянето на сборника във вид на законопроект не е уместно и причините за това са следните:
 - Процедурата за гласуване на решенията предполага едно заседание, за разлика от законопроектите, където те по изключение се приемат в едно;
 - Сроковете за обсъждане и приемане на решенията са по-кратки;
 - Решенията се обнародват без указ на президента;
 - Сборникът ще подлежи на одобрение или не в неговата цялост с възможност за направата на несъществени изменения в него. При законопроектите в повечето случаи се налага внасянето на съществени промени в тях;

- Потвърждаването на сборник „Нормативни актове“ ще наложи минимални нормативни изменения в българската нормативна уредба;
 - Решенията на НС са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите (чл. 86, ал. 2 от Конституцията).
- След като се приеме решението от НС, същото се удостоверя в електронен вид с полагането на квалифициран електронен подпис от председателя на НС;
- Официалното електронно публикуване на сборник на сборник „Нормативни актове“ предполага следните условия:
- Председателят на НС изпраща решението за потвърждаването на сборник „Нормативни актове“ към едноименната редакция чрез електронна препоръчана поща;
 - Редакция „Нормативни актове“ публикува сборника на своята интернет страница, която трябва да притежава усъвършенствана електронна сигурност;
 - Изданието на сборник „Нормативни актове“ трябва да е защитено с квалифициран електронен подпис с възможност за проверката му;
 - Сборникът е разумно да се публикува в HTML или pdf формат с осигурен способ за търсене на съдържание в него, като например азбучен указател или тематична област.

Нормативен модел

Ако редакция „Нормативни актове“ се възобнови във вида преди нейното закриване, а именно като структура на пряко подчинение на МС, това ще създаде условия нейната дейност да бъде продължи да се урежда с устройствен правилник, съгласно изискванията на чл. 60, ал. 2 от Закона за администрацията (ЗА). Съдържанието на правилника е поместено в дисертацията.

Новият устройствен правилник трябва да бъде създаден на основата на предходните правилници на редакция „Нормативни актове“. В него трябва да се регламентира статутът и дейността на редакцията и да се посочи изрично, че сборник „Нормативни актове“ се

публикува в официален електронен формат. Правната регламентация трябва да обхване също функциите на главния редактор, защитата на изданието, електронното му съхраняване.

Предложението ми *de lege ferenda* е да се добавят разпоредби в ЗДВ, в които да се посочи, че освен във вид на оригинални текстове, българското законодателство се предоставя и в консолидиран вариант, чрез сборник „Нормативни актове“. С това мое предложение се способства за постигането на целта сборник „Нормативни актове“ да получава санкция от законодателния орган при минимални нормативни изменения.

На следващо място чл. 88 от ПОДНС трябва да бъде допълнен с правни текстове, които предвиждат: възможността МС да внася проект на решение за удостоверяване на сборник „Нормативни актове“; размяната на сборника чрез надеждни средства за електронна комуникация; извършването на редакционни или друг вид несъществени промени в съдържанието на сборника; официалното му електронно удостоверяване.

Заключение

Основни научни приноси на настоящата дисертация са:

1. Изследването съдържа конкретни предложения за законодателна промяна в редица нормативни актове, като: ЗДВ; ЗНА; ЗДПНЗРБ, ПОДНС, УПМСНА и др. Предложените изменения в посочените актове се явяват необходимо условие при изпълнението на заложения стремеж за преход към официален електронен „Държавен вестник“.
2. Формулирал съм извод за необходимостта от възвръщането на дейността на редакция „Нормативни актове“ и приемането на нов устройствен правилник за нея, в който да се уреди: официалното електронно публикуване на сборник „Нормативни актове“; статутът, целите и организацията на дейност на редакцията.
3. Изяснил съм в теоретичен план ролята, мястото и функциите на законодателния орган в производството за създаването на официални електронни версии на нормативните юридически актове.

Основни научно-приложни приноси на настоящата дисертация са:

1. Предложил съм конкретни нормативни и функционално-организационни модели за официалното електронно публикуване на „Държавен вестник“ и сборник „Нормативни актове“.
2. Посочил съм необходимостта от приложението на електронната препоръчана поща като надежден способ за обмен на документите между съответните участници в законодателния процес, там където е невъзможно този обмен да се осъществи чрез СЕОС.
3. Изяснил съм вида защита, която трябва да се осигури от една страна за интернет страниците на „Държавен вестник“ и сборник „Нормативни актове“ и от друга страна за самите електронни екземпляри на тези издания.

Изводи и бъдещи цели

Гарантирането на правото на достъп до официални електронни версии на българските нормативни актове изисква – 1. Изданието на „Държавен вестник“ в интернет да бъде признато за правно-обвързващо и 2. Възобновяване на сборник „Нормативни актове“, който следва да се публикува в официален електронен формат. Тези два главни стремежа трябва да бъдат изпълнени в съответствие с препоръките, очертани в настоящата дисертация. С изпълнението им ще се удовлетворят не само нуждите на гражданите и бизнеса за по-прозрачна и по-достъпна правна регламентация, но и ще се избегнат бъдещи санкционни мерки спрямо страната ни от ЕС от неизпълнението на ангажименти в тази област; генерират финансови спестявания; издигне престижа на държавата в резултат на причисляването ѝ кръга на страните, в които се предоставя достъп до автентични консолидирани версии на законите в интернет.

Предложените от мен модели на производства за постигането на посочените по-горе две основни цели в своята съвкупност представляват цялостен функционален модел за официалното електронно публикуване на (консолидирани) нормативни актове у нас. Усъвършенстването на този модел предполага премахването на разнородните изисквания от технологично естество, които се наблюдават към настоящия момент. Това означава, че ако за едни участници в законодателния процес е възможно да се извърши обмяна на документи

чрез СЕОС, за други това не е възможно и остава алтернативата – електронна препоръчана поща. Този недостатък се дължи на множеството отделни системи, посредством които се извършва електронния обмен. В определени чужди практики подобно несъвършенство е преодоляно чрез създаването на т. нар. интегрирана система на законодателния процес. Огромното и преимущество се състои в това, че отделните субекти са свързани помежду си в затворена система, в която след всяко извършено действие системата автоматично придвижва документа към следващия етап и/или създава условие за извършването на съответното последващо действие. В предложението от мен цялостен функционален модел е необходима човешка намеса на всеки подетап. Интегрираната информационна система на законодателния процес обхваща действията от първоначалното създаване на проектозакона до публикуването на приетия текст в съответния държавен вестник. Подобни системи спестяват време и намаляват вероятността за допускане на грешки в законотворчеството. Затова разработването и внедряването на подобна система в българската практика може да се представи като бъдеща цел, постигането на която изисква преди това осъществяването на заложените от мен стремежи.

Представяне на резултатите

Необходимостта от прехода към официални електронни нормативни юридически актове и достиженията на българската практика в тази област са докладвани на:

- Четвъртата и Петата национални конференции на докторантите в областта на правните науки, организирани от Института за държавата и правото при Българската академия на науките, проведени през 2014 и 2015 г.;
- Семинарът „Правото на информационното общество“, организиран в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ от проф. д-р Вихър Кискинов.

Списък на публикациите по дисертацията

1. Каменов, В. От античния бюлетин до автентичен електронен официален вестник на Европейския съюз. // *Съвременно право*, 2014, N 5, с. 63.
2. Каменов, В. Автентични юридически актове в правно-информационните системи. // *Научни трудове на Института за държавата и правото*, Българска академия на науките. *София*, 10, 2015, с. 198.

3. Каменов, В. Необходимостта от прехода – от хартиени към електронни носители на информация. // *Научни трудове на Института за държавата и правото*, Българска академия на науките. *София*, 13, 2015, с. 17.

Литература

1. Друмева, Е. Конституционно право. Анубис, 1995.
2. Исакова, В. Официално електронно публикуване : История, подходи, перспективи, Москва • 2012.
3. Карасимеонов, Г. Политика и политически институции. Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 1997.
4. Кискинов, В. Автентично електронно публикуване на Официален вестник на Европейския съюз. // *Норма*, 2013, № 1.
5. Кискинов, В. Към общотеоретичното понятие за правно изявление. // *Юридически свят*, 2010, № 2.
6. Пиголкин А. Теория на държавата и права. Издателство „Городец“, 2003.
7. Стойчев, С. Конституционно право. Сиела, 2002.
8. Bennett, J. George Higinbotham: third Chief Justice of Victoria 1886-1892. Annandale, N.S.W. : Federation Press, 2006.
9. Boshno, S. Development of Russian legislation internet publication of the normative legal acts in the Russian Federation: alternatives and perspectives // *Law and modern states*, № 2, 2013.
10. Crabbe, V. Legislative Drafting Volume 1. Routledge-Cavendish, 1st Edition, 1994.
11. Xanthaki, H. Drafting Legislation, Art and Technology of Rules for Regulation. Hart Publishing, 2014.