

## ПРАВНА СЪЩНОСТ НА ЕЛЕКТРОННОТО ПРАВИТЕЛСТВО

проф. д-р Вихър Кискинов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

### LEGAL BACKGROUND OF E-GOVERNMENT

Prof. Dr. Habil. Vihar Kiskinov

**Abstract:** Society, based on the principle of the rule of law, creates their government through legal means. Modern transition of the government in the virtual environment does not override this principle. State structures and mechanisms in the new environment should be created and act, based on legal normative models. These postulates do not find realization in Bulgarian e-government. It is built on the basis of information, technological, but not legal model. The article gives the concept of e-government as a legal phenomenon. Outlined is the contents of the legal model of e-government.

**Keywords:** e-government, legal model, legal methods, rule of law, legal virtual reality.

#### Върховенство на правото

Общество, спазващо принципа за върховенство на правото, изгражда своята държава чрез правни средства. Съвременният преход на държавата във виртуалната среда не отменя този принцип. Поради редица причини този преход е комплексен, системен и не може да се ограничи само до определени дейности или качества на държавата. Структури на държавни органи, административни производства и актове, цялостни регулативни механизми в новата среда следва да бъдат създавани и да действат въз основа на правни нормативни модели.

#### История и съвременно състояние

Идеята за „ре-инженеринг на бизнес процесите в администрацията“ се повтаря в стратегии, концепции и пътни карти за електронното правителство от първата стратегия (2002 г.) досега.

Например Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020 г. в раздел, озаглавен „Визия за електронно управление“ поставя като стратегическа цел „усъвършенстването на административните бизнес-процеси“. До 2020 г. се очаква въвеждане на „ефективни бизнес модели в работата на администрацията“.

В проекта на Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в България за периода 2015-2020 г. в т. 5.14. Надграждане на имотния регистър за интеграция с кадастралния регистър (КР) и предоставяне на допълнителни е-услуги четем: „На база на доклад за бизнес процесите в имотния регистър, извършен по оперативна програма „Административен капацитет“, са идентифицирани процеси, които могат да бъдат трансформирани в електронни услуги, както и процеси, при които е необходима интеграция с КР.“ Същият източник в т. 4.2 пред-

вижда да се „ускори прилагането и институционализирането на бизнес процесите и организационните механизми“.

От юридическа гледна точка тези „бизнес процеси“ са нищо друго, освен юридически производства.

Стратегията 2014-2020 г. определя Модела на електронно управление (т. 7) като съставен от Информационен и Технологичен модел. *Юридически модел липсва.*

Нормативните актове в областта на електронното управление не са създадени въз основа на едно цялостно виждане, съдържат противоречия и празноти. Някои от тях като например Законът за електронното управление (ЗЕУ), имат слаб или никакъв регулативен ефект. Проблематика, която следва да получи законова уредба, се урежда от подзаконовни актове.

Законов израз получават принципи, които противоречат на принципите и нормативната уредба на защитата на личните данни. Например това са принципите за еднократно събиране и многократно използване на лични данни (чл. 2 ЗЕУ), както и служебно изпращане на данните (чл. 3 ЗЕУ),

Дейности, представляващи формиране на волеизявления относно административните производства, се предоставят на образувания, които нямат правотворчески правомощия (например Съвет по вписванията) и във форма извън формата на нормативните актове.

Например, Наредбата за регистрите на информационните обекти и електронните услуги в чл. 2, ал. 2 въвежда *Регистър на електронните услуги* като база от данни, съдържаща формализирани технологични описания на електронните административни услуги и на вътрешните електронни услуги. Вътрешните електронни административни услуги, свързани с осъществяването на правомощията на административните органи и с извършването на електронни административни услуги, се предоставят по електронен път.

В регистъра на електронните услуги се вписват първични и комплексни услуги. Възшност *първични услуги* са вътрешно-административните производства, а *комплексни услуги* са между-административните производства. Според чл. 12, ал. 1, т. 3 и чл. 13, т. 1 от Наредбата, вписването на първична или комплекса услуга в Регистъра създава възможност *тази услуга да се използва в нормативни актове, включително в определенията на комплексни електронни услуги.*

Технологични описания на електронни административни услуги., т.е. административни производства, създадени не по реда на нормотворчеството и санкционирани от организационно образувание без нормотворчески правомощия, осъществяват правомощия на държавни органи и се включват в нормативните актове, определяйки административни производства.

*Изводи.* Електронното правителство не се разбира като юридическо явление.

Това състояние предопределя общата ориентация и съдържанието на методите за изграждане на електронното правителство. Те не са основани върху правото, не реализират принципа за върховенство на правото. Създаването на електронно правителство не се схваща като юридическа дейност.

Ето защо преобразуването на държавата от материална във виртуална среда има ограничен обхват. Цялостната и неделима система на държавата, нейната структура, механизми и действие не са предмет на използваните методи. Електронните услуги са център на внимание при създаване на електронното правителство. Тази непълна предпоставка се отразява върху всички следващи замисли, модели, стратегии и концепции.

Процесът е замислен и се ръководи от неюридически модели. Това означава, че едно типично юридическо образуване, каквото е държавата, се преобразува в „електронна“, създава се „електронно битие“ на държавата въз основа на информационни и технологични модели, но не и въз основа на юридическа представа, модел за държавата.

Този подход продължава в нормативните актове. Законът за електронното управление не се основава върху цялостна представа за действието на държавата и поради това не урежда съществени въпроси на нейното действие във виртуалната среда. Например, към ЗЕУ с подзаконовни нормативни актове се създава организационно образуване, санкциониращо юридически производства, които *след това* се използват в нормативните актове.

Принципът за върховенство на правото не се прилага при конструиране на съвременното виртуално битие и виртуално действие на държавата.

### Понятие за електронно правителство

Електронното правителство е резултат от прехода на държавата от материална във виртуална среда.

*Класическата държава* е правно образуване. В правовата държава структурата, функциите, производствата, актовете на държавните органи се създават чрез правни норми. Това означава, че:

тези явления са замислени като юридически явления;

те са проектирани съобразно утвърдени принципи – принципите на правовата държава и върховенството на правото;

замисълът за тяхната структура, функции, правомощия, дейност е създаден и изразен чрез правни механизми и форми от компетентни държавни органи, оправомощени от Конституцията и законите;

те имат правна нормативна форма, изразяваща юридически модел;

конституирането, т.е. претворяване в действителността на структура, функции, производства на държавните органи в материалната среда става по ред, определен в нормативните актове.

Този нормативен модел е създаден въз основа на определени правни и организационни принципи, които осигуряват правата на участниците в правоотношенията. Той е израз на волята на законодателя.

Нормативният модел на държавата в предходните общества е създаван въз основа на предпоставката, че държавните органи се образуват и действат в материалната среда. Правото е създадо съответните нормотворчески методи, организационни практики именно въз основа на даденостите на материалната среда.

*Държавата във виртуалната среда.* В нея структурата, функциите, производствата, актовете на държавните органи *също следва да се създават* чрез правни нормативни средства.

Държавата като правно образуване следва да е замислена като юридическо явление, проектирано съобразно утвърдени принципи – принципите на правовата държава и върховенството на правото.

Замисълът за нейната структура, функции, правомощия, дейност трябва е създаден и изразен чрез правни механизми и форми от компетентни държавни органи, оправомощени от Конституцията и законите.

Те също трябва да имат правен нормативен израз, съдържащ правен нормативен модел.

Новост е, че *правният нормативен модел се обективира* не само в юридически актове, но и в информационни технологии.

Конституирането, т.е. претворяване в действителността на структура, функции, производства на държавните органи в идеалната среда следва да става по ред, определен в нормативните актове.

Като цяло налага се правото да създава нормативни и организационни модели във виртуалната среда.

*Класическата правна наука*, съвсем естествено, не е създавала методи за изграждане на държавата в новата идеална среда. Няма общ модел на правно действие във виртуалната среда. Няма дори теоретични виждания, които да поставят по горния начин въпроса за правната същност на държавата, съществуваща във виртуалната среда.

*Необходимите новости* като теоретични предпоставки, развити и обогатени общотеоретични понятия, модели на нормативни механизми за правно действие във виртуалната среда, методи за нормосъздаване и нормативна реализация се създават от правната информатика и от информационното право.

### **Необходим е цялостен модел**

Ако застанем на позицията, която разглежда *държавата като цялостно системно образувание*, чиято структура, функции, правомощия, производства и резултати се определят от правото, тогава неминуемо първият извод ще е, че всеки един замисъл, модел и реализация в тази система ще имат правни качества.

Наложителни са цялостни решения, а не проекти, изхождащи от частична интерпретация на качества, напр. както изходната позиция на електронните услуги. Наложително е също създаването на модел на действие на електронното правителство, основан върху правото и неговите принципи.

*Общ юридически модел.* Изложил съм този модел в студията „Юридически модел на действие на правото във виртуалната среда“<sup>1</sup>.

*Конкретизация на общия модел.* Електронното правителство е конкретизация на цялостния юридически модел на правно действие във виртуалната среда спрямо изпълнителната власт. Това означава, че всички явления и механизми, предписвани от общия юридически модел, следва да получат правна нормативна уредба.

Конкретизираният модел съдържа:

Представяне на държавни органи и техни организационни структури във виртуалната среда.

Представяне на производствата на държавните органи, осъществявани във виртуалната среда, като конкретизация на общите модели на юридически производства в същата тази среда.

Уредба на електронните административни актове като конкретизация на формата на юридическите актове от общия юридически модел

Особени правила за удостоверяване на правни изявления във виртуалната среда, вкл. електронни подписи.

Конкретизация на общата уредба на електронните регистри.

Конкретизация на уредбата за обмен на електронни изявления, препоръчана електронна поща.

<sup>1</sup> Вж. сп. „Юридически свят“, 2013, № 2.

Конкретизация на общата уредба на дълготрайното запазване на резултатите от реализацията на правните норми във виртуалната среда.

Конкретизация на уредбата на личните данни в електронното правителство въз основа на принципите за защита на правото на личен живот и преодоляване на съществуващите противоречия между тези принципи и сега закрепените принципи за реализация на електронните услуги в ЗЕУ.

*Други конкретизации.* Аналогични модели представят правната същност и определят качествата на електронното правосъдие, електронната търговия и пр.

### **Заключение**

Дейностите по създаване на електронното правителство следва да се припознаят от правната общност като дейности, стоящи изцяло в сферата на правната наука, нормотворчеството и правната реализация.

Нормативните актове и тяхната реализация трябва да се създават въз основа на общия юридически модел на действие на правото във виртуалната среда.

Планове, стратегии, пътни карти и други работни материали следва да са продължение и реализация на нормативните актове в тази област.

Юридическият модел на електронното правителство е основа за създаване на методи за изграждане на това явление, за преход на държавата от материална във виртуална среда.

Дейностите по създаване и развитие на електронното правителство са едновременно усилия и резултати, водещи до формиране и обогатяване на виртуалната правна реалност.