

## ПРИНЦИПЪТ НА КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ ПО АПК

*Емилия Панайотова*THE PRINCIPLE OF COMPLEX ADMINISTRATIVE SUPPORT  
UNDER THE APC*Emilia Panayotova*

**Abstract:** *The principle of complex administrative support (CAS) is one of those main principles of the executive activity which are explicitly regulated in the Administrative Procedure Code (APC). This principle does not have its strict analogue in the EU law, and its legal regulation in Bulgarian legislation is linked to the electronic government concept. The analysis conducted in the article leads to a number of conclusions, the most important of which are: CAS is not a separate principle of the executive activity, but rather an application of the classical principle of ex officio and the principle of accessibility, publicity and transparency under the conditions of the information society; e-justice and e-government are interdependent and related systems, which is why the regulation of all the general matters regarding the exchange of internal electronic administrative services and electronic documents between the systems of executive and judicial power should be within the same Act – the Electronic Governance Act (EGA).*

**Key words:** *complex administrative support, electronic government, electronic governance, electronic administrative services, exchange of electronic documents.*

Комплексното административно обслужване е отражение на принципа за ефективност и предоставяне на услуги, който не е нормативно уреден като принцип в правото на ЕС, нито е сред принципите, изведени от Съда на ЕС. Този принцип е сред изброените в Резолюцията на Европейския парламент от 15 януари 2013 г., съдържаща препоръки към Европейската комисия относно административнопроцесуалното право на Европейския съюз<sup>1</sup>, в която най-общо и описателно са изброени характеристиките му. Отношение към този принцип има и чл. 15 от Европейския кодекс за добро административно поведение, уреждащ задължението на администрацията да препраща искането на гражданина на компетентния орган под названието „Администрация на едно гише“<sup>2</sup>.

Съгласно чл. 13а АПК: „Административните органи прилагат комплексно административно обслужване“. Терминът „комплексно административно обслужване“ (КАО) се използва в АПК от 2014 г., но той има своята предистория в правната регулация на „административното обслужване“.

### 1. Формиране на идеята за комплексно административно обслужване

„Административното обслужване“ е една от насоките за реформиране на държавното управление в тесния смисъл на това понятие. Идеята за „административно обслужване“ е извикана към живот от концепцията „нов публичен мениджмънт“ (НПМ)<sup>3</sup>, станала актуална през 70-те и 80-те години на ХХ в. От средата на 90-те години

<sup>1</sup> Вж. ОВ С бр. 440 от 30.12.2015 г.

<sup>2</sup> С Резолюция от 6 септември 2001 г. Европейският парламент (ЕП) одобрява с изменения Европейския кодекс за добро поведение на администрацията, изготвен от Европейския омбудсман. Резолюцията е относно специалния доклад на Европейския омбудсман до ЕП във връзка с проверката по негова собствена инициатива относно съществуването и обществения достъп до кодекс за добро поведение на администрацията в различните институции и органи на Общността. Вж. ОВ С 72 Е/21.3.2002 г.

<sup>3</sup> НПМ най-общо е насочен към постигане на икономическа ефективност в държавното управление чрез използване на мениджмънта, характерен за частния сектор. От значение за разглежданата проблематика са следните положения, застъпвани от НПМ: клиентът заменя гражданина, управленският процес може да бъде разглеждан като една производствена линия, разчленена на сектори, които може да се предоставят на договорна

на XX век тази идея се обвързва с концепцията за електронното правителство (е-правителство), основен тласък на която дава развитието на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и тяхното използване при осъществяването на публичната власт чрез предоставяне на електронни услуги, както и на бърза, достъпна и прозрачна информация за организацията и дейността на съответните публичноправни субекти. От трите форми на комуникация между публичната власт и потребителите на административни услуги – „администрация–граждани“, „администрация–администрация“ и „администрация–бизнес“ – при функционирането на е-правителство взаимоотношението „администрация–администрация“ се третира като основно спрямо останалите. При него се осъществяват взаимнообусловени (комплексни) административни услуги както в рамките на съответната административна структура, така и между нивата на държавно управление – централно и териториално, а и между институциите на отделните власти, т.е. осигурява се възможност за преминаване от „фрагментирана“ към „свързана“ администрация, за ускоряване на работката и предаването на информация, съответно за намаляване на времето, необходимо за вземане на решения, за нарастване на възможностите и формите за контрол върху подчинените субекти<sup>4</sup>. Разширяващото се приложно поле на ИКТ във всички сфери на общественото управление се отразява в нова терминология – вече се говори не само за е-правителство, но и за е-правосъдие, е-сигурност, е-бизнес и т.н., общият термин за които е електронно управление (е-управление).

С приемането на Указ № 2472 за административноправното обслужване на населението

(УАПОН) през 1985 г. за първи път у нас се дава *обща* правна уредба на дейността на държавните и обществените органи и организации, насочена към осигуряване на бързо, достъпно, евтино и висококачествено *административноправно обслужване* на гражданите. Така според чл. 4 УАПОН извършването на административноправните услуги става *служебно*<sup>5</sup>; идеята за „*обслужване на едно гише*“ е изразена в чл. 16, ал. 1 от указа<sup>6</sup>, а въпросът за *интеграция на услугите* присъства в разпоредбите на чл. 7 и 10 от указа<sup>7</sup>. Правната регламентация на административноправното обслужване е доразвита в Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица (отм.). В него са детайлизирани дефиницията за административна услуга (АУ), производството за извършване на АУ и реда за обжалване на отказите за предоставянето им.

Следващият етап в *общата нормативна уредба* на проблематиката на *административното обслужване* бележи Законът за администрацията (ЗА).

Съгласно § 1, т. 1 ДР на ЗА: „Административно обслужване“ е *всяка дейност* по извършване на административни услуги“. В § 1, т. 2 ДР на ЗА е дадена дефиниция на „административна услуга“. От тази разпоредба е видно, че административните услуги се състоят в издаване на удостоверителни или декларативни АА<sup>8</sup>, а също и в извършване на други действия с процесуален характер, които представляват законен интерес за съответното ФЛ или ЮЛ, консултации и експертизи<sup>9</sup>. Типични случаи на административни услуги са: издаването на скица на недвижим имот от действащ устройствен или кадастрален план;

основа – чрез възложителство – на външни лица (ФЛ или ЮЛ), или да бъдат приватизирани, ако частният сектор е в състояние да осигури тяхната по-висока рентабилност; преминаване от пирамидални към „роящи се“ административни структури; преценка на всяко решение от гледна точка на икономическата ефективност – по-големи и по-добри резултати с по-малко или със същите средства. Вж. **Петрова, М.** Информатизация на публичното управление в България. Велико Търново: Фабер, 2013, 18, 23–29; **Кераудрен, Ф., Х. ван Мерло.** Теории за административна реформа и тяхното практическо значение. – В: Административната реформа. Опитът на страните от Изтока и Запада. Сравнителен анализ. Пловдив: Lettera, 1997, с. 28.

<sup>4</sup> Вж. **Кискинов, В.** Електронно правителство. С.: Сиби, 2003, 34–35.

<sup>5</sup> Чл. 4 УАПОН: „Необходимите документи и сведения се събират без лично участие на гражданина, освен ако в закон, указ или ПМС е предвидено личното участие на гражданин или характерът на услугата налага това.“

<sup>6</sup> Чл. 16, ал. 1 УАПОН: „При извършване на услугата компетентният орган влиза във връзка със съответните учреждения, организации и народни съвети и осигурява служебно необходимите данни и документи.“

<sup>7</sup> Чл. 7 УАПОН: „Административно-правното обслужване се извършва чрез интегриране на различните информационни системи и с използване на съвременни технически средства.“ В чл. 10 УАПОН е указано, че изграждането и функционирането на „единната система за административно-правно обслужване“ е под общото ръководство на МС.

<sup>8</sup> Вж. § 1, т. 2, б. „а“ и „б“ от ДР на ЗА.

<sup>9</sup> Вж. § 1, т. 2, б. „в“, „г“, и „д“ от ДР на ЗА.

издаване на удостоверителни документи от регистрите за гражданско състояние; заверка на молба-декларация за извършване на производство по обстоятелствена проверка по чл. 587 ГПК; издаване на удостоверение за идентичност на имоти по регулационен план; справки по актовете книги и издаване на заверени копия от документи за общинска собственост и др<sup>10</sup>. Макар очевидно законодателят да прави разлика между административно обслужване и АУ, тя не е прокарана последователно в ЗА, защото се приема, че „когато нормативен акт не определя конкретно органа или организацията, която да осъществи административното обслужване, административната услуга се извършва от органа, на който е възложено прилагането на съответния акт, или от организацията, която осъществява съответната дейност“<sup>11</sup>.

## 2. Понятие за комплексно административно обслужване по АПК

През 2014 г. в АПК са добавени няколко разпоредби, които имат за предмет комплексното административно обслужване.

Легална дефиниция за КАО е дадена в § 1, т. 5 ДР на АПК: „По смисъла на този кодекс... „Комплексно административно обслужване“ е това обслужване, при което административната услуга се извършва от административни органи, от лица, осъществяващи публични функции, или от организации, предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събрани или създавани от извършващия административната услуга първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител“.

От дефиницията е видно, че чрез КАО се цели еднократно събиране на информация и документи и тяхното многократно ползване при

предоставянето на АУ. Тоест основното предназначение на КАО е да се осигури приложение на принципа на служебното начало при извършването на АУ. И тъй като за реализиране на служебното начало при КАО акцентът е поставен върху използването на ИКТ, следва да се анализира връзката между Закона за електронното управление (ЗЕУ) и нормативните актове по приложението му, от една страна, и АПК, от друга.

### 2.1. Дейността по КАО, уредена в АПК

При КАО заявителят на АУ не предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни (в електронна форма или на хартиен носител) у първичния администратор на данни<sup>12</sup>.

Няколко разпоредби в производството за издаване на индивидуални административни актове по АПК са свързани с обмена на данни при КАО.

Първо – възможността да се използва „електронен път“ за подаване и за получаване на документи и съобщения. Така според чл. 18а, ал. 1 АПК (в сила от 10.10.2019 г.), исканията, предложенията, молбите и приложенията към тях могат да се подават до административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, по електронен път по реда на Закона за електронното управление. Съгласно чл. 36, ал. 7 АПК: „Лицата, организациите и [административните] органи ... са длъжни в рамките на своята компетентност да издадат и изпратят поисканите от тях удостоверения, да изпратят поисканите документи, други доказателства или информация...., при условията и по реда за обмен на електронни документи по реда на чл. 18а“, т.е. на ЗЕУ. Когато другите начини за уведомяване по чл. 18а АПК са невъзможни, съобщения се правят на интернет страницата на съответния орган<sup>13</sup>.

Второ – съгласно чл. 31, ал. 6 АПК, когато искането се отнася за КАО<sup>14</sup>, взаимодействието

<sup>10</sup> Вж. Опр. № 8936/2012 г. по адм.д. № 8324/2009 г. III отд. на ВАС; Реш. № 920/2011 г. по адм.д. № 4285/2010 г., III отд. на ВАС; Реш. № 2674/2008 г. по адм.д. № 6424/2007 г., III отд. на ВАС; Реш. № 6939/2011 г. по адм. д. № 2212/2011 г., III отд. на ВАС.

<sup>11</sup> Вж. чл. 5а, ал. 5 ЗА.

<sup>12</sup> Терминът „данни“ е традиционен за информатиката, но се използва и в законодателството, като с него се визират факти, обстоятелства, признаци, които индивидуализират субекти и обекти на правното регулиране, конкретни срокове, оценени в пари интереси и пр.

<sup>13</sup> Вж. чл. 18а, ал. 10 АПК (в сила от 10.10.2019 г.).

<sup>14</sup> Тоест, когато АУ може да се извърши без заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, тъй като за тях са налице данни, събрани или създавани от извършващия административната услуга първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител – с други думи събирането на всички необходими доказателства е служебно – искането може да бъде подадено до всеки административен орган, който участва в него. Административният орган, пред който е подадено искането, образува производството.

с другите административни органи се осъществява по реда на глава втора, раздел II „а“ от наредбата за административното обслужване (НАО). Според ЗА общите правила за организацията на административното обслужване в администрацията се определят с тази наредба. Неуредените въпроси се уреждат с вътрешни правила, утвърдени от главния секретар, съответно от постоянния секретар на отбраната и от секретаря на общината, а за МВР – от министъра на вътрешните работи или от оправомощено от него длъжностно лице. Организациите, овластени да извършват административни услуги или предоставящи обществени услуги, определят организацията за административното обслужване в своите вътрешни актове освен ако в закон е предвидено друго<sup>15</sup>. Тоест НАО няма да се прилага за посочените по-горе субекти (организациите, предоставящи обществени услуги и организациите, на които със закон е възложено извършването на АУ) освен ако в специален закон това общо правило не търпи изключения.

Прегледът на визираното производство от НАО показва, че в противоречие с приложното поле на наредбата – организацията на административното обслужване, в чл. 7, както и в останалите разпоредби на Глава втора, Раздел II „а“ от НАО са уредени процесуални правомощия на органите по извършване на АУ, чрез които се реализира част от производството за предоставяне на АУ. При това някои от разпоредбите директно препращат към Дял втори, Глава пета АПК<sup>16</sup>, а други буквално възпроизвеждат разпоредби от същото производство<sup>17</sup>. От детайлизиращите АПК разпоредби<sup>18</sup> специално внимание заслужават следните: – „Когато заявяването на услугата е направено пред административен орган, който участва в КАО, в заявлението се посочва и ... информацията и доказателствените средства, които трябва да бъдат осигурени и изпратени до компетентния орган от органа, приел заявлението.“ (чл. 14в, ал. 3, т. 2 НАО); – „... В настоящото производство органът, приел заявлението, не осигурява служебно информация и

доказателствени средства от други административни органи, необходими на компетентния орган, който издава индивидуалния административен акт“ (чл. 14в, ал. 4 НАО); – „Към заявлението се прилагат информация или документи, изисквани от компетентния орган за извършване на услугата, ако такива се изискват“ (чл. 14в, ал. 1, т. 2). Цитираните разпоредби са в противоречие със същността на КАО и на практика елиминират служебното събиране на доказателства. Следва да бъде подкрепено обаче нормативното решение, изразено в чл. 14б, ал. 2, т. 4 НАО, което не допуска мълчанието като опция при издаване на административни актове, които са АУ и се предоставят при КАО. Обосновката на това решение почива: първо – на вида издавани актове, които са АУ (декларативни и удостоверителни административни актове) – те са със съдържание, определено от закона, и се издават при обвързана компетентност; второ – за този вид актове информацията, която образува съдържанието им, е налична при съответния първичен администратор на данни, който създава и поддържа регистрите с тези данни; трето – при поискване първичният администратор на данни е служебно задължен да ги предостави и то автоматизирано; четвърто<sup>19</sup> – чл. 9, ал. 1 АПК установява задължението на административния орган да започне и да приключи административното производство с надлежен акт, ако са налице предвидените в закона предпоставки. Искането за издаване на декларативни и удостоверителни административни актове е искане за издаване на административен акт с определено съдържание от административния орган. То представлява имплицитно твърдение на заявителя, че е носител на материално право, за упражняването на което той се нуждае от този вид административен акт. Ако са налице административнопроизводствените предпоставки за допустимост на искането и за участие на заинтересованото лице в производството, органът е длъжен да се произнесе по същество, като издаде искания акт или откаже издаването му. Организационното задължение за

<sup>15</sup> Вж. чл. 5а, ал. 1 и 2 ЗА и чл. 1, ал. 1 и 3 НАО.

<sup>16</sup> Вж. чл. 7, ал. 1 НАО, чието препращане към АПК е излишно, защото този въпрос е уреден в § 8 ПЗР АПК..

<sup>17</sup> Вж. чл. 7, ал. 3 НАО, който преповтаря чл. 29, ал. 4 АПК; чл. 7, ал. 4 НАО възпроизвежда чл. 61, ал. 4 АПК. Чл. 14а, 14б, ал. 1, 2, т. 1, 2, 3 НАО също не уреждат нещо различно от АПК.

<sup>18</sup> Чл. 14в и 14г НАО регламентират организационни правомощия на административния орган, който участва в КАО; чл. 14б, ал. 3 НАО урежда пощенските разходи.

<sup>19</sup> Вж. Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: „Сиела“, 2006, с. 373.

администрацията в този раздел, уредено в чл. 14б, ал. 2, т. 5 НАО, тъй като е свързано с информация за АУ може да бъде добавено към чл. 15, ал. 1 НАО. Следва да се отбележи също, че съгласно чл. 7, ал. 3 и 4 НАО подаването на документи и получаването на издаден индивидуален административен акт по електронен път се извършва по реда на Наредбата за електронните административни услуги, а тя е отменена с Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги (наричана по-нататък НОИИС).

Направеният анализ на производството в Глава втора, раздел II „а“ НАО води до извод, че самостоятелното му обособяване е неоправдано. Същото следва да бъде отменено, при което единствено разпоредбата по чл. 14б, ал. 2, т. 4 НАО следва да бъде възпроизведена в АПК.

**2.2. Предмет на правната уредба на ЗЕУ** е общият режим на предоставяне на административни услуги по електронен път – електронни административни услуги (ЕАУ), както и обмена и работата на административните органи с електронни документи<sup>20</sup>.

А) Чл. 2, ал. 1 ЗЕУ<sup>21</sup> установява принципът за служебното начало *при извършването на ЕАУ*.

ЕАУ са *административните услуги*, предоставяни на гражданите и организациите (по-

лучателите на ЕАУ)<sup>22</sup>, които *могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние*<sup>23</sup> чрез използването на електронни средства<sup>24</sup>.

*Искането* до първичния администратор на данни задължително е в електронна форма съгласно чл. 4, ал. 1 ЗЕУ независимо дали исканата услуга е ЕАУ, или АУ. Уведомяване и искане за предоставяне на данни по ЗЕУ се извършват *автоматично по електронен път като вътрешна ЕАУ*<sup>25</sup>. Административните органи са длъжни да предоставят помежду си вътрешни ЕАУ, свързани с осъществяването на правомощията им и с извършването на ЕАУ на гражданите и организациите. Такова задължение имат и лицата, осъществяващи публични функции, както и лицата, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго<sup>26</sup>. Първичен администратор на данни няма право да поставя допълнителни изисквания или да предвижда друг ред за обмена на данни, различни от уредените в ЗЕУ, освен в случаите, когато закон предвижда регистри да се водят на ръка. Тогава данните се изискват, съответно изпращат, като електронен документ<sup>27</sup>.

Общите изисквания към всички регистри<sup>28</sup> и бази данни в администрациите, в които се съхраняват първични данни<sup>29</sup>, са уредени в НОИИС. Тази наредба се прилага по отношение на дейността по предоставянето на ЕАУ и на информационните системи на административните органи

<sup>20</sup> Вж. чл. 1, ал. 1 и 2 ЗЕУ.

<sup>21</sup> Съгласно чл. 2, ал. 1 ЗЕУ: „Административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, не могат да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а са длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните“.

<sup>22</sup> „Получател на ЕАУ“ е гражданин или организация, които ползват ЕАУ. Вж. чл. 9, ал. 2 ЗЕУ.

<sup>23</sup> „Заявяване и/или предоставяне на услуги от разстояние“ е заявяване, съответно предоставяне, на услуги, при което страните не се намират едновременно на едно и също място. Вж. § 1, т. 8 ДР на ЗЕУ.

<sup>24</sup> „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. Вж. § 1, т. 17 ДР на ЗЕУ.

<sup>25</sup> „Вътрешни ЕАУ“ са вътрешни административни услуги, които могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства. Вж. чл. 39, ал. 1 ЗЕУ. „Вътрешна административна услуга“ е административна услуга, която един административен орган предоставя на друг за осъществяване на неговите правомощия. Вж. § 1, т. 3 ДР на ЗЕУ.

<sup>26</sup> Вж. чл. 40 ЗЕУ и чл. 18а, ал. 6 АПК.

<sup>27</sup> Вж. чл. 4, ал. 1, 2, 4, 5 ЗЕУ.

<sup>28</sup> По смисъла на НОИИС „регистър“ е структурирана база данни, чието предназначение е да съхранява и да бъде доверен автентичен източник на данни, за който съществува нормативно основание и нормативно определен ред за вписване, заличаване и/или удостоверяване на обстоятелства. При необходимост данните в регистъра подлежат на логическа обработка. Вж. § 1, т. 1 ДР на НОИИС.

<sup>29</sup> „Първични данни“ са данни, които възникват за първи път в информационна система на първичен администратор на данни и които съответният първичен администратор съхранява по силата на закон. Вж. § 1, т. 10 ДР на НОИИС.

по смисъла на ЗЕУ, доколкото в закон не е предвидено друго<sup>30</sup>.

Доставчиците на ЕАУ<sup>31</sup> 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<sup>32</sup>. Те *не може да отказват приемането на електронни документи*, изявления, издадени и подписани като електронни документи съгласно изискванията на закона, *както и да отказват издаването на електронни документи*.

Получателите на ЕАУ могат да извършват електронни изявления и да ги изпращат по електронен път при спазване на изискванията, определени със закон<sup>33</sup>.

**Б) Относно обмена и работата с електронни документи**<sup>34</sup> в ЗЕУ са направени няколко резерви.

Първата е в чл. 1, ал. 4 ЗЕУ: „Този закон не отменя правилата за работа с документи на хартиен носител, когато закон предвижда особена форма или особен ред за извършване на определени действия“. По см. на § 1, т. 15 ДР на ЗЕУ „особена форма“ е форма за извършване на действия и актове, която по естеството си или по силата на нормативен акт не може да се осъществи по електронен път.

Втората е в чл. 42 ЗЕУ: „Общите правила за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите се уреждат с наредба на МС<sup>35</sup>. Всяка администрация разработва въз основа на общите правила свои правила за вътрешен оборот на електронни и хартиени документи, съответстващи на спецификата и особеностите на дейността и структурата ѝ.“

Третата е в чл. 30, ал. 1 и 3 ЗЕУ: „Когато заявления на граждани и организации, актове на съда, както и актове на административни и други

органи постъпват на хартиен носител, те се въвеждат в информационната система на съответния административен орган чрез снемане на електронен образ от тях и от приложените към тях документи. (Б.м. – Всички посочени) документи ... могат да бъдат обменяни между административните органи само в електронна форма“.

Четвъртата е в чл. 1, ал. 3 ЗЕУ: „Този закон не се прилага за електронни документи, автоматизирани информационни системи или мрежи, които съдържат или се ползват за работа с класифицирана информация“.

Петата е, че форматите и задължителните реквизити, на които трябва да отговарят електронните документи, се определят с НОИИС<sup>36</sup>. Те ще важат и за организациите, извършващи обществени услуги, и за лицата, осъществяващи публични функции, защото наредбата ще се прилага извън очертаното поле в чл. 1 НОИИС, ако със закон е предвидено това.

Основният въпрос, който се поставя по повод правната уредба в ЗЕУ, е дали изпълнението на посочените задължения във връзка с предоставяне на ЕАУ и обмен на електронни документи е технологически, технически, финансово и кадрово обезпечено. По отношение на органите на съдебната власт *техническата и технологичната* възможност за постъпване, въвеждане, обработване и съхраняване на документи и информация в електронен вид се осигурява от пленума на ВСС<sup>37</sup>. В АПК за административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, е посочено само, че те осигуряват *техническата* възможност исканията, сигналите, предложенията, молбите и приложенията към тях да се подават по електронен път по реда на ЗЕУ<sup>38</sup>. Не е уредено и кой носи отговорността и в какво би се изразила тя при неизпълнение на техно-

<sup>30</sup> Вж. чл. 1, ал. 2 НОИИС.

<sup>31</sup> „Доставчик на ЕАУ е 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.“ Вж. чл. 9, ал. 1 ЗЕУ.

<sup>32</sup> Вж. чл. 8, ал. 2; чл. 11; чл. 40, ал. 1 ЗЕУ.

<sup>33</sup> Вж. чл. 19 ЗЕУ.

<sup>34</sup> „Електронен документ“ е електронен документ по смисъла на Регламент (ЕС) № 910/2014. Вж. § 1, т. 5 от ДР на ЗЕУ.

<sup>35</sup> Вж. Наредба за обмен на документи в администрацията (НОДА), приета с ПМС № 101/2008 г.

<sup>36</sup> Вж. чл. 12, ал. 4 и чл. 21 ЗЕУ, които препращат по тези въпроси към Наредбата за електронните административни услуги, която е отменена. Чрез чл. 1, ал. 1, т. 9 НОИИС уредбата им е включена в обхвата на НОИИС.

<sup>37</sup> Вж. чл. 360, ал. 6 ЗСВ.

<sup>38</sup> Вж. чл. 18а, ал. 2 АПК.

логическото, техническото, финансовото и кадровото обезпечение на предоставянето на ЕАУ и обменът на електронни документи.

На следващо място приложението на ЗЕУ е затруднено и от многобройните препращания към наредби, в които се дава правна уредба на условия и изисквания за предоставяне на ЕАУ и обмен на електронните документи. Напр. условията за автоматизиран обмен на електронни документи като вътрешни ЕАУ, общите изисквания за предоставяне на ЕАУ са определени с НОИИС<sup>39</sup>. Общите правила за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите се уреждат с наредба на МС<sup>40</sup>. Същевременно ЗЕУ предвижда, че министрите могат да утвърждават с наредби особени правила за *предоставяне на електронни услуги* в съответния сектор, *обмена на електронни документи* между лицата и организациите в сектора и *вътрешния обмен на електронни документи* в рамките на отделните ведомства в сектора. Тези наредби се издават, когато организацията на работата и процесите изискват особени правила, завишени критерии за мрежова и информационна сигурност или установени специални стандарти за оперативна съвместимост. Тези правила не може да противоречат на *установените със ЗЕУ общи правила*<sup>41</sup>. *Де факто обаче общите правила са уредени в НОИИС, а не в ЗЕУ*. Ето защо на законово ниво – в ЗЕУ трябва да се уредят *основните положения* относно обмена на данни<sup>42</sup>.

Друг важен въпрос, който не е решен, е за обмена на електронни документи и вътрешни ЕАУ между органите на съдебната власт и доставчиците на ЕАУ по ЗЕУ. Макар с разпоредбата на § 1, т. 5 ДР на АПК КАО да е ограничено само до извършването на административни услуги, разпоредбите на чл. 57, ал. 4 и 9 АПК, които препращат към ЗЕУ за достъпа до данните, предоставяни от първичния администратор на данни, а също и ЗСВ Глава 18 „а“, и нормативните актове по приложението на ЗЕУ сочат много по-широко приложно поле на КАО – освен АУ то обхваща и: ЕАУ и вътрешните ЕАУ при издаване на индивидуални АА и предоставяне на АУ; обменът на електронни документи извън тези хипотези. И след измененията през септември 2018 г. на АПК,

тази правна реалност така, както е отразена в чл. 18а, ал. 1–3 АПК и чл. 360м ЗСВ, води до понататъшно утвърждаване на погрешния подход – паралелна уредба на едни и същи въпроси в различни нормативни актове – ЗЕУ, АПК и ЗСВ. Е-правосъдието и е-правителството са взаимозависими и свързани системи. Затова и *регламентацията* на всички *общи въпроси* относно обмена на вътрешни ЕАУ и електронни документи между системите на изпълнителната и съдебната власт следва да е в един закон – ЗЕУ.

Обменът на електронни документи между административните и правораздавателните органи обуславя следващата стъпка по реализацията на е-управлението – създаването на електронни дела и достъпът до тях (по електронен път или чрез възпроизвеждане на хартиен носител). Този въпрос по отношение на органите на съдебната власт е уреден на *законово ниво* в чл. 360з ЗСВ, а организацията и редът за водене на електронните дела е регламентиран в Наредба № 5 от 1.06.2017 г. на ВСС. Същите въпроси, но за органите от системата на изпълнителната власт, са уредени в Наредбата на МС за обмена на документи в администрацията (НОДА). Освен необходимостта от уредба на законово ниво на основните въпроси на електронните дела при е-правителството не следва да има разлика и в правото на достъп до електронните дела на органите от системата на изпълнителната власт – наредбата на МС не обхваща правата, които лицата с право на достъп до електронни дела в системата на правораздаването имат по чл. 360з, ал. 4, 6–8 ЗСВ.

**2.3. Принципът на КАО е проявление на принципа на достъпност, публичност и прозрачност в условията на използване на ИКТ от административните органи.**

**А) Обявяване на информация чрез интернет**

Съгласно чл. 28, ал. 2 АПК административните органи *обявяват информация* за възможностите за подаване или получаване на документи по електронен път *в интернет страницата си*.

Доставчиците на ЕАУ са законово задължени да *осигуряват подробна информация* относно всяка предлагана от тях ЕАУ свободно и безплатно, включително в териториалните си

<sup>39</sup> Вж. чл. 1, ал. 1, т. 16, т. 5 НОИИС.

<sup>40</sup> Това е Наредбата на МС за обмен на документи в администрацията (НОДА). Вж. чл. 42, ал. 1 ЗЕУ. За органите на съдебната власт тези въпроси са уредени в Наредба № 5 от 01.06.2017 г. на ВСС.

<sup>41</sup> Вж. чл. 7, ал. 1 и 2 ЗЕУ.

<sup>42</sup> Вж. чл. 360ж ЗСВ, в който е регламентирана тази въпроси по отношение на органите на съдебната власт.

звена и в общините. Тази информация се предоставя и чрез официалната интернет страница на доставчика<sup>43</sup>.

В НАО е предвидено, че: „администрациите (б.м. – и организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото нещо друго не е предвидено със закон) осигуряват информация за извършваните от тях административни услуги, ... и за извършването от тях КАО. *Задължителна информация* относно всяка една от предоставяните услуги съгласно приложение 3 ... *се обявява по реда на чл. 28, ал. 2 АПК* (б.м. – на Интернет страниците им) и в Административния регистър“<sup>44</sup>. Достъпът до информацията в регистъра се осигурява чрез страницата на МС в интернет. Информацията се публикува и в отворен машинночетим формат, позволяващ директна повторна употреба на данните, по реда на ЗДОИ<sup>45</sup>.

Административният регистър към МС се създава по силата на чл. 61, ал. 1 ЗА. Той се поддържа като единна електронна база данни чрез интегрираната информационна система на държавната администрация и единната информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация. Във връзка с КАО следва да се отбележи, че Административният регистър съдържа информация за: административните услуги, включително вътрешните административни услуги, електронните административни услуги, регистрационните, лицензионните, разрешителните и съгласувателните режими, включително свързаните с тях образци на документи, срокове и тарифи. Предоставят тази информация за административния регистър органи и административни структури по чл. 19, ал. 2–4 ЗА – т.е. тези, които структурно и/или функционално са част от системата на изпълнителната власт според ЗА. Лицата, осъществяващи публични функции, не публикуват информация в Административния регистър. Организациите, предоставящи обществени услуги, въвеждат в Административния регистър информация за: обществените услуги, по повод на които се извършват административни услуги; административните услуги, вклю-

чително вътрешните административни услуги и електронните административни услуги.

Информацията за предоставяне на съответната услуга по електронен път включва нивото на предоставяне на услугата; вида на услугата – първична или комплексна, като в случай че е комплексна, се посочват първичните услуги, от които е съставена. Същите обстоятелства се вписват и за всеки от режимите (лицензионен, регистрационен, разрешителен или съгласувателен, като административните структури, вписващи обстоятелства за режимите, указват връзката към поддържаните от тях публични регистри по чл. 11 и 15 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД)<sup>46</sup>.

Като електронна база данни в Административния регистър се поддържа Регистър на услугите<sup>47</sup>. Регистърът на услугите съдържа наименованието на административната услуга, уникалният идентификатор, кратко описание и правното основание за предоставяне на услугата. В случай че административната услуга представлява режим, това се посочва изрично, като се определя и стопанската дейност, за която се отнася<sup>48</sup>. Администрацията на МС поддържа Административния регистър<sup>49</sup> по начин, който осигурява: свободен достъп до данните в публичната част на регистъра; еднократно попълване на едни и същи данни, които се използват многократно; възможност за предоставяне в структуриран вид на данни на администрациите за вписаните обстоятелства, които по силата на нормативен акт се поддържат на техните интернет страници. Достъпът по служебен път на държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация и на лицата, осъществяващи публични функции, до информацията в регистъра се осъществява автоматизирано чрез интерфейс за онлайн достъп<sup>50</sup>. От такъв достъп не се ползват организациите, предоставящи обществени услуги.

<sup>43</sup> Вж. чл. 10, ал. 2 и 3, чл. 13 ЗЕУ.

<sup>44</sup> Вж. чл. 1, ал. 3; чл. 15, ал. 1; чл. 16, ал. 1 НАО.

<sup>45</sup> Вж. чл. 4, ал. 2 и 3 Наредба за Административния регистър.

<sup>46</sup> Вж. § 1, т. 1, 2 и 3 ДР и чл. 25, ал. 1, т. 8, б. “а” и “г”, чл. 25, ал. 2 и 3 Наредба за Административния регистър.

<sup>47</sup> Вж. чл. 17, ал. 2 НАО.

<sup>48</sup> Вж. чл. 17, ал. 1, 3 Наредба за Административния регистър.

<sup>49</sup> На основание чл. 61, ал. 5 ЗА МС приема Наредба за Административния регистър.

<sup>50</sup> Вж. чл. 3, ал. 1, т. 2–4; чл. 38, ал. 1 Наредба за Административния регистър.



Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) предвижда създаване и *поддържане от МС на платформа за достъп до обществена информация*. Платформата осигурява възможност за *подаване на заявления за достъп до информация*. Всеки задължен субект по чл. 3, ал. 1 ЗДОИ *публикува на платформата подадените чрез платформата заявления, решенията по тях и предоставената обществена информация* при спазване на защитата на личните данни на заявителя съгласно Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД)<sup>51</sup>.

Държавната агенция „Електронно управление“ създава и поддържа *портал за отворени данни*, на който органите на изпълнителната власт и организациите от общественния сектор, съобразно ежегодното си планиране, поетапно публикуват поддържани от тях информационни масиви и ресурси, достъпът до които е свободен<sup>52</sup>.

**Б) Единен портал за достъп до електронни административни услуги (ЕПДЕАУ)**<sup>53</sup>

Председателят на Държавна агенция „Електронно управление“ отговаря за изграждането и поддържането на ЕПДЕАУ. Този портал *предоставя информация* за всички *електронни административни услуги* на всички административни органи, лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги, както и *връзка към електронна форма за тяхното заявяване*. ЕПДЕАУ използва Административния регистър за източник на актуални и достоверни данни за предоставяните административни услуги, включително образците на изискуемите документи, правните основания,

сроковете, тарифите и изискуемите лични данни, за предоставяне на услугите.

И накрая, от направения дотук анализ на правната уредба на КАО, на свързаните с него нормативни актове по осъществяване на административното обслужване и по използването на ИКТ в този процес е видно, че принципът на КАО не е самостоятелен принцип на изпълнителната дейност, а е прилагане на класическия принцип на служебното начало и на принципа за достъпност, публичност и прозрачност в условията на информационното общество.

## БИБЛИОГРАФИЯ

**Кераудрен, Ф., Х. ван Мерло.** Теории за административна реформа и тяхното практическо значение. – В: Административната реформа. Опитът на страните от Изтока и Запада. Сравнителен анализ. Пловдив: Lettera, 1997. // **Keraudren, F., H. van Merlo.** Teorii za administrativna reforma i tyahното prakticheskoto znachenie. – V: Administrativnata reforma. Opatat na stranite ot Iztoka i Zapada. Sravnitelnen analiz. Plovdiv: Lettera, 1997.

**Кискинов, В.** Електронно правителство. С.: Сиби, 2003. // **Kiskinov, V.** Elektronno pravitelstvo. S.: Sibi, 2003.

**Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006. // **Penchev, K., I. Todorov, G. Angelov, B. Yordanov.** Administrativnoprotsesualen kodeks. Komentar. S.: Siela, 2006.

**Петрова, М.** Информатизация на публичното управление в България. Велико Търново: Фабер, 2013. // **Petrova, M.** Informatizatsia na publicното upravlenie v Balgaria. Veliko Tarnovo: Faber, 2013.

<sup>51</sup> Вж. чл. 15в, ал. 1-3 ЗДОИ.

<sup>52</sup> Вж. чл. 15г, ЗДОИ.

<sup>53</sup> Вж. чл. 23 НОИИС; чл. 12, ал. 1-3 ЗЕУ.