

# ПРИЛАГАНЕ НА ИНФОРМАЦИОННИ И КОМУНИКАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ В НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ПРОЦЕС В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

доц. д-р Христо Паунов, докт. Виктория Палигорова

Пловдивски университет, България

**Резюме:** Докладът разглежда прилагането на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в нормотворческия процес в Република България. Анализът е съсредоточен върху правната уредба, която регламентира използването на ИКТ при разработването, обсъждането и приемането на нормативни актове като същевременно акцентира на тяхната роля за повишаване на ефективността, прозрачността и достъпността на нормотворчеството. В доклада се акцентира върху основните нормативни актове, които уреждат използването на ИКТ в нормотворческия процес. Специално внимание е отделено на процедурите, регламентирани от Закона за нормативните актове, и възможността за електронно обществено обсъждане и участие на гражданите и заинтересованите лица в процеса на изготвяне на нормативни документи. Използването на ИКТ в този контекст се разглежда като инструмент за улесняване на комуникацията между институциите, гражданите и бизнеса. В същото време се анализират и предизвикателствата, свързани със сигурността на данните, защитата на личната информация и киберсигурността при електронното администриране на нормотворческия процес.

**Ключови думи:** информационни и комуникационни технологии, нормотворчество, ефективност, прозрачност, достъпност

## IMPLEMENTATION OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN THE LEGISLATIVE PROCESS OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Assoc. Prof. Hristo Paunov, PhD, Victoria Paligorova, PhD student

University of Plovdiv, Bulgaria

**Abstract:** The report examines the implementation of Information and Communication Technologies (ICT) in the legislative process of the Republic of Bulgaria. The

*analysis focuses on the legal framework regulating the use of ICT in the development, discussion, and adoption of normative acts, while also emphasizing its role in enhancing the efficiency, transparency, and accessibility of lawmaking. The report outlines the key normative acts governing the application of ICT in the legislative process. Special attention is given to the procedures set forth in the Law on Normative Acts and the possibility for electronic public consultations and participation of citizens and stakeholders in the drafting of normative documents. The use of ICT in this context is seen as a tool for facilitating communication between institutions, citizens, and businesses. At the same time, the report addresses challenges related to data security, personal information protection, and cybersecurity in the electronic administration of the legislative process.*

**Keywords:** Information and Communication Technologies, lawmaking, efficiency, transparency, accessibility.

## 1. Въведение

Информационни и комуникационни технологии (ИКТ) е родов термин, който обхваща различните видове технологии, използвани за управление и обмен на информация в електронен формат. ИКТ включва множество компоненти, които улесняват събирането, обработката, съхранението и предаването на данни.

Нормотворческият процес в гържавата е съвкупност от фактически и правни дейности, които водят до създаването, изменението или отмяната на нормативни актове в рамките на правната система на страната. Този процес обхваща всички етапи по изработването и приемането на закони и подзаконовни актове, като цели да се установят правила и норми за регулиране на обществените отношения. Нормотворческият процес трябва да гарантира легитимност и съответствие на приетите разпоредби с основните правни принципи и обществени интереси.

През последните години информационните и комуникационните технологии се утвърдиха като неотменна част от почти всяка сфера на общественно-политическия и икономическия живот в Република България, включително и в областта на гържавното управление и нормотворческия процес. В светлината на дигиталната трансформация<sup>1</sup>, която обхваща гържавната администрация и законодателните органи, прилагането на ИКТ в нормотворческия процес е не само же-

---

<sup>1</sup> Процесът по преминаването от физическо общуване и чрез писмени документи към изцяло отдалечено общуване по електронен път е известно под термина „дигитална трансформация“ – вж. Димитров, Г., Електронна идентификация и електронни удостоверителни услуги, С., Фондация „Право и Интернет“ (Dimitrov, G., Elektronna identifikatsia i elektronni udostoveritelni uslugi, S., Fondatsia „Pravo i Internet“), 2023, с. 21.

лателно, но и препоръчително, даже задължително, за повишаване на ефективността, прозрачността и достъпа до правна информация.

Конституцията на Република България (КРБ)<sup>2</sup> установява структурата и принципите на държавното управление, включително и законодателната власт. Чрез своите разпоредби тя определя и основните изисквания и принципи за нормотворческия процес. Те се основават на:

- *прозрачност и публичност* – КРБ подчертава значението на прозрачността в работата на държавните органи, включително на Народното събрание, като гарантира публичност на заседанията и свободен достъп до законодателна информация. Това може да се постигне и чрез засилване ролята на ИКТ за осигуряване на достъп до законодателния процес и документите, свързани с него в реално време.
- *отчетност и отговорност* – законодателната власт е отговорна пред гражданите и е длъжна да упражнява правото си в съответствие с обществените интереси. Приложението на ИКТ в този контекст осигурява механизми за проследяване и документирание на решенията, изказванията и гласуванията в парламента и неговите комисии, което подпомага отчетността.
- *правова държава и върховенство на закона* – всяко законодателно решение трябва да е съобразено с тези принципи, установени от Конституцията. ИКТ могат значително да работят и в тази насока.

Законът за нормативните актове (ЗНА)<sup>3</sup> цели да усъвършенства подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове. Необходимостта от принципа на откритост и съгласуваност, който изрично е посочен в чл. 26, ал. 1 ЗНА, е свързана със спецификите на нормативните актове. От една страна, те са най-често използвания инструмент за реализиране на публичните политики, а от друга страна, съдържат правила за поведение, които се отнасят до неограничен брой адресати и се прилагат многократно.<sup>4</sup> Безспорно е, че прилагането на ИКТ спомага проектите на нормативни актове да бъдат обсъдени със заинтересованите страни, както и да бъдат съгласувани с други органи на власт, които имат правомощия във връзка с предмета на регулиране на съответния нормативен акт.

---

<sup>2</sup> ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., с изм. и доп.

<sup>3</sup> ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., с изм. и доп.

<sup>4</sup> Кънева, Н., И. Борисова. Практическо нормотворчество. С., Сиела (Kaneva, N., I. Borisova. Prakticheskoto normotvorchestvo. S., Siela), 2016, с. 12.

В Република България дигитализацията на законодателния процес и създаването на ИКТ за целите на нормотворчеството трябва да подобрят комуникацията между всички субекти, които са свързани с този процес, а също и да улеснят гражданското участие в него и да създадат по-прозрачен законодателен процес.

Дигитализацията на нормотворческия процес създава редица ползи, които включват по-добра организация на законодателната дейност, улесняване на сътрудничеството между законодателните органи и гражданите, както и повишаване обществената осведоменост и ангажираност. ИКТ също така спомагат за по-бързото създаване и разпространение на нормативни актове като намаляват времето и разходите, необходими за обработка на информацията. По този начин се създава среда, която поддържа по-ефективен и прозрачен нормотворчески процес.

## **2. Прилагане на ИКТ в законодателната власт**

Конституцията постановява, че органът на законодателната власт в Република България е Народното събрание (НС) – чл. 62 ал. 1. Съгласно чл. 73 КРБ организацията и дейността на НС се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник<sup>5</sup>, приет от него. Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите според разпоредбата на чл. 84, т. 1 КРБ.

**2.1.** Законодателната дейност е правотворческа дейност. Тя е най-важната от всички функции по осъществяване на държавната власт – главният канал, по който се въздейства върху социалния живот чрез механизма на правното регулиране.<sup>6</sup> Законът, като акт на парламента, е съвкупност от правни норми, създадени от националния представителен орган по надлежно установен процесуален ред, съобразно изискванията на Конституцията.<sup>7</sup> В доктрината законодателният процес се възприема като съвкупност от правно регламентирани действия, които трябва да бъдат предприети, и от условия, които трябва да бъдат спазени; извършват се в логическа последователност и представляват поредица, в която всяко действие е обусловено от предхождащото го.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Относно правната природа на правилника – Вж. Решение № 7 от 25. 05. 2010 г. на Конституционния съд на Република България, ДВ, бр. 42 от 4.06.2010 г.

<sup>6</sup> Друмева, Е. Конституционно право. С., Сиела (Drumeva, E. Konstitutsionno pravo. S., Siela), 2018, с. 379.

<sup>7</sup> Сталев, Ж. Теория на законодателството. – Съвременно право (Stalev, Zh. Teoria na zakonodatelstvoto. – Savremenno pravo), 1992, № 2, с. 3.

<sup>8</sup> Спасов, Б. Конституционно право. Част II. С., Юриспрес (Spasov, B. Konstitutsionno pravo. Chast II. S., Yurispres), 2002, 112 – 114.

Законодателната дейност в българския парламент е уредена в КРБ и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Законодателният процес преминава през три основни етапа – **начален** (вносяне на законопроект чрез упражняване на правото на законодателна инициатива), **същински** (обсъждане и гласуване на законопроектите) и **заключителен** (санкция и обнародване).

ПОДНС съдържа детайлни разпоредби относно законодателния процес и използването на ИКТ в него.

Правото на законодателна инициатива принадлежи на всеки народен представител и на Министерския съвет според чл. 87, ал. 1 КРБ. А съгласно чл. 70, ал. 1 ПОДНС, законопроектите, снабдени със съответните реквизити, могат да се внасят до председателя на Народното събрание от народните представители и *„в електронен вид или във формата на електронен документ, подписан с квалифициран електронен подпис, позволяващ последващо редактиране на съдържанието“*. Министерският съвет също може да внася своите законопроекти в горепосочения електронен вид.

Определението за електронен документ е дадено в Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги (ЗЕДЕУУ)<sup>9</sup>, според който (чл. 3, ал.1) *„електронен документ е електронен документ по смисъла на чл. 3, т. 35 от Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО (ОВ, L 257/73 от 28 август 2014 г.), наричан по-нататък „Регламент (ЕС) № 910/2014“*. Цитираната в законовото определение т. 35 на чл. 3 от Регламент (ЕС) № 910/2014 гласи: *„електронен документ“ означава всяко съдържание, съхранявано в електронна форма, по-специално текстове или звуков, визуален или аудио-визуален запис“*.

Определението за квалифициран електронен подпис също е дадено в ЗЕДЕУУ, според което (чл. 13, ал. 3) *„квалифициран електронен подпис е електронен подпис по смисъла на чл. 3, т. 12 от Регламент (ЕС) № 910/2014“*. А цитираната в законовото определение т. 12 на чл. 3 от Регламент (ЕС) № 910/2014 гласи: *„квалифициран електронен подпис“ означава усъвършенстван електронен подпис, който е създаден от устройство за създаване на квалифициран електронен подпис и се основава на квалифицирано удостоверение за електронни подписи“*.

Според ал. 2 на чл. 70 ПОДНС писмената форма се смята за спазена, ако е съставен електронен документ, съдържащ електронно изявление.

---

<sup>9</sup> ДВ, бр. 34 от 6.04.2001 г., с изм. и поп.

Казано с други думи, законопроект във вид на електронен документ – това е електронно изявление, записано върху магнитен, оптичен или друг носител по начин, който дава възможност да бъде възпроизведено. Доколкото понятието „електронно изявление“ е ново за правото, то също е уредено от ЗЕДЕУУ (чл. 2) – това е словесно изявление, представено в цифрова форма чрез общоприет стандарт за преобразуване, разчитане и представяне на информацията, което може да съдържа и несловесна информация. Досега в законодателната практика основно се практикува внасянето на електронен документ, който съдържа текст, а не звуков, визуален или аудио-визуален запис.

Законопроектите незабавно се регистрират в публичен регистър „Законопроекти“, който е достъпен чрез интернет страницата на Народното събрание. **Съдържанието** ѝ се поддържа съобразно изискванията на Наредбата за стандартните условия за използване на информацията от общественния сектор и за нейното публикуване в отворен формат.<sup>10</sup> Народното събрание е носител на авторското право на софтуера, осигуряващ функционирането на интернет портала и неговия дизайн. Народното събрание осигурява **достъп до уебсайта** си в съответствие с чл. 58в от Закона за електронното управление (ЗЕУ)<sup>11</sup> и Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги (НОИИСРЕАУ).<sup>12</sup>

За всеки законопроект се образува информационно досие, което отразява процеса на обсъждане на проекта в Народното събрание и се попълва служебно до приемането или отхвърлянето му. Докладите по законопроектите се представят на Народното събрание от водещите комисии за първо гласуване и се публикуват незабавно на сайта на водещата комисия на интернет страницата на Народното събрание. Становищата на различни органи и институции също се публикуват там. Преди второто гласуване проектът на доклад също се публикува на сайта на водещата комисия на интернет страницата на Народното събрание.

Приетите от Народното събрание закони, които са обнародвани в Държавен вестник с указ на президента на Република България, също са публично достъпни на сайта на парламента.

Според чл. 84, ал. 2 ПОНДС проектите за решения, декларации и обръщения се внасят на хартиен носител и в електронен вид или във формата на електронен документ, подписан с квалифициран елект-

---

<sup>10</sup> Приета с ПМС № 147 от 20.06.2016 г., ДВ, бр. 48 от 24.06.2016 г., с изм. и доп.

<sup>11</sup> ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., с изм. и доп.

<sup>12</sup> Приета с ПМС № 3 от 9.01.2017 г., ДВ, бр. 5 от 17.01.2017 г., с изм. и доп.

ронен подпис, позволяващ последващо редактиране на съдържанието, и незабавно се регистрират в публичен регистър „Проекти за решения, декларации и обръщения“. Този регистър също е публичен и разположен на сайта на парламента, както и вече приетите от Народното събрание решения, декларации и обръщения.

В Република България има редица органи, които се избират изцяло или частично от Народното събрание. Парламентът избира състава на тези органи след провеждане на съответната публична процедура. Той приема процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидатите, представянето и публичното оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в съответната комисия, както и процедурата за избирането им от Народното събрание, като всичко е достъпно като информация на неговата интернет страница.

**2.2.** Контролната функция заема важно място сред правомощията на българския парламент. Народното събрание я осъществява като упражнява парламентарен контрол посредством въпроси, питания и разисквания по питанията; вот на доверие и вот на недоверие; парламентарни изслушвания; проучвания и анкети, блиц контрол. Наред с това парламентът осъществява и парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на Европейския съюз. На интернет страницата на Народното събрание в раздел „Парламентарен контрол“ публично са достъпни както програмата на парламентарния контрол, така и всички документи по гореизброените форми на контрол.

**2.3.** Чл. 82 КРБ постановява, че заседанията на Народното събрание са открити, като по изключение парламентът може да реши негови отделни заседания да бъдат закрити. За осигуряване ефективното изпълнение на тази разпоредба активна роля и значение имат ИКТ. ПОДНС (в чл. 45, ал. 1) предвижда, че откритите заседания на Народното събрание **се предават пряко** от Българското национално радио на определена от него честота, която покрива територията на цялата страна, **с репортажи** по Българската национална телевизия, както **и от парламентарен телевизионен канал** (БНТ). Излъчваният сигнал се предоставя за свободно и безплатно ползване. Откритите заседания на Народното събрание се излъчват в реално време в интернет чрез интернет страницата на Народното събрание, както и в официалните профили на Народното събрание в социалните мрежи.<sup>13</sup> Директното и пряко предаване на пленарни заседания по Българ-

---

<sup>13</sup> Видно от банерите, които са поставени в най-долната част на интернет страницата на Народното събрание, то има канал в уеб сайта за видеоспо-

ската национална телевизия (БНТ) и Българското национално радио (БНР)<sup>14</sup> се излъчва по решение на Народното събрание. Пленарните заседания, в които се провежда парламентарен контрол, се предават пряко по програма БНТ 2 на БНТ и по БНР.

**2.4.** През последните години Народното събрание положи усилия за въвеждане на различни електронни системи, насочени към оптимизиране на редица парламентарни процеси и процедури. Специално внимание заслужава електронната система за гласуване, която се използва както за проверка на кворума, така и за бързо и прозрачно документиране на гласовете на народните представители при явното гласуване в пленарна зала. Компютризираната система за гласуване е един от начините за гласуване съгласно ПОДНС. Тя се използва преимуществено в работата на парламента, като при компютризираната система гласуването става чрез биометрични данни на всеки един народен представител или чрез система, задействана с биометрични данни на всеки един народен представител, според разпоредбата на чл. 60, ал. 3 ПОДНС. В правилника на парламента обаче не е дефинирано значението на понятията „биометрични данни“ и „система, задействана с биометрични данни“.

Въвеждането на компютризираната система за гласуване чрез биометрични данни беше направено през 2009 г. с правилника за организацията и дейността си, който прие 41-то Народно събрание.<sup>15</sup> Тя е въведена в експлоатация от фирмата „Контракс“ ЕАД. След задълбочени проучвания на системите за гласуване в Европейския парламент и в парламенти на Италия и Турция за българския парламент е избран модерен биометричен сензор с висока точност на разпознаване и модул с памет за обработка и криптиране на биометричните данни. Пултовете за гласуване са надградени като са поставени допълнително сензор и модул за обработка на биометрични данни, заменен е „firmware“-ът на устройството и процесорът с нов, по-производителен. Биометричните данни от 3 пръста на всеки народен представител се съхраняват под формата на криптиран шаблон във всички пултове, което позволява да се гласува от всяко място в залата. Търсенето и разпознаването в рамките на тези 720 шаблона става за 2 секунди. След това се извършва сравнение на биометрич-

---

деляне You tube, както и страница в социалната мрежа Facebook – вж. в интернет на адрес: <https://www.parliament.bg/bg>

<sup>14</sup> Българската национална телевизия и Българското национално радио са т.нар. „обществени медии“, като тяхната дейност е уредена в Закона за радиото и телевизията – ДВ, бр. 138 от 24.11. 1998 г., с изм. и доп.

<sup>15</sup> ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г., отм.

ните данни с тези на картата с радиочестотна идентификация (RFID картата) на народния представител. При съвпадение пултът преминава в режим на гласуване като се активира клавиатурата с трите бутона – „За“, „Против“ и „Въздържал се“. В пленарната зала има изградено специално работно място за системен оператор, който следи и управлява подсистемата за биометрични показатели в реално време. Приложният софтуер е разработен като клъстерна система, което гарантира високата му надеждност. В резултат, надградената система позволява 100% идентификация на всеки народен представител, като времето за гласуване е до 30 секунди. Програмния код и пълното описание на архитектурата на изцяло новата българска система са предоставени от фирмата изпълнител „Контракс“ ЕАД. Внедряването на решението е осъществено в тясно сътрудничество със специалисти от дирекция „Информационни и комуникационни системи“ от администрацията на Народното събрание.<sup>16</sup>

### **3. Прилагане на ИКТ в изпълнителната власт**

Прилагането на информационни и комуникационни технологии от изпълнителната власт в нормотворческия процес се разглежда не просто като техническа иновация, а като фундаментален процес на модернизация на държавното управление, насочен към трансформацията на цялата административна структура. Министерският съвет, в качеството си на централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност съгласно чл. 20, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА)<sup>17</sup> и чл. 2, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА)<sup>18</sup>, заема критично място в този процес, осигурявайки стратегическа координация и интеграция на информационни и комуникационни технологии в нормотворчеството. Тази трансформация цели да подобри оперативната ефективност на държавните институции и да укрепи общественото доверие чрез повишаване на прозрачността и достъпността на правната информация.

**3.1.** В чл. 114 КРБ се предвижда, че Министерският съвет приема постановления, разпореждания и решения, а с постановления приема и правилници, и наредби. Тези актове имат вторичен характер, защото са приети „въз основа и в изпълнение на законите“ (чл. 114 КРБ). В Ре-

---

<sup>16</sup> Повече вж. на адрес в интернет: <https://www.kontrax.bg/bg/news-view/klyuchovi-za-glasuvane-v-narodnoto-sabranie-veche-sa-biometrichnite-pokazateli-na-narodnite-predstaviteli>

<sup>17</sup> ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., с изм. и доп.

<sup>18</sup> Прием с ПМС № 229 от 23.09.2009 г., ДВ, бр. 78 от 2.10.2009 г., с изм. и доп.

публика България не се предвижда възможност Министерският съвет да приема нормативни актове със силата на закон, т.е. българското право не съдържа института на делегираното законодателство.<sup>19</sup>

**3.2.** Последователно в чл. 30а – 30в УПМСНА е посочена процедурата по приемане на шестмесечна оперативна програма, която се приема от Министерския съвет и съгласно която Министерският съвет приема подзаконови нормативни актове. Оперативната програма се публикува на Портала за обществени консултации заедно с извършената частична предварителна оценка на въздействието<sup>20</sup>. *Предложенията за включване на проект на подзаконов нормативен акт в оперативната програма се правят от членовете на Министерския съвет (чл. 30а, ал. 2 УПМСНА) и други органи, които са посочени в УПМСНА, чрез изрично препращане към чл. 19, ал. 3 и 4 от Закона за администрацията<sup>21</sup>. Правилникът посочва и задължителното съдържание на проекта, който се предлага за включване в оперативната програма. Приложението на ИКТ и в този процес е видно от посочените разпоредби в УПМСНА. Вносителят **изпраща по електронен път извършената частична предварителна оценка на въздействието за съгласуване от дирекция „Модернизация на администрацията“ в срок до 30 дни преди началото на шестмесечния период на действие на оперативната програма на Министерския съвет. Дирекция „Модернизация на администрацията“ в срок 14 дни от получаването **съгласува по електронен път** оценката като следи за нейното качество и пълнота съгласно Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието<sup>22</sup> и се произнася по преценката относно необходимостта от извършване на цялостна оценка на въздействието.*** Аналогично УПМСНА урежда и сътрудничеството между вносителя и дирекция „Модернизация на администрацията“ по повод съгласуването по електронен път на извършената цялостна предварителна оценка на въздействието преди започването на междуведомствена съгласувателна процедура по чл. 32 – 34 УПМСНА.

**3.3.** Законът за нормативните актове има ключова роля в регулирането на нормотворческия процес като определя процедурите за изработване, обсъждане и приемане на подзаконови актове. С изме-

---

<sup>19</sup> Друмева, Е. Цит. съч., 482 – 483.

<sup>20</sup> Съгласно чл. 30 УПМСНА Министерският съвет упражнява правото си на законодателна инициатива съобразно приетата от него шестмесечна законодателна програма, която също се публикува в интернет страницата на Портала за обществени консултации.

<sup>21</sup> ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., с изм. и доп.

<sup>22</sup> Приема с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., с изм. и доп.

нението на Закона за нормативните актове през 2016 г.<sup>23</sup> и по-конкретно в чл. 26 се предвижда, че *в процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат **обществени консултации** с гражданите и юридическите лица, както и задължението преди внасяне на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, **съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на съответната институция** заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 ЗНА. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, какъвто е Министерският съвет, публикуването се извършва на **Портала за обществени консултации**.<sup>24</sup>*

§ 1 от Допълнителните разпоредби на ЗНА дава легална дефиниция за „Портал за обществени консултации“<sup>25</sup> като по смисъла на закона *Порталът е централна, публична, уеб-базирана информационна система, която осигурява публикуването на проекти на нормативни актове за обществени консултации, изготвени от орган на изпълнителната власт или от орган на местното самоуправление.*<sup>26</sup>

Основен мотив за създаването на Портала за обществени консултации е чрез използването на ИКТ да се увеличи прозрачността в нормотворческия процес, като се предостави възможност за проследяване и участие на граждани и представители на бизнеса, които желаят да изразяват своите становища и мнения, както и да направят предложения и коментари по публикувани проекти на нормативни актове преди те да бъдат внесени за разглеждане на заседание на Министерски съвет (чл. 85, ал. 1 УПМСНА). Събраните мнения често биват анализирани и включвани в окончателната версия на нормативните актовете, което показва реалното взаимодействие между институциите и гражданите.

Проектите на подзаконови нормативни актове се публикуват в Портала за обществени консултации, като за всеки проект се определя срок (започващ с дата на откриване и дата на приключване на

---

<sup>23</sup> ДВ, бр. 34 от 3.05. 2016 г.

<sup>24</sup> В чл. 85, ал. 1 УПМСНА се допълва задължението за публикуване – освен на Портала за обществени консултации. Добавя се и задължението за публикуване на интернет страницата на вносителя на проекта.

<sup>25</sup> Достъпен на интернет страницата <https://strategy.bg> или посредством <https://www.gov.bg/bg/administratsia/registri-portal>

<sup>26</sup> Видно от Портала за обществени консултации, интернет страницата и уеб дизайнът на интернет платформата са изработени от „The Mags“ – високотехнологична дигитална агенция. За повече информация – <http://www.themags.com/bg/>

общественото обсъждане) за предоставяне на обратна връзка от заинтересованите лица. *Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, е не по-кратък от 30 дни, като при изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни* (чл. 26, ал. 4 ЗНА). В електронното досие на проекта се посочва целева група и сфера на действие на акта. Освен проекта на подзаконов нормативен акт се прилагат и мотивите, които обособяват неговото приемане или необходими изменения, допълнения или отмяна в неговите съставни части.

Процесът по участие на физически и юридически лица в общественото обсъждане на публикувани проекти може да бъде осъществен чрез директно използване на платформата, което изисква регистрация чрез функционалността „Потребителски вход“. Процедурата по регистрация включва въвеждането на седем ключови компонента: име, фамилия, потребителско име, парола, електронна поща, динамично генериран код за сигурност и изрично съгласие с условията за ползване. Забелязва се, че физически и юридически лица могат да се включват в обществените консултации чрез коментари, без това да налага удостоверяване на тяхната самоличност посредством електронна идентификация (eИД)<sup>27</sup>. Съгласно чл. 4 ЗЕДЕУУ *автор на електронното изявление е физическото лице, което в изявлението се сочи като негов извършител*. Определянето на автора се осъществява чрез оборима презумпция. Това решение кореспондира с нормалното развитие на обществените отношения.<sup>28</sup> Аналогично, когато субектите коментират даден проект в Портала за обществени консултации, хората, които виждат публикувания коментар, както и лицата, които обработват събраната информация, обичайно допускат, че изявлението идва от посочения в него автор. Освен посочената опция за коментариране чрез портала при определени проекти на нормативни актове се наблюдава алтернативна възможност за изпращане на предложения и становища на електронни пощи, специално указани от вносителите на съответните проекти.

---

<sup>27</sup> Най-общо казано електронната идентификация е процес на използване на електронни средства за проверка и удостоверяване на самоличността и идентичността на физическо или юридическо лице – вж. Димитров, Г. Правен режим на дигиталната трансформация. С., Право и интернет (Dimitrov, G. Praven režim na digitalnata transformatsia. S., Pravo i internet), 2023, с. 24.

<sup>28</sup> Вж. Димитров, Г. Правен режим..., 2023, с. 117.

Платформи като *strategy.bg* могат да бъдат развитути с аналитични модули за събиране и обработка на статистически данни, свързани с времето за обработка на закони, броя на подадените коментари и препоръки от гражданите, както и нивото на тяхното интегриране в окончателния текст. Включването на такива показатели в анализа на нормотворческия процес би било значително предимство и може да предостави емпирична основа за обосновани изводи. Тези измервания могат да предоставят количествени данни за оценка на ефективността от използването на ИКТ в нормотворческия процес, както и да насочат към подобрене на законодателството в тази област.

**3.4.** В изпълнение на своите конституционни функции Министерският съвет разглежда и решава въпроси от своята компетентност на заседанията (чл. 7, ал. 2 УПМСНА). След началото на пандемията от COVID-19 в чл. 7 УПМСНА е добавена нова ал. 4<sup>29</sup>, която въвежда възможността по изключение и само по предложение на министър-председателя Министерският съвет да провежда заседанията и дистанционно. В Устройствения правилник се конкретизира, че *в случаите, когато заседанието се провежда дистанционно, се осигурява пряко и виртуално участие на членовете на Министерския съвет при спазване на изискванията за кворум* (чл. 42, ал. 1 УПМСНА). Резултатите от проведените дистанционни заседанията се приравняват към резултатите от проведените присъствени заседанията. Извод за това се прави от последното изречение на чл. 46, ал. 1 от Правилника, който предвижда, че *протокол се изготвя и в случаите на заседание, проведено дистанционно*.

**3.5.** Важно е да се обърне внимание и на други нормативни актове, които обосновават използването на ИКТ в областта на изпълнителната власт в Република България. Законът за електронното управление<sup>30</sup> и Законът за електронните съобщения<sup>31</sup> очертават правната рамка за използване на електронни услуги и цифрови технологии в администрацията. Тези нормативни актове целят да създадат условия за преход към електронно управление и поставят основи за дигитализацията на публичната администрация, включително и нормотворчеството.

Чл. 12, ал. 1 ЗЕУ регламентира, че *Министърът на електронното управление изгражда и поддържа портал за електронно управление*<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> ДВ, бр. 25 от 2020 г.

<sup>30</sup> ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., с изм. и доп.

<sup>31</sup> ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г., с изм. и доп.

<sup>32</sup> Достъпен в интернет на адрес: <https://egov.bg>

Електронните административни услуги се предоставят по достъпен начин чрез портала, включително за лица с увреждания. Така се постига и значителен напредък в измерението „електронно правителство“ чрез предоставяне на все по-голям електронен достъп до обществени услуги<sup>33</sup>. В ал. 6 на чл. 12 ЗЕУ специално се урежда и правото на Министерския съвет да използва наименованието на домейн „gov.bg“<sup>34</sup>.

**3.6.** Друг важен аспект при имплементирането на ИКТ в нормотворческия процес са някои от регистрите, които се поддържат от Министерски съвет или отделни министерства. Министерският съвет поддържа Правно-информационната система на Министерския съвет (ПРИС)<sup>35</sup>, която в секция „Документи“ позволява бърз и лесен достъп на обществото до постановленията, приети от Министерски съвет, протоколи и стенограми от заседания, решения, разпореждания и групи документи.

Министерството на електронното управление *води регистър на стандартите като единна централизирана електронна база данни, управлявана от информационна система, съдържаща техническите стандарти и тяхната приложимост. В регистъра на стандартите се вписват техническите стандарти, които трябва да се прилагат от административните органи за предоставяне на електронни административни услуги и за осигуряване на оперативна съвместимост, информационна сигурност и автоматизиран обмен на информация и документи между административните органи* (чл. 47 ЗЕУ)<sup>36</sup>. Регът за водене на регистъра на стандартите по чл. 47 ЗЕУ е уреден в НОИИС-РЕАУ. Така Министерският съвет и другите ведомства са задължени да използват електронни системи за вътрешен документооборот, като по този начин се съкращават времето и разходите, необходими за съгласуване и одобрение на проекти за нормативни актове, както и се автоматизира комуникацията между различните ведомства и агенции.

---

<sup>33</sup> Вж. Националната програма „Цифрова България 2025“ и Пътната карта към нея, приети с РМС № 730 от 5.12.2019 г., актуализирани на годишна база и достъпни в интернет на адрес: <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/strategies-policies/digital.transformation/itis-national-strategic-documents/np-digital-bulgaria-2025>

<sup>34</sup> На домейн [www.gov.bg](http://www.gov.bg) е достъпна и официалната интернет страница на Министерския съвет.

<sup>35</sup> Достъпна на интернет страницата: <https://pris.government.bg/>

<sup>36</sup> Регистрите за оперативна съвместимост могат да бъдат намерени в интернет на адрес: <https://egov.bg/wps/portal/egov/info-pages/interoperability> и на: <https://www.egov.bg/ereg-public/>

#### 4. Заключение

Прилагането на информационни и комуникационни технологии в нормотворческия процес в Република България бележи важен етап в модернизацията на държавното управление и създаването на нормативна уредба, съобразена с принципите на прозрачност, отчетност и ефективност. Интегрирането на ИКТ не просто трансформира техническите аспекти на законодателния процес, а преосмисля цялостния подход към взаимодействието между институции и заинтересовани лица, поставяйки акцент върху дигиталната демокрация и гражданското участие.

Нормативната рамка, обхващаща използването на ИКТ, включително процедурите за електронно публикуване и обществени консултации, разкрива значителен потенциал за ускоряване на законодателните процеси и осигуряване на по-добра проследимост и обоснованост на решенията. В същото време подчертава необходимостта от интегриран и устойчив подход към управлението на тези процеси.

Дигитализацията на нормотворческия процес не следва да се възприема единствено като технологична иновация, а като инструмент за стратегическа трансформация на обществените отношения, насочен към постигане на по-висока достъпност на нормативните актове и укрепване на доверието в институциите. В този контекст, България разполага със стабилна основа за надграждане, но успехът на тези усилия зависи от последователното агресивно насочване на предизвикателствата и активното сътрудничество и диалог между държавата и обществото.