

# КОНЦЕПЦИЯТА „ЕЛЕКТРОННО ПРАВИТЕЛСТВО” В КОНТЕКСТА НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ

Гл.ас. д-р Светла Михалева

Изграждането на ефективно електронно управление в България е важна част от процеса на модернизирание на държавната администрация, повишаване качеството на административното обслужване и гарантиране ефективното функциониране на администрацията в условията на пълноправно членство в Европейския съюз.

Електронното правителство представлява един от основните елементи на публичното **електронно управление** заедно с другите компоненти, като: електронна демокрация, електронна търговия (в частта ѝ, свързана с държавното и браншовото регулиране), електронни публични доставки, електронно здравеопазване, електронно обучение и пр.

**Електронното управление** е не просто разширение и усъвършенстване на конвенционалните управленски технологии, неговите цели са не просто подобряване на управлението, облекчаване на персонала, икономии на средства и пр. Това е нова философия и парадигма на управление<sup>1</sup>.

Електронното управление (е-управление) отразява визията за: демократично ръководене на процесите и явленията в обществото и утвърждаване на принципите на правовата държава; засилване ролята на индивидуалните права в обществения живот – правото да се търсят, получават и разпространяват информация и идеи, защита на личните данни и неприкосновеността на кореспонденцията; интегриране на хората в неравностойно положение; подобряване на взаимодействието между публичната власт и гражданското общество; за подобряване на качеството на обществените услуги и ефективността на държавното управление. Е-управлението включва като свои компоненти: отношенията администрация–граждани; администрация–бизнес; администрация–администрация; администрация–служители; е-управление на равнище общини; е-достъп до информация, образование, квалификация и услуги; е-здравеопазване; е-демокрация и е-механизми за граждански контрол върху дейността на публичните власти.

Би могло да бъде възприето следното определение за **електронно управление**: *„свкупност от стратегически и тактически мерки, политики и технологични решения, определящи рамката за развитие и функциониране на „информационното общество”*.

Както е известно, е-управлението е по-широко понятие от електронното правителство, което от своя страна се дефинира като „система, съчетаваща използването на информационните и комуникационните технологии от държавната администрация с организационни изменения и новопридобити умения, водещи до

---

<sup>1</sup> За актуални дефиниции на понятието “е-управление” вж. напр. Препоръка (2004) 15 на Комитета на министрите към държавите членки относно електронното управление (“е-управление”); **Павлов, П.** 2002. Информатиката в научното познание: *Публичната администрация в информационното общество. Адаптация към предизвикателствата*. Доклад на Националната научна конференция, 13-15 юни, Варна.; **Павлов, П. и Св. Михалева.** 2003. *Концепцията „Електронно правителство – същност, проблеми и перспективи*. Варна: УИ на ВСУ “Черноризец Храбър”.

подобряването на обществените услуги и демократичния процес”<sup>2</sup>. Терминът “е-правителство” в българските условия се възприема предимно като услуги, които държавата предоставя на гражданите и бизнеса по електронен път чрез използване на постиженията на съвременните информационни и комуникационни технологии.

Работата по изграждане, развитие и използване на възможностите, които предоставя електронното управление, е обявена за приоритет в дейността на българското правителство по развитието на информационно общество у нас през последните 6–7 години. В тези области са разработени стратегии и план за действие, които своевременно се актуализират. Работата по е-управлението е тясно свързана и с провеждането на цялостната административна реформа у нас за ориентиране на държавната администрация към потребностите на гражданите. Макар че изпълнението на реформата беше обект на специално внимание от правителството, резултатите изглеждат скромни на фона на постиженията на страните от Централна и Източна Европа. Финансовата осигуреност на информационното общество е сравнително ограничена с оглед на поставените амбициозни цели.

Началото на изграждане на е-управлението в България като систематизирана и нормативно обусловена държавна политика се поставя, както беше описано по-горе, със Стратегията за модернизирание на държавната администрация и Стратегията за електронно правителство.

Основните нормативни документи, уреждащи отношенията във връзка с електронното правителство в България към настоящия момент, са:

**Ф Административнопроцесуален кодекс<sup>3</sup> (АПК);**

**Ф Закон за електронния документ и електронния подпис<sup>4</sup> (ЗЕДЕП);**

**Ф Закон за защита на личните данни<sup>5</sup>.**

**Административнопроцесуалният кодекс (АПК)** урежда издаването, оспорването и изпълнението на административните актове, както и оспорването по съдебен ред на подзаконови нормативни актове, разглеждането и решаването на сигналите и предложенията на гражданите и организациите, производството за обезщетение за вреди от незаконни актове, действия или бездействие на административни органи и длъжностни лица, разглеждането на искания да се задължи административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие, дейността по уеднаквяване на съдебната практика по административни дела и изпълнението на административните и на съдебните актове по административни дела. Доколкото със закон не е установено друго, този кодекс се прилага за административните производства пред всички органи в Република България независимо дали самите производства или определени етапи от тях **се реализират по електронен път**, или не. Общите правила и изисквания на АПК, **свързани с издаването, оспорването и изпълнението на административните актове**, следва да се спазват както **при издаването на един „хартиен”, така и при издаването на „електронен” административен акт.**

<sup>2</sup> **Communication** from the Commission to the Council, the European Parliament and Social Committee of the Regions ((COM (2003) 567final)).

<sup>3</sup> В сила от 12.07.2006 г. Обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., изм. ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., изм. ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.

<sup>4</sup> В сила от 06.10.2001 г. Обн. ДВ, бр. 34 от 6.04.2001 г., ..., изм. ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г.

<sup>5</sup> В сила от 01.01.2002 г. Обн. ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г., ..., изм. ДВ, бр. 57 от 13.07.2007 г.

*Законът за електронния документ и електронния подпис (ЗЕДЕП)* е основният нормативен акт, регулиращ правния режим на електронния документ и електронния подпис в гражданския оборот и в публичния сектор. Законът е приет в съответствие с поетите ангажименти по Глава 3 „Свободно предоставяне на услуги” и е съобразен с Директива 1999/93/ЕС относно правната рамка на електронните подписи и на някои удостоверителни услуги с цел улесняване на тяхното ползване и осигуряване на надеждното функциониране на вътрешния пазар. С приемането на ЗЕДЕП електронната форма на изявленията бе приравнена по правни последици с писмената<sup>6</sup>, респ. електронният подпис бе равнопоставен на саморъчния, като по този начин бе отворен пътят към развитието и на електронното правителство. Този закон създаде правната основа за изграждане на сигурността на електронния обмен с оглед на валидността, съдържанието и интегритета на електронните изявления. С признаването на правната им значимост на практика се позволи и използването на електронния документ като доказателствено средство в процеса – в случаите, когато законът не изисква квалифицирана писмена форма.

Законът за електронния документ и електронния подпис има няколко изключително важни разпоредби, касаещи електронното управление.

На *първо място* ЗЕДЕП въвежда относителна правна сила на електронните подписи. И обикновеният, и усъвършенстваният електронни подписи са приравнени по правни последици на саморъчния подпис, но само доколкото титуляр или адресат на електронното изявление не е държавен орган или орган на местното самоуправление. Единствено *универсалният електронен* подпис има значението на саморъчен по отношение на всички, т. е. единствено той може да се използва за нуждите на електронното правителство, когато автори или адресати са държавни органи или органи на местното самоуправление и местната администрация.<sup>7</sup> В определени случаи спрямо държавните органи на подчинение на МС е възможно и усъвършенстваният подпис да има последиците на саморъчен. Министерският съвет е овластен от ЗЕДЕП да определи държавните органи, които могат да използват в разменяните електронни изявления между тях усъвършенстван или обикновен електронен подпис. Такова определяне от Министерския съвет към настоящия момент не е налице.

На *второ място*, ЗЕДЕП възлага на Министерския съвет определянето на подчинените си органи, които не могат да откажат приемането на електронни документи, подписани с универсален електронен подпис, като същевременно са длъжни да издават при поискване административни актове и документи във формата на електронен документ, подписан с универсален електронен подпис. ЗЕДЕП предвижда редът и формата за съхраняване на електронните документи да бъдат уредени с вътрешни правила на съответното ведомство.

По отношение на последиците от приемането на ЗЕДЕП и неговото изпълнение от държавните органи, извън признаването на правния статут на електронния документ и електронния подпис, могат да бъдат направени няколко съществени бележки, касаещи електронното правителство:

Следва да се отбележи, че понастоящем липсва акт на Министерския съвет, приет на основание на чл. 13, ал. 3 за определяне на държавните органи, които могат да използват в разменяните електронни изявления между тях усъвършенстван или

---

<sup>6</sup> Чл. 3, ал. 2 от Закона за електронния документ и електронния подпис

<sup>7</sup> Чл. 13, ал. 2 и 3 от ЗЕДЕП

обикновен електронен подпис. Приемането на такъв акт може да рефлектира върху намаляване в пъти на разходите на държавната администрация за удостоверителни услуги, като уреди за нуждите на обмена на електронни документи между различните ведомства да се използват обикновени или усъвършенствани електронни подписи, базирани върху РКИ решения, предоставяни от самата администрация или от външни доставчици, без да е необходимо използването на удостоверения за универсален електронен подпис, издадени от регистрирани доставчици на удостоверителни услуги.

Друга съществена бележка по отношение на последиците от приемането на закона е издаването на основание на чл. 41, ал. 1 от страна на Министерския съвет на **Постановление № 153 от 04.07.2004 г. за определяне на органите, които не могат да откажат приемането и издаването на електронни документи, подписани с универсален електронен подпис**. На практика с това постановление бяха задължени всички първостепенни и второстепенни разпоредители на бюджетни средства да създадат нужната организационна, технологична и нормативна готовност за работа с електронно подписани документи и да приемат "Вътрешни правила за реда и формата за извършване и съхраняване на електронните документи" в съответствие с изискванията на ЗЕДЕП. Макар приемането на Постановление № 153 да бе една похвална инициатива за осигуряване на тласък в развитието на електронното правителство, без наличието на ясна концепция за архитектурата на електронното правителство и без ясни правила и политики за предоставянето на електронни услуги на гражданите Постановлението създаде изключително объркване в администрациите. В изпълнение на Постановлението те създадоха вътрешни правила, разнородна и неунифицирана база за приемане, движение, изпращане, съхраняване и архивиране на електронни документи в различните ведомства – ситуация, която е далеч от идеята за унифициран, оперативно съвместим и автоматизиран обмен на електронни документи *в и между* администрациите. Във всички случаи внедряването на системи за работа с електронни документи и електронни подписи следва внимателно да се преценява с оглед на съответствието им със ЗЕДЕП:

- по отношение на стандартите за пренос на електронни документи и техните формати, за да кореспондират с понятието електронен документ;
- по отношение на начина на съхранение на електронните документи, за да се изпълнят законовите изисквания за възможност за възпроизвеждане;
- по отношение на начина на запазване и съхранение на електронния документ, ведно с електронния подпис;
- по отношение на съхраняването на данни и обезпечаване на доказването в евентуален съдебен процес на моментите на изпращане, получаване, узнаване, изпращане потвърждение за получаване;
- по отношение на спазване на изискванията за използване на механизми за сигурна проверка на подписа при извършване на такава от страна на ведомствата;
- по отношение на спазване на изискванията за използване на механизми за сигурно създаване на подписа, при подписване от страна на ведомствата и т. н.

Във връзка с горепосочените проблеми бе необходимо приемането на задължителна политика за цялата администрация. Именно Законът за електронното управление (ЗЕУ) и предвидените в него подзаконови нормативни актове следва да установят на нормативно ниво единна и задължителна държавна политика.

След влизането си в сила Законът за електронното управление ще се явява специален закон по отношение на **Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД)**. ЗЕУ

(чл. 16) предвижда специално задължение за всички доставчици на електронни административни услуги да събират, обработват и предоставят лични данни, доколкото това е необходимо за предоставянето на електронни услуги по смисъла на този закон. По този начин ЗЕУ предвижда специално основание за обработване на лични данни от лицата, които са доставчици на електронни административни услуги. Събраните на това основание лични данни обаче няма да могат да се използват от доставчиците за цели, различни от целите по предоставяне на съответните електронни услуги, освен с изричното съгласие на лицето, за което се отнасят, или ако това е предвидено в друг закон.

Предвидено е личните данни да се предоставят служебно и автоматизирано по електронен път като вътрешна електронна административна услуга от страна на т. нар. първичен администратор за съответните данни (административен орган, който по силата на закон събира или създава данни за гражданин или организация за първи път и изменя или заличава тези данни). В случай, че липсва техническа възможност за автоматично подаване на данните, същите ще следва да се изпращат като електронни документи във формат с неструктурирано съдържание или да се предоставят на хартиен носител. Във връзка с предоставяните от тях електронни административни услуги право автоматизирано и по служебен път да получават лични данни от първичния им администратор съгласно ЗЕУ ще имат не само всички административни органи, но и всички лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също поддържат тези данни и са заявили желание да ги получават.

За неуредените от специалните разпоредби на ЗЕУ отношения във връзка с обработването на лични данни от страна на доставчиците на електронни административни услуги ще следва да се прилагат общите правила на ЗЗЛД. В този смисъл ЗЗЛД ще бъде приложим към доставчиците на електронни административни услуги като администратори на лични данни само и дотолкова, доколкото не е предвидено нещо специално в ЗЕУ.

Извън гореизброените основни нормативни актове разпоредби, уреждащи отношенията във връзка с предоставянето на електронни административни услуги, към момента се съдържат и в редица други закони, сред които са Законът за митниците, Данъчно-осигурителният процесуален кодекс, Законът за местните данъци и такси, Кодексът на труда, Законът за достъп до обществена информация, Законът за обществените поръчки, Законът за регистър БУЛСТАТ, Законът за търговския регистър и други, както и в подзаконовите актове по прилагането им.

Доколкото ЗЕУ предвижда задължение за всички административни органи и лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги, да предоставят всички услуги в рамките на своята компетентност и по електронен път, освен ако закон не предвижда особена форма за извършване на отделни действия или издаване на съответни актове, то на практика след влизането му в сила всеки нормативен акт, без значение дали е закон, подзаконов акт, а дори и вътрешен акт, приложим в рамките на съответно ведомство, който урежда предоставянето на административна услуга, вътрешна административна услуга или вътрешноведомствена процедура по предоставяне на такава услуга, ще има значение за осъществяването на електронното управление. Фактът, че конкретен нормативен акт не предвижда предоставянето на определена услуга по електронен път, няма да отменя задължението тази услуга да бъде достъпна и по електронен път.

Приложимите *подзаконовни актове*, регулиращи отношенията във връзка с предоставянето на услуги на електронното управление, могат да бъдат обособени в две основни категории. **Преди всичко приложими във връзка с изграждането и функционирането на електронното правителство в България са всички подзаконовни актове, регулиращи отношенията във връзка с използването на електронни документи и електронни подписи.** Приложими на следващо място във връзка с електронното правителство са и **всички подзаконовни нормативни актове за приложение на законови актове, които предвиждат или уреждат предоставянето на конкретна услуга на електронното правителство.** Основните приложими подзаконовни актове, действащи към настоящия момент, са:

- *Постановление № 153 от 05.07.2004 г. за определяне на органите по чл. 41, ал. 1 от ЗЕДЕП*<sup>8</sup>;
- *Наредба за дейността на доставчиците на удостоверителни услуги;*
- *Наредба за изискванията към алгоритмите за усъвършенстван електронен подпис*<sup>9</sup>;
- *Наредба за реда за регистрация на доставчиците на удостоверителни услуги*<sup>10</sup>;
- *Вътрешни правила за реда и формата за извършване и съхраняване на електронните документи от органите, определени в Постановление № 153 от 05.07.2004 г. по чл. 41, ал. 1 от ЗЕДЕП;*
- *Инструкция за изграждане и функциониране на Регистър на информационните обекти*<sup>11</sup>;
- *Инструкция за изграждане и функциониране на Регистър на електронните услуги*<sup>12</sup>.

Извън гореизброените подзаконовни нормативни актове разпоредби, уреждащи отношенията във връзка с предоставянето на електронни административни услуги, се съдържат и в редица други актове, сред които са Правилникът за прилагане на Закона за митниците<sup>13</sup>, Наредба № Н-8 от 29.12.2005 г. за съдържанието, сроковете, начините и реда за подаване и съхранение на данни от работодателите, осигурителите – за осигурените от тях лица, както и за самоосигуряващите се лица<sup>14</sup>, Наредба № 5 от 29.12.2002 г. за съдържанието и реда за изпращане на уведомлението по чл. 62, ал. 4 от Кодекса на труда<sup>15</sup>, Наредбата за воденето и съхраняването на регистрите от Държаната комисия по ценните книжа и за подлежащите на вписване обстоятелства<sup>16</sup>, Наредба № 15 от 5.05.2004 г. за воденето и съхраняването на регистрите от Комисията за финансов надзор и за подлежащите на вписване обстоятелства<sup>17</sup> и редица други.

<sup>8</sup> Обн. ДВ, бр. 61 от 13.07.2004 г., изм. ДВ, бр. 89 от 8.11.2005 г.

<sup>9</sup> Обн. ДВ, бр. 15 от 8.02.2002 г.

<sup>10</sup> Обн. ДВ, бр. 15 от 8.02.2002 г.

<sup>11</sup> Утвърдена с решение на министъра на държавната администрация и административната реформа от 06.07.2006 г.

<sup>12</sup> Утвърдена с решение на министъра на държавната администрация и административната реформа от 06.07.2006 г.

<sup>13</sup> Обн. ДВ, бр. 149 от 17.12.1998 г., попр. ДВ, бр. 154 от 28.12.1998 г., ..., изм. ДВ, бр. 68 от 22.08.2006 г.

<sup>14</sup> Издадена от Министерство на финансите. В сила от 01.01.2006 г. Обн. ДВ, бр. 1 от 3.01.2006 г.

<sup>15</sup> Издадена от Министерство на труда и социалната политика. В сила от 02.01.2003 г. Обн. ДВ, бр. 1 от 3.01.2003 г., ..., изм. ДВ, бр. 25 от 24.03.2006 г.

<sup>16</sup> Обн. ДВ, бр. 104 от 30.11.2001 г.

<sup>17</sup> Издадена от Комисията за финансов надзор. В сила от 01.10.2004 г. Обн. ДВ, бр. 54 от 23.06.2004 г., изм. ДВ, бр. 15 от 15.02.2005 г., изм. ДВ, бр. 12 от 7.02.2006 г., изм. ДВ, бр. 53 от 30.06.2006 г.

Една от важните предпоставки *за преход от електронно правителство към електронно управление* в българската администрация е приетият през 2007 г. **Закон за електронното управление**.<sup>18</sup>

Основната цел и задача на *Закона за електронното управление* е да уреди условията и реда за:

• задължителност за предоставяне на унифицирани електронни услуги от държавните органи и организации на гражданите и бизнеса;

• задължителност при спазването на принципа – едни данни се подават от гражданина веднъж и се използват многократно от всички заинтересовани органи служебно;

• задължителност при спазването на определени стандарти при създаване, съхраняване, обработка и обмен на информацията между различните държавни органи и организации;

• условията за достъп по електронен път до информацията в държавните органи и организации.

Необходимостта от специален закон или специална уредба във вече съществуващи закони бе обусловена от факта, че налагането на Националната рамка за оперативна съвместимост в администрацията и инструментите за разгръщане и развитие на концепцията за електронно правителство може да се проведе сравнително лесно на ниво държавна администрация чрез осъществяване на функциите на министъра на държавната администрация и административната реформа и чрез приемане на съответни актове на Министерския съвет. Всички тези мерки обаче не биха могли да разпростират своето действие в рамките на централната изпълнителна власт до ниво областни управители. Извън пределите на възможностите за реализиране на концепцията биха останали органите на местното самоуправление и местната администрация, държавни органи, които не са на подчинение на МС (напр. БНБ, Сметна палата, СЕМ, КРС, КЗК, НС и др.). В тази връзка бе поставен въпросът дали и как тези органи следва да съобразят политиката си за присъединяване към Националната рамка за оперативна съвместимост, установена за администрацията. Очевидно налагането на държавната воля за развитие на електронно правителство следва да обхване и тези органи, поради което бе необходимо разписването на специален законов акт. Същият създава тази необходима основа и предпоставки за необходимата спойка на централната администрация и с другите неподчинени администрации за осъществяване на оперативно съвместим обмен на електронни документи и предоставяне на административни услуги на гражданите по електронен път.

ЗЕУ<sup>19</sup> следва да уреди дейността на административните органи при работа с електронни документи, предоставянето на административни услуги по електронен път и обмена на електронни документи между административните органи. С цел осигуряване на по-качествено обслужване на гражданите законът разпростира своето действие и спрямо лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго.

*Законът за електронното управление* е революционен акт, който цели да реформира изцяло дейността на административните органи и да съдейства за

<sup>18</sup> Обн. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г.

<sup>19</sup> Обн., ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г.

подобряване на дейността на административните органи чрез въвеждане използването на информационните и комуникационните технологии в тяхната дейност и обръщане на администрацията изцяло в полза на гражданите. Тази реформа е невъзможна без цялостно преуреждане на всички бизнес процеси в България и промяна на основните принципи, съобразно които работи администрацията.

Във връзка с осъществяването на тази реформа ЗЕУ урежда три основни групи отношения, а именно:

• отношения по предоставяне на административни услуги на гражданите по електронен път;

• отношения, свързани с вътрешния обмен на информация и документи, едновременното движение на хартиени и електронни документи, възлагането на задачи по тях, съхраняването и архивирането на електронни документи и т. н.;

• отношения, свързани с т. нар. автоматизиран обмен на електронни документи между административните органи.

ЗЕУ не отменя правилата за работа с документи на хартиен носител, а само доразвива възможността да се уреди едновременната работа с хартиени и електронни документи. Законът не отменя правилата за работа с хартиени документи, когато са предвидени особена форма или особени действия, които не могат да се осъществят чрез използване на електронни документи, съответно по електронен път.

За постигане на основните си цели ЗЕУ въвежда три ключови принципа:

**• Принципът за еднократно събиране и създаване на данни**

Този принцип се изразява в забраната административните органи, лицата с публични функции и организацията, предоставящи обществени услуги, да изискват от лицата представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, съответно представянето на вече събрани или създадени документи от друг административен орган. Принципът за еднократно събиране и създаване на данни създава задължение тези данни, съответно документи, да бъдат събрани по служебен път от лицето, което по силата на закон събира или създава за първи път и изменя или заличава тези данни.

Принципът за еднократно събиране и създаване на данни е уреден в чл. 2 на ЗЕУ и на практика цялостно ще промени установения до момента модел на работа в администрацията.

**• Принцип на служебното уведомяване**

Вторият принцип, установен в ЗЕУ (чл. 3), е свързан със задължението на административния орган, който за първи път е създал/събрал данни за определен гражданин („първичният администратор“), да ги изпраща по служебен път на всеки административен орган, лице с публични функции и организация, предоставяща обществени услуги, които въз основа на закон също поддържат тези данни и са заявили желание да ги получават.

**• Принцип на автоматизираното предоставяне**

Този принцип е уреден в чл. 4 от ЗЕУ и задължава администрациите да предоставят данни помежду си по електронен път и единствено като изключение при липса на технологична възможност за автоматизирано предаване, както и когато закон предвижда определен регистър да се води на ръка, тези данни могат да се предоставят на хартиен носител или като електронен документ с неструктурирано съдържание.

Напредъкът по отношение на развитието на електронното управление в страната се свързва основно с окомплектоването на централната администрация, включително и териториалните ѝ поделения, с ИКТ оборудване, наличие на уебсайтове и предлаганите



чрез тях информация и електронни услуги, както и с мащабните обучения на държавни служители в ИТ умения.

Проведените анализи дават основание за констатацията, че към началото на 2008 г. почти половината от ведомствата са предприели **целенасочени действия за развитие на електронното управление** и предоставяне на електронни услуги за гражданите и бизнеса. Забелязва се ясна тенденция към увеличаване на дела на администрациите, които са определили ролята, правата и задълженията на своите служители, отговорни за изпълнение на конкретни мерки, свързани с развитието на електронното управление в контекста на концепцията „е-правителство”. Нараснал е броят на администрациите, които декларират, че разполагат с квалифициран персонал, необходим за изпълнение на проектите в областта на електронното управление<sup>20</sup>.

В същото време практиката сочи, че все още значителна част от служителите, ангажирани с внедряване на услугите на електронното управление, се занимават с техническа поддръжка на хардуерната и софтуерна инфраструктура, а не с участие в проекти за електронни услуги. Изграждането на електронното управление изисква и промяна в начина на работата и общуването на служителите с гражданите и с бизнеса.

Предпоставка за това е **правилното разбиране на концепцията за електронно управление**. По данни от посочения доклад повечето служители в администрацията възприемат електронното управление само като предоставяне на информация за съществуващите административни дейности по електронен път, приемат го като нещо отделно от ежедневната дейност на държавната администрация, като задача само на специалистите по ИКТ. Това показва, че са нужни мерки за разясняване на същността на електронното управление като интегриран процес, който включва едновременно реформа в администрацията, оптимизиране на всички административни процеси и пълноценно използване на възможностите на ИКТ.

Изграждането на е-управление е процес, който изисква много от административния капацитет. Това налага провеждане на обучения и информационни кампании за популяризиране и разясняване на същността, принципите и целите на електронното управление като нов, модерен управленски подход.

По данни от Оперативна програма „Административен капацитет”<sup>21</sup> около **3000 служители**<sup>22</sup> в българската държавна администрация имат функции в областта на ИКТ, като това представлява едва 3,2 % от общия брой служители в администрацията. Най-малко са тези, занимаващи се с поддръжката, планирането и разработването на ИКТ в общинската администрация.

Водещите кадри в областта на информационните технологии (ИТ) в държавната администрация заемат сравнително **ниски позиции**. При висшите държавни служители често е налице неразбиране на концепциите и принципите на електронното управление. Прилагането на новите технологии, което допринася и за по-добро административно

---

<sup>20</sup> Доклад за състоянието на администрацията, 2006 г. (с. 135) – [http://www.mdaar.government.bg/docs/Doclad\\_2007\\_graf1.pdf](http://www.mdaar.government.bg/docs/Doclad_2007_graf1.pdf)

<sup>21</sup> **Оперативна програма “Административен капацитет”** (ОПАК) е стратегически документ за модернизация на българската държавна администрация и подобряване на работата на органите на съдебната власт и на структурите на гражданското общество за периода 2007 – 2013 г. Тя се финансира от Европейския социален фонд (ЕСФ) и от националния бюджет. Програмата отговаря на препоръката от Стратегическите насоки за сближаване на Общността да се предприемат специални действия за укрепване на административния капацитет в рамките на цел “Сближаване”. ОПАК е част от Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) 2007 – 2013 г., като допринася за изпълнението на стратегическите ѝ цели.

<sup>22</sup> Вж. Оперативна програма “Административен капацитет”, <http://www.mdaar.government.bg/>

обслужване, изисква добра компютърна грамотност на всички служители в администрацията.

Голяма част от административните процеси и услуги зависят от предоставянето на услуги на гражданите и бизнеса на местно ниво. За съжаление в общинските администрации има **най-нисък капацитет за реализиране на електронни услуги**.

Компютърните умения на служителите в администрацията трябва да продължат да се подобряват с акцент върху администрациите на местно ниво. Специално внимание следва да се обърне на институционализирането на ръководния статут на директора по ИТ – СІО (chief information officer) в структурата на звената от централните, областните и общинските администрации.

Едновременно с това компютърната осигуреност на държавната администрация и скоростта на предоставената връзка с Интернет все още не са достатъчни за функционирането на електронно управление на всички нива. Свързването на всички структури към мрежата на държавната администрация е основна предпоставка за развитие на е-управление. Това ще доведе до по-бърз трансфер на данни и ще намали употребата на документи на хартиен носител. За осигуряване на достъпа до административни услуги по електронен път е необходимо както широкомащабно въвеждане на ADSL-връзка, така и осигуряване на места за публичен достъп до Интернет.

Липсата на национална стратегия и стандарти в областта на разработване на автоматизирани информационни системи, както и различното време, в което са изградени тези системи, са довели до голямо разнообразие в използваните технологии, архитектура, начин на достъп, формат на документите и др. Почти няма практики на устойчив информационен обмен на данни между отделни системи, дори в рамките на едно ведомство. Тази практика води след себе си нерационално използване на ресурси, дублиране на данни, многократно въвеждане на аналогична информация и множество други негативи.

Липсата на интегриране на информационните системи на междуведомствено ниво е съпътствана и от отсъствието на практики за централизиране на ресурси, представляващи общ интерес (като напр. Геопространствена информационна система). Наличието и достъпността на актуални, пълни и коректни геопространствени данни от различни източници и в различни сфери значително подобряват възможностите на администрацията да обменя информация в рамките на държавната и местната власт, както и с ЕС.

За да бъде изпълнена Европейската директива 2003/98/ЕС за повторно използване на информация в публичния сектор и същевременно да се избегне сегашната практика, трябва да се създаде институционална рамка и да се повиши капацитетът на държавната администрация за въвеждане на централизирани информационни системи в направленията, представляващи общ интерес, като например единен портал за геопространствена информация, електронна поща, електронни идентификационни карти и др.

Една от основните характеристики на информационните системи на **електронното управление** е удобството им за ползване и тяхната достъпност за хората в неравностойно положение, за възрастните хора и за всички групи

**потребители**, определени в резолюция на Европейския парламент.<sup>23</sup> До момента в България **липсва последователен подход в тази област**.

Централната администрация е задължена да приема и издава документи в електронна форма, подписани с универсален електронен подпис.<sup>24</sup> Това изискване обаче все още не се изпълнява от всички задължени органи.

От 2007 г. **централизирано се предоставят електронни подписи** на всички административни структури.<sup>25</sup>

В областта на електронния документооборот **няма разработен национален модел за създаване на вътрешноведомствени правила за работа с електронно подписани документи**. Не е проведено адекватно обучение на специалистите за внедряване на тези правила, както и не е създаден механизъм за методически и организационен контрол на процеса на изпълнение.

Това е причината повечето от създадените правила да не регламентират изцяло, или да регламентират неправилно едновременната работа с хартиени и електронно подписани документи. Наред с това един от нерешените проблеми, който е от първостепенна важност за осигуряване на преход към работа с електронни документи, е **необходимостта от сигурно оперативно съхранение, архивиране и управление на жизнения цикъл на електронните документи**. Понастоящем почти всички ведомства поддържат хартиени оригинали на данните, които са въвеждали в своите информационни системи. Необходимо е разработването и приемането на нормативен акт, регламентиращ електронните архиви.

Друг основен проблем при реализацията на електронното управление е липсата на оперативна съвместимост, на единни стандарти и правила за боравене с електронни документи.

За национална опорна комуникационна мрежа за вътрешна комуникация между административните структури на правителството (на централно, областно и общинско равнище) служи Националната АТМ мрежа на държавната администрация (НАМДА). Тя се състои от 27 областни мрежи, включващи 600 възла за достъп, разположени в 115 сгради в София, в 39 – в Пловдив, 35 – в Русе, и 29 – във Варна. В 480 от възлите за достъп са инсталирани крайни мрежови устройства. Основен проблем на НАМДА сега е липсата на национална свързаност. Общата дължина на връзките е 700 км. НАМДА не е интегрирана с мрежите на ключови държавни ведомства – Министерството на финансите, Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната и Националният осигурителен институт. Допълнителен проблем е използването на различни комуникационни протоколи (X.25, АТМ, VoIP и др.).

От общо 121 административни структури на централно равнище (министерства, държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции и други второстепенни разпоредители с бюджетни средства) 108 предоставят административни услуги. Броят на административните услуги е над 2000. Все още е много висок броят на услугите, извършвани непосредствено от министерствата. Целесъобразно е постепенно по-голяма част от тях да премине към другите административни структури (комисии, агенции и др.), което да остави капацитет в министерствата за подготовка на политики и мониторинг на тяхното изпълнение.

<sup>23</sup> Резолюция на Европейския парламент 2002/2032 (COS) относно достъпността на обществените уеб сайтове.

<sup>24</sup> Постановление № 153 от 05.07.2004 г. за определяне на органите по чл. 41, ал. 1 от Закона за електронния документ и електронния подпис (Обн. Дв, бр.61 от 13.07.2004г., изм. ДВ, бр.89 от 08.11.2005 г.)

<sup>25</sup> Отчет за дейността на МДААР, август 2006 – декември 2007 г. <http://www.mdaar.government.bg/docs/Otchet.pdf>

С приемането на План за действие e-Европа 2005 е възприет нов показател за измерване на степента на предоставяне на административни e-услуги – “брой на основните публични услуги, напълно достъпни онлайн”. Определени са 4 възможни степени на предоставяне: информация, еднопосочно взаимодействие, двупосочно взаимодействие и транзакция, като за всяка услуга предварително е определена максималната степен, която по принцип трябва да се постигне, за да бъде услугата „напълно достъпна онлайн”.

***Създаването и поддържането на надеждна, ефикасна и ефективна комуникационна среда между ведомствата е ключов фактор за функционирането на електронното управление.***

През 2006 г. правителството прие **Национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт**<sup>26</sup>. Тя включва и създаването на Регистър на стандартите, осигуряващи оперативна съвместимост, Регистър на информационните обекти и Регистър на електронните услуги. Беше утвърдена и Инструкция за реда и условията за сертификация на ведомствените информационни системи съобразно европейските стандарти. Така се осигурява оперативна съвместимост по отношение на информационните системи на ведомствата при предоставяне на e-услуги. Националната рамка за оперативна съвместимост е документът, който позволява на България да отговори на изискванията за интеграция на националните системи на държавите членки на Европейския съюз с цел организиране на трансгранични електронни услуги. България ще съблюдава и Европейската рамка за оперативна съвместимост.

Българската национална рамка за оперативна съвместимост е разработена в съответствие с последната версия на Европейската рамка за оперативна съвместимост. В същото време българският документ обхваща до голяма степен и втория етап на европейската “пътна карта”, включвайки конкретни механизми за постигане на техническа, семантична и организационна оперативна съвместимост на информационните системи.

Това е постигнато чрез дефинирането на централизирани регистри (Регистър на стандартите, Регистър на информационните обекти, Регистър на електронните услуги), както и на механизъм за сертификация на програмните продукти и информационни системи по отношение на съответствието с Националната рамка.

Българската национална рамка за оперативна съвместимост на публичните информационни системи заедно със съпровождащите я документи дефинира и регламентира консистентна, функционално пълна и работеща среда, покриваща изискванията на всички аспекти на системната интеграция и оперативната съвместимост.

Критични места при изграждането на ефективно и ефикасно електронно управление в България остават:

– Необходимост от вътрешнопоследователна e-политика, която създава условия за устойчиво развитие чрез разнообразни форми на координация вътре в правителството, между различните видове власти и гражданското общество.

---

<sup>26</sup> **Националната рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт** е приета на редовно заседание на Министерския съвет (23.06.2006 г.). Документът е допълнение към Стратегията за Електронното правителство на Република България и гласуването му съвпадна с представянето на доклада за състоянието на държавната администрация. Именно Министерството на държавната администрация и административната реформа ще бъде сред отговорните за действителната реализация на рамката.

– Необходимост от изграждането на координационен механизъм за портфейлно управление на ИТ проектите в държавната администрация, което да минимизира общата цена на ползване, да елиминира дублирането и несъвместимостта. Този механизъм следва да включва предварително широко обсъждане на мотивите и основните цели на обществените поръчки в областта на електронното управление, както и осигуряването на граждански контрол върху изпълнението им.

– Изграждане на сигурни и съвместими електронни регистри и система за обмен на информация между различните бекофиси в администрацията като основа за предлагането на интегрирани електронни услуги, базирани на житейски епизоди.

– Оптимизиране на вътрешните управленски информационни системи, чието многообразие дори в рамките на една и съща администрация създава проблеми на съвместимостта.

– Изграждане на административен капацитет в институциите, особено извън София, който да им позволи да подготвят и реализират проекти по Структурните фондове, чрез които да се подпомогне развитието на електронното управление и услуги.

– Необходимост от проактивно отношение към проблемите на електронното управление от страна на високите етажи на властта, при което акцент се поставя не само върху електронизацията на съществуващи услуги, а на дизайна и разработването на нови, иновативни услуги, които стават възможни благодарение на съвременните информационни и комуникационни технологии.

– Приоритизация в електронизирането на административните услуги по комбинация от следните критерии: *спестено време* на гражданите/бизнеса за получаване на услугата (общ разход на време и обща продължителност от стартирането на услугата до завършването ѝ), *честота на предоставяне* (за получаване на икономия от мащаба), *възможност за комерсиализация* и предоставянето на конкурентна основа (подготовка за аутсорсинг) на *най-търсените услуги* (от страна на бизнеса и гражданите) и *потенциал за вътрешна трансформация* (на бекофиса), която да доведе до по-ефективно функциониране на администрацията.

– Необходимост от одит на съществуващите уебстраници на държавни институции, на основата на който да се предложи осъвременяване, реструктуриране и архивиране на уебстраници на проекти и институции, които не са актуални или не отговарят на съществуващата институционална рамка (например несъществуващи институции или сайтове, които с години не се осъвременяват).

Разминаването в оценките на свършеното от страна на правителството между бизнеса, гражданското общество и официалното мнение на правителството се дължи основно на *традиционно високите предизборни заявки*, които рядко са подплатени в организационно-кадрово и финансово отношение, *изпреварващите изисквания на клиентите* (граждани и бизнес) към предлаганите технологични решения от страна на държавата (за разлика от азиатския модел, където правителствените услуги изпреварват търсенето и са инструмент за неговото развитие) и *практическата липса на официално самокритично отношение* от страна на висшето ръководство на държавата. Нито един висш политик не е поел персонална отговорност досега за нито едно забавяне или неизпълнение на ангажименти в областта на е-управлението. В резултат на всичко това има известна склонност сред критиците на правителството да не виждат постигнатото, а институциите да се вслушват в критиките само когато имат тесен ведомствен интерес.

Изложените съждения по въпроса за връзката между е-правителство и е-управление дават основание за извода, че съществува сериозна дистанция между адекватната на европейските изисквания нормативна база в сферата на електронното управление и реалните резултати по неговото практическо приложение. Това се потвърждава от обстоятелството, че по данни на последни изследвания на развитието на информационното общество (E-readiness 2007, Economist Intelligent Unit) електронното управление и ИКТ инфраструктурата са сред областите, по които страната ни изостава най-много в сравнение с останалите страни от ЕС.

#### Използвана литература

1. Закон за електронната търговия. В сила от 24.12.2006 г. Обн. ДВ, бр. 51 от 23.06.2006 г., изм. ДВ, бр. 105 от 22.12.2006 г., изм. ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г.
2. Закон за електронния документ и електронния подпис. В сила от 06.10.2001 г. Обн. ДВ, бр. 34 от 6.04.2001 г., изм. ДВ, бр. 112 от 29.12.2001 г., ..., изм. ДВ, бр. 38 от 11.05.2007 г.
3. Закон за електронното управление. В сила от 13.06.2008 г. Обн. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г.
4. Закон за защита на класифицираната информация. Обн. ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г., попр. ДВ, бр. 5 от 17.01.2003 г., изм. ДВ, бр. 31 от 4.04.2003 г., ..., изм. ДВ, бр. 109 от 20.12.2007 г.
5. Закон за защита на личните данни. В сила от 01.01.2002 г. Обн. ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г., изм. ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г., ..., изм. ДВ, бр. 57 от 13.07.2007 г.
6. Стратегия за електронно правителство и създаване на Междуетаботвен съвет за координиране на дейностите по подобряване на административното обслужване и изграждане на електронно правителство. РМС № 866/28.12.2002 г..
7. Стратегия и национална програма за развитие на информационното общество в Република България. 1999, актуализирана 2001 г.
8. Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа на "едно гише" и на Базисен модел на обслужване на "едно гише". РМС № 3/3.01.2003 г.
9. Национална рамка за оперативна съвместимост на публичните системи, 2006.
10. **Добрев, Б., Е. Гецова.** Пътеводител за електронно правителство. International University, С., 2005.
11. **Каменова, Н., М. Попова.** Електронното правителство – същност и насоки на развитие. – сп. Публична администрация, 2003.
12. **Кискинов, В.** Електронно правителство. С., Сиби, 2003.
13. **Лайтнер, К.** Състояние на електронното правителство в Европа. ИПАЕИ, С., 2003.
14. **Михалева, С.** Фактори за развитие и усъвършенстване на административната реформа в България. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, 2006
15. **Недялкова, А., Д. Филипов, З. Бауман.** Глобализъм, регионализъм и антиглобализъм. Албатрос, С., 2005.
16. **Ненов, А.** Ползите от е-Government. В-к Капитал, бр. 40/2001.
17. **Огнянова, Н.** Електронно правителство – подходи и предизвикателства пред правото. – сп. Публична администрация, 2003.
18. **Павлов П., С. Михалева.** Държавна власт и държавна администрация (четвърто доп. и прер. изд). УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, 2008.

19. **Павлов, П.** Публичната администрация в информационното общество. Адаптация към предизвикателствата. Доклад на Националната научна конференция „Информатиката в научното познание”, В., 13–15 юни 2002.
20. **Павлов, П., С. Михалева.** Концепцията „Електронно правителство” – същност, проблеми и перспективи. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, 2003.
21. Доклад еБългария, 2006
22. Доклад еОбщина, 2005
23. Доклад за състоянието и развитието на е-правителство в България. КЦИКУТ, 2005
24. Оперативна програма „Административен капацитет” 2007–2013, март 2007.
25. Бяла книга, Електронно правителство в Централна Европа. Economist Intelligence Unit, август 2004
26. Е-правителство – добри практики, онлайн услуги 2003–2004. ИПАЕИ, С., 2005.
27. **Chissick, M & J. Harrington.** E-government – a Practical guide to the Legal Issues. Sweet & Maxwell, 2004
28. **Gordon, T.** Introduction to E-Government. ERCIM News, № 48, 2002
29. **Turban, E.** Electronic Commerce- a managerial perspective. Prentice Hall, 2007
30. Benchmarking e-Government in Europe and the USA. SIBIS, IST-200-26276, March 2003
31. Accenture: The Government Executive Series: Leadship in Customer Service. – New Expectations, New Experiences, April 2005
32. How eGovernment are you? E-Government in France: “State of play and perspective”. IBM Business Consulting Service, 2004
33. Prisma Strategic Guideline, eAdministration, April 2003
34. SIBIS, E-Government Topic Report, N8, IST-2000-26-276
35. Интернет адреси:
  - <http://europa.eu.int/eures/> – портал EURES (European Employment Services), който предлага услуги за намиране на работа на граждани при преместването им в друга страна на ЕС.
  - <http://europa.eu.int/idabc> – информация за програмата IDABC на ЕК
  - [http://europa.eu.int/youreurope/index\\_en.html](http://europa.eu.int/youreurope/index_en.html) – паневропейският портал Your Europe
  - [www.ccit.government.bg](http://www.ccit.government.bg) – сайт на Координационния център за информационни, комуникационни и управленски технологии
  - [www.cio.bg](http://www.cio.bg) - сайт на сп. СЮ
  - [www.deutshland-online.de](http://www.deutshland-online.de) – инициатива на Германия – „ДържаватаОнлайн 2000”
  - [www.eeurope2005.org](http://www.eeurope2005.org) – информация за програмата eEurope 2005
  - [www.ePay.bg](http://www.ePay.bg) – сайт за предлагане на е-услуги на граждани и фирми
  - [www.eu-forum.org](http://www.eu-forum.org) - Форум за европейски електронни административни услуги
  - [www.evropa.bg/bg](http://www.evropa.bg/bg) - Делегация на ЕК в България
  - [www.evropa.dnevnik.bg](http://www.evropa.dnevnik.bg) – в-к Дневник-Европа
  - [www.flgr.bg](http://www.flgr.bg) – Фондация за реформа в местното самоуправление
  - [www.government.bg](http://www.government.bg) – правителство на България
  - [www.government.bg/ras](http://www.government.bg/ras) – Регистър на административните структури и актове на органите на изпълнителната власт
  - [www.ipaei.government.bg](http://www.ipaei.government.bg) – Институт на публичната администрация и европейската интеграция
  - [www.isociety.bg](http://www.isociety.bg) – информация за информационното общество
  - [www.ispo.bg](http://www.ispo.bg) – Център за популяризиране на информационното общество

[www.mdaar.government.bg](http://www.mdaar.government.bg) – Министерство на държавната администрация и административната реформа