

**ОТНОСНО ПОЛИТИКАТА ПРИ
ПРИЛАГАНЕТО НА ЕЛЕКТРОНИЯ
ДОКУМЕНТ И УДОСТОВЕРИТЕЛНИ УСЛУГИ
В КОНТЕКСТА НА ЕЛЕКТРОННИТЕ
ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ**

This project has received
funding from the
European Union



2017

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	3
СПИСЪК С ТАБЛИЦИ	5
1. КОНТЕКСТ	6
2. ЕЛЕКТРОННО ИЗЯВЛЕНИЕ И ЕЛЕКТРОНЕН ДОКУМЕНТ	7
3. РАЗГРАНИЧЕНИЕ МЕЖДУ АВТОР И ТИТУЛЯР	9
4. АДРЕСАТ НА ЕЛЕКТРОННО ИЗЯВЛЕНИЕ	10
5. САМОРЪЧЕН И ЕЛЕКТРОНЕН ПОДПИС	11
5.1. ОБИКНОВЕН ЕЛЕКТРОНЕН ПОДПИС	11
5.2. УСЪВЪРШЕНСТВАН ЕЛЕКТРОНЕН ПОДПИС (УЕП).....	12
5.3. КВАЛИФИЦИРАН ЕЛЕКТРОНЕН ПОДПИС	14
6. ДРУГИ ВИДОВЕ УДОСТОВЕРИТЕЛНИ УСЛУГИ.....	16
7. ЕЛЕКТРОННИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ	19
8. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЕЕДОП В РАМКИТЕ НА ЕЛЕКТРОННИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ	27
9. Е-CERTIS КАТО РЕФЕРЕНТЕН ИНСТРУМЕНТ И ОНЛАЙН РЕСУРС	29

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

Директива 2014/24	Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО
Директива 2014/25	Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО
Директива 2004/17	Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги
Директива 2004/18	Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки
Регламент 910/2014	Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 година относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО
Директива 1999/93	Директива 1999/93/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 13 декември 1999 година относно правната рамка на Общността за електронните подписи
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗЕДЕП	Закон за електронния документ и електронния подпис
ОЕП	Обикновен електронен подпис
УЕП	Усъвършенстван електронен подпис
КЕП	Квалифициран електронен подпис
ДУУ	Доставчик на удостоверителни услуги
ДКУУ	Доставчик на квалифицирани удостоверителни услуги
ОЕ Печат	Обикновен електронен печат
УЕ Печат	Усъвършенстван електронен печат
КЕ Печат	Квалифициран електронен печат

Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните
обществени поръчки

ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ЕЕДОП	Единен европейски документ за обществени поръчки
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
eESPD	Електронна услуга за попълване и подаване на ЕЕДОП
e-Certis	Онлайн хранилище за сертификати (официални документи)

СПИСЪК С ТАБЛИЦИ

Таблица 1. Съотношение между отделните видове електронни подписи.....	15
Таблица 2. Функции на удостоверителните услуги	16
Таблица 3. Съпоставка между електронни подписи и електронни печати	17
Таблица 4. Съотношение между изискванията към индивидуалните възложители и централизираната платформа.....	21
Таблица 5. Приложимост на видовете електронни подписи.....	25

1. КОНТЕКСТ¹

Определянето на електронните средства за комуникация като основен способ за обмен на информация и съобщения между възложителите и стопанските субекти, в рамките на процедурите за избор на изпълнител, представлява едно от най-съществените нововъведения в областта на обществените поръчки, които европейския законодател направи с приемането на директивите от 2014 г. (Директива 2014/24 и Директива 2014/25). Това положение може да се окаже като диаметрално противоположно на правилата за предаване на информация, които бяха установени с Директива 2004/17 и Директива 2004/18 и съгласно които използването на електронни средства се предвиждаше като възможност, а не като правило. Цялостното преминаване към използване на електронни средства за информация и комуникация (и в този смисъл – преминаване към електронни обществени поръчки) се разглежда от европейския законодател като основен способ, който ще доведе до значително опростяване на процеса на възлагане, до увеличаване на неговата ефективност и прозрачност, до подобряване на възможностите на стопанските субекти да участват в него.

Друга важна законодателна реформа на общностно ниво също бе реализирана през 2014 г. – приемането на новия Регламент 910/2014, с който беше въведена изцяло нова правна рамка относно използването на удостоверителните услуги. Наред с преуреждането на правилата, свързани с правното действие на електронните подписи, регламентът въведе и нови видове удостоверителни услуги – електронна идентификация, електронен печат, електронен времеви печат, удостоверение за автентичност на уебсайт, електронна препоръчана поща; въведе се и изричното разграничение между „обикновени“ и „квалифицирани“ удостоверителни услуги, а също така и нови изисквания за осигуряване на трансгранична оперативна съвместимост и правила за признаване на квалифицираните удостоверителни услуги между държавите членки.

Предвид горното особена актуалност придобиха въпросите, свързани със съчетанието на двата правни режима и по-специално - що се касае до степента на приложимост на удостоверителните услуги в контекста на електронните обществени поръчки. Така от една страна при уреждането на изискванията за използване на електронни средства за комуникация Директива 2014/24 и Директива 2014/25 препращат към разпоредбите на вече отменената Директива 1999/93 и издадените във връзка с нея решения на Европейската комисия¹. Същевременно директивата (а с нея и издадените актове по прилагането ѝ) беше отменена и беше въведено правилото, че позоваванията на Директива 1999/93 следва да се считат за позовавания на Регламент 910/2014. В този смисъл следва да се направи внимателна преоценка на разпоредбите, засягащи възможността, необходимостта и изискванията към прилагането на удостоверителните услуги при провеждането на бъдещите електронни обществени поръчки. Този въпрос стои и на национално ниво, тъй като разпоредбите на Директива 2014/24 и Директива

¹ **Решение 2009/767/ЕО** във връзка със създаването, поддържането и публикуването на доверителни списъци на доставчици на удостоверителни услуги, които се намират под надзора или са акредитирани от държавите членки; **Решение 2011/130/ЕС** за установяване на минимални изисквания за трансграничната обработка на документи, подписани електронно от компетентните органи съгласно Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно услугите на вътрешния пазар.

2014/25 бяха транспонирани без съществени изменения и в новия Закон за обществените поръчки².

2. ЕЛЕКТРОННО ИЗЯВЛЕНИЕ И ЕЛЕКТРОНЕН ДОКУМЕНТ

Правната сигурност на оборота е обусловена от наличието на правни инструменти, които да обезпечават размяната на онези изявления, с които правото свързва настъпването на правни последици – възникването на права и задължения. Тези инструменти в съвременния свят са документите. На следващо място, за да се обезпечи сигурността относно доказване на авторството върху документите, правото придава важно значение на саморъчния подпис.

Изясняването на същността на електронното изявление и електронния документ предполагат предварителен анализ и уточняване на съществуващите конвенционални понятия за „документ“ и „изявление“. Установилото се в правната доктрина³ определение указва, че документът е „вещ, върху която с писмени или електронни знаци е материализирано изявление“. В този смисъл документ може да бъде всеки обособен предмет, който обективира дадено изявление. Изявлението от своя страна може да бъде окачествено като израз на волята на даден правен субект, насочен към постигането на определен правнорелевантен резултат, а документът представлява материалното му обективизиране⁴.

С Регламент 910/2014 понятието „електронен документ“ е определено като „всяко съдържание, съхранявано в електронна форма, по-специално текстови или звуков, визуален или аудио-визуален запис. В този смисъл се откроява съществено различие между националната правна уредба и общностното законодателство, тъй като българския ЗЕДЕП признава качеството на електронен документ единствено на този документ в електронна форма, който съдържа словесно изявление. Това произтича от обстоятелството, че българският законодател определя електронното изявление като „словесно изявление, представено в цифрова форма чрез общоприет стандарт за преобразуване, разчитане и визуално представяне на информацията, което може да съдържа и несловесна информация“. На свой ред електронния документ е дефиниран като „електронно изявление, записано върху магнитен, оптичен или друг носител по начин, който дава възможност да бъде възпроизведено“. Видно е, че европейският законодател придава качеството на електронен документ на всяко съдържание, независимо от това, дали съдържа словесно изявление. Така установеното положение би следвало да бъде променено *de lege ferenda* по начин, съответстващ на общностното законодателство. В тази връзка, от текста на законопроекта за изменение и допълнение на ЗЕДЕП⁵, изготвен в рамките на законодателната инициатива по привеждане на националния закон в съответствие с регламента, става ясно, че вероятно в бъдещата редакция на нормативния акт ще бъде направено условно

² Обн. ДВ. бр. 13 от 16 февруари 2016 г., в сила от 15 април 2016 г.

³ Сталев, Ж. – „Българско гражданско процесуално право“, Сиела, София, 2012, стр. 273.

⁴ Димитров, Г. – „Право на информационните и комуникационните технологии, Гражданскоправни аспекти“, Фондация „Право и интернет“, София, 2014, стр. 60 и сл.

⁵ Вж. предложените с [Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за електронния документ и електронния подпис](#), изменения на чл. 2 и 3 на ЗЕДЕП.

разграничение между „писмени електронни документи“ и „електронни документи, които не съдържат словесно електронно изявление“⁶.

В този смисъл на национално ниво електронният „писмен“ документ се характеризира с редица особени белези, които го отличават от традиционните материални документи. Такава особеност разкрива характера на електронното изявление на **словесно изявление** – изписано с думи, със средствата на словото, които да са разбираеми за хората. Така изписването на някакви знаци или представянето на друга информация не в словесна форма, като снимки, графики, несвързан текст и други не покриват понятието словесно изявление и така документ. На следващо място изявлението трябва да е представено в **цифрова форма**, означаваща представяне и преобразуване на изявлението в единици и нули, без използваната технология да е от значение. Следващо изискване към съдържанието на понятието за електронно изявление е преобразуването от словесно изявление в цифрова форма и обратно, способстващо възможността за осъзнаването и разбирането му от адресата, да се осъществява чрез **общоприет стандарт**⁷. Законът предвижда възможността изявлението да съдържа и **несловесна информация**. Така, ако от обективизирането на словесното изявление и несловесната информация могат да възникнат правни последици, то тяхното представяне в цифрова форма чрез общоприет стандарт би довело до квалифицирането на това представяне като правно валиден електронен документ.

С оглед разпоредбите на Регламент 910/2014, се установява извода, че вече не се изисква електронно изявление **да е записано върху магнитен, оптичен или друг носител**⁸, както и това записване да е направено по начин, който дава **възможност то да бъде възпроизведено**⁹. Следва обаче да се счете, че липсата на изричното упоменаване на тези изисквания, не променя практическото им приложение. Простото записване не може да квалифицира записаното изявление като електронен документ. Възможността за възпроизвеждане се запазва като необходимо условие за валидността на електронния документ - смисълът на документите е обективизираната воля на автора да достигне до съзнанието на адресата. Без възможност това да се осъществи, документът загубва своя смисъл и значение в оборота. Следователно, невъзможността електронния документ да се възпроизведе по начин, който да позволява да бъде възприет със сетивата на адресата, го прави невалиден.

⁶ Независимо от съдържанието на националния закон, предвид прякото приложение на Регламент 910/2014 в националните правни системи на държавите членки на Европейския съюз, всяко противоречие между ЗЕДЕП и регламента, ще следва да се тълкува в полза на общностното законодателство.

⁷ Това са такива технологични стандарти, които или са признати за такива от стандартизираща организация, или са се превърнали в стандарти, вследствие на общоупотребимост. Като пример за първия тип стандарти може да се посочи файловият формат на представяне на текстово съдържание ‘.pdf’, създаден от компанията Adobe, който е признат за стандарт от Международната стандартизираща организация (ISO) - ISO 32000-1:2008. Като пример за втория тип стандарти може да се посочи файловият формат за представяне на текстово съдържание ‘.doc’ (в по-новата модификация ‘.docx’), създадени от компанията Microsoft.

⁸ Вж. чл. 3, ал. 1 от ЗЕДЕП във връзка с чл. 3 параграф 35 от Регламент 910/2014.

⁹ Технологията не е от значение - от значение е това, доколко съхранените в цифрова форма данни съдържат правновалидно изявление.

Освен така изложените по-горе особености, от значение за настоящото изложение са следните три основни характеристики на електронния документ, касаещи правните последици от съставянето му:

- За разлика от хартиения документ, където може да има един оригинал и много копия, електронният документ може да съществува в много оригинали. Всяко едно електронно копие е на практика оригинал. Тази особеност произтича от технологичната обусловеност, че успешно копиране не би могло да се извърши, ако всеки бит информация от оригинала не е репликиран. Така не може да се направи разлика между копие и оригинал. Тази характеристика на електронния документ се отразява съществено на начините на събиране на електронни доказателства, където изземването или съответно представянето на оригинали се извършва чрез копирането на документа¹⁰.
- Следваща важна характеристика на електронния писмен документ е, че той е приравнен на правни последици на писмения документ по силата на законова фикция. Така, когато законът изисква писмена форма за валидност на определени изявления, тя ще се счита спазена, ако е съставен електронен документ, **съдържащ словесно изявление**. Така изявление, изпратено по електронна поща, чрез SMS, в социалната мрежа все ще се счита за писмено изявление. От това приравняване, съгласно чл. 1, ал. 2 ЗЕДЕП са изключени онези документи, чието държане има правно значение или законът предвижда особена форма по отношение на валидността или извършването на изявлението. Като пример за първите могат да се посочат саморъчно завещание, където саморъчното изписване на изявлението от автора има правно значение или нотариалният акт, където особената форма за извършването на сделката и заверката от нотариус е релевантно. Примери за втората група писмени документи, изключени от законовата фикция са акция на приносител, запис на заповед, чек и др.
- На последно място трябва да се отбележи, че неподписаният електронен документ¹¹ също може да предизвика правни последици, както подписания. Разбира се, лицето, което се ползва от документа следва да докаже кой е автора, а правоприлагащият орган ще преценява тежестта на този документ с оглед всички други доказателства по делото.

3. РАЗГРАНИЧЕНИЕ МЕЖДУ АВТОР И ТИТУЛЯР

Съгласно ЗЕДЕП за „автор“ на електронно изявление се счита физическото лице, което се сочи като **извършител** на изявлението. Следващото изречение от визираната разпоредба указва, че „титуляр“ на електронното изявление пък е лицето, **от името на което** е извършено електронното изявление¹².

¹⁰ Така съгласно чл. 184 от ГПК електронният документ може да бъде представен възпроизведен на хартиен носител като препис, заверен от страната, като при поискване страната е длъжна да представи документа на електронен носител. Възпроизведеният на хартиен носител електронен документ има характера на препис.

¹¹ В този смисъл вж. Определение № 114 от 22.01.2014 г. по гр. д. № 5892/2013 г. на Върховен касационен съд и Решение № 70 от 19.02.2014 г. по гр. д. № 868/2012 г. на Върховен касационен съд.

¹² Това разграничение между фигурите на „автора“ и „титуляря“ е характерно за националния закон и не следва пряко от общностното законодателство. Както Директива 1999/93/ЕС, така и Регламент (ЕС) № 910/2014 говорят единствено за „титуляр“ (на английски ‘signatory’ – подписващ) – „лице, което

Предвид обстоятелството, че авторът на електронното изявление е лицето, което **фактически го извършва**, автор може да бъде единствено физическо лице. Юридическото лице няма собствена психическа дейност и не може да изявява воля. Авторът на документа следва да се отграничава от фактически съставител, който не изявява воля. Така например ако един управител на фирма възложи на секретарката си да състави от негово име електронен документ - вътрешна заповед, то автор на документа не е секретарката. Това положение може да бъде лесно илюстрирано с пример изготвянето на документ посредством текстообработваща програма на компанията Microsoft, Microsoft Word. Като част от мета данните за създаден текстов файл е наличието на поле 'author', което всъщност отразява предварително зададената информация за потребителя на приложението, който не е задължително да е тъждествен с автора на електронното изявление, обективирано под формата на електронен документ във файлов формат '.doc' или '.docx'. Все така не е автор на документа счетоводителят, съставил годишната електронна данъчна декларация – автор е лицето, подписало декларацията. Съставителите само физически подготвят документа. Автор ще е лицето, което в изявлението се сочи като негов извършител и от чиято воля настъпват правните последици – в разглежданите случаи управителя или декларатора.

Същевременно често има разлика между лицето, което е извършило изявлението, и лицето, от името на което е направено то. В тези случаи авторът формира воля и извършва изявлението, но не влиза в правоотношения с третите лица, породени от това изявление. Друг правен субект – титулярят, е обвързан от правните последици, защото изявлението се извършва от негово име. Правоотношенията между автора и титуляря могат да почиват върху доброволно представителство (упълномощаване, договор за поръчка и др.) или на законно представителство (родител, който представлява детето си, настойник, представляващ поставения под пълно запрещение, управител, представляващ уравниваното от него търговско дружество, министър, представляващ министерството във връзка с договор за обществена поръчка и т.н.). За разлика от „автора“, „титулярят“ може да бъде както физическо, така и юридическо лице. Именно той, а не авторът, черпи права и поема задължения по него. С други думи – в неговата правна сфера настъпват правните последиците.

4. АДРЕСАТ НА ЕЛЕКТРОННО ИЗЯВЛЕНИЕ

Смисълът на документите и в частност на електронните документи е обективираното волеизявление да достигне до знанието на трети лица, за които то е предназначено – адресати на изявлението. Съгласно ЗЕДЕП „адресат на електронното изявление“ може да бъде лице, **което по силата на закон е длъжно да получава електронни изявления или за което въз основа на недвусмислени обстоятелства може да се смята, че се е съгласило да получи изявлението в електронна форма**. Видно от посочената норма,

притежава устройство за създаване на подписи и действия или от свое собствено име, или от името на физическото или юридическо лице или организация, която представлява“ (чл. 2, т. 3 от Директива 1999/93/ЕС) и „физическо лице, което създава електронен подпис“ (чл. 3, т. 9 от Регламент 910/2014). От съдържанието на ЗИД на ЗЕДЕП може да се направи извод, че разграничението между автор и титуляр ще се запази в националната нормативна уредба и занапред. Тук е необходимо да се уточни, че фигурата на подписващия ('signatory') е неправилно преведена в българската редакция на Регламент 910/2014 като „титуляр“. По своето съдържание понятието за „титуляря“ по смисъла на регламента е тъждествено с понятието „автор“ по смисъла на чл. 4 от ЗЕДЕП.

законът установява свобода при използването на електронна форма. За разлика от хартиения свят, никой не може да бъде задължен да получава електронни изявления и да бъде обвързан с последиците от тях, без да е дал съгласие за това. Съгласието може да е изрично или мълчаливо, но трябва да е може да се установи въз основа на „недвусмислени обстоятелства“. Това условие има обективен характер – съгласието ще се счита за налично, когато поведението на лицето, обстановката и фактите, които предхождат или съпътстват получаването на изявлението, не възбуждат съмнение и не оставят място за колебание у третите лица, че е налице такова съгласие.

5. САМОРЪЧЕН И ЕЛЕКТРОНЕН ПОДПИС

Саморъчният подпис може да бъде окачествен като графично изображение (най-често изразяващо се в изписване на името на автора или стилизирано изписване на негови инициали), позволяващо да се установи (1) авторството върху определено изявление, (2) съгласието на автора с това изявление, (3) да се постигне интегритет на изявлението и (4) да се осигури правен стабилитет на документа, с оглед настъпването на правните последици и доказването на волята на автора във времето.

С развитието на информационните технологии и възможността за размяна на електронни изявления мигновено, без териториални ограничения и на практика безплатно, доведе до пренасянето на голямата част от комуникацията между хората в електронната среда. Доколкото с някои от тези изявления законът свързва настъпването на правни последици, се постави с острота въпроса как да се осигури доказването на авторството на електронните изявления и наред с това обезпечат останалите функции на саморъчния подпис – съгласие, интегритет и неотменимост.

В търсене на решение на този въпрос е създадена концепцията за електронен подпис като аналог на саморъчния подпис в електронния свят, чиято валидност в българското законодателство е санкционирана с разпоредбите на ЗЕДЕП. Законът урежда три вида електронни подписи – обикновен, усъвършенстван и квалифициран.

5.1. Обикновен електронен подпис

Понятието „обикновен електронен подпис“ не се открива нито в ЗЕДЕП, нито в Директива 1999/93/ЕО или в новия Регламент (ЕС) № 910/2014. Същевременно и цитираните нормативни актове съдържат определение за „електронен подпис“, който се разглежда като основа за създаването и функционирането на другите два вида електронни подписи – усъвършенстван и квалифициран. С цел яснота настоящото изложение ще ползва понятието „обикновен електронен подпис“, доколкото същият представлява значително опростена форма за подписване в сравнение с усъвършенствания и квалифицирания електронен подпис.

Според Регламент 910/2014 обикновения електронен подпис представлява „данни в електронна форма, които се добавят към други данни в електронна форма или са логически свързани с тях, и които титулярят¹³ на електронния подпис използва, за да се подписа“. От легалната дефиниция става ясно, че електронен подпис може да бъде **всяка информация** в електронна форма, която позволява еднозначно установяване на авторството на изявлението, от страна на адресата. Единственото условие е така

¹³ Подписващият се (бел. авт.).

посочената информация да бъде добавена или логически свързана по специфичен начин с изявлението – т.е. по начин, позволяващ установяване на автора¹⁴.

Предвид технологичното разнообразие определянето на автора може да бъде извършено дори автоматично – например поради самия факт, че изявлението изхожда от специализирано приложение под контрола на автора (при което поради факта, че се намира под контрола на автора, адресатът се доверява на авторството или поради факта, че изхожда от точно определен IP адрес, адрес на електронна поща или мобилен номер). Същевременно технологичната сигурност (наличието на каквато се изисква при другите два вида електронни подписи – усъвършенстван и квалифициран) по отношение на това дали авторът е лицето, което действително е извършило изявлението, не е от значение за закона. От съществено значение е страните да са се съгласили, че в отношенията помежду си ще приемат обикновения електронен подпис за достатъчно сигурен, така че да се изпълняват присъщите на всеки подпис функции – установяване на авторство, съгласие, интегритет и неотменяемост. В този смисъл са и разпоредбите на ЗЕДЕП¹⁵, според които в отношенията помежду им страните могат да уговорят, че ще признават стойността на обикновения електронния подпис на саморъчен¹⁶. Това съгласие може да е предварително или последващо, изрично или мълчаливо¹⁷.

5.2. Усъвършенстван електронен подпис (УЕП)

По отношение на усъвършенствания електронен подпис Регламент 910/2014 поставя четири условия в допълнение към изискванията за обикновен електронен подпис.

Възможност за идентифициране на автора. Информацията под формата на усъвършенстван електронен подпис следва да позволява установяване автора на изявлението – т.е. информацията трябва да създаде увереност у адресата на изявлението, че същото изхожда от точно определено лице. Както при обикновения

¹⁴ Установяването на автора следва да се разграничава от идентификацията на автора, което традиционно е функция на усъвършенствания и квалифицирания електронни подписи, но не е изискване присъщо за обикновения електронен подпис. Може да се заключи, че „авторство“ се използва в смисъл по-близък до смисъла, използван за целите на интелектуалната собственост, а не толкова в смисъл на определяне на самоличността. В действителност двете понятия са тясно свързани и често е невъзможно да бъдат разграничени.

¹⁵ Вж. чл. 13, ал. 4, предл. 2.

¹⁶ По смисъла на регламента единствено квалифицирания електронен подпис е приравнен на саморъчния. Правната сила на останалите видове електронните подписи е оставена за определяне от националното право. Именно това е целта на чл. 13, ал. 4 от ЗЕДЕП – предоставя се възможност за постигане на договорно съглашение между страните, да считат обикновения или усъвършенствания подпис за равностойни на саморъчния във взаимоотношенията си.

¹⁷ Доколкото в нормата е използвана думата „съгласие“, както и множествено число за адресиране на правилото за поведение към „страните“, може да се остане с погрешното впечатление, че се изисква някакво изрично манифестиране от двете страни на волята им да признават една информация за идентифицираща и следователно за електронен подпис. Това не е така. Авторът отправяйки изявление към другата страна очевидно го прави с ясното съзнание, че иска да бъде идентифициран като автор. От своя страна във волята на адресата е да приеме или не дали изявлението изхожда от автора. Така ако адресатът, получил изявлението от твърдения автор му отговори, очевидно приема, че изявлението изхожда от автора. Също така ако от конклюдентните действия и поведението му може да се направи заключение, че признава авторството, това също ще се счита за съгласие (напр. адресатът след отправена оферта като sms за покупка на една вещь направо превежда парите на оферента – автор), манифестирана изрично.

електронен подпис, тази цел може да бъде постигната чрез автоматизирана система – например: чрез уникални потребителско име и парола на подписващия; електронно устройство, което генерира пароли за еднократно използване и др. под. Целта на тези методи е една и съща – средство за идентификация и осигуряване на достъп¹⁸.

Създаване с данни, които са под контрола единствено на автора. Изискването относно начина на създаване на усъвършенствания електронен подпис предполага анализирането на понятията „средства за създаване“ и „контрол“. По отношение средствата за създаване на усъвършенствания електронен подпис законодателният подход е относително неутрален, доколкото не посочва конкретна технология. Достатъчно е технологията да осигури възможност за „подписване“ и то по начин, единствено под контрола на автора. Следователно единствено авторът следва да има достъп до технологията за подписване – т.е. до средствата, чрез които се осъществява подписването. Достъпът може да бъде както физически, така и електронен¹⁹.

Свързаност по уникален начин с автора. Уникалният начин на свързване на информацията (под формата на усъвършенстван електронен подпис) с автора предполага невъзможност друго лице да използва същата информация, за да се идентифицира. Този метод на подписване следва да създава у адресата на изявлението увереност, че същото не просто изхожда от определено лице, а и че изявлението не може да изхожда от друго, трето лице. При изследвания пример с кредитната карта – само на автора е известен ПИН-кодът за достъп до картата. Нему е връчен този код и само той може да го използва. Той свързва по уникален начин средството с автора.

Свързаност с електронното изявление по начин, който осигурява установяването на всякакви последващи промени. Четвъртата характеристика на усъвършенствания електронен подпис касае методи за защита на съдържанието на електронното изявление. Обвързаността на автора с електронното изявление следва да бъде осигурена по начин, който да позволява отчитането и проследяването на **всяка** последваща промяна в изявлението от момента на създаването му. Това изискване гарантира интегритета и автентичността на изявлението. При кредитните карти, когато картата се активира в съответния карточетец (ПОС-терминал, банкомат и т.н.), свързаността предполага изграждане на сигурна комуникационна сесия с картовия оператор и банката. Изявлението не може да се промени – обезпечават се последната предпоставка на усъвършенствания електронен подпис.

Както при обикновения, така и при усъвършенствания електронен подпис ЗЕДЕП допуска страните да го приравнят на саморъчен, независимо от формата за това. Приравняването става със съгласието на страните – т.е. на адресата.

¹⁸ Така например при кредитните карти банката чрез персонална проверка от служител идентифицира потребителя – титуляр на картата в момента в който му връчва картата и се убеждава, че я предава на верния титуляр. Предвид забраната на едно лице да предоставя другиму картата си ведно с начина на идентифициране (ПИН-кодът), банката има увереност относно самоличността на лицето, което използва картата.

¹⁹ Ако се върнем на примера с кредитната карта – тя е средството, което е под физическия контрол на автора. Това е така, защото авторът е обвързан със задължение да не дава на никого картата си, а банката е връчила картата точно на титуляря

5.3. Квалифициран електронен подпис

Регламентът определя квалифицирания електронен подпис (КЕП) като усъвършенстван електронен подпис, който отговаря на две допълнителни условия: (1) да е придружен от издадено от доставчик на удостоверителни услуги удостоверение за квалифициран електронен подпис, удостоверяващо връзката между автора и публичния ключ за проверка на подписа; и (2) да е създаден посредством устройство за създаване на квалифициран електронен подпис.

Основната особеност и отличителна характеристика на КЕП от другите видове електронни подписи се изразява в нормативно регламентираната технология на действие, а именно: чрез инфраструктура на публичния ключ. При тази технология проверката на автентичността на електронното изявление се осъществява с помощта на т.нар. публичен ключ – това е единият от двойка ключове. Другият ключ (частният) се използва за създаването на съответния електронен подпис. По своята същност частният и публичният ключ представляват двойка числа. Тези числа не са еднакви, но са математически относими при прилагането на определен алгоритъм за асиметрично криптиране. Така всяка двойка ключове е уникална – т.е. на един частен ключ отговаря само един публичен ключ. Частният ключ следва да бъде достояние единствено на автора на изявлението, докато публичният – може да бъде разкриван на трети лица, за да могат с негова помощ да установят автентичността и интегритета на изявлението. Двойката ключове обаче е притежание единствено на автора на изявлението.

Основната функция на удостоверението за КЕП е създаването на достатъчна сигурност в правния свят относно връзката между двойката ключове и автора на изявленията. Тази връзка се осъществява чрез издаването на електронно удостоверение за квалифициран електронен подпис от доставчик на удостоверителни услуги.

Удостоверението за електронен подпис е специален електронен документ, съдържащ името на автора на изявлението, неговия публичен ключ, който съответства на държания от него частен ключ, както и други, изчерпателно изброени реквизити. Това удостоверение се подписва с КЕП на доставчика на удостоверителни услуги, като впоследствие се прилага към подписаното от автора електронното изявление. По този начин у адресатите на електронни изявления се създава увереност и сигурност, че публичният ключ, който е вписан в издаденото удостоверение, е действително притежание на автора на подписа. Това е така, защото всяко трето лице би могло да провери верността на публичните ключове на доставчиците на удостоверителни услуги, доколкото доставчиците имат нормативно установено задължение да публикуват удостоверенията за КЕП в специален публично достъпен регистър.

Следователно, за да се издаде удостоверение е необходимо доставчикът на удостоверителни услуги да се убеди и провери самоличността на автора и фактите, както и че частният ключ се държи от него, а представеният публичен ключ, съответства именно на държания от автора частен ключ. Наличието на валидно придружаващо удостоверение е предпоставка квалифицираният електронен подпис да се приеме за валиден.

Устройствата за създаване на квалифицирани електронни подписи са представляват софтуер или хардуер, който се използва за въвеждане на данните за създаване на подписа. Използването на устройство за създаване на КЕП гарантира валидността на електронния подпис. Липсата на такова устройство в процеса на създаването

девалидира електронния подпис като квалифициран. Устройствата за сигурно създаване на подписа следва да гарантират редица обстоятелства изчерпателно изброени в Приложение II към Регламент 910/2014.

С оглед на горното би могло да се обобщи, че законовите изисквания относно квалифицирания електронен подпис целят осигуряването на максимална защита на електронното изявление – както относно неговото авторство, така и спрямо интегритета му. Предвид това КЕП следва да бъде разглеждан като електронен подпис с най-висок интензитет на нормативно установени гаранции. За разлика от обикновения и усъвършенствания електронен подпис, КЕП е приравнен на саморъчен подпис по силата на закона (а не въз основа на взаимно изразеното съгласие на страните).

Таблица 1. Съотношение между отделните видове електронни подписи

№	Изискване	Обикновен електронен подпис	Усъвършенстван електронен подпис	Квалифициран електронен подпис
1.	Информация в електронна форма	✓	✓	✓
2.	Възможност за установяване на автора	✓	✓	✓
3.	Възможност за идентифициране на автора	-	✓	✓
4.	Наличие на уникална връзка с автора	-	✓	✓
5.	Създаване със средства/данни, които са под контрола единствено на автора	-	✓	✓
6.	Възможност за установяване на последващи промени в изявлението	-	✓	✓
7.	Наличие на удостоверение за квалифициран електронен подпис, издадено от ДКУУ	-	-	✓
8.	Създаване посредством устройство за създаване	-	_20	✓

²⁰ При създаването на УЕП също е възможно прилагането на устройство за сигурно създаване на подписа. Изискванията към тези устройства обаче са различни и за тях не е задължително прилагането на Приложение II към Регламент 910/2014.

**Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните
обществени поръчки**

№	Изискване	Обикновен електронен подпис	Усъвършенстван електронен подпис	Квалифициран електронен подпис
	на КЕП			
9.	Приравняване по правно значение и последици на саморъчен подпис	Договорно	Договорно	Законоустановено

6. ДРУГИ ВИДОВЕ УДОСТОВЕРИТЕЛНИ УСЛУГИ

Наред с електронните подписи, Регламент 910/2014 въвежда и редица други удостоверителни услуги. Това са:

- „електронна идентификация“ - процес на използване на данни в електронна форма за идентификация на лица, които данни представляват по уникален начин дадено физическо или юридическо лице, или физическо лице, представляващо юридическо лице²¹.
- „електронен печат“ - данни в електронна форма, които се добавят към други данни в електронна форма или са логически свързани с тях, за да се гарантират произходът и целостта на последните; електронния печат също може да бъде обикновен, усъвършенстван или квалифициран.
- „електронен времеви печат“ - данни в електронна форма, които свързват други данни в електронна форма с конкретен момент във времето и представляват доказателство, че последните данни са съществували в съответния момент; времевият печат може да бъде обикновен или квалифициран;
- „електронна препоръчана поща“ (електронна регистрирана доставка) - услуга, която позволява предаването на данни между трети страни по електронен път, предоставя доказателство във връзка с обработката на предаваните данни, включително доказателство за изпращането и получаването на данните, и защитава предаваните данни срещу риск от загуба, кражба, повреда или непозволенни изменения; услугата електронна препоръчана поща може да бъде обикновена или квалифицирана;
- „удостоверение за автентичност на уебсайт“ - удостоверение, което позволява да се удостовери автентичността на уебсайт, като го свързва с физическото или юридическото лице, на което е издадено удостоверението; удостоверението за автентичност на интернет страница може да бъде обикновено или квалифицирано.

Таблица 2. Функции на удостоверителните услуги

Услуга	Функция
--------	---------

²¹ Съгласно разпоредбите на Закона за електронна идентификация, в България електронна идентификация се предвижда единствено за физическите лица. Идентификацията на юридическите лица по електронен път се извършва посредством съответния уникален идентификатор – идентификационен код по Закона за търговския регистър или идентификационен код по Закона за регистър БУЛСТАТ.

**Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните
обществени поръчки**

Услуга	Функция
„електронна идентификация“	Определяне на самоличността на физическо лице в електронна среда, при дистанционен обмен на данни. Не служи при извършването на изявления и може да се използва при предоставянето на достъп до определена информация дотолкова, доколкото не се изисква използването на подпис.
„електронен печат“	Гарантиране на произхода и целостта (осигуряване на автентичност) на данни в електронна форма. Служи като доказателство, че даден електронен документ е издаден от юридическо лице, като гарантира надеждния произход и целостта на документа. Може да бъде използван единствено от юридическо лице. Освен при удостоверяването на автентичността на документ, издаден от юридическо лице, електронните печати могат да се използват за удостоверяване на автентичността на цифровите активи на юридическо лице, като софтуерен код или сървъри.
„електронен времеви печат“	Доказване момента на създаване на данни в електронна форма.
„електронна препоръчана поща“	Доказване на изпращането и получаването на данни в електронна форма и тяхната защита в рамките на процеса по предаването им срещу загуба, кражба, повреда или непозволені изменения; датата и часът на изпращане и получаване, както и всяка промяна на данните се указват чрез времеви печат;
„удостоверение за автентичност на уебсайт“	Удостоверяване автентичността на интернет страница.

Анализът на съдържанието на различните удостоверителни услуги показва, че е налице съществена степен на сходство между електронните подписи и електронните печати, което обосновава извършването на съпоставка между техните функции и приложно поле.

Таблица 3. Съпоставка между електронни подписи и електронни печати

№	Изискване	ОЕП	УЕП	КЕП	ОЕ Печат	УЕ Печат	КЕ Печат
1.	Информация в електронна форма	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.	Възможност за установяване на автора (създателя на печата)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.	Възможност за идентифициране на автора (създателя на печата)	-	✓	✓	-	✓	✓
4.	Наличие на уникална връзка с автора (създателя	-	✓	✓	-	✓	✓

Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните обществени поръчки

№	Изискване	ОЕП	УЕП	КЕП	ОЕ Печат	УЕ Печат	КЕ Печат
	на печата)						
5.	Създаване със средства/данни, които са под контрола единствено на автора (създателя на печата)	-	✓	✓	-	✓	✓
6.	Възможност за установяване на последващи промени в изявлението (данните)	-	✓	✓	-	✓	✓
7.	Наличие на квалифицирано, издадено от ДКУУ	-	-	✓	-	-	✓
8.	Създаване посредством данни за създаване, спрямо които са налице определени изисквания	-	-	✓	-	-	✓
9.	Приравняване по правно значение и последици на саморъчен подпис	Договорно	Договорно	Законоустановено	н/п	н/п	н/п

Видно е, че и в двата случая се касае за технологичен способ, чрез който се цели гарантиране на произхода и целостта (осигуряване на автентичност) на данни в електронна форма. В този смисъл приложното им поле по отношение на обработваните данни е тъждествено от гледна точка на технологичните изисквания и цели. Основните различия между електронния подпис и електронния печат се разкриват в следните насоки:

- докато автор на електронен подпис може да бъде единствено физическо лице, а негов титуляр както физическо, така и юридическо лице, по отношение на електронния печат негов създател и в този смисъл – създател на електронно подпечатания документ, може да бъде единствено юридическо лице;
- налице е еднопосочна взаимозаменяемост между квалифицирания електронен подпис и квалифицирания електронен печат – използването на КЕП от упълномощения представител на юридическото лице следва да се приема равностойно на използването на КЕ Печат. Обратното обаче не е възможно;
- докато националното законодателство позволява договорното приравняване на обикновените и усъвършенствания електронни подписи, на саморъчен, то такава

възможност по отношение на обикновения и усъвършенствания електронни печати не съществува²².

7. ЕЛЕКТРОННИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Задължителното използване на електронни средства при провеждането на процедури за избор на изпълнители на обществени поръчки е съществена стъпка в еволюцията на режима на обществените поръчки. Съгласно определението в директивите от 2014 г., електронни средства означава „електронно оборудване за обработка (включително цифрово компресиране) и съхраняване на данни, които се предават, съобщават и получават по кабел, чрез радиовълни, по оптичен път или чрез други електромагнитни средства“. Макар да говори за „оборудване“, може да се наведат доводи в полза на твърдението, че законодателят включва в обхвата на понятието не само хардуер, но и необходимите програмни ресурси, нужни за обработването на информацията. В този смисъл, при определянето на правилата за предаване на информация, наред с устройствата, са включени и различните инструменти и техническите им характеристики. Предвид това може да се заключи, че електронните документи и удостоверителните услуги ще представляват съществен елемент при обмена на информация между възложителите и стопанските субекти при провеждането на електронните обществени поръчки.

Общите изисквания, които трябва да се спазват при провеждането на електронни обществени поръчки в контекста на директивите²³, могат да бъдат изброени както следва:

- прилаганите ИКТ решения трябва да гарантират достъпност, недискриминация и да предпоставят максимална степен на оперативна съвместимост; в този смисъл те трябва да са пряко и неограничено достъпни;
- прилаганите ИКТ решения трябва да гарантират защитата на целостта на данните и на поверителността на офертите и заявленията за участие;
- ограничаване използването и прилагането на специфични инструменти, устройства или формати на файлове, които не са общодостъпни или не са поддържани от общодостъпни приложения;
- осигуряване на възможност използваните формати на файлове да бъдат обработвани от общодостъпни приложения;
- да не се използват приложения, които са включени в лицензионна схема за защита на авторски права и които възложителят не може да предостави за изтегляне или използване от разстояние;
- провеждането на обществената поръчка по електронен път не следва да е свързано с използването на специално офис оборудване;
- ако все пак поради характера на обществената поръчка, използването ИКТ решения, които не са общодостъпни, но са необходими, то следва

²² Това е разбираемо – националното законодателство не съдържа изисквания, свързани със задължителното използване на печат. В този смисъл, от гледна точка на правото липсва обект, спрямо който да се извърши приравняване.

²³ Вж. чл. 22 от Директива 2014/24 и чл. 40 от Директива 2014/25.

възложителите да осигурят предпоставките за участие на всички заинтересовани лица – т.е. да осигурят неограничен и пълен, пряк, безплатен достъп с електронни средства до тези инструменти и устройства или до други инструменти и устройства, чрез които те могат да бъдат набавени от страна на заинтересованите лица.

В случай, че поради особеностите на обществената поръчка, възложителите не са в състояние да изпълнят тези изисквания, то те ще бъдат освободени от задължението да проведат електронна обществената поръчка. Това задължение ще отпадне и в случаите, в които е налице пробив в сигурността на електронните средства за комуникация или при боравене с чувствителна информация (в т.ч. и класифицирана информация). Възложителите ще трябва да обосноват и мотивират причините, довели до използването на средства за комуникация, различни от електронните, както и аргументите, въз основа на които това е било сметено за необходимо.

Във всеки случай възложителите следва да предоставят на заинтересованите лица следната информация:

- необходимата информация относно спецификациите за електронно подаване на оферти и заявления за участие, включително и в случаите, в които се изисква криптиране и предоставяне на услуга за удостоверяване на време;
- необходимата информация относно необходимото ниво на сигурност на електронните средства за комуникация на различните етапи от конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка;
- информация относно удостоверителните услуги, които ще се прилагат в рамките на електронната обществена поръчка.

Тази информация също трябва да бъде представена чрез осигуряване на пряк, пълен безплатен и неограничен достъп.

Нормативно установените специфични изисквания към електронните средства за комуникация, използвани при провеждането на електронна обществена поръчка, са свързани основно с правилата за осигуряване на достъп до предадените в рамките на процедурата данни:

- точно определяне на датата и часа на получаване на оферти, заявления, планове и проекти;
- ограничаване на достъпа до данните, предадени съгласно изискванията, преди определения срок;
- определянето или промяната на датите за отварянето на получените данни, може да се осъществява само от оправомощени лица;
- при провеждането на процедурата (вкл. на отделните нейни етапи), достъпът до всички предоставени данни или до части от тях трябва да е възможен само за оправомощени лица;
- предоставянето на достъп до предадените данни се извършва само от оправомощени за това лица и само след предвидената дата;
- получените и отворени в съответствие с изискванията данни трябва да останат достъпни само за лицата, оправомощени да се запознаят с тях;

- осигуряване на възможност за регистриране на опитите за нарушаване и нарушаването на ограниченията за достъп.

Резюмираните по-горе изисквания на европейските директиви бяха транспонирани без съществено изменение в съдържанието на българския ЗОП²⁴. В допълнение, с приемането на новия закон, българският законодател възприе решението за въвеждане на единна национална електронна веб-базирана платформа (платформата), която да се използва от всички възложители²⁵ за целите на обществените поръчки²⁶. Предвижданата функционалност на платформата обхваща всички действия, свързани с избора на изпълнители, вкл. и такива по изпълнението на сключените договори за обществени поръчки²⁷. В тази връзка съществена част от изискванията на директивите ще следва да се разглеждат не толкова като изисквания към индивидуалните възложители, а по-скоро като изисквания към бъдещата функционалност на платформата.

Таблица 4. Съотношение между изискванията към индивидуалните възложители и централизираната платформа

Изискване	Възложител	Платформа
прилаганите ИКТ решения по отношение на подаването на офертите, трябва да гарантират достъпност, недискриминация и да предпоставят максимална степен на оперативна съвместимост; в този смисъл те трябва да са пряко и неограничено достъпни	-	✓
прилаганите ИКТ решения трябва да гарантират защитата на целостта на данните и на поверителността на офертите и заявленията за участие	-	✓
ограничаване използването и прилагането на специфични инструменти, устройства или	✓ (може да се определят на ниво възлагане на конкретна	✓ (може да се определят на ниво възлагане на конкретна

²⁴ Вж. чл. 39 – 40 от ЗОП. Относно поетапното влизане в сила на разпоредбите на ЗОП, отнасящи се до електронните обществени поръчки вж. Общо ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки, ОИСР, 2016 г., стр. 94 и сл.

²⁵ За централните органи за покупки е предвидена възможност за използване на собствени софтуерни решения, за целите на централизираното възлагане, доколкото осигурят възможност за техническа съвместимост и свързаност (оперативна съвместимост).

²⁶ Създаването, внедряването и въвеждането в експлоатация на единната национална електронна веб-базирана платформа за обществени поръчки предстои. Към момента на изготвяне на настоящия доклад не е налице сключен договор с избран изпълнител, в този смисъл.

²⁷ Публикуване на решенията и обявленията в РОП и документациите за обществени поръчки; получаване на запитвания и предоставяне на разяснения; изпращане на покани; подаване на заявления за участие и оферти; оценяване на офертите; сключване на договор; подаване на заявки по договори; фактуриране; разплащане; обмен на друга информация и документи.

**Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните
обществени поръчки**

Изискване	Възложител	Платформа
формати на файлове, които не са общодостъпни или не са поддържани от общодостъпни приложения	обществена поръчка, но в общия случай ще са подчинени на функционалностите на платформата)	обществена поръчка, но в общия случай ще са подчинени на функционалностите на платформата; що се отнася до документацията за участие, спазването на изискването, зависи от функционалността на платформата)
осигуряване на възможност използваните формати на файлове да бъдат обработвани от общодостъпни приложения	✓ (може да се определят на ниво възлагане на конкретна обществена поръчка, но в общия случай ще са подчинени на функционалностите на платформата)	✓ (може да се определят на ниво възлагане на конкретна обществена поръчка, но в общия случай ще са подчинени на функционалностите на платформата; що се отнася до документацията за участие, спазването на изискването, зависи от функционалността на платформата)
да не се използват приложения, които са включени в лицензионна схема за защита на авторски права и които възложителят не може да предостави за изтегляне или използване от разстояние;	✓ (може да се определят на ниво възлагане на конкретна обществена поръчка, но в общия случай ще са подчинени на функционалностите на платформата)	✓ (може да се определят на ниво възлагане на конкретна обществена поръчка, но в общия случай ще са подчинени на функционалностите на платформата; що се отнася до документацията за участие, спазването на изискването, зависи от функционалността на платформата; що се отнася до документацията за участие, спазването на изискването, зависи от функционалността на платформата)
провеждането на обществената поръчка по електронен път не следва да е свързано с използването на специално офис оборудване	-	✓
осигуряване на неограничен и пълен пряк безплатен достъп с електронни средства инструменти и устройства, които не са общодостъпни или до други инструменти и устройства, чрез които те могат да бъдат набавени от страна на заинтересованите лица	✓	-

**Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните
обществени поръчки**

Изискване	Възложител	Платформа
предоставяне на информация относно спецификациите за електронно подаване на оферти и заявления за участие, включително и в случаите, в които се изисква криптиране и предоставяне на услуга за удостоверяване на време	-	✓
осигуряване на необходимото ниво на сигурност на електронните средства за комуникация на различните етапи от конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка	-	✓
определяне на удостоверителните услуги, които ще се прилагат в рамките на електронната обществена поръчка	✓ (може да се определят на ниво възлагане на конкретна обществена поръчка, но в общия случай ще са подчинени на функционалностите на платформата)	✓ (може да се определят на ниво възлагане на конкретна обществена поръчка, но в общия случай ще са подчинени на функционалностите на платформата; платформата следва да осигури възможност за използване на всички квалифицирани удостоверителни услуги, приложими по отношение на електронните обществени поръчки – като минимум КЕП и КЕ печат)
точно определяне на датата и часа на получаване на оферти, заявления, планове и проекти	-	✓
ограничаване на достъпа до данните, предадени съгласно изискванията, преди определения срок; определянето или промяната на датите за отварянето на получените данни, може да се осъществява само от оправомощени лица	-	✓
достъп до всички предоставени данни или до части от тях, възможен само за оправомощени лица	-	✓
предоставянето на достъп до предадените данни се	-	✓

**Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните
обществени поръчки**

Изискване	Възложител	Платформа
извършва само от оправомощени за това лица и само след предвидената дата		
получените и отворени в съответствие с изискванията данни трябва да останат достъпни само за лицата, оправомощени да се запознаят с тях	-	✓
осигуряване на възможност за регистрация на опитите за нарушаване и нарушаването на ограниченията за достъп	-	✓

От съдържанието на директивите от 2014 г., Регламент 910/2014 и националния закон е видно, че удостоверителните услуги, които следва задължително включени като функционалност на бъдещата платформа, се отнасят като минимум до електронните подписи и квалифицирания електронен печат (а също и електронната идентификация, в случай, че платформата ще позволява достъпването на данни, за които е необходима идентификацията на потребителя, но не е необходимо извършването на изявление, т.е. – подписване на електронен документ). Този извод се аргументира с обстоятелството, че съобразно разпоредбите на Регламент 910/2014, възложителите няма да имат възможност да извършват преценка относно това, дали да приемат или не електронните документи, подадени от участници или кандидати и подписани с КЕП или подпечатани с КЕ печат, доколкото процесът по тяхното валидиране е успешен (т.е. процесът по проверка и потвърждаване на валидността на електронен подпис или печат), независимо от това, дали са изискали ползването им за целите на процедурата. В този смисъл е и изискването на ЗОП, съгласно което, когато участник или кандидат използва формат за електронен подпис, различен от определените от възложителя, той трябва да представи на възложителя информация относно съществуващите възможности за валидиране²⁸ на електронния подпис. Това изискване не се прилага в случаите, в които участникът или кандидатът е използвал електронен подпис (УЕП, основан на квалифицирано удостоверение или КЕП), издадени от ДКУУ, който е включен в съответен доверителен списък²⁹.

Тук е необходимо да се отбележи, че нормативната уредба позволява на възложителите да определят формата за електронен подпис и в този смисъл - вида на електронния подпис – ОЕП; УЕП; УЕП, основан на квалифицирано удостоверение; или КЕП. При извършването на преценката възложителите са обвързани с определяне на необходимото ниво на сигурност на електронните средства за комуникация на различните етапи от конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка. От своя страна определеното ниво на сигурност трябва да е пропорционално на

²⁸ Онлайн, безплатно и по начин, разбираем за лицата, за които съответният език не е роден.

²⁹ В този смисъл, вж. чл. 22 от Регламент 910/2014.

съпътстващите рискове³⁰. Определените от възложителя формати на електронните подписи могат да са различни за различните етапи от процедурата за избор на изпълнител. Така се налага изводът, че бъдещата платформа ще следва да осигури функционалност за прилагането на всеки от видовете електронни подписи, разгледани по-горе.

Таблица 5. Приложимост на видовете електронни подписи

	Възложител	Участник / кандидат
Използване на ОЕП	<p align="center">Възможно, но под условие</p> <p>Възложителят ще може да използва ОЕП в комуникацията си с участниците или кандидатите в случаите, в които е предвидил тази възможност (съобразно бъдещата функционалност на платформата), но при условие, че съответния кандидат/участник се е съгласил на това.</p> <p>Възложителят ще следва да предостави информация относно спецификациите на приложимите ОЕП за целите на електронно подаване на оферти и заявления за участие³¹ (съответно – да посочи приложимата функционалност на платформата).</p> <p>Възложителят ще следва да осигури неограничен, пълен, пряк и безплатен достъп с електронни средства до инструментите и устройствата, или до други инструменти и устройства, чрез които те могат да бъдат набавени от страна на заинтересованите лица, за целите на използването на ОЕП, ако такива са необходими за това.</p>	<p align="center">Възможно, но под условие</p> <p>Участникът/кандидатът ще може да използва ОЕП: ако възложителят е определил това за възможно, съобразно извършената оценка на риска за съответната процедура и съобразно способите; и съобразно предвидените за това бъдещите способности и функционалности на електронната платформа.</p>
Използване на УЕП	<p align="center">Възможно, но под условие</p> <p>Възложителят ще може да използва УЕП в комуникацията си с участниците или</p>	<p align="center">Възможно, но под условие</p> <p>Участникът/кандидатът ще може да използва УЕП: ако възложителят е</p>

³⁰ В тази връзка може да се счете за препоръчително изготвянето на методически указания, които да се прилагат от възложителите при определянето на необходимото ниво на сигурност. Преценката за нивото на риска може да обхваща: рисковете към правилното прилагане и интегритета на процеса по избор на изпълнител; рисковете, свързани с националната сигурност или боравенето с чувствителна или класифицирана информация; рисковете, свързани с неволното или неоторизирано разкриване или достъп до конфиденциална информация, свързана с участник, съответно - кандидат или предложението на участник/кандидат; рисковете, свързани с неволното или неоторизирано разкриване или достъп до конфиденциална информация, която се държи от възложителя; рисковете, свързани с осъществяването на злонамерени посегателства спрямо ИКТ системите (вкл. и тези на стопанските субекти) или обработваната от тях информация – напр. DDoS атака, вируси или други видове зловреден софтуер; други съществени рискове, съобразно конкретната процедура. Видно е, че част от рисковете и средствата за предотвратяването им или смекчаването на негативните им последствия се отнасят до и следва да бъдат решени на ниво централизирана платформа.

³¹ По аргумент от чл. 13, ал. 4 от ЗЕДЕП, във връзка със съображение 49 от Регламент 910/2014.

**Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните
обществени поръчки**

	Възложител	Участник / кандидат
	<p>кандидатите в случаите, в които е предвидил тази възможност (съобразно бъдещата функционалност на платформата), но при условие, че съответния кандидат/участник се е съгласил на това.</p> <p>Възложителят ще следва да предостави информация относно спецификациите на приложимите УЕП за целите на електронно подаване на оферти и заявления за участие, включително и в случаите, в които се изисква криптиране и предоставяне на услуга за удостоверяване на време (съответно – да посочи приложимата функционалност на платформата).</p> <p>Възложителят ще следва да осигури неограничен, пълен, пряк и безплатен достъп с електронни средства до инструментите и устройствата, или до други инструменти и устройства, чрез които те могат да бъдат набавени от страна на заинтересованите лица, за целите на използването на УЕП.</p>	<p>определил това за възможно, съобразно извършената оценка на риска за съответната процедура и съобразно способите; и съобразно предвидените затова бъдещите способности и функционалности на електронната платформа;</p> <p>В общия случай, поради технически и технологични причини, свързани с осигуряването на оперативна съвместимост използването на УЕП, който не е създаден със средствата на платформата и/или изрично предназначен за работа с нея, не би било практически осъществимо. Независимо от това, ако участникът/кандидатът използва УЕП, във формат, различен от определения от възложителя, но за който е осигурена възможност да функционира в рамките на платформата, участникът/кандидатът ще бъде задължен да предостави информация за валидирането му, съобразно изискванията на закона.</p>
Използване на УЕП, основан на квалифицирано удостоверение³²	<p align="center">Възможно, но под условие</p> <p>Възложителят ще може да използва УЕП, основан на квалифицирано удостоверение в комуникацията си с участниците или кандидатите в случаите, в които е предвидил тази възможност (съобразно бъдещата функционалност на платформата), но при условие, че съответния кандидат/участник се е съгласил на това.</p> <p>Възложителят ще следва да предостави информация относно спецификациите на приложимите УЕП, основан на квалифицирано удостоверение, за целите на електронно подаване на оферти и заявления за участие, включително и в случаите, в които се изисква криптиране и предоставяне на услуга за удостоверяване на време (съответно – да посочи приложимата функционалност на</p>	<p align="center">Възможно, но под условие</p> <p>Участникът/кандидатът ще може да използва УЕП, основан на квалифицирано удостоверение: ако възложителят е определил това за възможно, съобразно извършената оценка на риска за съответната процедура и съобразно способите; и съобразно предвидените затова бъдещите способности и функционалности на електронната платформа.</p> <p>В общия случай, поради технически и технологични причини, свързани с осигуряването на оперативна съвместимост използването на УЕП, основан на квалифицирано удостоверение, който не е създаден със средствата на платформата и/или изрично предназначен за работа с нея не би било практически осъществимо. Независимо</p>

³² До влизането в сила на Регламент 910/2014 УЕП, основан на квалифицирано удостоверение е непознат за българската правна система. В момента все още не е уреден на национално ниво, като съответна легална дефиниция липсва и в общностното законодателство. УЕП, основан на квалифицирано удостоверение може да се определи като подвид на УЕП или като междинно ниво между УЕП и КЕП. Основното различие между УЕП, основан на квалифицирано удостоверение и КЕП се състои в това, че спрямо УЕП не се прилага изискването за създаване устройство за създаване на квалифициран електронен подпис.

**Прилагане на електронния документ и удостоверителни услуги в контекста на електронните
обществени поръчки**

	Възложител	Участник / кандидат
	<p>платформата).</p> <p>Възложителят ще следва да осигури неограничен, пълен, пряк и безплатен достъп с електронни средства до инструментите и устройствата, или до други инструменти и устройства, чрез които те могат да бъдат набавени от страна на заинтересованите лица, за целите на използването на УЕП, основан на квалифицирано удостоверение.</p>	<p>от това, ако участникът/кандидатът използва такъв УЕП, във формат, различен от определения от възложителя, но за който е осигурена възможност да функционира в рамките на платформата, ще бъде препоръчително участникът/кандидатът да предостави информация за валидирането му, съобразно изискванията на закона, независимо че издателят му е ДКУУ.</p>
Използване на КЕП	Винаги възможно	Винаги възможно

Въпрос, който ще следва да бъде решен при специфицирането на изискванията към функционалните и нефункционалните изисквания към платформата, е този, свързан с прилагането на други видове удостоверителни услуги, както и определянето на техния характер (квалифицирани или неквалифицирани). Така например изискването за точно определяне на датата и часа на получаване насочва вниманието към прилагането на електронен времеви печат, съответно квалифициран електронен времеви печат. Също така необходимостта от постигане на съществена степен на сигурност при осъществяването на обмена на данни между възложителите и стопанските субекти – участници или кандидати в процедури за избор на изпълнител, може да обоснове прилагането на услуга за електронна препоръчана поща, съответно - квалифицирана услуга за електронна препоръчана поща. Доколкото обаче не съществуват изрични изисквания в този смисъл, е възможно да се възприеме подход, при който в рамките на платформата се осигурява свързаната с примерно посочените две удостоверителни услуги, функционалност, без при това да е необходимо тяхното предоставяне ДУУ или ДКУУ.

8. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЕЕДОП В РАМКТЕ НА ЕЛЕКТРОННИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

ЕЕДОП се определя като е лична декларация относно финансовото състояние, способностите и годността на участника или кандидата да участва в процедура за избор на изпълнител на обществена поръчка. С въвеждането на възможността за подаването му отпадна необходимостта от това участниците или кандидатите да предоставят доказателства относно съответствието им с обявените от възложителя критерии за подбор, свързани с пригодността им да изпълнят договора за обществена поръчка. Съдържанието на ЕЕДОП беше утвърдено на Регламент за изпълнение 2016/7 за установяване на стандартния образец за единния европейски документ за обществени поръчки. Съгласно разпоредбите на европейските директиви и националния закон, ЕЕДОП ще се подава задължително в електронен вид – като електронен документ - считано от 1 април 2018 г.

Към настоящия момент ЕК осигурява безплатна електронна услуга с ограничена функционалност на участниците в процеса по възлагане на обществени поръчки, които искат да попълнят ЕЕДОП по електронен път (eESPD)³³. Формулярът може да се попълни онлайн, да се разпечата и да се използва за целите на съответната процедура.

³³ Услугата е достъпна на адрес: <https://ec.europa.eu/tools/espd/filter?lang=en>

Що се отнася до електронните обществени поръчки, наличната към момента услуга позволява изтегляне на ЕЕДОП, запазване на документа и подаването му по електронен път³⁴.

Освен утвърденото съдържание и възможността за използването на уеб-базираната услуга на ЕК, по отношение на ЕЕДОП са разработени още и:

- Модел на данните, който позволява интеграция на eESPD с решенията за провеждане на електронни обществени поръчки, които към момента съществуват на национално ниво, в т.ч. и услуги свързани с етапа на предварителния подбор³⁵;
- Версия на eESPD с отворен изходен код, съвместима с модела на данни и позволяваща настройването на определени функционалности, съобразно изискванията на националния закон³⁶; и
- Виртуално корпоративно досие (още, „виртуално досие на дружеството“), което позволява на автоматизирана обработка на данните³⁷.
- Самостоятелно уеб приложение, което предоставя пълна функционалност по отношение на ЕЕДОП и виртуалното корпоративно досие, която може да се използва от възложители и заинтересованите лица (вкл. първоначално създаване на критерии за подбор; функционалност по попълването на ЕЕДОП от страна на стопанските субекти; и функционалност по валидирането на попълнените документ както от страна на стопанските субекти, така и от страна на възложителите)³⁸.

Така изброените ресурси са насочени към бъдещото осигуряване на възможност за възложителите и стопанските субекти за:

- първоначално изготвяне и повторно използване на вече изготвен ЕЕДОП (еднократно създаване и многократно използване);
- възможност за включване на конкретните изисквания за определена обществена поръчка и документите за доказване на съответствие с тях, директно чрез функционалностите на eESPD, без да е необходима отделна справка в e-Certis;
- възможност за извършване на автоматизирана проверка за съответствието на заинтересовано лице с критериите за подбор преди подаването на оферта или заявление за участие;
- възможност за извършване на автоматизирана проверка за съответствието на участник или кандидат с критериите за подбор от страна на комисията за оценка, в рамките на етапа на подбор;

³⁴ Чрез e-Delivery инфраструктурата, която ще бъде реализирана като резултат от изпълнението на проекта e-SENS (www.esens.eu).

³⁵ Достъпен на адрес: <https://github.com/ESPD/ESPD-EDM>

³⁶ Достъпна на адрес: <https://joinup.ec.europa.eu/asset/espdc/home>

³⁷ Повече информация, достъпна на адрес: <https://www.esens.eu/content/e-sens-sample-software-implementation-european-single-procurement-document-available>

³⁸ Приложението е достъпно на адрес: https://joinup.ec.europa.eu/catalogue/asset_release/vcd-virtual-company-dossier

- улесняване на комуникацията между стопанските субекти във връзка със съвместното им участие в процедура за избор на изпълнител;
- възможност за възложителите за обобщаване на информацията от ЕЕДОП подадени от страна на всички участници или кандидати;
- интеграция на eESPD с e-Certis.

9. E-CERTIS КАТО РЕФЕРЕНТЕН ИНСТРУМЕНТ И ОНЛАЙН РЕСУРС

e-Certis (онлайн хранилище за сертификати) представлява референтен инструмент, който предоставя възможност за идентифициране и сравняване на различните официални документи (сертификати), които биха могли да бъдат изисквани при възлагането на обществени поръчки в рамките на ЕС.

До приемането на директивите от 2014 г., e-Certis се актуализира и проверява на доброволни начала от националните органи. Съгласно новото законодателство целите, които се преследват чрез разширяването на приложното поле на e-Certis, са свързани с повишаване на възможността за трансграничното оферирание. В тази връзка, с реализирането на услугата възложителите ще бъдат насърчени да използват e-Certis при определяне на видовете документите, необходими на участниците за доказване на тяхното съответствие с изискванията относно личното им състояние и критериите за подбор, като изискват предимно такива видове сертификати или форми на документални доказателства, които са обхванати от онлайн хранилището за сертификати. Съществуващият към момента доброволен принцип при поддържането на актуалността на данните в e-Certis ще отпадне - държавите членки ще са задължени да осигуряват постоянното актуализиране на информацията по отношение на сертификатите и другите форми на документални доказателства. Чрез e-Certis³⁹ ще бъде осигурена връзка с националните бази данни (регистри; съществуващи услуги във връзка с поддържането на актуална информация за стопанските субекти; агрегатори или услуги свързани с осъществяването на предварителен подбор и др.), в които се съдържа информация за икономическите оператори), което ще способства за реализиране на възможността за автоматизирано и еднократно въвеждане на информация, а също и автоматизирано извършване на оценка за съответствие. Компетентните органи в държавите членки са задължени предоставят на други държави членки всяка информация, отнасяща се до базите данни, в които се съдържа информация за икономическите оператори и които могат да бъдат използвани за извършване на справка относно заявените с ЕЕДОП обстоятелства, във връзка с отправено индивидуално запитване⁴⁰.

³⁹ Към настоящия момент информационната система, чрез която ще бъде реализирана пълната функционалност на e-Certis е в процес на разработване и все още не функционира. Във връзка с това и предвид лаконичната нормативна уредба, не е възможно да се направи цялостна преценка относно пълните възможности на онлайн хранилището за сертификати и способите за неговото пълноценно използване.

⁴⁰ В България това са например търговския регистър, регистър БУЛСТАТ, а професионалните регистри като регистрите на българската адвокатура, централния професионален регистър на строителя и т.н.

ⁱ Този документ е разработен и написан от Боян Иванов и Радина Томанова от името на Димитров, Петров & Ко. под ръководството на Паоло Магина, Ръководител на звено за обществени поръчки в ОИСР и Питър Берг Матиасон, Проучване и консултации по политики в звеното за обществени поръчки с принос от Здравка Пекова, местен координатор на ОИСР в България за този проект.