

ДИСКУСИИ / DISCUSSIONS

ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ КАТО СРЕДСТВО НА
ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Изабела Чакърова-Димитрова

THE E-GOVERNMENT AS A LEGITIMATE GOVERNANCE TOOL

Izabela Chakarova-Dimitrova

Abstract: The present article dwells on the topic of e-government and its relation to the concept of governance. The following issues are considered: the availability of specific government bodies which could carry out this function, the possibility to apply e-government to all forms of executive action, etc. The article draws the well-grounded conclusion that the e-government is a legitimate governance tool.

Key words: e-government, governance, forms of executive action, effectiveness

С развитие на обществото все по-широко се използват нови средства за комуникация, обмен на данни, дистанционно предаване на информация. Гражданите и техните организации имат свободен достъп до технологии, интернет, мобилни приложения и редица други. Тези нови средства и технологии масово се използват в ежедневието за общуване. За обозначаване на новия начин за извършване на иначе познати дейности възникнаха нови термини. Такива нови термини бяха: електронна търговия, електронно банкиране и десетки други. Поради своите предимства (достъпност, бързина, ефективност, ниски разходи и т.н.), те като явления бързо придобиха популярност в обществото, което доведе до широката им употреба. Появи се стремеж със същия успех тези преимущества да бъдат пренесени и в отношенията на гражданите и организациите с държавните органи.¹

Така се заговори за електронно правителство, електронно управление. Като няколко години по-късно бе приет Законът за електронното управление (ЗЕУ)².

Административното право като правен отрасъл регулира „обществените отношения в сферата на държавното управление“³. Административно-правната наука от своя страна не може да остане безразлична към новия правен феномен. Възниква необходимостта от изясняване на понятието за електронно управление и във връзка с него на редица въпроси. В какво отношение се намира електронното управление с държавното управление? Съществува ли обособена структура от органи, които го осъществяват? Обособени ли са отделен кръг обществени отношения, подлежащи на правно регулиране? Във всички форми на изпълнителната дейност ли е приложимо електронно управление?

¹ Относно факторите, обуславящи успеха на електронната търговия и дали те са приложими в държавното управление вж. **Stahl, B. C.** The paradigm of e-commerce in e-government and e-democracy. В: **Huang W., K. Siau, K. K. Wei.** Electronic government strategies and implementation. Hershey PA, Idea Group Publishing, 2005, с. 1 – 19.

² Закон за електронното управление (ЗЕУ) – в сила от 13.06.2008 г., обн. ДВ бр. 46 от 12.06.2007 г., изм. ДВ бр. 82 от 16.10.2009 г., изм. ДВ бр. 20 от 28.02.2013 г., доп. ДВ бр. 40 от 13.05.2014 г., изм. ДВ бр. 13 от 16.02.2016 г.

³ Вж. по-подробно **Дерменджиев Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с. 48.

Какво означава прилагателното *‘електронно’*⁴, използвано в словосъчетание с управление по смисъла на ЗЕУ? Предметът на ЗЕУ, закрепен в чл. 1, ал. 1, е работата на административните органи с *електронни* документи, както и техният обмен, предоставянето на административни услуги по *електронен* път. Съгласно, чл. 8, ал. 1 от ЗЕУ, тези услуги се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на *електронни* средства. А по смисъла на § 1, т. 17 от Допълнителните разпоредби на ЗЕУ, *‘предоставяне на услуги чрез електронни средства’* е предоставянето на услуги, при което всяка от страните използва устройства за електронна обработка, включително цифрово компресиране и съхраняване на информацията, като услугата изцяло се осъществява чрез използването на проводник, радиовълни, оптически или други електромагнитни средства.

Така според ЗЕУ, отличителен белег, за да се характеризира управлението като *електронно*, е възможността да се предоставят административни услуги от разстояние чрез използването на технически устройства за електронна обработка на информацията.

Някои научни разработки, свързани с електронното управление, като че ли, отделят прекалено внимание на използваните технически средства или на икономическите аспекти, и изместват фокуса от самата му същност, а именно, че става въпрос за управление.

Изясняването на *електронното управление* в настоящата статия може да се направи като се тръгне от понятието за държавно управление. В понятието за държавно управление се влага различно съдържание. В широкия му смисъл се включват „всички видове и форми на държавновластническа дейност”⁵. Такава властническа дейност е налице и при законодателната, изпълнителната и съдебната дейност.⁶ В тесен смисъл държавното управление се отнася само

до дейността на органите, осъществяващи изпълнителна дейност.⁷

Дали приложното поле на електронното управление обхваща и трите функции на държавната власт?

Съгласно чл. 1, ал. 1 от ЗЕУ, законът урежда: 1) дейността на *административните* органи при работа с електронни документи, 2) предоставянето на *административни* услуги по електронен път, 3) обмена на електронни документи между *административните* органи (курс. авт.). Законодателят при дефиниране на понятието *‘административен орган’* е последователен и възприема определението за административен орган, посочено в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на АПК⁸, който текст е буквално възпроизведен в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЕУ и гласи: „Административен орган” е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон.

Към предмета по ал. 1 на чл. 1 от ЗЕУ в чл. 1, ал. 2 е добавена и дейността на 1) лицата, осъществяващи публични функции и 2) организациите, предоставящи обществени услуги.

Лицата, осъществяващи публични функции, съгласно § 1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на ЗЕУ са: нотариусите, частните съдебни изпълнители, държавните и общинските учебни заведения, държавните и общинските лечебни заведения, възложителите по чл. 5, ал. 2 – 4 от Закона за обществените поръчки, които не са административни органи или организации, предоставящи обществени услуги и други лица и организации, чрез които държавата упражнява своите функции и на които това е възложено със закон. Или това са лица, на които по закон са им предоставени властнически правомощия в сферата на държавно управление. Статутът на тези лица, тяхната компетентност, контролът върху тяхната дейност,

⁴ В Речника на чуждите думи в българския език, второ фототипно издание, София, Издателство на БАН, 1992, с. 292, е дадено значението на думата: *‘електронен’* – „който се отнася до електрон и електроника”. Пак там е посочено техническото значение и на думата *‘електроника’* според което тя е „дял от електротехниката, който се занимава с конструирането и използването на електрическите прибори и е основа на радиотехниката, телевизията, електроакустиката и др.”

⁵ **Дерменджиев Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с. 18, както и **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен, 2013, с. 11.

⁶ Вж. **Сивков, Цв.** Централизация и децентрализация в държавното управление. София, 2015, с. 45, относно упражняването на държавната власт от различни подсистеми и различни органи, както и относно традиционното схващане държавното управление да се разглежда в широк и тесен смисъл на думата.

⁷ **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен, 2013, с. 11.

⁸ Административнопроцесуалния кодекс – 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., изм. ДВ бр. 94 от 31.10.2008 г., изм. ДВ бр. 35 от 12.05.2009 г., изм.

отговорността, която носят, са правно уредени извън ЗЕУ в отделни закони.⁹ Спрямо лицата, осъществяващи публични функции, ЗЕУ е приложим, когато в своята дейност обменят или работят с електронни документи, или предоставят административни услуги по електронен път.¹⁰

Кои са организациите, предоставящи обществени услуги, по смисъла на ЗЕУ? Това е всяка една организация независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече административни услуги (по смисъла на § 1, т. 2, във вр. с т. 14 от Допълнителните разпоредби на ЗЕУ). Обществените услуги са неизчерпателно изброени в § 1, т. 12 във Допълнителните разпоредби на ЗЕУ, като такива са посочени: образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги. Т.е. водещо за прилагането на ЗЕУ спрямо тези организации е дейността им, и то тази част от дейността им, която се състои от предоставянето на административни услуги.

Изводите, които могат да се направят на базата на разсъжденията до момента, са следните. Електронното управление е свързано с дейността на органите от системата на изпълнителната власт, с дейността на лица, осъществяващи

публични функции, както и с дейността на организации, предоставящи обществени услуги, когато осъществяването на тази дейност е свързано с работа или с обмен на електронни документи, или с предоставянето на административни услуги по електронен път.

В тази насока de lege lata електронното управление по смисъла на ЗЕУ следва да се отнесе към тесния смисъл на понятието за държавно управление. Органите, натоварени да осъществяват държавната власт в сферата на законодателната и съдебната дейност, остават извън правната рамка на ЗЕУ. В последните години се появи още едно ново понятие – електронно правосъдие. То не е включено в понятието електронно управление и в бъдеще се очаква да бъде предмет на отделно правно регулиране.

Така по смисъла на ЗЕУ, електронното управление не следва да се схваща като нещо коренно различно от държавното управление, осъществявано от административните органи или други, приравнени на тях органи, лица или организации.

При по-нататъшния анализ на ЗЕУ не се открива специално създадена система от органи за осъществяване на дейността по електронното управление. Напротив електронното управление се свързва със дейността на вече съществуващите административни органи и приравнени на тях, посочени в чл. 1 от ЗЕУ, като не им се добавя нова, различна от упражняваната от тях до момента, материална компетентност.¹¹ Аргумент за това се извлича и от чл. 8, ал. 2 от ЗЕУ¹², съгласно

ДВ бр. 100 от 21.12.2010 г., изм. ДВ бр. 39 от 20.05.2011 г., изм. ДВ бр. 77 от 9.10.2012 г., изм. и доп. ДВ бр. 104 от 3.12.2013 г., изм. и доп. ДВ бр. 27 от 25.03.2014 г.

⁹ Така напр. Закон за нотариусите и нотариалната дейност, Закон за частните съдебни изпълнители, Закон за народната просвета и десетки други.

¹⁰ В подобен смисъл вж. **Кискинов, В.**, Предмет на Закона за електронното управление. – Съвременен право, 2007, № 5, с. 7–25.

¹¹ В известен смисъл изключение правят органът, на когото е възложено изпълнението на закона – Министерът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, съгласно § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЕУ, както и създадената с Постановление № 232 на Министерския съвет от 28.09.2009 г. Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“. Измежду основните насоки на нейната дейност е създаването на условия за надеждно развитие на електронно правителство.

Съгласно внесения в Народното събрание и приет на 15.04.2016 г. на първо четене Законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, предстои създаването на Държавна агенция „Електронно управление“ към Министерския съвет. Законопроектът предвижда председателят на Държавна агенция „Електронно управление“ да осъществява досегашните правомощия на Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията по ЗЕУ, като освен тях законопроектът му възлага и ред други правомощия в областта на електронното управление.

¹² Чл. 8, ал. 2 от ЗЕУ: Административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, са длъжни да предоставят всички услуги в рамките на своята компетентност и по електронен път, освен ако закон предвижда особена форма за извършване на отделни действия или издаване на съответни актове.

който предоставяните от тези органи услуги по електронен път са в рамките на тяхната компетентност. А компетентността им се определя от специалните закони.

В този смисъл електронното управление няма статично измерение, различно от вече изградената система на органите на държавно управление.

Електронното управление е тясно свързано с динамичната характеристика на държавното управление. Динамичната характеристика „отразява реалното функциониране на държавните органи в рамките на предоставените им правомощия“¹³. Ето защо електронното управление може да се представи или да се разглежда като „властническа динамична дейност“¹⁴.

Изпълнителната дейност е твърде многообразна в своето проявление. Възниква въпросът допустимо ли е електронно управление във всичките ѝ форми или то се отнася до някои от тях. Съществуват няколко класификации относно формите на изпълнителната дейност. Основно формите се обособяват на базата на нейното предметно съдържание. Разграничават се четири правни форми на изпълнителната дейност: правотворческа, правоприлагаща, правораздавателна и договорноправна.¹⁵ Тази юридическа по своя характер дейност е немислима без материалната и техническата дейност, извършвана в администрацията.¹⁶ Материалните и техническите дейности, макар и спомагателни по своя характер, не са маловажни, тъй като способстват за нормалното функциониране на органите на държавно управление във връзка с осъществяваната от тях юридическа дейност. Може би и затова според някои автори формите на изпълнителната дейност са

пет – към правотворческата, правоприлагащата, правораздавателна и договорноправната дейност, е добавена материално-техническата дейност.¹⁷

Съгласно действащата правна уредба, електронното управление се отнася само до някои от формите на изпълнителната дейност.

Като властническа дейност електронното управление, предвидено в ЗЕУ и приетите въз основа на него подзаконовни актове, има пряко отношение само към правоприлагащата дейност на администрацията. Извън приложното му поле остават правотворческата и правораздавателната дейност с едно уточнение. По отношение на правораздавателната дейност, специално внимание следва да се отдели на влезлия в сила електронен фиш, който по силата на закона се приравнява на влязло в сила наказателно постановление¹⁸. Но тъй като наказателното постановление е правораздавателен акт¹⁹, дейността по издаването на електронни фишове представлява по-скоро ‘електронно правораздаване’, отколкото ‘електронно управление’, и подлежи на самостоятелно разглеждане, извън предмета на настоящата статия.

Най-голямо значение електронното управление има за правоприлагащата дейност на административните органи. Съобразно посочения по-горе предмет, именно с правоприлагащата дейност е свързано предоставянето на административни услуги по електронен път, работата с електронни документи и пр.

Прави впечатление обаче подробната нормативна уредба, съдържаща се както в ЗЕУ, така и в приетите наредби, относно материално-техническите изисквания и дейности за реализирането на самото електронно управление.²⁰ Детай-

¹³ Сивков, Цв. Централизация и децентрализация в държавното управление. София, 2015, с. 44.

¹⁴ Вж. по-подробно Дерменджиев Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с. 20 – 22, относно разглеждането на държавната администрация като организация и като дейност.

¹⁵ Пак там, с. 38 и сл.

¹⁶ Вж. Дерменджиев Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с. 24.

¹⁷ Къндева, Ем. Публична администрация. София: Сиела, 2003, с. 58., така и в Еленков, Ал., Ан. Ангелов, Ас. Дюлгеров, Ат. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Юл. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс – Систематичен коментар. Проблеми в правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: ИК „Труд и право“, 2013, с. 1291.

¹⁸ По смисъла на чл. 189, ал. 11 от Закона за движение по пътищата (Обн. ДВ бр. 20 от 5.03.1999 г., многократно изм. и доп.)

¹⁹ Относно характера на наказателното постановление вж. по-подробно Хрусанов, Д. За правната природа на наказателното постановление. – De jure, 2014, № 1, с. 13 – 16.

²⁰ На нормативната уредба подлежат: интерфейсите и протоколите за достъп до електронни административни услуги, като например: протоколите SMTP, MIME, POP3, предвидени съответно в чл. 10, т. 4, 5, 6 на Наредба за електронните административни услуги (приета с ПМС № 107 от 19.05.2008 г., обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2008 г., в сила от 13.06.2008 г., изм. и доп., бр. 42 от 5.06.2009 г., изм., бр. 58 от 30.07.2008 г., в сила от 30.07.2010 г., бр. 48 от 31.05.2013 г.), пак в тази наредба са изискванията към структуриране на информацията (чл. 36), графичния интерфейс (чл. 38),

лно са описани дейностите по подаване, регистриране, съхранение на документи и други, които нямат юридически характер, а само предхождат, придружават или следват процеса на вземане на решение от компетентен орган в рамките на предоставените му правомощия в сферата на държавно управление.

Необходимостта от такова обширно правно регулиране на материално-техническите дейности произтича не от самото *управление* като властническа юридическа дейност, а от начина, по който то се реализира, или се осъществяват някои от действията. Тези действия се извършват *електронно* – от разстояние чрез използването на електронни средства. Или с други думи, най-общо казано, в компютризирането и автоматизирането на обикновения управленски процес се състои електронното управление.²¹

От гореизложеното могат да бъдат направени следните изводи. ЗЕУ регулира обществени отношения в сферата на държавно управление. ЗЕУ се прилага по отношение на административна по своя характер дейност. Електронното управление се извършва от съществуващите административни органи (вкл. и приравнени на тях), в рамките на предоставената им от специалните закони компетентност. Правната уредба на ЗЕУ е необходима, поради специфичния начин за осъществяване на тази компетентност. Електронното управление не може да се причисли към формите на държавно управление, тъй като не разкрива специфично предметно съдържание, различно от досегашните форми. Електронното управление представлява начин или още способ за осъществяване на самата управленска дейност в някои от нейните форми.

В този смисъл електронното управление се явява само средство на държавното управление. Електронното управление е правно средство, подробно уредено в ЗЕУ и подзаконовите актове, приети въз основа на него. То обаче е от тези правни средства, които имат ясно изразен иконо-

мически ефект. Въвеждането му се свързва с очаквани резултати за намаляване на разходите, бързина, прозрачност, достъпност и ред други положителни аспекти. А това от своя страна е предпоставка за повишаване качеството и ефективността на държавното управление.²² Електронното управление е „средството да се постигне по-добро държавно управление“²³, описва се още и като „мощно средство“²⁴ в реформата на държавната администрация.

Въвеждането и прилагането на електронното управление има множество преимущества, но все пак създава и не малко правни проблеми. Те основно са свързани със съобщаване на актове, и по-точно момента на тяхното узнаване, изтичане на срокове, възникване на юридическа отговорност и т.н., които не могат да бъдат изчерпани в настоящата статия. Някои от тези въпроси могат да бъдат разрешени посредством анализ и тълкуване на норми от действащото законодателство, но други се нуждаят от адекватно правно регулиране.

БИБЛИОГРАФИЯ

Дерменджиев Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София, Сиби, 2012// **Dermendzhiev Iv., D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast. Sofia, Sibi, 2012.

Еленков, Ал., Ан. Ангелов, Ас. Дюлгеров, Ат. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Юл. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс – Систематичен коментар. Проблеми в право прилагането. Анализ на съдебната практика. София: ИК „Труд и право“, 2013// **Elenkov, Al., An. Angelov, As. Dyulgerov, At. Disheva, L. Panov, M. Kazandzhieva, S. Yankulova, T. Nikolova, Yul. Kovacheva.** Administrativno-protsesualen kodeks – Sistematischen komentar. Problemi v pravoprilaganeto. Analiz na sadebnata praktika. Sofia: ИК „Труд и право“, 2013.

файловите формати (чл. 65), използване на протокол за установяване на връзка – SSL, версия 3.0 и сл. (чл. 67, ал. 2) и т.н. Другите подзаконовни актове по ЗЕУ също имат немалко на брой технически термини и изисквания.

²¹ **Вж. в този смисъл Pankaj Sh. Electronic Governance. New Delhi, APH Publishing Corporation, 2004.**

²² Повече за ефективността като категория за оценка на държавното управление вж. **Сивков, Цв.** Ефективност на държавното управление. – De jure, 2015, № 1, с. 5 – 7, както и относно съотношението между ефективност и резултатност.

²³ **Mayer-Schönberger, V., D. Lazer,** From Electronic Government to Information Government. B: Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government. Cambridge, The MIT Press, 2007, с. 4.

²⁴ **Gil-Garcia, J. R.,** Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions. New York, Springer, 2012. В монографията се изследва електронното управление като феномен, както и факторите, влияещи върху неговия успех.

Кискинов, В. Предмет на Закона за електронното управление. – Съвременно право, 2007, № 5// **Kiskinov, V.** Predmet na Zakona za elektronnoto upravlenie. – Savremenno pravo, 2007, № 5.

Къндева, Ем. Публична администрация. София, Сиела, 2003// **Kandeva, Em.** Publichna administratsia. Sofia, Siela, 2003.

Речник на чуждите думи в българския език, второ фототипно издание. София: Издателство на БАН, 1992// **Rechnik** na chuzhdite dumi v balgarskia ezik, vtoro fototipno izdanie. Sofia: Izdatelstvo na BAN, 1992.

Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен, 2013// **Sivkov, Tsv.** Administrativno pravo i administrativen protses. Pleven, 2013.

Сивков, Цв. Централизация и децентрализация в държавното управление. София, 2015// **Sivkov, Tsv.** Tsentralizatsia i detsentralizatsia v darzhavnoto upravlenie. Sofia, 2015.

Сивков, Цв. Ефективност на държавното управление. – De jure, 2015, № 1 // **Sivkov, Tsv.** Efektivnost na darzhavnoto upravlenie. – De jure, 2015, № 1.

Хрусанов, Д. За правната природа на наказателното постановление. – De jure, 2014, № 1// **Hrusanov, D.** Za pravната priroda na nakazatelnoto postanovlenie. – De jure, 2014, № 1.

Gil-Garcia, J. R. Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions. New York, Springer, 2012.

Mayer-Schönberger, V., D. Lazer. From Electronic Government to Information Government. B: Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government. Cambridge, The MIT Press, 2007, с. 1 – 14.

Pankaj, Sh. Electronic Governance. New Delhi, APH Publishing Corporation, 2004.

Stahl, B. C. The paradigm of e-commerce in e-government and e-democracy. B: **Huang W., K. Siau, K. K. Wei.** Electronic government strategies and implementation. Hershey PA, Idea Group Publishing, 2005, с. 1 – 19.