

ЗА НЯКОИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ЕЛЕКТРОННИЯ РЕГИСТЪР НА ПРОЕКТИ И ДЕЙНОСТИ ПО ЗАКОНА ЗА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ

Анелия Цветанова-Минчева

SOME QUESTIONS RELATING TO THE ELECTRONIC REGISTER OF PROJECTS AND ACTIVITIES UNDER THE ELECTRONIC GOVERNMENT LAW

Aneliya Tsvetanova-Mincheva

***Abstract:** In this article, some questions issues related to the Electronic Register of Projects and Activities under the E-Government Law. It briefly describes what it represents and from whom it is led, focusing on the issues related to its scope and the obligated subjects on it. The author believes that clarifying them is crucial to the applicability of the registry and its future use.*

***Keywords:** electronic registry, projects and activities, administration, e-governance, the electronic management act, development.*

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Електронният регистър на проекти и дейности по Закона за електронното управление (ЗЕУ)¹ е сравнително нов за българския правен ред² и досега не е използван за целите на електронното управление. Той представлява електронна база данни, съдържаща информация за предложения за проекти и дейности, становища на Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ),³ утвърдени и отхвърлени проекти и дейности, общите и специфичните цели на проектите и дейностите, очакваните резултати и измерими индикатори за резултат, основните дейности с индикативни бюджети и план-график за изпълнение, техническите задания на проектите, изпълнението на проектите и дейностите и постигнатите резултати, включително финансов ефект и оценка на качеството на изпълнение, в областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии в администрациите.⁴

¹ Обн., ДВ, бр.46 от 2007 г., изм., бр.82 от 2009 г., изм., бр.20 от 2013 г., доп., бр.40 от 2014 г., изм., бр.13 от 2016 г., изм. и доп., бр.38 от 2016 г., изм. и доп., бр.50 от 2016 г., доп., бр.62 от 2016 г., доп., бр.98 от 2016 г.

² Създаден със ЗИД на ЗЕУ (ДВ, бр. 50 от 2016 г., в сила от 01.07.2016 г.).

³ Създадена със ЗИД на ЗЕУ (ДВ, бр.50 от 2016 г., в сила от 01.07.2016 г.) С измененията се закрива Изпълнителната агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“.

⁴ чл.7д, ал.1 от ЗЕУ.

Органът, който създава, води и поддържа регистъра е председателят на ДАЕУ, който е централен орган на изпълнителната власт със специална компетентност, попадаща в подразделението на функционалната, защото е в определена сфера на държавното управление – дейност, която има значение за цялата система от органи на изпълнителната власт и дори за държавния апарат като цяло [1]. Достъпът до него е свободен и безплатен.

В настоящия преглед се разглеждат само някои от въпросите, свързани с регистър на проекти и дейности съгласно ЗЕУ, по отношение на приложното му поле и задължените субекти по него. Считаю, че отговорите на тези въпроси са изключително важни за приложимостта и бъдещото му използване.

2. ЗА НИКОИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ЕЛЕКТРОННИЯ РЕГИСТЪР НА ПРОЕКТИ И ДЕЙНОСТИ ПО ЗАКОНА ЗА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ

Редът за създаване, действие и използване на регистъра на проекти и дейности е правно регламентиран в ЗЕУ, Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги (нар. по-долу „Наредба”),⁵ Правилника за дейността, структурата и организацията на Държавната агенция „Електронно управление”,⁶ Правилата за извършване на проверки на предложения за проекти и дейности, удостоверяване на съответствието на технически и функционални задания за провеждане на обществени поръчки за разработка, надграждане или внедряване на информационни системи или електронни услуги (съкр. „Правила”).⁷

Съгласно чл.51 от Наредбата, регистърът на проекти и дейности по ЗЕУ е „публична електронна база данни и съдържа данни за всички проекти и дейности в областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии в администрациите”.⁸ Видно от определението в предмета на регистъра се включват „всички” проекти и дейности в областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии, но текстове от ЗЕУ и Наредбата обаче ограничават приложното му поле само до определени категории данни. Например едно от изискванията за предоставяне на информация в регистъра, съгласно чл.7д, ал.1, т.4 от ЗЕУ е, че на вписване подлежат технически задания. В чл.58а от ЗЕУ се допълва, че техническите и функционални задания са за провеждане на обществени поръчки. Също в чл.52, ал.1, т.2 от Наредбата се регламентирант, че се вписват данни и информация за: „изготвяне на техническо задание – пълна техническа спецификация, задание и свързани с него документи преди произвеждане на процедура по ЗОП” В заглавието на Правилата, също се описва „удостоверяване на съответствието на технически и функционални задания за провеждане на обществени поръчки”, а в §6 от ДР към тях се определя, че „по смисъла на настоящите Правила определението „техническо задание” съответства на определението „технически спецификации”, по смисъла на § 2, т.54, буква б) от ДР към ЗОП”. Без съмнение от

⁵ Приета с ПМС № 3 от 09.01.2017г., Обн., ДВ, бр.5 от 2017 г.

⁶ Приет с ПМС № 274 от 28.10.2016г., Обн., ДВ, бр.86 от 2016 г.

⁷ Правилата са утвърдени от председателя на ДАЕУ на 22.03.2017 г., изм. и доп. на 13.06.2017г.

⁸ Подобно е описанието и в чл.7в, ал. 1 от ЗЕУ.

всичко гореизложено се достига до извода, че става въпрос за технически задания, които съответстват на техническите спецификации по ЗОП, в резултат на което, се установява, че в приложното поле на регистъра се включват само и единствено техническите спецификации по ЗОП. Именно тази констатация, предизвиква някои несъответствия и спорни ситуации по отношение границите на обхвата и приложимостта на регистъра.

Първото несъответствие е, че ако се изготви техническо задание свързано с областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии извън приложното поле на ЗОП или по друг закон, то не подлежи на вписване в регистъра и от там обхватността „всички” остава неприложима. Такава се явява ситуацията създадена съгласно специалните правила за определяне на изпълнител от бенефициенти за безвъзмездна финансова помощ от Закона за управление на средствата от Европейските структури и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ), където за определянето на изпълнител за дейностите по услуги и/или доставки на стоки – обект на обществена поръчка по смисъла на ЗОП, се прилагат различни правила, а именно за бенефициентът, който не е възложител по смисъла на ЗОП, предвидените в чл.49, ал.2 от ЗУСЕСИФ. Съгласно тях тези бенефициенти провеждат процедура за избор с публична покана, към която като неразделна част се добавят техническата спецификация и проектът на договор и се публикува в Единния информационен портал (чл.50-чл.52 от ЗУСЕСИФ) [2].

Във връзка с това несъответствие е издадено задължително указание от председателя на ДАЕУ [3], което гласи че всички бенефициенти по програми, финансирани от структурните фондове на Европейския съюз, в частност Оперативна програма „Региони в растеж” 2014-2020 г., които са административни органи, следва да се съобразяват с Правилата. Указанието цели решаване на проблема свързан със субектите по тях, но отваря тема, която води до други проблемни въпроси, като например по отношение на приложимостта му към регистъра и др.

Второто несъответствие е, че извън обхвата на задължени субекти по регистъра по представяне на технически задания, остават част от лицата, които са субекти по ЗЕУ. Принципното положение е, че ЗЕУ се прилага по отношение на дейността на административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции и на организациите, предоставящи обществени услуги (чл.1, ал.1 и ал.2 от ЗЕУ). В редица текстовете, пряко свързани с регистъра на проекти и дейности прави впечатление, че се използват единствено изразите „административен орган”⁹ и „администрации”¹⁰ като липсва яснота за лица, осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги по чл.1, ал.2 от ЗЕУ. В §1, т.11 от ДР на ЗЕУ се изброяват „лицата, осъществяващи публични функции”, които са нотариусите, частните съдебни изпълнители, държавните и общинските учебни заведения, държавните и общинските лечебни заведения, възложителите по чл.5, ал.2 - 4 от ЗОП, 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. От тук следва въпросът включват ли се лицата, осъществяващи публични функции, като задължени субекти по регистъра, в частност задължението за представяне на технически задания?

⁹ напр. чл.7д, ал. 3 от ЗЕУ, чл. 58а от ЗЕУ.

¹⁰ напр. чл.7д, ал. 1 от ЗЕУ, чл. 51 от Наредбата, чл.52, ал.2 от Наредбата.

Във връзка с горната констатация, че техническите задания съответстват на технически спецификации по ЗОП, следва извода, че задължените субекти за представяне на технически задания към регистъра следва да са с качество възложител по смисъла на ЗОП, защото само те могат да ги определят.

Така по отношение на нотариусите и частните съдебни изпълнители се получава следната проблематика. С правната регламентация на чл.13, ал.1, т.7, буква в) и д) от ЗОП,¹¹ нотариусите и съдия изпълнителите се включват в общите изключения от приложното поле на закона. Възприема се позицията, че това са услуги, които са част от изпълнението на определени държавни функции, свързани с упражняването на официална власт, и които се изпълняват от органи или физически лица, определяни или избрани по начин, който не може да се обхване от правилата на обществените поръчки [4]. Вземайки предвид горепосоченото се установява, че те следва да бъдат изключени от задължените субекти по регистъра, в частност по отношение на задължението за представяне на технически задания.

Така също в лицата осъществяващи публични функции са включени възложителите по чл.5, ал.2-4 от ЗОП, които не са административни органи или организации, предоставящи обществени услуги. Във връзка с това поддържам тезата, че всички възложители се определят като административни органи. Аргументите за посочено твърдение са, на първо място, че възложителят издава административни актове в цикъла на възлагане на обществените поръчки. Решенията му по чл.22, ал.1 от ЗОП са индивидуални административни актове, изрично регламентирани от законодателят в ал.8 от същия член. Видно от посоченото той е носител на административни правомощия, овластен за това изрично със закон. На второ място средствата, които изразходва при възлагането на обществени поръчки, съгласно чл.1, ал.1, т.1-4 от ЗОП, предопределят още повече характера му на административен орган. На трето място, в самото определение за административен орган по ЗЕУ,¹² е добавен изрза „*всеки носител*“, който цели именно да разшири обхвата му и спомага всички възложители да бъдат включени. В подкрепа на твърдението, че възложителите, се разглеждат именно като административни органи е и административно-правната литературата [5].

Следващо несъответствие по чл.51 от Наредбата, е че за обхвата на регистъра се използва изразът „*администрации*“, за който в ЗЕУ няма легална дефиниция. И от тук следва въпросът, какво се разбира под тях и кои са задължените субекти по разглеждания регистър? В административно-правната теория съществуват няколко класификации относно формите на изпълнителната дейност, като се разграничават четири правни форми [6]: правотворческа, правоприлагаща, правораздавателна и договорноправна. Тази юридическа по своя характер дейност е немислима без материалната и техническата дейност, извършвана в администрацията [7]. 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

¹¹ чл.13, ал.1, т.7 от ЗОП, съгласно буква в) „удостоверяване и заверяване на документи, които задължително се извършват от нотариус“ и буква д) „упражняването на функции на държавна власт, включително услуги по съдебното изпълнение, предоставяни от съдия-изпълнител“.

¹² В т.1, §1 от ДР на ЗЕУ, е определено, че „административен орган“ е „органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон“.

само към правоприлагащата дейност на администрацията, като извън приложното му поле остават правотворческата и правораздавателната дейност [8].

Вземайки предвид гореизложеното и начина на употреба на израза „администрации“ от законодателя, като „дейността на административните органи и техните администрации“ (чл.7в, т.2, чл.7г, ал.2 и §1, т.28 от ДР на ЗЕУ), следва извода, че **администрациите са използвани в смисъла като част от административните органи, които осъществяват правоприлагаща дейност.**

И накрая, като един обобщен извод за направения преглед, се установява, че съгласно действащата нормативна база за регистър за проекти и дейности, съгласно чл.7д, ал.1 от ЗЕУ, е възможно да не могат да се включат „всички“ проекти и дейности в областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии, и че не всички „администрации“ са задължени субекти по него.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият кратък преглед има за цел да разгледа част от въпросите, свързани с обхвата и задължените лица по регистъра за проекти и дейности, съгласно ЗЕУ. Видно се установяват някои несъответствия, които могат да доведат до неприложимостта му. Разискването на проблематиката е с цел проследяването им и бъдещото подобряване на нормативната база, която в значителна степен ще гарантира и правната сигурност по прилагането му.

И въпреки изложените недостатъци следва да се отбележи, че за първи път в българския правен ред се създава регистър, който да съдържа цялостна информация за предложения за проекти и дейности в областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии, кои са утвърдени и отхвърлени от тях, общите и специфичните цели на проектите и дейностите, очакваните резултати и измерими индикатори за резултат, основните дейности с индикативни бюджети и план-график за изпълнение, техническите задания на проектите, изпълнението на проектите и др. По това отношение разглежданият регистър е една правилна стъпка за уеднаквяване и осъществяване на единната система при въвеждане на електронното управление в Република България.

Литература:

1. азаров, К. Административно право. С.: Фея, 2007, с.41-42.
2. Постановление №160 от 01.07.2016 г. от МС за определяне правилата за разглеждане и оценяване на оферти и сключването на договорите в процедурата за избор с публична покана от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от европейските структури и инвестиционни фондове, Обн. ДВ. бр.52 от 8 Юли 2016г., в сила от 08.07.2016г.
3. Указание изх. № 03-08-188/06.07.2017 г., относно обхвата на контрол, упражняван от ДАЕУ по отношение на технически и функционални задания в областта на електронното управление и информационните и комуникационни технологии.
4. Практическо ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки, Агенцията по обществените поръчки, 2016, с.50, http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/novini/PP_Handbook.pdf

5. Сивков, Ц., Зиновева, Д., Димитров, Г., Панайотова, Е., Николова, Р., Янкулова, С., Чернева, Г., Милчева, К. Административно право. Специална част, курс лекции. С.: Сиби, 2015, с.264, вж. Събев, С. Възложителят на обществени поръчки – административноправен статут (Автореферат на дисертация), 2014.
6. Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов Д. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с.38 и след.
7. Пак там, с. 24-26.
8. Чакърва-Димитрова, И. Електронното управление като средство на държавно управление, сп. De jure, бр.2, 2016, с. 195.