

ЕЛЕКТРОННО ПРАВИТЕЛСТВО

1. Същност на електронното правителство.

В началото на 90 – те години на ХХв. Една от най – популярните концепции за формиране на информационно общество в световен мащаб става теорията за компютъризация на публичните функции. Концепцията за такава трансформация за първи път е предложена през 1978г. от Пол Бредли и Алберт Хол в работата си „Трансформация на формите на държавните системи: публична принуда и административна юрисдикция”.¹ Разработената от тях теория получава наименованието е- Country (електронна държава) и скоро получава широко разпространение.

По – късно този термин претърпява корекция и се налага терминът „e-Government” („електронно правителство”или „електронно управление”) като обемът на това понятие, съдържанието на конкретните системи на електронно управление все още са спорни на доктринално ниво.

Принципът на изграждане на електронно правителство се състои във възможността на гражданите или юридическите лица да получат административна услуга, обръщайки се към един правителствен портал, а не към отделен чиновник или ведомство. На практика тази възможност се реализира чрез изграждане на единна интегрирана система за административни услуги между всички звена на администрацията на централно и местно ниво.

В този контекст под „електронно правителство” се разбира съвкупността от органи на национално и местно ниво, средства и методи, насочени към повишаване ефективността на правителство, което се състои във високотехнологичен и бърз достъп до информация и услуги.

Формирането на системите на електронно управление е насочено към създаване на ефективен информационно – правен механизъм за реализация на правата на човека в условията на глобализация на обществото.

Въвеждането на електронно управление и дълъг процес, съпроводен с различни трудности, които се предпоставят от множество фактори. Като такива фактори могат да се посочат :

- сравнително ниското ниво на информационна култура както у гражданското общество, така и в голяма част от администрацията на национално и общинско нива;

¹ Bradley, P., Hool,A., The transformation of form of State system: Political repressions and administrative jurisdiction. – NY,1978. P. 143 – 150;

- консерватизмът на посочените субекти в информационния обмен;
- психологическата неподготвеност на обществото да търси и получава електронно – административни услуги;
- необходимостта от инвестиране на значителни суми от страната на държавата и общините.

Към числото на негативните фактори могат да бъдат отнесени и :

- несъвършената нормативно – законодателна база;
- недостатъчно развитие на интернет технологиите в областта на държавното управление;
- отсъствието на цялостна информационна инфраструктура на пазара на стоки си услуги, в това число в сферата на електронната търговия и т. н.

От друга страна формирането на система на електронно управление позволява:

- бърз и лесен достъп на гражданите до административни услуги;
- контролируемост на процеса на предоставяне на административни услуги;
- повишаване качеството на предлаганите административни услуги и намаляване елемента на бюрокрация в този процес;
- спазване правата на човека за свободно търсене, получаване, предаване, производство и разпространение на информация, а така също и на конфиденциалността на всяка защитена от закона информация.

Създаването на електронно правителство се реализира на етапно. Като основни етапи в тази процес могат да се посочат формиране и усъвършенстване на информационното законодателство, създаване на необходимата инфраструктура за обезпечаване на оперативно – информационното взаимодействие между органите на администрацията от различни нива и между администрацията и гражданите, създаване на съответстващите административни структури, способстващи за практическата реализация на идеята за „електронно правителство”. В този смисъл въвеждането на технологии за изпълнение на функциите за държавно управление концентрира своето въздействие върху четири функционални групи:

- Правителство – граждани, т.е. създаване на достъпен и лесен за ползване портал с непосредствен изход за висококачествени услуги на правителството;

- Правителство – правителство. Администрациите на регионално и местно ниво да упростят процедурите за получаване на информация и услуги на гражданите, а така също да усъвършенстват управленческите функции, осигуряващи ефективност и резултативност;

Достигането на целите на електронното правителство е невъзможно без системообразуваща инфраструктура за изпълнение на основното изискване към него, а именно получаване на информация и услуги в резултат на еднократно (one – stop) обръщане към електронното правителство.

Изграждането на посочената инфраструктура яе тясно свързана с формиране и усъвършенстване на съответната нормативна база, създаваща правни предпоставки за широко използване на информационните технологии във всички сфери на обществения живот. Основните задачи в тази посока са създаване на правна база за решаване на проблемите свързани с електронния документооборот, обезпечаване на равни права за получаване на информация чрез общодостъпни информационни системи, прилагане на средствата за криптография в сферата на гражданско – правните отношения.

През последните няколко години в България също се активизира процеса на създаване на законодателна уредба в областта на информационните технологии. Особено важно значение в този смисъл има Законът за електронния документ и електронен подпис(ДВ, бр.34 от 6 април 2001г., в сила от 5 февруари 2002), който е първа стъпка към осъвременяване на българското законодателство в съответствие с изискванията на новите икономическите процеси. Отношенията регулирани от закона са свързани основно с идентификацията на страните във виртуалното пространство, потвърждаване съдържанието на електронния документ, установяване гаранции за сигурността при обмяна на данни по електронен път чрез правната възможност за използването на електронен подпис като средство за автентификация.

Във връзка с прилагането на закона МС приема подзаконови актове – Наредба за реда за регистрация на доставчиците на удостоверителни услуги; Наредба за дейността на доставчиците на удостоверителни услуги, реда за нейното прекратяване и изискванията за предоставяне на удостоверителни услуги; Наредба за изискванията към алгоритмите за усъвършенстван електронен подпис (и трите в сила от 8 февруари 2002г.).

Основните принципи и цели за развитие на българската политика за изграждане на информационно общество, част от която са и проблемите свързани с регулиране на виртуалното пространство, са изложени в приетата с Решение № 679 на МС от 1999г. – “ Стратегия за развитие на информационно общество в РБ”.

Една от основните формулирани цели за преход към информационно общество е създаването на правна и регулаторна рамка за предоставянето на услуги в новата информационна среда, хармонизирана с тази на ЕС.

В изпълнениена тази програма са приети редица нормативни актове, имащи отношение към развитието на информационното общество – Закон за далекосъобщенията (с последните либерализирани положения, съобразени с новата регулаторна рамка на ЕС в областта на телекомуникациите), Закон за защита на личните данни, Закона за достъп до обществена информация и т. н. В редица други нормативни актове е дадена възможност определени действия да бъдат извършвани по електронен път чрез електронно подписани документи – Закон за обществените поръчки, Закон за сделките с ценни книжа, подаване на документи в НОИ, митнически декларации и т. н.

Необходимо е да бъде отбелязана и приетата с Решение № 866 на МС от 28 декември 2002г. – Стратегия за прилагане на информационните технологии в държавната администрация (Стратегия за създаване на електронно правителство), Стратегия за развитие на електронната търговия в РБ , както и Закон за електронната търговия.

Началото на процеса по внедряване на „правителство онлайн” в България е поставено през 2002 г. с приемане на Стратегия за е-правителство и за създаване на Междуведомствен съвет за координиране на дейностите по подобряване на административното обслужване и изграждане на е-правителство. С този стратегически документ са очертани: степента на готовност на Р България да осъществява електронно управление, визията и стратегическите и оперативни цели, общите принципи, организацията и управлението на процеса. Посочени са и индикатори, по които ще бъде оценявано развитието на електронното правителство у нас, а именно внедряването на 12 онлайн административни услуги за граждани и 8 – за бизнеса.

През март 2010 г. е разработена и публикувана Концепция за е- управление в България 2010–2015 г. Този документ е основа за разработване на Национална стратегия и пътна карта за електронно управление. Разработена е Обща стратегия за електронно управление в Р България 2011–2015 г., която описва модела за изграждане на електронно управление (организационен, информационен и технологичен).

До момента са предприети и съответните законодателни инициативи, осигуряващи рамката за внедряване и функциониране на електронно управление, а именно Закона за електронното управление, Закон за електронния документ и електронния подпис, Наредбата за регистрите на информационните обекти и на електронните услуги, Наредба за електронните административни услуги, Наредба за издаване, използване и прекратяване на удостоверения за електронен подпис в администрациите, Наредба за общите изисквания за оперативна съвместимост и информационна сигурност, Наредба за изискванията към единна среда за обмен на електронни документи и Наредба за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите. Утвърдени са и инструкции за изграждане и функциониране на регистър на електронните услуги и информационните обекти.

2. Нормативна уредба. Закон за електронното управление и подзаконовни нормативни актове.

Законът за електронното управление има за предмет да уреди :

1. Дейността на административните органи при работа с електронни документи;
2. Предоставянето на административни услуги по електронен път, и
3. Обмена на електронни документи между административните органи.

Като централен термин в посоченото предметно съдържание на закона е понятието „електронни административни услуги”, определено като административни услуги, предоставяни на гражданите и организациите от административните органи, услугите, предоставяни от лицата, на които е възложено осъществяването на публични функции, както и обществените услуги, които могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства. Въведена е и императивната разпоредба, че 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.

ЗЕУ въвежда и понятията доставчик и получател на електронни услуги, които определя последователно като „административен орган, лице, осъществяващо публични функции, или организация, предоставяща обществени услуги, които предоставят електронни административни услуги на гражданите и организациите в рамките на своята компетентност (доставчик/ и гражданин или организация, които ползват електронни административни услуги /получател.

Законодателят императивно е дефинирал и изискването, че доставчиците на електронни административни услуги не могат да отказват приемането на електронни документи, издадени и подписани съгласно изискванията на Закона за електронния документ и електронния подпис и на ЗЕУ, както и да отказват издаването на електронни документи и извършването на ЕАУ.

В раздел II и III на закона са уредени начинът и редът за подаване на електронни документи, ползване на електронни административни услуги и приемане на електронни документи.

Подаването на електронни документи от гражданите и организациите се извършва: он-лайн по стандартизиран протокол чрез публично-достъпно веб-базирано приложение, чрез единната среда за обмен на документи, по други начини за подаване на електронни документи, като при всички случаи интерфейсите трябва да осигуряват извършването на електронните изявления и създаването на електронните документи в съответствие с изискванията на Закона за електронния документ и електронния подпис по лесен и разбираем начин за работа на потребителите, включително на лица с увреждания.

За използването на електронни административни услуги удостоверенията за електронен подпис трябва да са издадени с точно посочване на името на автора на електронния подпис, а когато удостоверението съдържа данни за титуляр - и неговото име или наименование.

Документите, подадени по електронен път, се приемат от лица, овластени от съответните доставчици на електронни административни услуги като след регистриране на постъпил в администрацията на административния орган входящ електронен документ се генерира и се изпраща потвърждение до заявителя за получаването му.

Потвърждението е електронен документ, който съдържа регистрационен номер, време на получаване на електронния документ, информация за достъп до електронния документ и всички приложения към него документи и при изразено желание на

заявителя се изпраща и самият електронен документ заедно с приложените документи. Потвърждението се изпраща подписано на електронната поща на подателя, освен ако изявлението се подава чрез единната среда за обмен на документи или по друг начин за съответния достъп.

По – нататък ЗЕУ урежда въпросите за вътрешния оборот на електронните и хартиени документи, както и оперативната съвместимост и стандарти и мерки за информационна сигурност. За осъществяване на тези изисквания се въвежда регистър на стандартите. Регистърът представлява 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. Воденето, съхраняването и достъпът до регистъра на стандартите се уреждат с наредба.

Освен регистър на стандартите се въвежда и регистър на електронните услуги.

Регистърът на електронните услуги като единна централизирана електронна база данни, управлявана от информационна система, съдържаща описание чрез определен технически стандарт на всички предоставяни чрез единната среда за обмен на данни електронни административни услуги и вътрешни електронни административни услуги и съобразно стандартизираните описания на информационните обекти, вписани в регистъра на информационните обекти. Воденето, съхраняването и достъпът до регистъра на електронните услуги и определянето на стандарта се уреждат с наредба.

Общите изисквания за предоставяне на електронни административни услуги на гражданите и организациите от доставчиците на електронни административни услуги са уредени в **Наредба за електронните административни услуги /Обн. ДВ. бр.48 от 23 Май 2008г., изм. ДВ. бр.42 от 5 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.58 от 30 Юли 2010г. /**. В наредбата се установяват още:

- техническите изисквания за осигуряване на достъп до услугите и политиките на доставчиците на електронни административни услуги за използваните графични и други интерфейси на информационните системи,

- другите начини за подаване на електронни документи от гражданите и организациите, свързани с предоставянето на електронни административни услуги по смисъла на чл. 20, ал. 1, т. 3 от Закона за електронното управление,

- форматите и задължителните реквизити, на които трябва да отговарят електронните документи, подавани до доставчиците на електронни административни услуги,

- особените начини за установяване на интегритета и авторството на подаваните по електронен път електронни изявления;

- начините за електронни разплащания по предоставянето на електронни административни услуги;

- стандартът за отчитане на единното астрономическо време за настъпването на факти с правно значение при предоставяне на електронни административни услуги.

Условията и редът за воденето, съхраняването и достъпа до регистъра на информационните обекти и до регистъра на електронните услуги, наричани по-нататък "регистрите", както и техническият стандарт за описание на информационните обектите урежда от **Наредба за регистрите на информационните обекти и на електронните услуги / Обн. ДВ. бр.48 от 23 Май 2008г., изм. ДВ. бр.58 от 30 Юли 2010г., изм. ДВ./**. Съгласно текстовете на наредбата Регистрите се водят от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Регистърът на информационни обекти е определен като : „база от данни, управлявана от информационна система и съдържаща формализирани технологични описания на информационните обекти, събирани, създавани, съхранявани и обработвани от административните органи в рамките на тяхната компетентност.”

Регистърът на електронните услуги е определен като: „база от данни, управлявана от информационна система и съдържаща формализирани технологични описания на електронните административни услуги и на вътрешните електронни административни услуги, предоставяни чрез единната среда за обмен на документи.

Регистрите се водят чрез поддържане на единна централизирана база от данни, като се поддържа история на вписванията.

Друг нормативен подзаконов акт, създаден в изпълнение на Закона за електронно управление е **Наредба за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите /Обн. ДВ.бр.48/ 2008г., посл. Изм бр.46/2012г.**

С наредбата се уреждат общите правила за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите.

Правилата се утвърждават от ръководителите на администрациите и са в съответствие със спецификата и особеностите на дейността и структурата им.

Правилата се актуализират незабавно при всяко изменение на нормативната уредба, регулираща организацията на административната дейност.

Ръководителите на администрациите осигуряват поддържането на актуални данни за водените в съответната администрация регистри чрез незабавни вписвания в регистъра на регистрите и данните по реда, предвиден в наредбата и в Инструкцията за водене, съхраняване и достъп до регистъра на регистрите и данните. Като задължение на Ръководителите на администрациите е вменено осигуряване разработването и внедряването на административна информационна система (АИС) в ръководените от тях администрации. Административните информационни системи осигуряват поддържането и обработката на данните за оборота на електронни документи и документи на хартиен носител при предоставянето на административни услуги и изпълнението на административни процедури. Процедури са всички работни процеси в администрацията или между различните администрации, които включват вътрешен оборот на документи и които не представляват предоставяне на административни услуги и вътрешни електронни административни услуги.

Административните информационни системи поддържат и осигуряват съхранението на приетите и създаваните електронни документи по ал. 2 за срок не по-малък от 20 години по начин, позволяващ възпроизвеждане на документите без загуба на данни. Създаването на електронните документи в администрацията се осигурява със средствата на АИС или на външни програмни приложения.

Административната информационна система трябва да бъде сертифицирана по реда на глава шеста от наредбата по чл. 43, ал. 2 от Закона за електронното управление.

Всички данни за факти, процеси, както и всички служебни технически данни, необходими за осъществяването на административната дейност, се поддържат със средствата и в средата на АИС. Всяко създаване на данни в АИС по ал. 1 се придружава с автоматичен запис за лицето, което е извършило създаването, и времето на извършването му. Регистрираните данни по ал. 2 не подлежат на корекция или унищожаване и се съхраняват за срок не по-малък от 20 години.