



ИНСТИТУТ ПО  
ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ

# КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ: ПРИЛОЖНИ АСПЕКТИ

2016

Младен Младенов

д-р Младен Младенов

**КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО  
ОБСЛУЖВАНЕ:  
ПРИЛОЖНИ АСПЕКТИ**

ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

**©д-р Младен Младенов, 2015**

*автор: д-р Младен Младенов*

*ISBN: 978-619-7262-05-6*

# СЪДЪРЖАНИЕ

<i>Въведение</i> .....	5
<b>ГЛАВА ПЪРВА. Нормативна рамка</b> .....	8
Раздел I. Общи разпоредби за административното обслужване .....	8
Раздел II. Някои специални разпоредби за административното обслужване .....	10
Раздел III. Разпоредби относно комплексното административно обслужване.....	10
<b>ГЛАВА ВТОРА. Понятие за комплексно административно обслужване</b> .....	12
Раздел I. Законова дефиниция .....	12
Раздел II. Концептуално разбиране .....	13
<b>ГЛАВА ТРЕТА. Принципи на комплексното административно обслужване</b> .....	15
Раздел I. Едноименният принцип .....	15
Раздел II. Принцип на равен достъп до административните услуги и до информация за административното обслужване .....	16
Раздел III. Принцип на различни форми за достъп до административните услуги и информацията за тях.....	17
Раздел IV. Принцип на любезно и отзивчиво отношение.....	18
Раздел V. Принцип на координираност и взаимодействие.....	19
Раздел VI. Принцип на надеждната обратна връзка.....	20
Раздел VII. Принцип на предварително разработените и обявени правила.....	21
Раздел VIII. Принцип на качество на предоставяните услуги .....	22
Раздел IX. Принцип на служебно събиране на доказателства от административния орган ...	23
Раздел X. Принцип на предоставяне на административни услуги по различни канали.....	23
Раздел XI. Принцип на автоматизиране на процесите по предоставяне на административни услуги.....	23
<b>ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. Форма на искането за откриване на производството</b> .....	25
Раздел I. Форма за валидност .....	25
Раздел II. Форма за доказване .....	27
Раздел III. Начин на заявяване .....	31
<b>ГЛАВА ПЕТА. Компетентен орган</b> .....	38
Раздел I. Орган или организация по административното обслужване.....	38
Раздел II. Орган по комплексното административно обслужване .....	42
Раздел III. Подзаконова уредба на компетентния административен орган при комплексното административно обслужване .....	43
<b>ГЛАВА ШЕСТА. Събиране на доказателства</b> .....	45
Раздел I. Общи правила в административната фаза на процеса.....	45
Раздел II. Правила във връзка с комплексното административно обслужване.....	49

<b>ГЛАВА СЕДМА. Процесуални срокове</b> .....	51
Раздел I. Видове срокове .....	51
Раздел II. Мълчаливо съгласие .....	52
<b>ГЛАВА ОСМА. Форма на произнасянето</b> .....	53
Раздел I. Начин на получаване на услугата.....	53
Раздел II. Документиране на административните действия по предоставяне и получаване на услугата.....	53
<b>ГЛАВА ДЕВЕТА. Добри практики</b> .....	56
Раздел I. Добрите практики като основен фундамент на комплексното административно обслужване.....	56
Раздел II. Примери за добри практики на комплексно административно обслужване.....	58
Раздел III. Подход към добрите практики на комплексното административно обслужване..	60
<b>ГЛАВА ДЕСЕТА. Управленска отговорност</b> .....	62
Раздел I. Нормативен и процесен подход.....	62
Раздел II. Доброто управление като оценка за управленската отговорност .....	63
Раздел III. Координиране на управленската отговорност .....	64
<b>ГЛАВА ЕДИНАДЕСЕТА. Бюджет</b> .....	66
Раздел I. Безплатен обмен на данни между администраторите на данни във връзка с комплексното административно обслужване.....	66
Раздел II. Бюджетни разпоредби относно минималното равнище на местните услуги в общините .....	66
Раздел III. Бюджетен модел на разходите и таксуването за комплексно административно обслужване.....	68
<b>ГЛАВА ДВНАДЕСЕТА. Обучение</b> .....	73
<b>ГЛАВА ТРИНАДЕСЕТА. Административен контрол</b> .....	75
<b>ГЛАВА ЧЕТИРИНАДЕСЕТА. Одит</b> .....	78
Раздел I. Външен одит на комплексното административно обслужване.....	78
Раздел II. Вътрешен одит на комплексното административно обслужване.....	79
<i>Заключение</i> .....	82
Източници на информация.....	83
Нормативни актове.....	83
Съдебна практика .....	85
Стратегически и методологични документи .....	85
Монографии .....	86
Публикации в периодични издания .....	86
Източници в Интернет .....	87

## Въведение

---

Развитието на българската институционална и правна среда в последния четвърт век премина през множество етапи, свързани с движение напред и временни ситуации на застой, но една от малкото видими от всички обективни наблюдатели публични еволюционни придобивки е поставянето на нови акценти във взаимоотношенията между публичните власти и частните субекти. Категорично проявление в тази насока е модернизирането на административното обслужване в Република България.

Трансформирането му от тромаво бюрократично обслужване в тоталитарната преди 1989 г. държава, основано единствено и само на волята на властите в осъзнато обслужване на легитимните потребители на публични услуги изискваше не само промени в нормативната среда и развитие на стратегически държавни документи, но и промяна в настройката и мисленето на органите на власт и техните администрации.

В настоящия текст ще бъде разгледано, както еволюционното практическо развитие, така и системното единство на законосъобразните добри практики по „традиционно“ административно обслужване до днешното му еволюиране по стратегически и нормативен начин към комплексно административно обслужване (КАО).

Исторически погледнато, отначало фрагментарните и често прогресивни стъпки в тази насока бяха положени на здрава основа чрез Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г. С него са приети Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“, както и Базисния модел на обслужване на „едно гише“<sup>1</sup>. На базата на тях са разработени добри практики, анализи, ръководства и други документи, свързани с административното обслужване. Качествено новото положение към онзи момент е т.н. „едно гише“, което се разбира като създаване на едно място на достъп до услуга, но чрез различни канали за достъп. От днешна гледна точка е невъзможно дори да си представим, че преди 2002 г. е имало *единствено и само съвпадение* между място на достъп на услуга и канал на достъп до нея, най-често – в едно помещение чрез писмено искане.

Както е отбелязала Иванова<sup>2</sup>: „Същността на организационният принцип „едно гише“ може да се определи като: създаването на един „вход“ и „изход“ за документите, консолидиране на действията по подаване заявление за извършване на административна услуга, получаване на всякаква информация за хода на осъществяването ѝ и получаване на искания документ като краен резултат от услугата. Създава се едно място на достъп до услуга, но чрез различни канали за достъп“.

Революционното развитие на административното обслужване става чрез приемането на Административнопроцесуалния кодекс<sup>3</sup> (АПК) през 2006 г., който дава качествено ново, европейско и модерно отношение на административните органи към гражданите. Но истинс-

---

<sup>1</sup> Пълните им текстове могат да бъдат открити на интернет-страницата на Министерския съвет, Портал за консултативни съвети, [http://www.saveti.government.bg/web/cc\\_203/4%3Cbr](http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4%3Cbr).

<sup>2</sup> ИВАНОВА, Лилия; „Административно обслужване на „едно гише“. Методи, решения, практики“, Институт по публична администрация и европейска интеграция, София, 2003, VIII – 84, стр. 12.

<sup>3</sup> В сила от 12.07.2006 г., Обн., ДВ., бр. 30 от 11.04. 2006 г., последни изменения и допълнения ДВ., бр. 27 от 25.03.2014 г.

ка здрава основа за развитието на доброто административно обслужване към качествено ново – комплексно административно обслужване, дават измененията и допълненията на този кодекс от 25.03.2014 г. На базата на нормативните му текстове, както и чрез административната и съдебна практика се стига до създаване на Базисен модел на комплексно административно обслужване<sup>4</sup>. Целта на Базисния модел на комплексно административно обслужване е да подпомогне административните органи при прилагане на принципите за комплексно административно обслужване, като предоставя структурирана цялостна методология за практическото въвеждане на комплексно административно обслужване, както и добри практики за прилагане на принципите за комплексно административно обслужване.

Отчитайки всички тези постижения, бе разработена Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г<sup>5</sup>. В нея е отчетено, че: „В повечето случаи услугите включват издаване на документи, от които гражданите нямат нужда тъй като трябва да бъдат предоставени на друга администрация...“.

Текстът на Доклада към Стратегията, продължава в смисъл, че административното обслужване в страната е фрагментирано, като практически липсва комплексно административно обслужване. Интегрирани услуги, услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“, предоставяни съвместно от няколко администрации, не са въведени. При предоставянето на услуги администрацията не действа проактивно. Информацията, притежавана от институциите и обществения сектор, ще може да се използва повторно за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която са създадени. Данните ще бъдат предоставени във формат, който позволява компютърна програма еднозначно да идентифицира съдържанието в електронния документ отделни данни, както и вътрешната им структура. Изрично е отразен стремеж за развитие на доброто управление и укрепване на взаимодействието по оста държава-бизнес-гражданско общество. Желанието е да се ускори отварянето на информационните източници и ще се предоставя достъп до информация, т.н. „open data“ („Отворени данни“). Такъв Демонстрационен портал за отворени данни на Република България<sup>6</sup> вече е налице, като той има за цел да бъде централизиран каталог, предоставящ публични данни в удобен за автоматична обработка и машинно-четим формат.

Самото административно обслужване от чисто юридическа гледна точка е неразделна част както от административното право, така и от административния процес. В другите му проявления то има ценностни, политически, социални, икономически, управленски, организационни, институционални и технологически проявления. По тези причини, настоящият труд има интердисциплинарен характер, базиран върху правните основи на действащите административно право и административен процес, но доразвит и с някои други негови измерения от различен характер.

Целта е подпомагане на органите на държавна власт и техните администрации за пълно разбиране, правилно тълкуване и законосъобразно прилагане на комплексното административно обслужване, подпомагане на българските публични власти в техните стратегически намерения и като краен резултат – гарантиране на правата, свободите и законните интереси на правните субекти в Република България.

Ползотворен ефект от настоящето изложение ще има и за лицата, осъществяващи публични функции, както и за организациите, предоставящи обществени услуги. Тези стотици и хиляди правни субекти, които са под юрисдикцията на българската държава все още не са се ангажирали сериозно с прилагането на комплексното административно обслужване. Но то е задължително за тях по силата на § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на АПК. Те трябва да припознаят себе си като субекти от кръга на лицата по горната разпоредба и да

<sup>4</sup> Пълният текст е наличен на интернет-страницата на Министерски съвет, Портал за обществени консултации, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=155>.

<sup>5</sup> Пак там, <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=780>.

<sup>6</sup> Open Data България, <https://opendata.government.bg/>.

започнат активното си включване в наистина мозаечния процес по прилагането на КАО. За това настоящият текст ще ги улесни не само концептуално и методологически, но и ще им посочи релевантните правни разпоредби, на базата на които ще основат своите процесуални възможности и ще упражнят своите процесуални правомощия (като съществена част от тях са нормативно разписани задължения за комплексно административно обслужване).

Не на последно място, скромното очакване е доразвиване на българската академична правна среда и на юридическата практика в България, чрез системното изследване на непознатия досега правен институт – комплексното административно обслужване.

Ако изложените в настоящият труд виждания, тълкувания, подходи, систематизации и насоки се превърнат в добра административна практика и след това по пътя на контрола на административното правосъдие бъдат потвърдени и с релевантната съдебна практика, горните цел и очакване ще бъдат постигнати напълно.



## Глава първа

# НОРМАТИВНА РАМКА

### Раздел I

## ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ ЗА АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ

Основната правна уредба на административното обслужване според българското действащо законодателство се намира в чл. 5а от ЗА. Там е посочено, че общите правила за организацията на административното обслужване в администрацията се определят с наредба, приета от Министерския съвет, а неуредените въпроси – с вътрешни правила, утвърдени от главния секретар, съответно от постоянния секретар на отбраната и от секретаря на общината, а за Министерството на вътрешните работи – от министъра на вътрешните работи или от оправомощено от него длъжностно лице. Уточнено е, че организациите, овластени да извършват административни услуги или предоставящи обществени услуги, определят организацията за административното обслужване в своите вътрешни актове, освен ако в закон е предвидено друго.

В същия закон, в § 1 от Допълнителни разпоредби са дадени законови дефиниции. Например, в т. 1 е посочено, че „Административно обслужване“ е всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги. В т. 4 е уточнено, че „Обществени услуги“ са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги. Точка пета е в смисъл, че „Организация, предоставяща обществени услуги“ е всяка организация, независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече от посочените по-горе услуги.

Точка втора от горните Допълнителни разпоредби указва, че „Административна услуга“ е: а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение; б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения; в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице; г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга; д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация.

Самият АПК в своя § 8 от Преходни и заключителни разпоредби посочва, че уредените в кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и тяхното обжалване по административен и съдебен ред се прилагат и при извършването на административни услуги, както и при обжалването на отказите за извършването им, освен ако в специален закон е предвидено друго.

Наредбата за административното обслужване<sup>7</sup> (НАО), която според своите Преходни и Заключителни разпоредби, § 2 изрично посочва, че се приема на основание чл. 5а, ал. 1 от Закона за администрацията и във връзка с Административнопроцесуалния кодекс, е много обстоятелствена във връзка с тази функция на администрацията. С нея се уреждат общите правила за организация на административното обслужване в администрацията (чл. 1, ал. 1) и се уточнява, че тя се прилага и за организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго (чл. 1, ал. 3). В чл. 4 е отразено, че административните органи са длъжни да организират дейността си по начин, който осигурява обслужване на потребителите на административни услуги на едно място, лесно за намиране и достъп; когато една администрация осъществява дейността си в няколко сгради, заявленията/исканията за предоставяне на административни услуги, жалбите и протестите, сигналите и предложенията се приемат във всяка от сградите, ако е създадена и обявена такава възможност; потребителите на административни услуги контактуват с администрацията чрез звеното за административно обслужване; администрациите оформят и поставят указателни табели за местонахождението на звеното за административно обслужване; администрациите осигуряват удобен и лесен достъп за хора с увреждания до звеното за административно обслужване посредством изграждане на елементи за адаптиране на служебните помещения и достъпа до тях.

Изрично в чл. 8, ал. 1 от Наредбата е предвидено създаване на звено за административно обслужване, което е част от общата администрация. Третата алинея на същия текст изисква от това звено да предоставя информация за административните услуги на достъпен и разбираем език; да отговаря на запитвания от общ характер и насочва въпросите по компетентност до звената в съответната администрация, както и към други административни органи, компетентни по съответния въпрос; да разяснява изискванията, на които трябва да отговорят заявлението или искането за осъществяване на административната услуга, жалбата, протестът, сигналът или предложението по предварително установен ред; да приема заявления и искания, жалби и протести, сигнали и предложения; да приема заявления и регистрира устни запитвания по Закона за достъп до обществена информация; да проверява пълнотата на документацията за всяка административна услуга по предварително изготвен контролен списък; да дава информация за хода на работата по преписката; да осъществява връзката с останалите звена от администрацията по повод осъществяване на административното обслужване; да предоставя исканите документи; както и да осъществява контакт с приемните за предложения и сигнали, когато са създадени такива, както и със звената, работещи експертно по преписките, образувани въз основа на сигнали или предложения. Трябва да се отбележи, че в огромната си част, българските административни структури са изпълнили и изпълняват изискванията на тази наредба.

Във връзка с комплексното административно обслужване НАО бе доразвита, като последната ѝ редакция е приета с Постановление № 83 от 7.04.2015 г.<sup>8</sup>, за изменение и допълнение на Наредбата за административното обслужване, приета с Постановление № 246 на Министерския съвет от 2006 г. (Обн., ДВ., бр. 78 от 2006 г.; изм. и доп., бр. 47 и 64 от 2008 г., бр. 25 и 58 от 2010 г., бр. 105 от 2011 г. и бр. 50 от 2012 г.).

---

<sup>7</sup> Приета с Постановление № 246 на Министерския съвет от 2006 г., Обн., ДВ., бр. 78 от 2006 г.

<sup>8</sup> „Държавен вестник“, официално издание на Република България, Рубрика „Министерски съвет“, <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=93697> .

## Раздел II

### НЯКОИ СПЕЦИАЛНИ РАЗПОРЕДБИ ЗА АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ

Данъчно-осигурителният процесуален кодекс (ДОПК) в своя Дял втори е предвидил изрична Глава 12, наименувана „Административно обслужване“. Разпоредбата на чл. 88, ал. 1 посочва, че обслужването по смисъла на тази глава се извършва чрез издаване на документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения. Член 89 е в смисъл, че документът се издава по искане на заинтересованото лице, отправено до компетентната териториална дирекция. Искането може да се подаде чрез всяка териториална дирекция. Искането може да се подаде до компетентната дирекция по електронен път или да се изпрати чрез лицензиран или регистриран пощенски оператор. Към искането се прилагат необходимите за издаването на документа доказателства, ако това е предвидено в нормативен акт. Искането се оставя без разглеждане, ако те не бъдат представени в 7-дневен срок от получаване на съобщението за отстраняване на нередовността.

Данъчно-осигурителният процесуален кодекс се прилага от органите на Националната агенция по приходите, от Агенция „Митници“ (по силата на чл. 206в и други от Закона за митниците<sup>9</sup>) и от служителите на общинските администрации, които административат местните данъци и такси (по силата на чл. 4 от Закона за местните данъци и такси<sup>10</sup>).

Примерът с ДОПК е даден, за да се има предвид, че специални закони могат да въвеждат особени правила за административното обслужване. Трябва да се има предвид обаче, че данъчно-осигурителния процес е *особен административен процес*, и ако няма изрични законови изключения, той се подвежда под общите правила на АПК. Основанията за подобно тълкуване се намират в чл. 9, ал. 1 от ДОПК, който гласи, че страна (субект) в *административния процес по този кодекс* е: 1. Административният орган; 2. Всяко физическо или юридическо лице, от чието име или срещу което е образувано административно производство по този кодекс. Същото тълкуване се допълва от § 2 от Допълнителните му разпоредби, като текстът е категоричен, че *за неуредените* с този кодекс случаи се прилагат разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс и Гражданския процесуален кодекс.

Налага се изводът, че дори в специални закони да има особени изисквания във връзка с административното обслужване или с КАО, то общите правила за тях обвързват административните органи и техните администрации, *на общо законово основание*.

## Раздел III

### РАЗПОРЕДБИ ОТНОСНО КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Изричните нормативни промени в българското законодателство, свързани с комплексното административно обслужване трябва да се търсят с измененията и допълненията, публикувани в ДВ., бр. 27 от 2014 г., в сила от 25.03.2014 г.

Административнопроцесуалният кодекс (АПК) със своята нова редакция, създадена специално за целите на КАО, изрично дефинира като свой предмет извършването на комп-

<sup>9</sup> Закон за митниците, (Обн., ДВ., бр. 15 от 6.02.1998 г., в сила от 1.01.1999 г.).

<sup>10</sup> Закон за местните данъци и такси (Обн., ДВ., бр.117 от 10.12.1997 г., в сила от 1.01.1998 г.).

лексно административно обслужване. Законната дефиниция за КАО се намира в § 1, т. 5 от Допълнителна разпоредба на АПК и същата ще бъде изрично разгледана в Глава „Понятие за комплексно административно обслужване“.

Законът за администрацията, чрез своята нова алинея на чл. 5а посочва, че длъжностните лица, които предоставят или извършват административни услуги са длъжни да ги предоставят или извършат в срок не по-дълъг от 30 дни, освен ако в специален закон е предвидено друго. Новите алинеи шеста и седма в същия текст са в смисъл, че административните органи сключват помежду си споразумения за интеграция на предоставяните услуги чрез изграждане на общи центрове за услуги, както и че Министерският съвет може да създава центрове за комплексно административно обслужване. Структурата и организацията на дейността на централите се уреждат с наредба, приета от МС (относно общите правила за организацията на административното обслужване в администрацията).

Разпоредби относно административното обслужване, които полагат основите и на комплексното административно обслужване могат да бъдат открити и в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност<sup>11</sup> (ЗОАРАКСД), както и в Закона за електронното управление (ЗЕУ)<sup>12</sup>. Тези разпоредби ще бъдат разгледани по-долу в изложението.

Централизирането на общите правила във връзка с КАО и координацията на администрациите в тази насока чрез нормативна делегация към висшия орган на изпълнителна власт с обща компетенция – Министерският съвет, показва важността от стратегическа управленска гледна точка на практическата резултатност от прилагането на тази административна практика.

Може би трябва изрично да се напомни, че правната уредба на комплексното административно обслужване *важи за всички органи на власт и техните администрации*. Единственото условие за прилагането ѝ е *да се извършва каквото и да е административно обслужване*. В този смисъл, невъзможно е да се даде пример на администрация, която *не извършван никакво административно обслужване*. Ако въобще съществува такава, то тя ще е от характера на „служба“, но не на администрация, и в този смисъл на думата тя би била „невидима“ за правния мир.

Също в този контекст, не могат да се черпят каквито и да е аргументи от специалното законодателство, за да не се прилагат правилата на комплексното административно обслужване. Последните са част от общото процесуално административно законодателство. Когато са налице специални разпоредби, които са различни с общите разпоредби, прилагат се специалните. Но правилата за КАО са *обща именно защото законодателят ги е създал за да се прилагат от всички органи на власт и техните администрации*. Много рядко те биха си противоречали със специални правила от законов порядък. Във всички останали случаи, дори когато има специален процесуален ред, след изричното му спазване се върви в руслото на общото законодателство – в случая – правилата на комплексното административно обслужване.

---

<sup>11</sup> В сила от 18.12.2003 г., Обн., ДВ., бр. 55 от 17.06.2003 г.

<sup>12</sup> Обн., ДВ., бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г.

## Глава втора

# ПОНЯТИЕ ЗА КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

### Раздел I

#### ЗАКОНОВА ДЕФИНИЦИЯ

Както бе посочено в Глава „Нормативна рамка“, законовата дефиниция на КАО се намира в § 1, т. 5 от Допълнителна разпоредба на АПК и гласи, че „Комплексно административно обслужване“ е това обслужване, при което административната услуга се извършва от административни органи, от лица, осъществяващи публични функции, или от организации, предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събирани или създавани от извършващия административната услуга първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител.

За да бъде добре разбрана обаче тази дефиниция, трябва да е налице дълбоко разбиране и на посочените вече дефиниции в Закона за администрацията относно административно обслужване и административна услуга.

Те от своя страна стъпват на разбирането за административен орган; лица, осъществяващи публични функции; организации, предоставящи обществени услуги; първичен администратор на данни, както и различни други правни институти (някои от които все още не са утвърдени или не са добре познати в правната и административна среда). Някои от тях бяха разгледани по-горе, за други от тях систематичното място е тук.

Дефиниция за административен орган е налице още в ЗОРАКСД, където в § 1 от Допълнителните разпоредби, т. 1 е в смисъл, че „Административен орган“ е орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки друг орган, който въз основа на специален закон е овластен с административни правомощия.

Така например, според § 1, т. 11 от Допълнителни разпоредби на Закона за електронното управление (ЗЕУ), „Лица, осъществяващи публични функции“ са нотариусите, частните съдебни изпълнители, държавните и общинските учебни заведения, държавните и общинските лечебни заведения, възложителите по чл. 7 от Закона за обществените поръчки, 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.

Пак там, в чл. 2, ал. 2 е посочено, че първичният администратор на данни е административен орган, който по силата на закон събира или създава данни за гражданин или организация за първи път и изменя или заличава тези данни. Той предоставя достъп на гражданите и организациите до цялата информация, събрана за тях.

Много важна за КАО е *допълнената* разпоредба на чл. 4 от ЗЕУ, която е в сила от 1.07.2014 г., и в пълния си текст е в смисъл, че първичният администратор на данни изпраща *служебно и безплатно* данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават.

Сложността на законната дефиниция на КАО в АПК, чрез препращането на вече дефинирани термини в други нормативни актове изисква и подробно разглеждане на концептуалното разбиране на комплексното административно обслужване и оттук и идеята за нуждата от нормативно надграждане на „класическото“ административно обслужване.

## Раздел II

### КОНЦЕПТУАЛНО РАЗБИРАНЕ

Концептуалното разбиране относно комплексното административно обслужване може да бъде намерено в стратегическите и оперативни правителствени документи, както и в доктриналните изложения.

В този смисъл, Базисният модел на комплексно административно обслужване в Раздел „Същност“ дава разяснение относно КАО, което съвпада със законодателната дефиниция в АПК. Това не би трябвало да е учудващо, защото по отношение на нормативната уредба на комплексното административно обслужване, инициаторът на законите промени бе Министерския съвет на Република България. Същите, обмислени внимателно, сериозно и във всичките им аспекти и разписани в Базисния модел, се приемат напълно от законодателя.

Както бе посочено в настоящата правителствена програма концептуалното разбиране относно КАО има своите *конкретни* приоритети, цели и мерки за реализирането му. Най-добре в същностните му аспекти то може да бъде разпознато *в цялост* в програмата във вече разгледаната Цел 8: „Повишаване качеството на административното обслужване“. Създаването на единни центрове за комплексно административно обслужване е същностното проявление на комплексността. Стандартизирането и унифицирането на процедурите и документацията по предоставяне на административни услуги на общинско и областно ниво дава здравата основа на единна процедурна и документална среда за съвместната работа между различните администрации. Прилагането на правилата за организация на административното обслужване от организациите, предоставящи обществени услуги от своя страна би трябвало да мотивира и тези организации от частния сектор към съвместна работа с администрациите за прилагане на КАО в общ интерес. Предоставянето на административни услуги на Принципа „Епизоди от живота“ и Принципа „Бизнес събития“ е различна философска визия относно администрирането – не „механична работа на администрацията“, а „отговорно съдействие на потребителите на административни услуги във важния за тях момент във времето“. Подобряването на системата за обратна връзка от потребителите с цел повишаване на нейната ефективност, устойчивост и достоверност е мярката, която гарантира истинската оценка относно качеството на КАО, дадена от реалните потребители на административното обслужване в неговото комплексно проявление.

Системно изложение от доктринален характер на комплексното административно обслужване е дадено от Младенов<sup>13</sup>, който разглежда същото през призмата първо на основните функции на публичната администрация, като едната от тях е административното обслужване. Авторът прави позовавания на общия административен процес и специалното законодателство, за да определи основната, върху която се надкравда самото КАО. Изхождайки от вече посочваният тук многократно Базисен модел, Младенов прави подробно тълкуване на всеки един от компонентите на неговата дефиниция. В същия текст са разгледани необходимите предпоставки за практическото въвеждане на комплексното административно обслуж-

<sup>13</sup> МЛАДЕНОВ, Младен., „Комплексно административно обслужване“, публикация на интернет-страницата на Електронно списание „Право, Политика, Администрация“, ISSN: 2367-4601, <http://www.lpajournal.com/wp-content/uploads/2014/07/M-mladenov.pdf> от 20.07. 2014 г.

ване – правни и технологически, като особен акцент е поставен върху наличието на политическа воля за това. Отчетена е и нуждата от ресурсно осигуряване във връзка с въвеждането на КАО. Подробно са разгледани ефектите от комплексното административно обслужване. Като обобщение, авторът твърди, че „Комплексното административно обслужване е качествено нова форма на отношение на публичните власти към частните субекти. То има силно политическо, социално, икономическо, управленско и правно проявление“. Това би могло да бъде една обоснована от доктринална гледна точка визия за концептуално разбиране на комплексното административно обслужване.

## Глава трета

# ПРИНЦИПИ НА КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

### Раздел I

#### ЕДНОИМЕННИЯТ ПРИНЦИП

Българският законодател е счел, че комплексното административно обслужване (КАО) е от толкова съществена важност за административния процес, че е посочил като основен принцип на АПК в чл. 13а принципът на комплексно административно обслужване. Цитираната разпоредба е кратка и гласи, че административните органи прилагат комплексно административно обслужване при предоставяне на административни услуги. От изключителна важност обаче е да се знаят проявленията на този принцип в съответните оперативни норми на АПК, тоест – да се отчита кои разпоредби поражда тази принципна правна постановка. Така например, чл. 29, ал. 1 от АПК е в смисъл, че ако в специален закон не е предвидено друго, искането за издаване на индивидуален административен акт се подава писмено или устно, като заявителят избира формата и начина на заявяване. Четвъртата алинея на същия текст гласи, че съобразно наличните технически възможности писменото искане и приложенията към него могат да се подадат по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс или по друг начин, оповестен от органа като технически възможен.

Съществено значение има шестата алинея на чл. 31 от АПК, която указва, че когато искането се отнася за комплексно административно обслужване, то може да бъде подадено до всеки административен орган, който участва в него. Административният орган, пред който е подадено искането, образува производството. Взаимодействието с другите административни органи се осъществява по реда на наредбата по чл. 5а, ал. 1 от Закона за администрацията. Крайният благоприятен ефект от въвеждането на КАО и прилагането на съвременния административен процес би трябвало да е виден от четвъртата алинея на чл. 36 от АПК – административните органи не могат да изискват предоставяне на информация или документи, които са налични при тях или при друг орган, а ги осигуряват служебно за нуждите на съответното производство.

Измежду петте хипотези на „незабавност“ в административното производство, визирани в чл. 57, ал. 4 от АПК, тази на КАО намира своето систематично второ място – незабавно, но не по-късно от 7 дни, се решават преписките, които могат да бъдат разгледани на основата на доказателства, представени заедно с искането или предложението за започване на производството, или от друг административен орган, при който те са налични, или на основата на общоизвестни факти, служебно известни факти или законови презумпции. Наличната информация на хартиен носител при другия орган се предоставя в тридневен срок от поискването ѝ, като срокът за произнасяне тече от датата на получаване на информацията. Служебното уведомяване по смисъла на Закона за електронното управление се извършва незабавно.

По смисъла на деветата алинея на чл. 57 от АПК, административните органи осъществяват комплексно административно обслужване в тридневен срок от получаване на достъп до данните на административните органи – първични администратори на данни. Този трид-



невен срок не би трябвало да се разглежда като „срок за преписката“, а като „срок за трансформация“ (преминаване от „традиционно“ към „комплексно“ административно обслужване). По друг начин, разглеждайки процесът на прилагане на КАО като един *непрекъснат процес без краен момент във времето*, същият се базира на множество изградени връзки между един и друг административен орган, във връзка с получаване на достъп на информация. Тази „мрежова структура“ има нужда от разбиране. Именно в този смисъл, органът, получил достъп до данните, предоставени от другият орган, има тридневен срок за *опознаване на структурирането на тези данни*. На четвъртият ден, ако постъпи искане за административно обслужване, и то касае данни, вече получени от другия орган, това обслужване не може да бъде „традиционно“, а *вече е „комплексно“*.

Като подредба в нормативния текст чл. 61, ал. 4 в никакъв случай не трябва да бъде разглеждан като последен по важност във връзка с комплексното административно обслужване. Той гласи, че индивидуалният административен акт може да бъде получен на мястото, където е заявен, или на посочен точен адрес, в случай че е заявено получаване чрез лицензиран пощенски оператор или по електронен път. Нормата е от революционен характер и трябва да бъде разглеждана поне в две измерения. Първо, тя не търси никаква *функционална или друга връзка* между мястото на заявяване и мястото на получаване на административната услуга. Второ, тя ясно посочва, че тези две места зависят *само и единствено от волята* на потребителя на административната услуга. Тази воля вече обвързва органа на власт и неговата администрация, при спазване на хипотезите, предвидени в горната разпоредба.

## Раздел II

### ПРИНЦИП НА РАВЕН ДОСТЪП ДО АДМИНИСТРАТИВНИТЕ УСЛУГИ И ДО ИНФОРМАЦИЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ

Същият е предвиден в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за административно обслужване (НАО). Нормотворецът тук е счел за важно да посочи, че административното обслужване се осъществява при спазване на принципите, установени в Закона за администрацията (ЗА) и в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Този принцип на административното обслужване обаче следва принципа на равенство, който е общ принцип за административния процес във всичките му възможни измерения. Визиран в чл. 8 от АПК, той гласи, че всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по този кодекс, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси, както и че в пределите на оперативната самостоятелност, при еднакви условия, сходните случаи се третират еднакво. Оттук лесно може да се стигне до закрепяването в НАО на принципът на равен достъп до административните услуги и до информация за административното обслужване.

Не трябва да се забравя, че този принцип произхожда от общия конституционен принцип за равенство, намерил своето място в първата алинея на чл.6 от Конституцията на Република България<sup>14</sup> (КРБ) – всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Втората алинея допълва тази концепция в смисъл, че всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

<sup>14</sup> Обн., ДВ., бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г.

Специалното антидискриминационно законодателство доразвива от друга гледна точка този принцип. В този смисъл, в чл. 4, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация<sup>15</sup> (ЗЗДискр) е категоричен – забранена е всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. Втората алинея на същия текст разяснява, че пряка дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на признаците по ал. 1, отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. Третата алинея дефинира, че непряка дискриминация е поставяне на лице на основата на признаците по ал. 1 в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, освен ако тази разпоредба, критерий или практика е обективно оправдан/а с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими.

Органите на власт и техните администрации трябва да подхождат изключително сериозно във връзка с изискванията на принципа на равен достъп до административните услуги и до информация за административното обслужване, защото той черпи своята сила от по-висши – конституционни и законови принципи.

### Раздел III

## ПРИНЦИП НА РАЗЛИЧНИ ФОРМИ ЗА ДОСТЪП ДО АДМИНИСТРАТИВНИТЕ УСЛУГИ И ИНФОРМАЦИЯТА ЗА ТЯХ

Закрепен е отново в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за административно обслужване. Неговото законово основание обаче може да се търси още в чл. 29 от АПК. Сегашната редакция на първата алинея гласи, че ако в специален закон не е предвидено друго, искането за издаване на индивидуален административен акт се подава писмено или устно, като заявителят избира формата и начина на заявяване. Тук са посочени двете основни форми на производството, които ще бъдат разгледани подробно по-долу в Глава четвърта. Важното обаче е, че ако няма изрично законово изискване за формата, и то в специален закон, волеизявлението на заявителя определя формата на производството.

Формалните изисквания на втората алинея на чл. 29, ал. 2 от АПК приемат, че писменото искане съдържа пълното име и адреса на гражданина или организацията, от които изхожда, естеството на искането, дата и подпис. Заявителят е длъжен да предостави телефон, факс или адрес за електронна поща, ако разполага с такива. Искането съдържа и други задължителни елементи, ако такива са предвидени в специален закон.

Третата алинея на чл. 29 от АПК, която постановява, че длъжностното лице, приело искането, потвърждава с писмено отбелязване внасянето му, трябва да бъде тълкувано в смисъл, че това задължение се отнася и за писменото, и за гласното искане, без значение от каналите за подаването им, лично или чрез пълномощник и така нататък.

Допълнената във връзка с КАО четвърта алинея от горепосочения текст на АПК е в посока, че съобразно наличните технически възможности писменото искане и приложенията към него могат да се подадат по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс или по друг начин, оповестен от органа като технически възможен.

<sup>15</sup> В сила от 1.01.2004 г., Обн., ДВ., бр. 86 от 30.09. 2003 г.

От важна практическа стойност е петата алинея, която приема, че исканията, внесени устно, се отразяват в протокол, който се подписва от заявителя и от длъжностното лице, което го е съставило. Тук е налице изискване за трансформация на устната към писмената форма, което е в тежест на администрацията и в полза на заявителя.

Шестата алинея посочва, че административният орган приема устни искания в рамките на времето за работа с посетители, а писмени искания – в рамките на работното си време. Исканията, подадени по пощата, по електронна поща, факс или по друг технически възможен начин преди изтичане на даден срок, макар и извън работното време на органа, се смятат подадени в срок. В последния случай сроковете за вземане на решение от административния орган започват да се броят от следващия работен ден.

Доктрината е разглеждала текста на чл. 29 от АПК, макар и не в смисъла на комплексното административно обслужване, а в контекста на общия административен процес. Интересното е, че изводите във връзка с този текст, направени преди години, са в пълна валидност и понастоящем – както по отношение на неправилното тълкуване на разпоредбите на АПК, така и във вече предприетите от законодателя нормативни действия за акцент в административния процес върху ползите за гражданите и бизнеса<sup>16</sup>.

## Раздел IV

### ПРИНЦИП НА ЛЮБЕЗНО И ОТЗИВЧИВО ОТНОШЕНИЕ

Той се извежда отново от чл. 2, ал. 1 от Наредбата за административното обслужване. Нормативното му основание може да се търси и в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация<sup>17</sup> (КПСДА), където в чл. 2, ал. 6 е записано, че при изпълнение на служебните си задължения служителят се отнася любезно, възпитано и с уважение към всеки, като зачита правата и достойнството на личността и не допуска каквито и да са прояви на дискриминация.

Макар и любезността да се отнася повече към възпитанието и етиката, отзивчивостта от своя страна има освен тези, и чисто правни измерения. Те са свързани с безристрастността и непредубедеността по отношение на всяко едно лице, което се отнася към администрацията.

Именно в тази насока е чл. 3, ал. 1 от КПСДА – служителят изпълнява задълженията си безпристрастно и непредубедено, като създава условия за равнопоставеност на разглежданите случаи и лица и прави всичко възможно, за да бъде обслужването достъпно за всеки. За комплексното административно обслужване това важи с още по-голяма степен, доколкото „комплексността“ на случая може да бъде оправдание за „по-бързо“ или „по-бавно“ обслужване на едно лице в сравнение с друго.

Втората алинея на чл. 3 от КПСДА гласи, че служителят е длъжен да опазва данните и личната информация на гражданите, станали му известни при или по повод на изпълнението на служебните му задължения. Чисто практическият въпрос при КАО възниква във връзка с това, че административните органи предоставят едни на други достъп до базите си данни, за което отговорността за запазване на защитената от закон информация се „качва“ на по-високо ниво.

Разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от КПСДА е императивна – служителят извършва административното обслужване законосъобразно, своевременно, точно, добросъвестно и безприс-

<sup>16</sup> МЛАДЕНОВ, Младен, „АПК трябва да се тълкува в полза на гражданите и бизнеса“, в Правен свят, септември 2009 г.

<sup>17</sup> Обн., ДВ., бр. 53 от 22.06. 2004 г.

трастно. Той е длъжен да се произнася по исканията на гражданите и да им предоставя цялата необходима информация с оглед защитата на техните права и интереси при спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на личните данни. Така в първото изречение е видно отношението, а във второто – задължението за предоставяне на информация. В контекста на КАО, за да бъде спазена тази норма, е нужно много добро познаване и стриктно спазване на действащото законодателство.

Според чл. 4, ал. 2 от КПСДА, служителят отговаря на поставените въпроси съобразно функциите, които изпълнява, като при необходимост пренасочва гражданите към друг служител, притежаващ съответната компетентност. Тези отговори трябва да са в духа на любезното и отзивчиво отношение, но в условията на КАО не би трябвало да има пренасочвани. Комплексността на обслужването поначало приема, че гражданите и представителите на бизнеса би трябвало да получат обслужването на т.н. „едно гише“ и да няма нужда от никакво „пренасочване“.

По правилата на чл. 4, ал. 3 от КПСДА, служителят информира гражданите относно възможностите за обжалване в случаи на допуснати от администрацията нарушения или отказ за извършване на административна услуга. Точно в този контекст би трябвало да е оспорването, ако гражданинът е обслужен „традиционно“, а не „комплексно“ след 25.03.2015 г., ако характерът на търсената административна услуга поначало предполага комплексно административно обслужване.

## Раздел V

### ПРИНЦИП НА КООРДИНИРАНост И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Принципът е развит в Наредбата за административното обслужване, чл. 2, ал. 1, където подробно е разписано, че трябва да е налице координираност и взаимодействие с всички страни, заинтересувани от подобряване на административното обслужване в администрациите, което осигурява еднаквост на резултатите при едни и същи обстоятелства.

Този принцип трябва да се разглежда най-малкото в три посоки. Първата е, че би трябвало още отсега да се работи върху координацията и взаимодействието между *трите групи субекти*, които са нормативнозадължени за прилагането на КАО, според законната дефиниция на § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на АПК, а именно – административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги.

Втората е, че съобразно чл. 2, ал. 1, т. 5, предложение второ от Закона за администрацията, между другите принципи, администрацията осъществява своята дейност при спазване на принципа на координация. Това означава, че органите на власт и техните администрации трябва да следват общата държавна политика в нейните приоритети. Към настоящия момент част от тези приоритети са електронното управление и комплексното административно обслужване. В тази насока са и стратегическите документи. Като проявление в отделен казус, принципът на координираност и взаимодействие в условията на КАО се проявява в своевременно обмен на данни, касаещи конкретния случай, както и в разпределение на подведомствеността между органите на власт и администрациите им, по такъв начин, че само единият орган да предостави административното обслужване по комплексен път, а да няма дублиране на производството и в другия орган.

Третата посока на принципа трябва да се търси в чл. 2, ал. 7 от Закона за администрацията, който постановява, че органите на държавната власт координират дейността си за осъществяване на единна държавна политика и извършват консултации със социални парт-

ньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество. Това е изискването за обществени консултации в работата на органите на държавна власт. Неслучайно е налице и изричен правителствен сайт в тази насока (а именно: „Портал за обществени консултации“ <http://www.strategy.bg/>), а доктрината категорично приема изначалната му полезност<sup>18</sup>. Всъщност, там може да бъде намерена може би най-много полезна информация за комплексното административно обслужване в България.

## Раздел VI

### ПРИНЦИП НА НАДЕЖДНАТА ОБРАТНА ВРЪЗКА

Надеждната обратна връзка е принцип, залегнал в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за административното обслужване. Тя може да се търси в цитираната малко по-горе координация и консултираност със социалните партньори, с представителите на частния сектор и с представителите на гражданското общество.

Другото измерение на надеждната обратна връзка може да намери проявление във връзка с оценяването на изпълнението на длъжността на служител, ангажиран с комплексното административно обслужване, на базата на изказани оплаквания или похвали от граждани или представители на бизнеса, което от своя страна ще рефлектира на конкретното оценяване по смисъла на чл. 76, ал. 5 във връзка с ал. 6 от Закона за държавния служител<sup>19</sup> (ЗДСл). Това обаче е обективен процес по оценяване във връзка с постигането на предварително определени цели или изпълнението на преките задължения и поставените задачи и показаните компетентности на служителя. И при комплексното административно обслужване, при оценяване на служителите, които ще са ангажирани с него, целите трябва да са в максимална степен конкретни, постижими, съгласувани с целите на административната структура като цяло и/или на административното звено, измерими по обем, качество и срокове. Тук особено важно е да се отчете обема на отговорностите на различните органи, техните администрации и отделни административни звена в конкретните случаи на комплексно административно обслужване. Комплексността поначало е основана на многоаспектността и сложността, и не бива в никакъв случай някой служител да бъде оцетен за сметка на друг по пътя на оценяването, нито пък да бъде неправомерно облагодетелстван.

Третото измерение на обратната връзка може да бъде търсено в Глава 8 „Предложения и сигнали“ от АПК. Там, в първата алинея на чл. 107 е прието, че по реда на тази глава се разглеждат предложенията и сигналите, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции. Естествено е, че този ред би бил приложим и при обратната връзка по отношение на комплексното административно обслужване.

Разпоредбата на третата алинея на чл. 107 от АПК постановява, че предложения могат да се правят за усъвършенстване на организацията и дейността на органите или за решаване на други въпроси в рамките на компетентността на тези органи. Затова, обратната връзка от страна на гражданите и бизнеса за подобряването на комплексното административно обслужване трябва да става по този процесуален ред.

Обратно, недоволството от начина на реализирането на КАО би трябвало да става по реда на четвъртата алинея на чл. 107 от АПК, която е в смисъл, че сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско иму-

<sup>18</sup> МЛАДЕНОВ, Младен, „Един безценен информационен ресурс“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1881> от 16.01. 2015 г.

<sup>19</sup> В сила от 27.08.1999 г., Обн., ДВ., бр. 67 от 27.07.1999 г.

щество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица.

## Раздел VII

### ПРИНЦИП НА ПРЕДВАРИТЕЛНО РАЗРАБОТЕНИТЕ И ОБЯВЕНИ ПРАВИЛА

Според чл. 2, ал. 1 от НАО, трябва да е налице изпълнение на задълженията във връзка с административното обслужване по предварително разработени и обявени правила. Това е пряко проявление на принципа на последователност и предвидимост, визиран в чл. 13 от АПК, според който административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му.

Според Младенов<sup>20</sup>: „Принципът на последователност и предвидимост е валиден във всички проявления на правото. Това произтича от съдържателната страна на самото право – да бъде общовалиден регулатор на обществените отношения. За да изпълнява тази основна своя функция, правото трябва да има стабилност на въздействието си. Двата аспекта на принципа са неделими, поради тяхното единно и съвместно действие. Сами по себе си, те имат различна темпорална характеристика.“

При комплексното административно обслужване (КАО) принципът се проявява чрез стриктно следване на разпоредбите на АПК, при прилагане на Базисния модел за комплексното административно обслужване, с постигане на приоритетите, целите и мерките по правителствената програма, касаещи КАО. В този смисъл в Цел 8: „Повишаване качеството на административното обслужване“ от Програмата, заедно с мерките по нея за въвеждане на комплексно административно обслужване – създаване на единни центрове за комплексно административно обслужване; стандартизиране и унифициране на процедурите и документацията по предоставяне на административни услуги на общинско и областно ниво; прилагане на правилата за организация на административното обслужване от организациите, предоставящи обществени услуги; предоставяне на административни услуги на Принципа „Епизоди от живота“ и Принципа „Бизнес събития“; подобряване на системата за обратна връзка от потребителите с цел повишаване на нейната ефективност, устойчивост и достоверност. Правилата, веднъж разработени и публично оповестени, обвързват със задължителна сила органите на власт и техните администрации относно процедурата по комплексното административно обслужване.

---

<sup>20</sup> МЛАДЕНОВ, Младен, „Последователност и предвидимост“, в правно списание „Административно правосъдие“, Върховен административен съд и Сиела Норма АД ([www.sac.justice.bg](http://www.sac.justice.bg) и [www.ciela.bg](http://www.ciela.bg)), година XVIII, брой 1, юли – август 2015 г., стр. 30.

### ПРИНЦИП НА КАЧЕСТВО НА ПРЕДОСТАВЯНИТЕ УСЛУГИ

Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от НАО в последното си предложение изисква качество на предоставяните услуги. Това се отнася с пълна сила и за комплексното административно обслужване.

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.<sup>21</sup> са посочени системи за управление и контрол на качеството в работата на администрацията. От текста е видно, че не е налична една-единствена система за качеството в българската администрация. Към Стратегията е наличен План за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014 – 2015 г. Разпознатите в документа системи ще бъдат разгледани по тяхната поредност в изложението на Стратегията. Пак там, е записано: „Ще бъде направен детайлен анализ на досегашния опит от въвеждане на системи за управление на качеството, въведени в около 200 администрации. Анализът ще е насочен към реалните ползи за хората, ресурсите и процесите в организацията. В резултат на анализа ще се изготви план за действие за въвеждане на адекватни системи за управление и контрол на качеството, който да адресира решаването на конкретните проблеми; ще се детайлизира и централизира политиката за въвеждането на устойчиви системи за управление на качеството.

Специален акцент в периода до 2020 г. ще бъде поставен върху въвеждането на европейската Обща рамка за оценка (CAF) и на Модела за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството (EFQM) в централни и общински администрации. За тази цел ще се анализира натрупаният опит и експертиза в България, който да се използва за по-широкото разпространение в администрацията. Ще се развие капацитет за обучение и приложение на модела CAF, както и EFQM в дейността на администрациите. Ще се обособи ресурсен център, който ще спомогне за въвеждането на моделите. Предвижда се въвеждането на стимули за по-широко използване на системи за управление на качеството в държавната администрация, както и организирането на целенасочени форуми и обучения за ръководителите на административни структури.

Ще се развият уменията за използване на показатели, целеви стойности и анализ разходи ползи като средство за стратегическото планиране и управление в организациите.

Системите за управление и контрол на качеството и за самооценка ще спомогнат за подобряване на вътрешната ефективност в управлението на организациите в публичния сектор. Ще се използват по-активно звената за вътрешен одит в извършването на оценки на ефективността и ефикасността на изпълнението на стратегии, бюджетни програми и значими процеси в организациите. Ще се развие потенциалът на вътрешния контрол за превенция на нарушения и ще се въведат ясни механизми за осигуряване на „Трите линии на защита”.

Във времево отношение Стратегията 2014 – 2020 съвпада в основната си хронологична част с Програма на правителството за стабилно развитие на Република България 2014 – 2018. Доколкото, видно от казаното, Програмата набелязва множество приоритети, цели и мерки за комплексното административно обслужване, голяма част от подходите за качеството в Стратегията касаят именно КАО.

<sup>21</sup> Приета с Решение № 140 на Министерския съвет от 17.03.2014 г., пълният текст наличен на интернет-страница на Министерския съвет на Република България, Портал за обществени консултации, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>.

## Раздел IX

### ПРИНЦИП НА СЛУЖЕБНО СЪБИРАНЕ НА ДОКАЗАТЕЛСТВА ОТ АДМИНИСТРАТИВНИЯ ОРГАН

В Базисният модел на комплексно административно обслужване буквално е отразено, че „следва да се постави особено ударение върху служебното събиране на доказателства, регламентирано в чл. 36 от Административнопроцесуалния кодекс във връзка с изискването за еднократно събиране и създаване на данни и служебно уведомяване, предвидени в чл. 2 и чл. 3 от Закона за електронното управление.“ Тук е отчетено, че *при администрациите се очаква подход* „на самоангажираност“ на правният субект, като органът и неговата администрация са едва ли не „само регистратор“ на събитието или действието, и най-много – издател на административния акт. Няма нищо по-погрешно от това при действието на Административнопроцесуалния кодекс и при допълнената и изменена Наредба за административното обслужване. Всъщност, тук трябва да се отчитат и нормативни актове от законов и подзаконов порядък и от други отрасли на правото като Закон за Търговския регистър, Закон за електронното управление и други. Настоящият принцип е разгледан подробно по-долу чрез разясняване на правни институти и разпоредби във връзка с комплексното административно обслужване.

## Раздел X

### ПРИНЦИП НА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ ПО РАЗЛИЧНИ КАНАЛИ

В Базисният модел е посочено, че административните органи е необходимо да осигурят възможности за предоставяне на административни услуги по различни, адекватни на спецификата на всяка услуга и изискванията на нуждите на потенциалните ѝ клиенти, канали за достъп. Всъщност, този принцип доразвива Принципа на различни форми за достъп до административните услуги и информацията за тях. Многократно принципът ще бъде разгледан чрез систематично тълкуване на законовите и подзаконовите разпоредби. Най-добре той може да бъде разбран чрез внимателно прочитане на Глава 4 „Форма на искане за откриване на производството“ и Глава 8 „Форма на произнасяне“. Някои от неговите проявления могат да бъдат открити и в други глави на настоящия текст, например – в Глава 5 „Компетентен орган“.

## Раздел XI

### ПРИНЦИП НА АВТОМАТИЗИРАНЕ НА ПРОЦЕСИТЕ ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ

Сам по себе си, този принцип не е от правно естество, а от организационен и технически порядък. В Базисният модел той е отразен чрез четири ключови изисквания към администрациите. Първото изискване е в смисъл, че регистрите, които поддържат административно



рите на първични данни да се управляват от информационни системи с бази данни. Второто изискване очаква интеграция на административни информационни системи. Третото – автоматизация на обмена на информация в рамките на една администрация и между администрациите. Четвъртото изискване акцентира върху реализиране на автоматични синхронни услуги, при които заявителят получава резултата в момента на заявяване.

Въпреки че този принцип не е юридически по същността си, той може да бъде открит в разпоредбите на Закона за електронното управление и подзаконовите актове по прилагането му. Дори най-новата нормативна уредба отразява това. Например, второто изречение на новосъздадената алинея трета от чл. 7 от Наредбата за административното обслужване е в смисъл, че подаването на документи по електронен път се извършва по реда на Наредбата за електронните административни услуги, приета с Постановление № 107 на Министерския съвет от 2008 г. Тази нормативна препратка е базирана именно на разглеждания принцип. Неговото по-подробно обосноваване ще бъде открито най-вече в Глава 5, Раздел III „Подзаконова уредба на компетентния административен орган при комплексното административно обслужване“.

## Глава четвърта

# ФОРМА НА ИСКАНЕТО ЗА ОТКРИВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

### Раздел I

#### ФОРМА ЗА ВАЛИДНОСТ

Правилата относно формата на искането за откриване на административното производство са подробно разписани още в първоначалната редакция на чл. 29 от АПК. С измененията и допълненията в нормативната уредба на същия кодекс, свързани с КАО, се въвеждат и нови принципни постановки. Трябва да се има предвид, че когато в АПК законодателят използва израза „искането за издаване на индивидуален административен акт“, той има предвид „искане за откриване на административно производство“. Тези две форми са синонимни и произтичат от систематичното тълкуване на чл. 29, ал. 1 в контекста на наименованието на целия текст на чл. 29. По друг начин казано – разпоредбата на чл. 29 от АПК има предвид и производствата по издаване на административни актове, и производствата по извършване на административни услуги (включително и комплексни такива).

Основното положение в тази първа алинея е, че ако в специален закон не е предвидено друго, искането за издаване на индивидуален административен акт се подава *писмено или устно*. Това означава, че на първо място администрацията е длъжна да намери приложимото право, в смисъл – дали не са налице особени изисквания по отношения на производство по КАО, където специален закон изисква определена форма (най-вероятно – писмена такава). Ако това е така, при конкуренцията между специалния закон и общия закон (в случая – АПК), ще се приложи именно специалния закон. В случай на изрично изискване от страна на специален закон, както заявителят, така и администрацията *са обвързани с тази форма*, и нито заявителят има право да избира друга освен нея, нито администрацията има право да приеме заявление, което се различава по форма от предвидената в този закон. Заявителят е в условията на правно обвързване от страна на специалния закон в смисъл, че при неспазването на предвидената форма, искането му би било *недопустимо*, което означава, че той не би могъл да *упражни надлежно* своите процесуални права, които са предпоставка за упражняването на евентуални негови материални права, свободи и законни интереси. В същия контекст, при неспазването от страна на заявителя на предвидената в специалния закон форма, администрацията е длъжна да установи това *по пътя на служебната проверка* за допустимост в контекста на чл. 27, ал. 2, точка 6 от АПК<sup>22</sup>. При тази хипотеза, по силата на чл. 30, ал. 2 от АПК, който постановява, че ако искането не удовлетворява останалите изисквания на закона, заявителят се уведомява от страна на администрацията да отстрани недостатъците в тридневен срок от съобщението за това с *указание*, че неотстраняването им ще *предизвика прекратяване на производството*. Това са задължителни действия на органа, произтичащи от *принципа на служебното начало*, който в най-общия си смисъл постановява, че при усло-

<sup>22</sup> Повече в този смисъл: МЛАДЕНОВ, Младен, „Непосилният обем на административната преписка – I“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1854> от 9.12.2014 г. и „Непосилният обем на административната преписка – II част“ <http://pods-bg.org/?p=1910> от 16.02. 2015 г.

вията, посочени в закона, административният орган е длъжен да започне, да проведе и да приключи административното производство (чл. 9, ал. 1 от АПК). „Длъжен е“ означава, че административният орган няма възможност за преценка, тоест – не може да стартира административното производство при неспазване от страна на заявителя на формата на искането, предвидена в специалния закон. Както бе посочено, трябва да се изпълнят в поредност две стъпки. Първата е указание за последиците от неотстраняване на недостатъците (в случая – заместването на невалидната форма на искането с валидна), като при спазването на формата производството се валидира, а при неспазването ѝ – се прекратява. Заявителят има право на избор, но от неправилният избор произтича непровеждането на искането от него административно производство. Администрацията обаче *няма право на избор*, когато специален закон *изрично е посочил изискуемата форма*.

Обратно, изразът *in fine* (накрая) на чл. 29, ал. 1 от АПК „като заявителят избира формата и начина на заявяване“, трябва да се тълкува и прилага в смисъл, че *заявителят има право на избор* относно формата на откриване на производството, когато *няма изрично изискване* по отношение на нея в специален закон. Тоест, тук е приложим общия процесуален закон – АПК, който дава възможност за алтернативност (изборност). Тази алтернативност е между двете основни форми за валидност – писмена и устна. Трябва да се има предвид, че от юридическа гледна точка, двете форми са *абсолютно равнопоставени*, т.е. – те имат една и съща правна сила и тежест. Казано с други думи – те произвеждат едни и същи правни последици, имат един и същ правен ефект, водят до едни и същи правни резултати. Тук обаче, на алтернативността на заявителя кореспондира *обвързаната компетентност на администрацията*. Това означава, че администрацията *няма право* да указва на заявителя да използва една от двете (или друга) форми, защото *изборът е негов*, и този избор *обвързва администрацията* да приеме тази форма за валидна.

Относно *писменото искане*, втората алинея на чл. 29 от АПК въвежда съответните изисквания. Например, то трябва да съдържа пълното име и адреса на гражданина или организацията, от които изхожда, естеството на искането, дата и подпис. Заявителят е длъжен да предостави телефон, факс или адрес на електронна поща, ако разполага с такива. Искането съдържа и други задължителни елементи, ако такива са предвидени в специален закон. Неспазването на което и да е от тези изисквания води до прилагане на правилото на чл. 30, ал. 2 от АПК – ако искането не удовлетворява останалите изисквания на закона, заявителят се уведомява да отстрани недостатъците в тридневен срок от съобщението за това с указание, че неотстраняването им ще предизвика прекратяване на производството. Изрично трябва да се посочи, че *съществува правна презумпция*, че лицето, което е подало искането, се е идентифицирало коректно. Същата се извежда от *принципа на добросъвестност*. Никъде в законодателството не съществува задължение за органа на власт или неговата администрация *да извършват разследване* дали лицето, което е декларирало своята самоличност в качеството си на заявител, *е именно това*. По друг начин казано, правото и задължението на органа за образуване на производство не предполага задължение за събиране на данни по служебен път за заявителя на услугата. Противното би означавало да се стигне до *абсурдната ситуация на блокирането* на което и да е административно производство, за да се „изследва въпроса“, дали посоченото в искането лице, *е реално именно това лице*. На юридически език това може да бъде наречено „отказ от администриране“.

Що се касае до *устното искане*, то (по правилата на систематичното тълкуване) би трябвало да удовлетворява горните изисквания, но понеже не е в писмена форма, заявителят би трябвало *ясно да заяви* своето пълно име, адрес и естеството на искането, както и да предостави телефон, факс или адрес на електронна поща, ако разполага с такива. Тук на преден план излиза разпоредбата на чл. 29, ал. 5 от АПК, която указва, че исканията, внесени устно, се отразяват в протокол, който се подписва от заявителя и от длъжностното лице, което го е съставило. Тоест, реквизитът на искането „дата“ се отразява от длъжностното лице, състави-

ло протокола за постъпилото искане. Заявителят сам поставя върху протокола своя подпис. Въпросът е, дали подписът на заявителя е необходим елемент от фактическия състав за едно *валидно искане*, т.е. – дали е част от формата за валидност. Отговорът тук категорично е отрицателен и това може да бъде подкрепено с категоричната съдебна практика в тази насока, според която: „Съгласно чл. 29, ал. 1 от АПК ако в специален закон не е предвидено друго, искането за издаване на индивидуален административен акт се подава писмено или устно. Писменото искане съдържа пълното име и адреса на гражданина или организацията, от които изхожда, естеството на искането, дата и подпис. Заявителят е сложен да предостави телефон, факс или електронен адрес, ако разполага с такива. А според разпоредбата на чл. 30, ал. 1 от АПК като писменото искане не е подписано и при съмнение дали то изхожда от посочения в него гражданин или организация, административният орган изисква неговото потвърждаване със собственоръчен или електронен подпис в тридневен срок от съобщението за това. При непотвърждаване в срок производството се прекратява. Тълкуването на посочените разпоредби налага извода, че искането до административния орган може да не е подписано, стига да не съществуват съмнения от кого изхожда. Следователно, стриктно погледнато, подпис по АПК не се изисква, но се изисква индивидуализация, за да се осъществят процесуалните действия по отношение на страната. Видно от съдържанието на искането на ....., същото носи имената му, дата, месторабота и телефон за връзка, което позволява несъмнена индивидуализация на подателя.“<sup>23</sup> Следователно, след като според съдебната практика *дори писменото искане може да не е подписано*, то също така *и протоколът за внесеното устно искане може да не е подписан*, като единственото условие за това е в администрацията *да няма съмнение кой е заявителя*. Тоест, при устната форма всички необходими реквизити по аналогия от писмената форма *се отразяват служебно от администрацията в протокола*. Но неотразяването им или некоректното им отразяване не влияе върху *валидността на подаденото искане*. Това е така, защото протоколът за подаденото устно искане *не е форма за валидност, а форма за доказване*.

## Раздел II

### ФОРМА ЗА ДОКАЗВАНЕ

За разлика от формата за валидност, *формата за доказване* е свързана преди всичко със следата, която остава във времето и въз основа на която може да се реконструира съответния факт с правно значение (в случая на КАО – надлежно подаденото искане).

Понеже въпросът за доказателствата и доказателствените средства е един от най-комплексните и проблематични въпроси в правото, процесуалистите (юристите, които са специалисти в процесуалното законодателство) понякога го обособяват в специфична правна материя, наречена „доказателствено право“. Без да навлизаме в подробности, за целите на КАО тук ще бъдат разгледани някои по-важни постановки.

*Доказателствата* са факти и обстоятелства от реалността, на които правото придава определено значение (интересува се от тях, цени ги, използва ги за своите цели). В АПК основният текст, свързан с тях (и изрично наименуван „Доказателства“) се намира в чл. 37, ал. 1 и същият гласи, че доказателства в производството по издаване на индивидуален административен акт могат да бъдат данни, които са свързани с факти и обстоятелства от значение за правата или задълженията или законните интереси на заинтересованите граждани или организации и са установени по реда, предвиден в този кодекс. Акцентът тук е поставен върху

<sup>23</sup> Из Решение № 4002 от 4.04.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 4310/2007 г., III о., докладчик председателят Пенка Гетова.

израза „данни, които са свързани с факти и обстоятелства“ и поради своята яснота няма нужда да бъде допълнително тълкуван. Втората алинея на същия текст дава принципната основа на възможността за служебно знание на факти от страна на администрацията, а това е предпоставка за прилагането от нейна страна на КАО. Разпоредбата е в смисъл, че общоизвестните факти, фактите, за които законът формулира презумпция, както и фактите, които са известни на органа служебно, не подлежат на доказване. Изразът „не подлежат на доказване“ означава, че не е нужно те да се доказват, *понеже няма съмнение в тяхната правна значимост*. Тук става въпрос именно за значимост, *а не само за наличност*. И това е така, защото законодателят е подвел три вида факти под един и същ нормативен знаменател. Общоизвестните факти за налични поради знанието им „от всички“, а значимостта им произтича именно от значението им за правото; законовите презумпции приемат определени значими факти за налични, поради изискването за стабилитет на правото; а служебно известните факти са налични за администрацията, поради което са значими за производствата пред нея.

Българският законодател е направил *изрично нормативно разграничение* между доказателствата и *доказателствените средства*, чрез систематичното място на последните в отделна правна разпоредба – чл. 39, ал. 1 от АПК. Текстът постановява, че фактите и обстоятелствата се установяват чрез обяснения, декларации на страните или на техни представители, сведения, писмени и веществени доказателствени средства, заключения на вещи лица и други средства, които не са забранени със закон, освен ако специален закон предписва доказването на някои факти и обстоятелства да се извърши и с други средства. Тук се вижда общата тенденция в българската правна доктрина и догматика на класификацията на доказателствените средства (често под приетата за синонимна тяхна форма „доказателства“) на *веществени, гласни, писмени* такива. За разлика от гражданския и наказателния процес, където е възможно по-честото използване на *веществени доказателствени средства*, в административния процес това се случва изключително рядко. Тук преобладават другите два вида доказателствени средства.

Администрацията предпочита за всяка една фаза от процеса *писмената форма*, защото тя е едновременно форма за валидност, и форма за доказване. По друг начин казано, администрацията предпочита заявлението да е писмено, за да може да докаже (при евентуален конфликт, спор, недоразумение), че именно това е волята на заявителя, и тя се е съобразила с тази воля. Затова, писменото заявление може да се счита, с оглед на евентуален контрол, спор, процес или други подобни за *писмено доказателствено средство*, с което администрацията ще „се защити“, ако някой ѝ търси съответната правна отговорност за твърдения за нарушения на волята на заявителя. При писменото заявление (впоследствие разглеждано като писмено доказателствено средство) има още едно преимущество – там би трябвало да е налице *ясно и систематично изложение* за конкретното искане до нея от страна на правния субект, т.е. – нещо, което е от полза и за самия заявител, и за администрацията, която ще трябва методично да отговори на претенциите му. Не на последно място, при присъщата си *субординация* (арг. чл. 2, ал. 1, т. 5, предложение първо от ЗА), администрацията очаква *резолюция* от страна на ръководителите на съответната организация в публичния сектор, за да започне и да развие законосъобразно административното производство. Затова *винаги* е било трудно администрацията да бъде убедена (дори и от законодателя), да приеме и други форми, извън писмената.

*Устната форма* на заявлението обаче изрично е приета от законодателя за точно толкова валидна, колкото и писмената такава. Проблемът е, дали те имат едно и също правно значение от *доказателствена гледна точка*. Въпросът за устните доказателствени средства винаги е бил щекотлив, понеже от момента на случването на факта до момента на възпроизвеждането му обикновено изминава определен период от време, и човешката памет не може да възпроизведе точно факта, който се е случил. Друг проблем възниква при *недобросъвестното възпроизвеждане на фактите*, или при т.н. „процесуална шикана“. Това е въпрос, кой-

то винаги е терзаел администрацията, защото при евентуална злоупотреба при внесено устно искане, след време заявителят може да твърди, че не е искал „това, а онова“ и неговото твърдение остава срещу твърдението на администрацията, понеже *няма писмена следа за искането му*. Най-големият страх на администрацията е от хипотетичната възможност заявителят *въобще да не е подал устно искане*, но да твърди, че е сторил това. Тук доказването на факта на подаденото заявление, според правилата на чл. 39, ал. 1 от АПК би станало чрез обяснения и декларации на страните или на техни представители, както и чрез други средства, които не са забранени със закон. Тези обяснения, декларации и други средства може *отново да са в устна форма*, но няма пречка те да са и в писмена такава. Страховете на администрацията от устната форма се разпростират до възможността да се стигне до едни безкрайни обяснения, пояснения, твърдения и други подобни, които ще затормозят не само конкретното административно производство, но ще отнемат време и човешки ресурси за законосъобразното развитие на другите висящи процеси (преписки, случаи, казуси). Тоест, във връзка с формата на доказване тук са налице два аспекта – дали заявителят може валидно да докаже факта на внасяне на своето устно искане и неговото автентично съдържание, както и дали администрацията може да докаже законосъобразните си действия и актове по това искане. Доказването обаче *е нужно само при наличието на правен спор*. При безспорност на фактите и обстоятелствата *въобще няма нужда от доказване*, защото те са приети и от двете страни. В хипотезата на КАО (и *въобще на административното производство в общ смисъл*) основният въпрос е: *Има ли подадено валидно искане от страна на заявителя?* Ако няма спор за този факт, администрацията е длъжна да развие административното производство (както е разгледано горе относно принципа на служебно начало, а именно – при условията, посочени в закона, административният орган е длъжен да започне, да проведе и да приключи административното производство). Валидната устна форма *няма нужда да бъде доказвана*, че е такава, защото тя вече е налице и обвързва администрацията. По друг начин казано, при едно законосъобразно административно производство (в частност – КАО), форма за *доказване не е нужна*, защото е изпълнено правилото за поведение в правната норма. Същото обаче би било повече от нужно, ако има пороци в административното производство, и страните в процеса достигнат до нуждата да защитават позициите си. Един евентуален надзор, контрол, одит или мониторинг върху работата на администрацията може да се изчерпи с резултата от производството – в случая на КАО – от предоставената услуга или издадения административен акт, и *това е повече от достатъчно за формата на доказване*.

Затова на чисто практическият въпрос на администрацията: *Дали би било възможно устно заявяване без съставяне на протокол?*, отговорът категорично е положителен. С други аргументи извън горните – заявителят упражнява чрез процесуалната си възможност за устно искане (да бъде консултиран, да получи документ, да бъде вписан в регистър, и т.н.) материалното си право (на собственост, на търговска дейност, на получаване на публични средства, и т.н.), като срещу това кореспондира правомощието на административния орган да извърши процесуални действия за да признае или не съответното материално право. При законосъобразно развитие на административното правоотношение, правилото за поведение, визирано в правната норма се е изчерпило изцяло, т.е. – налице е изцяло законосъобразно поведение от страните в производството. За самото правоотношение *няма значение*, съставянето на протокол за устното искане, ако *крайният законосъобразен резултат е налице*. Най-видимият и категоричен пример тук е точка втора, буква „г“ от § 1 от Допълнителни разпоредби на Закона за администрацията (ЗА) – консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга. *Абсолютно ненужно е администрацията да съставя протокол за устно запитване (лично или по телефона)*, понеже в един *кратък времеви период се изчерпва както искането, така и отговора по него*. Съставянето в такъв случай

е ненужно бюрократизиране, което само утежнява работата на администрацията и забавя заявителя. Нещо повече – по силата на правната си природа, всеки държавен служител е длъжен да разяснява на гражданите постановките на действащото законодателство. Това негово задължение произтича от *принципа на законност*, който е отразен във всички нормативни актове. Абсурдно би било в ситуация на консултация на публично място (напр. – при бедствия и аварии), длъжностните лица да съставят протокол, за дадените от тях разяснения на гражданите относно *действащото законодателство*. Последно – администрацията трябва да следи за *духа на закона*, а не да се формализира в *неговата буква*. Разпоредбата на чл. 2, ал. 3 от ЗА, която е в смисъл, че при осъществяване на своята дейност администрацията е длъжна да предоставя информация на гражданите, юридическите лица и органите на държавната власт по ред, определен със закон, не се отнася за *разясняването от страна на администрацията на гражданите* за разпоредбите на действащото законодателство. Това разясняване е конституционно задължение, произтичащо пряко от чл. 116, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) – държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията и при изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални, в контекста на чл. 4, ал. 1 от същия основен закон – Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. За да може държавата да бъде правова, държавните служители *са длъжни да разясняват законодателството на другите правни субекти*.

Относно материалния характер на информационния носител на протокола – той би трябвало да е в електронна форма. Съставянето му в хартиен вид е *ретрограден подход*, който не съответства на техническите и екологични ценности на съвременното общество, като едновременно с това нарушава изискването за икономичност.

Всъщност, и разпоредбата на чл. 29, ал. 3 от АПК трябва да се тълкува *систематично*, а това значи – в контекст с *предишните, но и със следващите ѝ разпоредби*. Това означава, че правилото, че длъжностното лице, приело искането, потвърждава с писмено отбелязване внасянето му, не се отнася само за писменото искане по втора алинея, но и за писменото искане по четвърта алинея. По същата логика, то се отнася и за устното искане по петата алинея. Потвърждаването на приемането на искането чрез писмено отбелязване на внасянето му е начин *администрацията да отчете извършената от нея работа*, но това има значение за вътрешноеведомствения контрол и одит, и за външния надзор, одит, контрол и т.н., както и за изясняването на евентуално възникнал спор между страните в административното производство.

Новосъздадената<sup>24</sup> втора алинея на чл. 7 от НАО изисква исканията, внесени устно да се отразяват в протокол съгласно примерен образец (приложение № 1). Основната част от текста на протокола е в смисъл, че „в уверение на това, че заявителят... устно заяви искане за“. Видно е, че това „уверение“ е с оглед на формата на доказване и всички изброени аргументи в тази посока са валидни и издържат на проверка.

Не на последно място трябва да се отбележи, че при наличие на *доверие на гражданите към администрацията и обратно*, няма нужда от форма на доказване, защото, и една-та, и другата страна, спазват принципите и правилата на Правовата държава. Един от начините за възвръщането на изгубеното доверие на гражданите е администрацията да провежда административните производства (в частност – КАО), *без излишно формализиране*, а само чрез стриктно изпълнение на правомощията, които в законовата рамка кореспондират на правата, свободите и законните интереси на правните субекти.

---

<sup>24</sup> Постановление на Министерския съвет на Република България № 83 от 7.04. 2015 г., за изменение и допълнение на Наредбата за административното обслужване, приета с Постановление № 246 на Министерския съвет от 2006 г. (Обн., ДВ., бр. 78 от 2006 г.; изм. и доп., бр. 47 и 64 от 2008 г., бр. 25 и 58 от 2010 г., бр. 105 от 2011 г. и бр. 50 от 2012 г.).

Още един аргумент, добавен към посочените се основава на чл. 28, ал. 1, т. 1 от АПК – при упражняване на своите правомощия административните органи осигуряват общодостъпна, точна, систематизирана и разбираема информация за компетентността им. Повече от естествено е административните органи да дадат информацията относно своята дейност и приложимото законодателство. *Неестествено обаче би било* и от житейска, и от правна гледна точка, за това разяснение да се съставя какъвто и да е протокол.

## Раздел III

### НАЧИН НА ЗАЯВЯВАНЕ

Начинът на заявяване, е *акцесорна (вторична) характеристика* на формата на доказване. Най-общо, той *допълва* тази форма, като я прави уникална във всеки един случай на конкретно искане. И това е така, защото начинът се проявява в контекста на въпросите кой, кога, къде, какво, кому, как, колко. Общата уредба на този правен институт се намира най-вече в чл. 29 от АПК, но не само там.

Начинът според въпроса „*кой*“ е разпознаваем при хипотезите дали *лично или чрез представител* заявителят подава искането си. Тук критерият е по отношение на лицата, подаващи искането, тоест критерият е *персонален*. На първо място, тук се поставя въпросът за *дееспособността*, която е уредена в чл. 2 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС) – с навършване на 18-годишна възраст лицата стават пълнолетни и напълно способни чрез своите действия да придобиват права и да се задължават. За юридическите лица въпросът за дееспособността е в пряка функция от *правосубектността им*, тоест – от факта на учредяването им и придобиването им на правен статут. Тези правни институти довеждат до една амалгама, която според просецуалноправната терминология се нарича *процесуална правоспособност*. Законова дефиниция за нея може да бъде открита в Гражданския процесуален кодекс (ГПК), който в чл. 27, ал. 1 указва, че процесуално правоспособен е този, който е правоспособен по материалното право. На второ място тук е важен т.н. „*правен интерес*“, защото чл. 15, ал. 1 от АПК е категоричен – страни в административния процес могат да бъдат всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт, или от съдебното решение, или за които те биха породили права или задължения. Съдебната практика е развила достатъчно ясни постановки във връзка с правния интерес в административното производство, като най-общо казано, заинтересованото лице е такова, понеже с производството се засягат или ще бъдат засегнати негови права, свободи, законни интереси или задължения, и това засягане е правно, лично и пряко. След това администрацията, за да е налице едно законосъобразно административно производство трябва да установи *твърдяната самоличност на лицето*. Това са общите изисквания по отношение на *личното подаване на искането*.

За *физическите лица – български граждани* това става по правилата на Закона за българските лични документи (ЗБЛД), който в чл. 3, ал. 1 и 2 постановява, че документите за самоличност удостоверяват самоличността, а при необходимост – и гражданството, чрез съдържащите се в тях данни, съответно - самоличността на българските граждани може да се удостоверява със заместващи документи или с други документи по реда и в случаите, определени със закон. За *физическите лица – чужденци* има особени хипотези по силата на чл. 4, ал. 2 и 3 от същия закон, чужденец, пребиваващ на територията на Република България, има право на документ за самоличност или документ за пребиваване, както и на свидетелство за управление на моторно превозно средство в случаите, определени със закон, съответно – гражданите на Европейския съюз (ЕС), гражданите на държави – страни по Споразумението



за Европейското икономическо пространство (ЕИП), гражданите на Конфедерация Швейцария и членовете на техните семейства, които не са граждани на ЕС, ЕИП и Конфедерация Швейцария, които по силата на сключени международни договори с ЕС имат право на свободно придвижване, имат право на документ за пребиваване и свидетелство за управление на моторно превозно средство, издавани в Република България по реда и в случаите, определени със закон. Задължението на физическите лица по чл. 6 от ЗБЛД – гражданите са длъжни при поискване от компетентните длъжностни лица, определени със закон, да удостоверят своята самоличност, *кореспондира с правото и задължението* на служителите в администрацията да изключат всякакво съмнение дали искането изхожда от посочения в него гражданин или организация (арг. чл. 30, ал. 1 от АПК).

Законодателят тук използва терминът „организация“, имайки предвид *юридическите и приравнените на тях лица*. Тук се налага припомнянето на законовата дефиниция от § 1, т. 2 от Допълнителни разпоредби на АПК, според която „Организация“ е юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон. Сдружението като правна форма под наименованието „дружество“ е развито на базово ниво в българското законодателство в чл. 357 и следващи от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД). Цитираният текст предвижда, че с договора за дружество две или повече лица се съгласяват да обединят своята дейност за постигане на една обща стопанска цел. Основен проблем в практиката поставят т.н. „неперсонифицирани дружества“, за което не случайно българският законодател в специален закон разглежда правният им статус в едно специално административно производство – според чл. 9, ал. 2, изречение първо от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), в производствата по този кодекс неперсонифицираните дружества и осигурителните каси се приравняват на юридически лица. За лицата със статут на юридически лица са приложими съответните закони, които могат да са устройствените закони за организациите от публичния сектор, или законодателството, уреждащо статута на лицата от частния сектор – например Търговския закон (ТЗ), Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ), Закона за кооперациите (ЗК), или дори друг правен акт от националната, международната или европейската правна система, който предоставя правен статут на тези правни субекти. Правилото на чл. 30 от ГПК е, че юридическите лица се представляват пред съдилищата от лицата, които ги представляват по закон или според устройствените им правила, а когато липсва правило за представителството, юридическото лице се представлява от двама членове на управлението му, а също и, че държавните учреждения се представляват от своите ръководители според техните устройствени правила, а пък общините се представляват от кметовете.

Важното тук, е спазването на чл. 18, ал. 1 и 2 от АПК, според които гражданите и организациите се представляват по закон и по пълномощие по реда на Гражданския процесуален кодекс, а също и че пред административните органи гражданите и организациите могат да се представляват с писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа и от други граждани или организации. Първата и втората алинеи на цитирания текст поставят администрацията пред две *коренно различни правни хипотези*. От своя страна, тези хипотези довеждат до различни правни разрешения при действието си. Например, според чл. 3 от ЗЛС, лицата, които не са навършили 14-годишна възраст, са малолетни и вместо тях и от тяхно име правни действия извършват техните законни представители – родители или настойници. Това е общата постановка в българското право за *представителство по закон на физическите лица*. Разпоредбата на чл. 4 от същия нормативен акт е в смисъл, че лицата от 14 години до навършване на 18-годишна възраст са непълнолетни, като извършват правни действия със съгласието на техните родители или попечители, но те могат сами да сключват обикновени дребни сделки за задоволяване на текущите им нужди и да разполагат с това, което са придобили със своя труд. Текстът на чл. 5, изречение първо и второ от ЗСЛ приема, че непълнолетните и пълнолетните, които поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат

за своите работи, се поставят под пълно запрещение и стават недееспособни, а пълнолетните с такива страдания, чието състояние не е така тежко, за да бъдат поставени под пълно запрещение, се поставят под ограничено запрещение. Допълващо законодателство в тази насока са първата и втората алинея на чл. 153 от Семейния кодекс (СК), които уточняват, че настойничество се учредява над малолетни, чиито родители са неизвестни, починали, поставени под пълно запрещение или лишени от родителски права. Настойничество се учредява и над лица, поставени под пълно запрещение. Попечителство се учредява над непълнолетни, чиито родители са неизвестни, починали, поставени под пълно запрещение или лишени от родителски права. Попечителство се учредява и над лица, поставени под ограничено запрещение.

Законодателят изрично е направил препратка в АПК към *правилата за пълномощие по реда на ГПК*. Приложимият текст тук е чл. 32 от ГПК, който гласи, че представители на страните по пълномощие могат да бъдат: 1. адвокатите; 2. родителите, децата или съпругът; 3. юрисконсултите или други служители с юридическо образование в учреденията, предприятията, юридическите лица и на едноличния търговец; 4. областните управители, упълномощени от министъра на финансите или от министъра на регионалното развитие, в случаите по чл. 31 от самия ГПК; 5. други лица, предвидени в закон. Повече от ясно е, че за представителство по пълномощие на физически и юридически лица в административния процес не може да се ползва четвъртата хипотеза, защото областните управители са овластени лица, и те не могат да представляват частни лица. Отделно, физическите лица не могат да се представляват от юрисконсулти или от други служители с юридическо образование, защото самите физически лица нямат учредения, предприятия и т.н. Тоест – физическите лица могат да се представляват от адвокати, родители, деца и съпруг, както и от други лица, предвидени със закон (по-долу ще бъде разгледано подробно особеното процесуално представителство).

Много важно е да се отбележи изрично, че администрацията *няма право да изисква* от горните процесуални представители в административния процес *нотариално заверено пълномощно*. Това е така, защото първата алинея на чл. 18 от АПК не изисква такава нотариална заверка, а просто препраща към правилата на ГПК. Те изискват пълномощниците да се *легитимират с пълномощно, подписано от страната или от нейния представител*. В пълномощното се посочват трите имена, точният адрес и телефонът на пълномощника. Упълномощаването може да се направи и устно пред съда, като се отразява в протокола от съдебното заседание. Втори аргумент в тази насока е, че втората алинея изрично предвижда такава нотариална заверка *но в хипотези на представителство от други лица, извън посочените в ГПК* – пред административните органи гражданите и организациите могат да се представляват с писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа и от други граждани или организации. Ключов момент тук е словосъчетанието „и от други“, което навежда на тълкуването за изключение от горния кръг лица, посочени в ГПК.

Затова, тук администрацията трябва да следва определени стъпки. Първо, трябва да се *увери в самоличността* на самия пълномощник – чрез неговите документи за самоличност. Второ, трябва да *установи неговото качество* – дали е съпруг, родител, дете или адвокат, или има друго качество, което по силата на закон му дава право да бъде пълномощник в административния процес. Това става чрез съответните актове за гражданско състояние, при първите три хипотези, чрез представяне на адвокатска карта, със съответната ежегодна заверка по смисъла на чл. 9, ал. 5 от Закона за адвокатурата (ЗАДв.) – при втората хипотеза, или другото му качество на представител по силата на закон, при третата хипотеза. Трето, особено важно е администрацията да прецени *обема на представителната власт* на пълномощника. Приложимите текстове тук са четирите алинеи на чл. 34 от ГПК, които са в смисъл, че *общото пълномощие* дава право за извършване на всички съдопроизводствени действия, включително получаване на депозирани разноски и преупълномощаване; за предявяване на иски за гражданско състояние, включително брачни иски, е необходимо *изрично пълномощно*; за сключване на спогодба, за намаляване, оттегляне или отказ от иска, за признаване на искани-

ята на другата страна, за получаване на пари или на други ценности, както и за действия, представляващи разпореждане с предмета на делото, е необходимо *изрично пълномощно*; пълномощното *има сила* до завършването на делото във всички инстанции, ако не е уговорено друго.

При хипотезата на чл. 18, ал. 2 от АПК, когато пълномощникът е от категорията „други лица“ администрацията установява само *неговата самоличност и обема на представителната му власт*. Понеже законодателят не изисква за лицето качество по реда на ГПК, това не подлежи на проверка. Но тук изрично трябва да се изследва *нотариално заверената форма*, която е гаранция, че упълномощителят е делегирал права на упълномощеното лице, пред особена институция – нотариус, на която държавата е делегирала нотариални удостоверения – нотариус е лице, на което държавата възлага извършване на предвидените в законите нотариални действия по арг. чл. 2, ал. 1 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност (ЗННД). Още един факт подлежи на проверка – според чл. 35 от ГПК, доверителят има право да оттегли във всяко време пълномощието си, като уведоми съда, но това не спира разглеждането на делото. Всички действия, извършени законно от пълномощника до оттегляне на пълномощното, остават в сила. Тоест, проверката е относно това, дали пълномощното *е валидно с оглед волята на упълномощителя*. По аналогия, изразът „има право да оттегли във всяко време пълномощието си, като уведоми съда“ трябва да се тълкува в смисъл „има право да оттегли във всяко време пълномощието си, като уведоми административния орган“. Затова администрацията трябва да има изрична база данни за валидните пълномощни в административните производства пред нея. При липса на запис за оттеглено пълномощно, представеното пълномощно *се счита за валидно, до доказване на противното*. Това също така означава, че администрацията *не може* да следва утвърдената незаконосъобразна практика да изисква *пълномощното да бъде заверявано/подновявано* например на всеки шест месеца. Волята на упълномощителя е в сила, *докато не бъде променена*.

Тук трябва да се отчете и *особеното процесуално представителство* по смисъла на чл. 29 от ГПК, което се явява, нито представителство по закон, нито представителство по пълномощие, а *представителство по силата на съдебен акт*. Петте алинеи на цитираната правна разпоредба разясняват, че безвестно изчезналите се представляват от назначените от съда техни представители, а обявените за отсъстващи – от въведените във владение наследници. Страната, която иска да извърши нетърпящо отлагане процесуално действие спрямо лице, което е процесуално недееспособно и което няма законен представител или попечител, може да иска от съда, пред който е висящо делото, да му назначи особен представител. В този случай разноските първоначално се понасят от нея. Лице с неизвестен постоянен и настоящ адрес се представлява от лице, специално назначено от съда. Разноските първоначално се понасят от насрещната страна. При противоречие в интересите между представляван и представител съдът назначава особен представител. В този случай съдът според обстоятелствата определя дали първоначално разноските да се поемат от представлявания или от представителя. Особеният представител може да извършва действия, за които се изисква изрично пълномощно, само с одобрението на съда, пред който се води делото. *Материалноправната основа* за такъв вид представителство може да бъде издирена в чл. 8 от ЗЛС – когато някой изчезне и няма сведения за него, районният съд по молба на заинтересуваните или по искане на прокурора назначава лице, което да го представлява, да извършва всякакви действия на управление и да взема всички други мерки за запазване на неговите интереси. Представителят се назначава предпочитително измежду роднините или близките на отсъстващия. Ако отсъстващият има законен представител, друг представител не се назначава. Когато отсъстващият има пълномощник, представител се назначава само за онези работи, които пълномощникът няма право да извършва.

Начинът според въпроса „*кога*“ е свързан с *времеви критерий*. Само *в работното време на администрацията или по всяко едно време* може да се подаде искането е от ключо-

во значение както за комплексното административно обслужване, така и за доброто управление въобще. Принципният отговор тук се намира в чл. 29, ал. 6 от АПК, който гласи, че административният орган приема устни искания в рамките на времето за работа с посетители, а писмени искания – в рамките на работното си време. Исканията, подадени по пощата, по електронна поща, факс или по друг технически възможен начин преди изтичане на даден срок, макар и извън работното време на органа, се смятат подадени в срок. В последния случай сроковете за вземане на решение от административния орган започват да се броят от следващия работен ден. Тук по правилата на *analogia legis* би трябвало да се приложи разпоредбата на чл. 41, ал. 4 от Закона за нормативните актове (ЗНА) – срокът изтича в 24.00 ч. на последния ден. Това означава, че процесуалният срок *изтича точно в края на съответното денонощие*, когато искането е подадено по пощата, по електронна поща, факс или по друг технически възможен начин, дори и да няма нито един наличен служител в администрацията, защото *техническите средства* са налице. Важен е моментът на подаването на искането, а не моментът на получаването му.

За първите две хипотези – устни и писмени искания, също се налагат някои уточнения. Според чл. 28, ал. 1, т. 6 от АПК, при упражняване на своите правомощия административните органи осигуряват подходящо за гражданите и организациите работно време. Принципът е „обърнат“ – работното време *не се съобразява с интересите на администрацията, а с тези на гражданите*. Затова, двата текста на АПК, при систематичното им тълкуване трябва да се разбират по следния начин – работното време на администрацията трябва да е в по-широк обем от „обичайното работно време на гражданите“, за да могат те свободно да контактуват с администрацията, извън своите задължения във връзка с полагане на труд или друга дейност. Оттук следва, че работното време за работа с посетители не трябва да следва *порочната традиция на българската администрация* то да е „лимитирано“, напротив – то трябва да *съвпада с разширеното ѝ работно време*, според горното разбиране.

Начинът според въпросът „*къде*“ касае *пространственото измерение* на подаването на искането. Тази проблематика ще бъде разгледана подробно в главата относно компетентният орган. Тук обаче само ще се отчете, че от систематиката на чл. 28 до чл. 31 от АПК, през чл. 5а от ЗА, възможностите за подаването на искането са през общите центрове за услуги, центрите за комплексно административно обслужване, служебните помещения на съответната администрация, както и в служебните помещения на всеки друг административен орган. Когато това става „неприсъствено“ – по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс или по друг начин, то може да се извърши от всяка една точка в пространството до съответната техническа точка на административния орган.

Новата трета алинея на чл. 7 от НАО посочва, че исканията за комплексно административно обслужване и приложенията към тях до административния орган могат да се подават по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс или по друг начин, оповестен от органа като технически възможен. Подаването на документи по електронен път се извършва по реда на Наредбата за електронните административни услуги, приета с Постановление № 107 на Министерския съвет от 2008 г. (Обн., ДВ, бр. 48 от 2008 г.; изм. и доп., бр. 42 от 2009 г., бр. 58 от 2010 г. и бр. 48 от 2013 г.).

Начинът според въпроса „*какво*“ е свързан с *предметния обхват на различните видове административни производства*. Трябва да се има предвид, че освен за издаване на административни актове, начинът за заявяване касае и административното обслужване (и КАО като неразделна негова част), но и производствата по предложения и сигнали, доколкото няма особени правила за тях в Глава 8 „Предложения и сигнали“ от АПК. Тук е необходимо да се отбележи, че АПК в различните си глави не е *хомогенен и последователен*. Глава 5 „Издаване на административни актове“, Раздел I „Индивидуални административни актове“ се явява субсидиарно приложима и за общите административни актове (при изричната препратка на чл. 74). Доколкото обаче няма особени правила по отношение на предложенията и

сигналите в Глава 8 от АПК, процесуалните изисквания по Раздел I на Глава 5 може да се приложи и в тези производства, по пътя на *analogia legis* (аналогия на закона). Това е така, поради две причини. Първата е, че всеки нормативен акт първо развива общите правила, а след това – особените. При непълна правна уредба на последните, прилагат се изискванията като при първите. Втората е, че производствата по издаване на административни актове са основните производства пред администрацията, а тези по административно обслужване (и КАО), както и по предложения и сигнали – вторични (най-общо казано). Обяснението се корени в това, че изпълнителната власт често е наричана и изпълнително-разпоредителна власт, и основната ѝ функция е да провежда държавната политика в дадена област чрез изпълнението на нормативните актове и издадените въз основа на тях актове на разпореждане. В подкрепа на това разбиране е и разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от ЗА – администрацията е длъжна да дава отговор на гражданите и юридическите лица на отправени от тях запитвания, молби, жалби, предложения и сигнали по въпроси, които представляват техен законен интерес, по ред, определен със закон.

Начинът „кому“ отговаря на въпроса, който ще бъде разгледан в Глава „Компетентен орган“. Проблематиката тук също е много важна, с оглед на валидността на извършените действия и/или издадените актове от органа на власт и неговата администрация.

Начинът „как“ е свързан с *носителите на информация* относно искането и *средствата за предаването ѝ (каналите на информация)* от заявителя към администрацията. Парадоксално обаче, в чл. 111, ал. 1 са предвидени *както различни, така и повече* начини за подаване на предложенията и сигналите – по телефон, телеграф, телекс, факс или електронна поща. В текстовете на чл. 29 от АПК, във връзка с основното производство например не са предвидени начините чрез телеграф и телекс. Затова, тук може да се приложи *по обратен начин* горната *analogia legis* – подадените чрез телеграф и телекс искания за започване на административно производство (включително и за КАО) *да се считат за валидни*, макар че такава възможност не е предвидена в чл. 29 от АПК. Аргументите за това са *систематичното и телеологичното тълкуване на АПК*, които изискват при непоследователността на правната уредба същата да се тълкува и прилага в цялост, както и да се изследва волята на законодателя, дори когато не е изрично изразена в един текст на нормативния акт, но съществува в друг текст от същия акт. Допълнителни аргументи за тази теза са принципите на *откритост и достъпност* (чл. 2, ал. 1, т. 2 от ЗА) и *разумност* (чл. 6 от АПК), които в тяхната съвкупност категорично трябва да навеждат на извода, че подадено дори и чрез телеграф и телекс заявление за започване на административното производство трябва да бъде прието за *допустимо*, понеже администрацията е открита, достъпна и разумна. Едно формалистично вглеждане в отделни разпоредби, без да се държи сметка на *духа на законите*, и то в тяхната съвкупност тук би било най-малкото неправилно, ако не и незаконосъобразно. Като се има предвид, че чл. 29, ал. 4 от АПК посочва, че писменото искане и приложенията към него могат да се подадат по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс, при горното тълкуване, към тях трябва да се добавят и възможните начини чрез телеграф или телекс. Законодателят е записал начин, обусловен „съобразно наличните технически възможности“. Този израз трябва да бъде тълкуван с оглед на житейските технически възможности, тоест – *преобладаващите в обществото такива*. За да е адекватна, администрацията трябва да развива своите възможности, като ги напасва на вече наложилите се в живота такива, тоест – няма оправдание, че „изостава“ от прогреса на комуникациите в обществото. Нещо повече – законодателят е предвидил възможност за подаване на искането и „по друг начин, оповестен от органа като технически възможен.“ Този текст *практически разширява до безкрайност хипотетичните възможности* за начините на подаване на искането. Тук обаче изрично трябва да се има предвид, че администрацията е обвързана с принципа на последователност и предвидимост (чл. 13 от АПК), което означава, че тя предварително трябва да е огласила всички канали на информация, използвани от нея при КАО. Ако не е сторила това, счита се, че всички житейс-

ки технически възможни канали са обвързващи за нея (например – Facebook, Skype, Twitter и т.н.)

Начинът „**колко**“ изразява *количествено измерение*. Няма нормативно ограничение относно *начините подаване на искането*, което означава, че заявителят може да използва *една или едновременно всичките* носители на информация и средства за *конкретния случай*. И това е така, защото дори само едно от тях, в условията на валидност и допустимост, стартира производството. Останалите трябва да се отчитат за приемливи, защото дават по-голяма *сигурност и увереност на заявителя*, че искането му е достигнало до администрацията, а на администрацията дават възможност за *по-бързи действия по администриране* (доколкото вярно е, че искане по електронна поща или по телефона са по-бързи за получаване, отколкото например искане, изпратено по пощата).

# КОМПЕТЕНТЕН ОРГАН

### Раздел I

## ОРГАН ИЛИ ОРГАНИЗАЦИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ

Законовата дефиниция за „административен орган“ може да бъде намерена в разпоредбата на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на АПК, който е в смисъл, че „административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Втората част на изречението категорично трябва да се тълкува в смисъл, че и органите на съдебната и законодателната власт, както и други публични органи, които са носители на административни правомощия, се вменават в тази *функционална легална дефиниция*, за целите на административното обслужване. Нещо повече, изразът „всеки носител“ по правилата на *телеологичното тълкуване* трябва да бъде разбран не само като орган или организация от системата на публичната власт, но дори и като *всеки правен субект*, който притежава административни правомощия. Този субект може дори да бъде от *частната сфера*, стига да е овластен с тези правомощия въз основа на закон. Ключовият момент за това разбиране е *законовото овластяване*, а не формалният правен статут на съответния субект, който е носител на административни правомощия. Тук на помощ идва принципната съдебна практика, която разяснява, че „В правната доктрина „компетентността“ се дефинира като кръг от задачи, възложени на отделни органи по осъществяването на определени държавни функции, като израз на специализацията и конкретизацията на тези функции. Съдът приема, че под „компетентност“ следва да се разбира и целият комплекс от права, задължения и отговорности, които носи съответният административен орган при изпълнение на предоставените му с нормативен акт или от друг орган правомощия.“<sup>25</sup>

В Допълнителните разпоредби на АПК, в § 1, т. 1а е дадена друга законова дефиниция, която указва, че „териториална структура на администрацията“ е създадено с нормативен акт териториално организационно звено на администрацията, независимо дали е обособено като юридическо лице, което подпомага административния орган при осъществяване на правомощията му. Това изрично законодателно уточняване се наложи от множеството правни проблеми и спорове в практиката, породени от различното тълкуване и прилагане на въпросите във връзка с *местната компетентност* във връзка с административните производства, в частност – с административното обслужване. Всъщност, до този правен резултат се стигна след множество казуси по отношение на местната подсъдност. Разрешаването на този въпрос по пътя на съдебната практика („...района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт. Следователно, законът свързва подсъдността и страната по делото с издателя на административния акт и неговото седалище, а не с правосубектността на структурата, към която той принадлежи.“<sup>26</sup>) доведе и до последващото законодателно раз-

<sup>25</sup> Из Решение № 3190 от 27.03.2006 г. на ВАС по адм.д.№ 5829/2005 г., IV о., докладчик съдията Диана Гърбагова.

<sup>26</sup> Из Решение № 12190 от 19.10.2010 г. на ВАС по адм.д.№ 3726/2010 г., IV о., докладчик съдията Галина Каргъзова.

решение. Тоест, следвайки логиката на съдебния състав, основната преценка във връзка с компетентния орган е дали той е овластен или оправомощен да бъде издател на административния акт.

Принципното произнасяне на Върховния административен съд във връзка с горната проблематика е извършено още през 2004 г. То е в смисъл, че „В практиката е оформено правилното становище, че в случаите, когато законът употребява думите „упълномощени“ или „упълномощава“, всъщност се има предвид „оправомощава“ или „делегира“. Упълномощаването е частноправен институт, със съответните особености и не съществува в административното право. Делегирането представлява възможност, предвидена в закона, временно – за определен случай или период от време, съгласно конкретната обстановка и преценката на горестоящ административен орган, той да предостави част от правомощията си на някой от подчинените му органи. Подчиненият орган издава административни актове въз основа на това специално овластяване от органа, в чиято компетентност поначало е решаването на съответния проблем. Той не запазва за постоянно делегираното правомощие. Обикновено делегацията е продиктувана от фактическата невъзможност по-горният орган да реагира своевременно на необходимостта от издаване на множество актове на територията на по-голям район или цялата страна. Възможността за делегиране на административни правомощия се характеризира с няколко принципни ограничения: никой не може да делегира правомощия, които не притежава; не могат да бъдат делегирани правомощия, които законът определя като изрична компетентност на съответния орган; органът, на когото са делегирани правомощия, не може да ги предоставя другиму. Изследвайки въпроса за делегирането на правомощия, необходимо е да се подчертае неговото принципно различие с други, сходни институти на административното и гражданското право: упражняването на правомощия при заместване и упълномощаването. Заместването се извършва в случаите, когато лицето, титуляр на правомощия, е в обективна невъзможност да ги изпълнява. В тези случаи, предвид необходимостта от непрекъснато функциониране на административния орган, по силата на изрична писмена заповед, отсъстващият титуляр нарежда заместването му от друго, подчинено нему лице. За определения период заместващият изпълнява правомощията на замествания в пълен обем, като върши това от името на замествания орган“<sup>27</sup>.

По пътя на правната систематика и при правното изискване за „добър законодател“, в т. 2 на цитирания текст на АПК е разяснено, че „Организация“ е юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон. Отново тук важен е не правният статут, а *организационното обособяване въз основа на закон*.

Принципното положение въобще във връзка с административното обслужване е намерило своето нормативно проявление в разпоредбата на чл. 5а, ал. 5 от Закона за администрацията (ЗА). Текстът предвижда, че когато нормативен акт не определя конкретно органа или организацията, която да осъществи административното обслужване, административната услуга се извършва от органа, на който е възложено прилагането на съответния акт, или от организацията, която осъществява съответната дейност. По пътя на тълкуването се стига до няколко извода.

Първо, очакваното правно положение е, че би трябвало чрез нормативен акт да се определи кой точно осъществява съответното административно обслужване. Понеже няма изрична конкретизация, този нормативен акт би могъл да бъде както от вида на законовите, така и от вида на подзаконовите нормативни актове.

Второ, законодателят е приел, че административната услуга може да бъде извършена от правни субекти както в публичния, така и в частния сектор – орган, на който е възложено прилагането на съответния акт, или от организация, която осъществява съответната дейност.

<sup>27</sup> Из Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на ВАС по дело № ТР-4/2002 г. на Общото събрание на съдиите, докладчик съдията Андрей Икономов.



Тоест, тук е предвидена законова възможност за аутсорсинг на дадени административни услуги от публичния в частния сектор, както и обратното – поемане на административни услуги от публичния сектор, когато частният не може или не бива да ги предоставя (ако зависят изключително от преценката, контрола, надзора или мониторинга на публичните власти).

Трето, компетентният орган може да бъде открит чрез преходните и заключителни разпоредби на съответния нормативен акт, където обикновено се намират текстовете относно това, кому точно е възложено прилагането на съответния акт. Проблем тук би била *положителната или отрицателна препирня за подведомственост*, която би трябвало лесно да се разреши по правилата на чл. 23, чл. 31 и чл. 130 от АПК. Правилото на чл. 23, ал. 1 е, че когато нормативен акт не определя органа, който трябва да издаде административен акт по въпроси от компетентността на органи на общината, административният акт се издава от кмета на общината, а на ал. 2 – че в подобни случаи, актовете, свързани с управление на държавна собственост, се издават от областните управители. Тези нормативни текстове трябва да се тълкуват *разширително* – дори когато никъде в законодателството не е посочено кой е компетентния орган, този орган е ясен – кметът на общината, защото той е орган с „обща, неконкретизирана компетентност“. Правилото на чл. 31 ще бъде разгледано в следващия раздел. Правилото на чл. 130, ал. 1 е в смисъл, че административният съд решава сам дали образуваното дело подлежи на разглеждане от него или от друг орган извън системата на съдилищата, тоест – той е независим и необвързан от волята на който и да е друг орган на власт в подведомствеността си. Втората алинея посочва, че никой друг орган няма право да приеме за разглеждане дело, което вече се разглежда от съда – което по същността си е защителна норма, свързана с деволутивния ефект на жалбата или протеста. Третата алинея на същия текст ни насочва към идеята, че с оглед на институционалния ред не може да съществува случай, при който да няма компетентен орган на власт – въпросът дали образуваното дело подлежи на разглеждане от административния съд или от друг орган извън системата на съдилищата може да бъде повдигнат при всяко положение на делото и служебно от съда. Това означава, че дори производството да е започнало пред съда (обратно на логиката на административния процес – първо за започне пред административния орган), в съдебната фаза на процеса, този орган, извън системата на съдилищата, ще бъде издирен от съда. Затова е и правилото на ал. 4, изречение първо от чл. 130 от АПК – ако намери, че делото не му е подведомствено, съдът го изпраща на надлежния орган.

Хипотетичният проблем при *препирня между орган и организация* би трябвало да се реши в полза на органа на власт, именно поради факта, че е *облечен с власт*. Тоест, при положителна препирня той би трябвало да предостави услугата, и при отрицателна – организацията, като аргументът тук е че *органът сам преценява, че за него липсва подведомственост*, а организацията след неговата преценка може сама да прецени за себе си, да се *ангажира или не*. Органът обаче *вече се е деангажирал* с предоставянето на услугата. По същата логика, при най-лесната от горните хипотези, когато организацията осъществява съответната дейност, тя извършва административната услуга, понеже това е част от присъщата ѝ дейност, на общо основание (цел, мисия, функции, печалба и други).

Шестата алинея на чл. 5а от ЗА е в смисъл, че административните органи сключват помежду си споразумения за интеграция на предоставяните услуги чрез изграждане на общи центрове за услуги. Използваният от законодателят термин „сключват“ при правилата на *езиковото и граматическо тълкуване* би трябвало да води на *задължителност* за подобно поведение към тези органи. Практическото прилагане на тази задължителна норма за поведение неминуемо ще доведе до много проблеми и въпроси.

Първо, административните органи трябва да бъдат *активни* по отношение на другите административни органи, с цел сключване на подобни споразумения. Тоест, по всички правила на договарянето, те трябва да *предлагат и приемат* клаузи за евентуални споразумения (оферти и приемане на оферти). Разбира се, за разлика от гражданското, трудово, търговско

право (и други правни отрасли от частното право), тук има *нормативни ограничения* във връзка с рамките на договореното (например – защитена от закон информация, бюджетни ограничения, сграден фонд, човешки ресурси и други подобни).

Второ, този процес е *перманентен*, защото КАО е система, която подлежи на непрекъснато развитие. Административните органи не могат да „отчетат“ сключени споразумения и процесът да спре в определен момент. Новите услуги, новите технологични реалности и новото законодателство изискват всекидневно развитие, актуализиране на вече сключените споразумения и реализирането на нови такива.

Не на последно място, трябва отново да се припомни разпоредбата на чл. 5а, ал. 2 от ЗА – организациите, овластени да извършват административни услуги или предоставящи обществени услуги, определят организацията за административното обслужване в своите вътрешни актове, освен ако в закон е предвидено друго. Доколкото тези организации могат да са от частния сектор и не подлежат на ръководство от административните органи, само от *тяхното желание* зависи дали ще прилагат КАО. Когато обаче се ангажират с този процес, те наравно с административните органи и техните администрация *влизат в системата на КАО* и се подвеждат под общ знаменател наравно с всички. Тоест, сключените споразумения с тези организации, от страна на административните органи трябва да отчитат общия интерес на съдоговарящите се страни, поставен на принципната основа за работа в услуга на потребителите на административни услуги, включително в контекст на КАО.

Още веднъж трябва да се постави силен акцент – лицата, осъществяващи публични функции, както и организациите, предоставящи обществени услуги, са нормативно обвързани по силата на § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на АПК да прилагат КАО, съвместно с административните органи по смисъла на т. 1 от същия текст. За да се случи това, тези лица и организации *трябва* самостоятелно (във вътрешноорганизационни правила) или съвместно (на съсловен или друг присъдружен почин) да разработят подробни процедури относно прилагането на комплексното административно обслужване. Общозвестен факт, който не се нуждае от доказване, че *като цяло* тези правни субекти към момента са „дезинтересирани от КАО“, тоест – не се включват в процеса. Това е сериозен проблем на няколко основания. Първото от тях е, че не се спазва законодателството чрез *бездействие*. Второто е, че по този начин се *увреждат* процесуални възможности на правните субекти, търсеци комплексно административно обслужване. Третото е парадоксално – *невключвайки* се в процеса на КАО, горните задължени по нормативен начин лица и организации *търпят пасиви*, защото не могат да използват всички благоприятни последици от участието в системата на комплексното административно обслужване (например – достъп до незащитени от закон бази данни на администрацията). От само себе си се налага изводът, че лицата и организациите, задължени по силата на горесцитираният § 1, т. 5 *трябва съвместно с администрацията да започнат да полагат ежедневни усилия* в еднопосочен порядък, при еднаква стратегичеки, оперативна и нормативна визия, и при идентичен времеви, информационен и технологичен ритъм на въвеждане на комплексното административно обслужване.

### ОРГАН ПО КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

На базата на цитираните правила, припомняйки правилата на шестата и седмата алинеи на чл. 5а от Закона за администрацията (ЗА) – административните органи сключват помежду си споразумения за интеграция на предоставяните услуги чрез изграждане на общи центрове за услуги, а Министерският съвет може да създава центрове за комплексно административно обслужване, би трябвало да достигаме до извода, че КАО се извършва при „разпределяне на компетенции между органите“. Очакването е това да е координирано, като ролята на Министерския съвет е изрично припозната от законодателя.

Тук има законодателно разрешение с новата разпоредба на чл. 31, ал. 6 от АПК. Текстът предвижда, че когато искането се отнася за комплексно административно обслужване, то може да бъде подадено до всеки административен орган, който участва в него. Административният орган, пред който е подадено искането, образува производството. Взаимодействието с другите административни органи се осъществява по реда на Наредбата по чл. 5а, ал. 1 от ЗА (която трябва да урежда общите правила за организацията на административното обслужване). Пределно ясно е, че в условията на КАО, нито един административен орган *няма право да откаже образуване* на административното производство. Напротив, достатъчно е заявителят да *твърди, че искането касае КАО*, и това обвързва *всеки административен орган с образуване на производството*. Оттук обаче следват различни хипотези. Едната е, ако случаят въобще не касае КАО, но е в компетентността на самия орган, получил искането. При такава ситуация всичко е налице, защото *неоснователното искане за КАО, всъщност е основателно такова за „класическо административно производство“*. Тук би бил приложим текстът на чл. 31, ал. 1 от АПК – искането се отправя до административния орган, който е компетентен да реши въпроса. Обратно, ако искането не касае нито КАО, нито органа, до който е подадено, прилага се втората алинея на чл. 31 от АПК – когато органът, започнал производството, установи, че индивидуалният административен акт трябва да бъде издаден от друг административен орган, той му изпраща незабавно преписката, като уведомява този, по чиято инициатива е започнало производството, както и привлечените до момента заинтересовани граждани и организации. Само едно нещо е недопустимо – органът да препрати искането на съда, защото не може да се ангажират „служебно“ органите на съдебната власт, които сами преценяват тяхната подведомственост. Тази забрана е видна от чл. 31, ал. 4 от АПК – когато компетентният орган не може да бъде определен на основание на данните в искането или от тях е явно, че то трябва да бъде адресирано до съда, органът, в който е внесено, го връща с кратки писмени или устни указания на заявителя. При една друга хипотеза, според насоките на чл. 31, ал. 5 от АПК, ако искането засяга няколко въпроса за разглеждане от различни органи, административният орган, в който е внесено, образува производство за разглеждане на въпросите от неговата компетентност. Същевременно той уведомява заявителя, че по другите въпроси следва да внесе отделно искане до съответния орган. Това обаче се отнася само да „обикновеното административно производство“. По логиката на КАО, ако са налице споразумения с другите органи, административният орган, приел искането, трябва да развие цялото производство по КАО, без да ангажира по никакъв начин заявителя, подал редовното си искане в този смисъл.

### ПОДЗАКОНОВА УРЕДБА НА КОМПЕТЕНТНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН ОРГАН ПРИ КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Макар от чисто правна гледна точка компетентността да се урежда *само и единствено* в нормативна уредба **от законов порядък**, не липсват нормативни опити част от този институт да бъде разписван в подзаконови нормативни актове. Такъв е случаят с новосъздаденият „Раздел IIа. Взаимодействие между административните органи при комплексно административно обслужване“ в Наредбата за административното обслужване (НАО). Там, новият чл. 14а., ни повече, ни по-малко е в смисъл, че искане, което се отнася за комплексно административно обслужване, може да бъде подадено до компетентния орган и до всеки административен орган, който участва в него. Разпоредбата *предполага*, че заявителят би могъл да знае кой е компетентния орган и кръга от административни органи, които участват в производството по КАО. Нормотворецът от поздаконов характер може би не е отчел, че правните институти като компетентност, допустимост и редовност и други подобни се уреждат подробно в процесуалните правила от **законов ранг** и никакъв подзаконов нормативен акт не може да ги преуреди по друг начин.

Може би тъкмо поради гореказаното, новосъздадената разпоредба на чл. 14б от НАО в своята първа алинея в този смисъл напомня, че подаването на заявление за комплексно административно обслужване до компетентния орган се извършва по реда на АПК. Втората алинея на същия текст изрежда шест процесуални действия и бездействия на компетентният орган. Първото от тях е в забранителен аспект (нормативно бездействие) – не изисква предоставяне на информация или документи, които са налични при него, което след това преминава в нормативно действие – а ги осигурява служебно за нуждите на съответното производство. Второто е, че осигурява по служебен път информацията и доказателствените средства от други административни органи, необходими за издаване на индивидуалния административен акт на заявителя. Третото е да уведоми заявителя за отстраняване на недостатъците в заявлението по реда на чл. 30 от АПК. Четвъртото е – издава или отказва издаването на административния акт с мотивирано решение, което изпраща на заявителя по начина съгласно чл. 7, ал. 4 от НАО. Петото – изготвя образци на заявления за предоставяне на административни услуги, в които заявителят може да посочи предпочитания начин на получаване на издадения индивидуален административен акт съгласно чл. 7, ал. 4 от НАО. Шестото е процесуално задължение – осъществява комплексното административно обслужване в тридневен срок от получаване на достъп до данните на административните органи – първични администратори на данни.

Третата алинея на чл. 14б от НАО уточнява, че пощенските разходи за изпращане на индивидуалния административен акт от компетентния орган до заявителя са за сметка на заявителя.

Разпоредбата на чл. 14в в първата алинея указва, че заявяването на услугата пред административния орган, който участва в комплексно административно обслужване, се извършва със заявление съгласно примерен образец (приложение № 2). В заявлението се посочват наименованието на административната услуга и органът, който е компетентен да издаде административния акт; информацията и доказателствените средства, които трябва да бъдат осигурени и изпратени до компетентния орган от органа; начинът, по който да бъде получен индивидуалният административен акт съгласно чл. 7, ал. 4 от НАО. Примерният образец е „примерен“, защото ако основните реквизити, изискуеми от закона са налице в него, той

представлява напълно валидно искане. Това означава, че искането *може да не е във формата на примерния образец, и въпреки това, да е валидно*. Втората алинея на чл. 14в приема, че при подаване на заявлението заявителят заплаща на органа съответната такса, ако такава се изисква за осигуряване на информацията и доказателствените средства. Третата алинея на същия текст посочва, че към заявлението се прилагат попълнено заявление за съответната услуга до компетентния орган по утвърден от него образец; информация или документи, изисквани от компетентния орган за извършване на услугата, ако такива се изискват; документ за платена такса, ако такава се изисква. Четвъртата алинея отразява, че в „настоящото производство“ органът не осигурява служебно информация и доказателствени средства от други административни органи, необходими на компетентния орган, който издава индивидуалния административен акт. Петата алинея е в смисъл, че по искане на органа компетентният орган му предоставя образец на заявление и актуална информация в обем, необходим и достатъчен за изпълнение на дейностите по подготовка и окомплектоване на преписката. Шестата алинея указва, че срокът за произнасяне от компетентния орган започва да тече от датата на получаване на преписката от административния орган, който участва в производството.

Чрез тромав нормативен изказ чл. 14г от НАО посочва, че административният орган по чл. 14в, ал. 1 образува производството, като проверява наличието на приложенията по чл. 14в, ал. 3; изготвя информацията и доказателствените средства от неговата компетентност, които трябва да бъдат осигурени и изпратени до компетентния орган в сроковете за извършване на заявената административна услуга; изпраща преписката до компетентния орган, като го информира за посочения от заявителя начин за получаване на индивидуалния административен акт; пощенските разходи за изпращане на преписката са за сметка на органа по чл. 14в, ал. 1.

Измененият текст на чл. 15 ал. 1 в сегашната редакция е в смисъл, че администрациите осигуряват информация за извършваните от тях административни услуги, за реда и организацията за предоставянето им, както и за извършването от тях комплексно административно обслужване и съдействат на потребителите съгласно чл. 28 от АПК.

Отново трябва да се посочи, че при несъответствие между нормативната уредба от подзаконов и законов порядък, правилото за поведение е това от по-висша нормативна степен (в случая – законовата). Това произтича директно от принципното положение на чл.5, ал.1 от АПК, който гласи, че когато постановление, правилник, наредба, инструкция или друг подзаконов нормативен акт противоречи на нормативен акт от по-висока степен, прилага се по-високият по степен акт. Затова, ако при прилагането на комплексното административно обслужване в някои случаи се установи разминаване между Наредбата за административното обслужване и Административнопроцесуалния кодекс, прилага се правилото за процесуално поведение, отразено в кодекса.

## Глава шеста

# СЪБИРАНЕ НА ДОКАЗАТЕЛСТВА

### Раздел I

#### ОБЩИ ПРАВИЛА В АДМИНИСТРАТИВНАТА ФАЗА НА ПРОЦЕСА

Според чл. 36, ал. 1 от АПК доказателствата се събират служебно от административния орган, освен в предвидените в този кодекс или в специален закон случаи. Естествено е, че ако заинтересованите лица *представят или посочат* доказателства, административният орган би трябвало да ги *приобщи* към преписката, ако те са *относими и допустими*. Проблемът тук е чисто практически – дали при представяне или посочване от заинтересована страна на *несъотнесими и недопустими* доказателства, административният орган би могъл да откаже да си приеме. Тук има две практически позиции. Едната е на мнение, че още тук органът би трябвало да улесни процеса, като не приема такива доказателства. Втората, за която има повече аргументи е, че приема тези доказателства, а при аргументацията на акта само ги споменава, но не се основава на тях, поради тяхната несъотнесимост и недопустимост към и в производството.

Втората алинея на чл. 36 от АПК приема, че страните оказват съдействие на органа при събирането на доказателства. Те са длъжни да представят доказателства, които се намират при тях и не се намират при административния орган. Проблемът е, че няма санкционна норма, която да се приложи при *несъдействие от този характер*. Това означава, че само от добросъвестното поведение към съдействие от страна на заинтересованите зависи дали ще се попълни доказателствения материал по случая (освен ако доказателствата не са събрани и преди това). Във всички случаи, когато в специален закон са определени изчерпателно доказателствата, които гражданинът или организацията трябва да представят, административният орган няма право да изисква от тях да представят други доказателства. Това е правилото на *достатъчност* и то – лимитативно закрепена. Ако обаче органът изисква и други доказателства, той вече е в нарушение на принципа на съразмерност, както и е прехвърлил границите на служебното начало и е в ситуацията на *злоупотреба с право*.

Правилото на чл. 36, ал. 3 гласи, че всички събрани доказателства се проверяват и преценяват от административния орган. Тази проверка, в контекста на казаното по-горе е относно *относимост, допустимост и достатъчност*. Неотнесимите доказателства не се вземат предвид, защото не са предвидени в хипотезата на правната норма за такива случаи. Недоустимите доказателства не се разглеждат, защото не са възможни за прилагане по този процесуален ред. А доказателствата, които са над-достатъчни, няма нужда да се обсъждат, защото ще очертаят същата фактическа картина, каквато вече обрисувана от достатъчните доказателства.

Изрично трябва да се акцентира, че служебното начало изисква органът на власт и неговата администрация *да са активни при събирането на доказателства*. Не може да бъде направен мълчалив или изричен отказ в административното производство, под предтекст, че няма налични доказателства, за да може органът да се произнесе. Ако стори това, органът извършва *незаконосъобразно бездействие*. За избираемите органи санкцията би била политическа – чрез изборния процес. За назначаемите органи – също, но по пътя на назначаването и поддържане на доверието към тях. За служителите от администрацията, които са бездейст-

вали, неблагоприятните последици би трябвало да са административнонаказателни и дисциплинарни санкции.

Ако стигне до контрол при горестоящия административен орган, същият би трябвало незабавно да задължи компетентния орган *да събере доказателствата и да предостави комплексната административна услуга.*

При съдебен контрол, резултатът би бил същият. В този смисъл е налице и релевантна съдебна практика. Например, в Решение № 5328 от 10.05.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 160/2008 г., III о., докладчик съдията Галина Христова е записано: „Правилно съдът е преценил отказа като незаконосъобразен. В случая е налице право на юридическото лице да получи документ, който за него е от значение за упражняване на права или задължения. Отказът да се издаде искания документ може да доведе до невъзможност последващи правоотношения да се развият законосъобразно или значително да затрудни това развитие. Ето защо административният орган следва да направи волеизявление за издаване или отказ за издаване на документа, при спазване на производството по АПК. *С други думи дължи извършването на услугата, когато няма законови пречки за това, т.е. издаването на скица на имота.* В случай, че прецени може и да откаже извършването ѝ, но в акта си следва да посочи мотивите за отказа. Този акт, като индивидуален административен акт по смисъла на чл.21, ал.3 от АПК, ще подлежи на съдебен контрол за законосъобразност”. И понеже при подобни дела е ясно, че органът, допуснал незаконосъобразния отказ ще загуби съдебното дело, той ще трябва да плати на другата страна направените от нея разноски за производството, както и съдебните разноски за делото. Това е видно от разпоредбата на чл.143 от АПК, която е наречена „Отговорност за разноски“. Администрацията би трябвало да познава добре и четирите алинеи на този текст. Все пак, първата алинея дава принципното положение – когато съдът отмени обжалвания административен акт или отказа да бъде издаден административен акт, държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за един адвокат, ако подателят на жалбата е имал такъв, се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт или отказ.

Възможно е, в същото съдебно производство или в друго подобно да се търси *обезщетение за претърпените вреди вследствие от незаконосъобразния отказ*, по реда на Глава 11 „Производства за обезщетения“ от АПК във връзка със Закона за отговорността на държавата и общините за вреди<sup>28</sup>.

Ако органът на власт пък не изпълни разпореждания на съдебния състав във връзка с производството, възможни са глоби от 200 до 2000 лева, а при повторност се налага глоба по 500 лв. за всяка седмица на неизпълнението, освен ако това се дължи на обективна невъзможност (чл. 304 и чл. 306 от АПК).

Според чл. 37, ал. 1 от АПК, доказателства в производството по издаване на индивидуален административен акт могат да бъдат данни, които са свързани с факти и обстоятелства от значение за правата или задълженията или законните интереси на заинтересованите граждани или организации и са установени по реда, предвиден в този кодекс.

Втората алинея приема, че общоизвестните факти, фактите, за които законът формулира презумпция, както и фактите, които са известни на органа служебно, не подлежат на доказване. Тук е важно да има *изрично позоваване* на тези факти от страна на органа, т.е. – аргументация, която отговаря на върпоса „защо“ тези факти не подлежат на доказване. Тази мотивировка, от фактическа страна, е повече от достатъчна. Добре би било тази обосновка да има и правно позоваване – например „на основание чл. 37, ал. 2 от АПК“.

Видовете доказателствени средства за изброени обстоятелствено в чл. 39, ал. 1 от АПК. Според текста, фактите и обстоятелствата се установяват чрез обяснения, декларации на страните или на техни представители, сведения, писмени и веществени доказателствени

<sup>28</sup> Закон за отговорността на държавата и общините за вреди (Обн., ДВ., бр. 60 от 5.08.1988 г., в сила от 1.01.1989 г., заглавието изменено – ДВ., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07. 2006 г.).

средства, заключения на вещи лица и други средства, които не са забранени със закон, освен ако специален закон предписва доказването на някои факти и обстоятелства да се извърши и с други средства. Интересен е изразът „и други средства“, който сам по себе си е „отворен нормативен код, даден от законодателя“, който дава възможност да се ангажират и други доказателствени средства, включително и „непознати, неквалифицирани“ до този момент от правната теория и административната и съдебна практика. Единственото условие е да няма забрана за тях по законов път.

Институтът на недопустими доказателствени средства в административния процес е закрепен в чл. 39, ал. 2 от АПК. Разпоредбата е в смисъл, че не се допускат доказателствени средства, които не са събрани или изготвени при условията и по реда, предвидени в този кодекс, или по реда, предвиден в специалните закони.

Писмените доказателства (писмените доказателствени средства) са разписани подробно в трите алинеи на чл. 40 от АПК. Според тях, писмени доказателства се допускат за установяване на всички факти и обстоятелства от значение за производството. Силата на писмените доказателства се определя съобразно нормативните актове, действали по времето и мястото, където те са съставени, освен ако това е несъвместимо с разпоредби на българското право. Когато към документа е приложимо чуждо право, то се доказва от страната, която го предоставя. Административният орган преценява доказателствената сила на документа, в който има зачерквания, изтривания, добавки между редовете и други външни недостатъци, с оглед на всички обстоятелства и факти, събрани в хода на производството.

Правният институт на събиране на документи от страните и от неучастващи в производството лица е намерил своето систематично място в трите алинеи на чл. 41 от АПК. При и по повод всяко производство всяка от страните може да иска чрез административния орган от друга страна в производството да представи в тридневен срок от поискването заверени от нея копия от намиращи се в тази страна собствени или чужди документи, имащи значение за случая. При и по повод всяко производство всяка страна може да иска чрез административния орган от неучастващи в производството граждани и организации да представят в тридневен срок от поискването заверени от тях копия от намиращи се в тези граждани и организации собствени или чужди документи, имащи значение за случая. Неучастващият гражданин или организация, които неоснователно не представят искания документ, отговарят пред страната за причинените ѝ вреди. Тълкуването довежда до извода, че неосказване на съдействие на органа при подобни хипотези може да увреди заинтересованата страна. Тя и само тя може да търси от непредставилите документи, неучастващи в производството лица, *деликтна отговорност* за причинените вреди. Органът няма възможност да приложи в случая например административнонаказателна отговорност.

Ако комплексното административно обслужване бъде реализирано на практика, разпоредбата на чл. 42 от АПК би била изпразнена откъм съдържание. Тя гласи, че по искане на страна органът, водещ производството, издава удостоверение, по силата на което държавните, общинските и съдебните органи са длъжни в рамките на своята компетентност да я снабдят с друго удостоверение или с необходимите документи във връзка с определяне на правата и задълженията ѝ. Удостоверението от органа, водещ производството, се издава в тридневен срок от датата на поискване, а удостоверението и документите, издавани от другите органи – в 5-дневен срок от датата на поискване. Според този нормативен запис, „гражданите обикалят институциите, за да набавят документи“. Цялостната идея на КАО обаче е точно обратната – „не гражданите, а документите/информацията/данните ще обикалят институциите, и то служебно“. Все пак, не трябва да се забравя, че дори при действащо КАО, „класическото административно обслужване“ ще съществува, макар и в много стеснен обем. Най-малкото, ще има граждани, които ще желаят да отидат лично до съответните институции, поради ред причини от субективен характер. Тогава, те могат да ползват всички правни възможности на чл. 42 от АПК.



В практиката често възникват проблеми с прилането на чл. 43 от АПК. Текстът постановява, че административният орган не може да откаже приемане на писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които специален закон не предвижда доказване по определен начин или с определени средства. Той може да приеме и писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които специален закон предвижда доказване с официален документ, когато такъв не е издаден на страната в определения за това срок, освен ако нормативен акт предвижда друго за определени видове документи. Ясно е, че когато има особени изисквания към формата (и най-често – към реквизитите като част от формата), и тези изисквания не са спазени, подобна декларация е *процесуално недопустима*. Законодателят обаче тук е имал предвид т.н. „бяла декларация“, която в свободен текст се твърдят някакви факти и обстоятелства. Органът е длъжен да приеме такава декларация, но *съвсем не е длъжен* да даде вяра на декларираните в нея факти и обстоятелства. Той следва да ги преценява заедно и поотделно с цялостния доказателствен материал по производството.

Според петте алинеи на чл.44 от АПК, административният орган може да изисква сведения от неучастващи в производството лица, когато това е нужно за изясняване на съществени факти и обстоятелства от значение за производството и те не могат да бъдат установени по друг начин. Сведенията се дават писмено, тоест – налице е нещо като „даване на свидетелски показания“, но те не са гласни (за което не се протоколират), а са писмени (но и тук има т.н. „писмено начало“). Те се подписват от лицата, които са ги дали, и се приподписват от административния орган или от определен от него служител. Все пак е възможно да има и хипотеза на *квази-свидетелски показания* – когато лицето не може да даде сведения писмено, то се призовава да ги даде устно пред административния орган или определен от него служител. Сведенията се записват и подписват от органа или служителя с означаване на името и длъжността му и се приподписват от лицето (институт на *квази-протоколиране*). Административният орган разяснява на лицата, че при оспорване на административния акт пред съда могат да бъдат разпитани като свидетели. Страните в производството имат право на достъп до дадените сведения.

Последващите обясненията и възраженията на заинтересованите страни правни актове в производството по доизясняване на техните фактически и правни позиции (пояснения на страна), са разгледани в чл. 45 в контекста на чл. 35 от АПК. Правилото е следното – административният орган може да призове страна в производството да даде пояснения, ако това е необходимо за изясняване на случая или за изпълнение на предприетите действия, както и когато специален закон предвижда това, като в тези случаи се насрочва заседание за изслушване, на което се поканват да присъстват всички страни в производството. Страните в производството могат да задават въпроси на даващия пояснения чрез органа, водещ производството. Това е *нещо-като-заседание* в административната фаза на процеса. Ако се обобщи – има възможност за „пояснения на обясненията“ и за „пояснения на възраженията“, като те могат да бъдат дадени устно в открито заседание, в което страните имат право да *оборват или допълват поясненията чрез задаване на въпроси*. Налице е „квази-състезателен процес“ в административната фаза на административното производство.

Особеният ред за извършване на някои процесуални действия е разписан в трите алинеи на чл. 46 от АПК. Административният орган може да поиска от съответния териториален административен орган да призове лице, което има адрес, съответно седалище или адрес на управление в друга община, да даде сведения, обяснения, пояснения или да извърши други действия, свързани с текущото производство. Органът, пред който се развива производството, определя обстоятелствата, които са предмет на сведенията, обясненията, поясненията или действията, които трябва да бъдат извършени. В случай че в съответната община няма териториален административен орган със същата компетентност, административният орган може да се обърне към съответната община или кметство. При устното изслушване се съставя протокол, който съдържа името на лицето, дало сведения, обяснения или пояснения, съществената за случая информация, подпис, име и длъжност на съставилото го длъжностно лице и

дата на съставяне. Административният орган може да получи сведения, обяснения или пояснения и по телефона, ако няма основания да се съмнява в самоличността на лицето, което ги дава, според ал. 3 на чл. 46 от АПК. Тук трябва да има „писмено начало“, тоест тези устно подадени данни да се протоколират. Втората особеност е, че е налице „презумпция за добросъвестност“ и органът е длъжен да отрази изказаните факти, ако няма съмнение в самоличността на даващият ги субект. Ако има подобни съмнения, органът е длъжен да уведоми незабавно органите на предварителното производство, за предприемане на съответните действия, които обаче са по друг процесуален ред – по реда на Наказателно-процесуалния кодекс<sup>29</sup> (НПК). Именно разпоредбата на чл. 205 от НПК в трите си алинеи развива института на задължение на гражданите и длъжностните лица за уведомяване. Текстовете са в смисъл, че когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, гражданите са общественно задължени да уведомят незабавно орган на досъдебното производство или друг държавен орган. Също така, когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, длъжностните лица трябва да уведомят незабавно органа на досъдебното производство и да вземат необходимите мерки за запазване на обстановката и данните за престъплението. В тези случаи органът на досъдебното производство незабавно осъществява правомощията си за образуване на наказателното производство.

Законодателят е разширил доказателствения арсенал на административния орган. Доскоро присъщи само на органите на съдебната власт доказателствени средства вече могат да бъдат използвани от други органи извън съдебната власт. Така например, според петте алинеи на чл. 49, експертиза се възлага, когато за изясняване на някои възникнали въпроси са необходими специални знания в областта на науката, изкуството, занаятите и други, каквито органът няма. При сложност или комплексност на предмета на изследването органът може да назначи и повече от едно вещо лице. Административният орган, възложил експертизата, проверява самоличността на вещото лице, отношенията му със страните, както и наличието на основание за отвод. Основанията за отвод на вещото лице са същите като при отвод на административен орган. Всички органи, граждани или организации, у които се намират материали, необходими за експертизата, осигуряват достъп на вещото лице до тях съобразно нивото на достъп до класифицирана информация, което то притежава. Вещото лице се легитимира с удостоверение, издадено от органа, възложил експертизата.

Към този арсенал спада и огледът, визиран в чл. 52 от АПК. Правилото е, че административният орган извършва оглед само ако случаят не може да се изясни чрез използването на други способности за събиране на доказателства. По искане на органа трети лица, при които се намира предметът на огледа, го предоставят на органа или му осигуряват достъп до него.

## Раздел II

### ПРАВИЛА ВЪВ ВРЪЗКА С КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Във връзка с комплексното административно обслужване е създадено правилото на четвъртата алинея на чл. 36 от АПК, а именно – административните органи не могат да изискват предоставяне на информация или документи, които са налични при тях или при друг орган, а ги осигуряват служебно за нуждите на съответното производство. Нормата е забранителна за органа на власт – след като служебното начало може да осигури тези доказателства, то те не могат да бъдат вменени като тежест на доказване на заинтересованата страна. Действайки в една координирана и обобщена „доказателствена среда“, органите на власт обменят данни и информация за целите на комплексното административно обслужване.

<sup>29</sup> В сила от 29.04.2006 г., Обн., ДВ., бр. 86 от 28.10. 2005 г.

Правилото съществува и преди АПК – в Закона за електронното управление. Там, в чл. 2, ал. 1 е закрепен *институтът на еднократно събиране и създаване на данни*. Той е в смисъл, че административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, не могат да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а са длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните. Същото е налично и в чл. 5, ал. 2 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, където е указано, че административният орган не може да изисква предоставяне на информация или документи, които са налични при него или при друг орган, а ги осигурява служебно за нуждите на съответното производство.

Тази „доказателствена среда“ се основава на вече разгледаните разпоредби на алинеи шеста и седма на чл. 5а от Закона за администрацията, а именно – административните органи сключват помежду си споразумения за интеграция на предоставяните услуги чрез изграждане на общи центрове за услуги, както и че Министерският съвет може да създава центрове за комплексно административно обслужване. Структурата и организацията на дейността на централите се уреждат с наредба. По друг начин казано, ако е налице действителен принцип на координация между административните органи, обменът на данни не би трябвало да представлява проблем, за да се приложи КАО в един общи центрове.

Обратно, ако КАО се прилага от един административен орган, който ползва доказателствени средства, налични или създавани от друг такъв, то очевидно трябва да е наличен реален достъп до тях. Вече разгледаната разпоредба на чл. 3 от Закона за електронното управление показва какъв е начинът за това – първичният администратор на данни изпраща служебно и безплатно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават. Служебното и безплатно изпращане на данните обезсмислят въпроси от рода на „наличие или липса на бюджетни средства“. Тук от особена важност е активността на органът на власт към другите органи, при които са налични данните, нужни за прилагане в производството по КАО – тоест, трябва да е налице *заявяване на желание за получаване на тези данни*. При подобен правен акт, законът *задължава* другият правен субект (който може и да не е единствено и само административен орган) да предостави тези данни. На базата на тях комплексното административно обслужване в първия орган може да се развие *законосъобразно и в срок*.

Наличните доказателства и доказателствени средства при които и да е от кръга субекти, водещи производството, ползва който и да е субект, предоставящ комплексно административно обслужване. За това обаче трябва да е налице свързаност между тях и обмен на наличните данни и информация.

Тук обаче от изключителна важност е да се промени начинът на мислене по отношение на доказателствата и доказателствените средства. Не е задължително те „да са в папката“, възможно е да са и „на монитора“. Това означава, че самото знание на данните и информацията е достатъчно, за да се формира и обсъди доказателствения материал по конкретното производство. Тоест, органът може да предостави административната услуга по комплексен начин и *само въз основа на достъпните по електронен вид данни*, без да чака *хартиената преписка*. Този извод категорично се извежда от внимателното тълкуване на чл. 57, ал. 4, изречение второ и трето във връзка с алинея девета от АПК. Нормите гласят, че наличната информация на хартиен носител при другия орган се предоставя в тридневен срок от поискването ѝ, като срокът за произнасяне тече от датата на получаване на информацията. Служебното уведомяване по смисъла на Закона за електронното управление се извършва незабавно. Административните органи осъществяват комплексно административно обслужване в тридневен срок от получаване на достъп до данните на административните органи - първични администратори на данни. Достъпът е „до данните“, а не „до хартиените данни“.

## Глава седма

# ПРОЦЕСУАЛНИ СРОКОВЕ

### Раздел I

## ВИДОВЕ СРОКОВЕ

Необходимо е да се отбележи нормативното разминаване между разпоредбите на ЗА и АПК относно сроковете за КАО. Например, новата разпоредба на чл. 5а, ал. 3 от ЗА (изменена за целите на КАО) е в смисъл, че длъжностните лица, които предоставят или извършват административни услуги по § 1, т. 2, букви „в“, „г“ и „д“ от допълнителната разпоредба, са длъжни да ги предоставят или извършат в срок не по-дълъг от 30 дни, освен ако в специален закон е предвидено друго. Докато за експертизите, които се нуждаят от технологично време, има някакво основание за такъв дълъг срок за предоставяне на услугата, то за извършването на административни дейности и консултации, тридесетдневният срок е неоправдано дълъг.

Българският законодател е определил доста кратки срокове за развитието на административното производство. Основните от тях са ясно разписани в алинея първа до алинея четвърта на чл. 57 от АПК. Разпоредбите са в смисъл, че чл. 57. (1) Административният акт се издава до 14 дни от датата на започване на производството, като същият се издава до 7 дни от датата на започване на производството. Когато издаването на акт или извършването на действие включва експертиза или за нейното извършване е необходимо личното участие на заинтересованото лице, актът се издава до 14 дни. Незабавно, но не по-късно от 7 дни, се решават преписките, които могат да бъдат разгледани на основата на доказателства, представени заедно с искането или предложението за започване на производството, или от друг административен орган, при който те са налични, или на основата на общоизвестни факти, служебно известни факти или законови презумпции. Наличната информация на хартиен носител при другия орган се предоставя в тридневен срок от поискването ѝ, като срокът за произнасяне тече от датата на получаване на информацията. Служебното уведомяване по смисъла на Закона за електронното управление се извършва незабавно.

В българската правна среда все още битува мнението, че сроковете в административния процес по начало са „преклузивни“. И правната доктрина, и съдебната практика поддържат тази теория по категоричен начин. Например: „Сроковете визирани в чл. 57 от АПК, са инструктивни, а не преклузивни, поради което е неоснователен довода на жалбоподателя в тази насока<sup>30</sup>“. Обратната теза – че няма „инструктивни срокове“ за администрацията (или че поне „преклузивният характер“ на сроковете *не оправдава неспазването им*), вече е застъпена публично<sup>31</sup>. Най-общо, тя се базира на изходната точка, че администрацията е длъжна да спазва закона, а неименна част от това е спазването и на посочените от *самия закон процесуални срокове*.

Естествено, абсурдно е да се мисли какво би се случило при пропускането на процесуални срокове в условията на КАО – самата „комплексност“ са обслужването се обезмисля.

<sup>30</sup> Решение № 3441 от 4.04.2007 г. на ВАС по адм.д. № 11396/2006 г., III о., докладчик съдията Емилия Миткова.

<sup>31</sup> МЛАДЕНОВ, Младен, „Нова парадигма на инструктивните срокове в административния процес през XXI век (и в публичното право въобще)“ в Юбилеен сборник „Право, управление и медии през XXI век“, ISBN 978-954-680-838-7, Том първи, стр.239 – 246, Югозападен университет „Неофит Рилски“, Правно-исторически факултет, Благоевград, 2012.

### МЪЛЧАЛИВО СЪГЛАСИЕ

Самото наименование на чл. 58 от АПК – „Мълчалив отказ и мълчаливо съгласие“ е *оксиморон*. От друга страна, то е израз на една недобра нормативна техника, понеже е повече от абсурдно да се създава разпоредба, която *дава различни правила за поведение*. Затова, първите три алинеи на чл. 58 от АПК, уреждащи мълчаливият отказ са в смисъл, че непроизнасянето в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът. Когато производството е образувано в един орган и той следва да направи предложение до друг орган за издаването на акта, мълчалив отказ възниква независимо дали издаващият акта орган е бил сезиран с предложение. Когато по административен или по съдебен ред бъде отменен мълчалив отказ, смята се за отменен и изричният отказ, който е последвал преди решението за отмяна.

Обратно, четвъртата алинея урежда института на мълчаливото съгласие и гласи, че непроизнасянето в срок се смята за мълчаливо съгласие в случаите и при условията, предвидени в специални закони.

Наблюдавайки общественото развитие, институционалната и законодателна реформа (включително – въвеждането на КАО), можем да предположим, че *de lege ferenda* в най-скоро време законодателят ще отмени първите три алинеи на чл. 58 от АПК, като остави само четвъртата алинея, а наименованието на разпоредбата са измени и тя остане само като „мълчаливо съгласие“. Това е така, защото институт на мълчаливият отказ е *правна отживелица*, която облагодетелства администрацията за сметка на гражданите и бизнеса.

## Глава осма

# ФОРМА НА ПРОИЗНАСЯНЕТО

### Раздел I

#### НАЧИН НА ПОЛУЧАВАНЕ НА УСЛУГАТА

По естествен начин тук изниква въпросът относно начина на получаване на услугата от страна на нейния потребител. Както подчертава Джилджов: „Направете услугите си достъпни за всички, които се нуждаят от тях, като им предложите избор на средство за достъп, където е възможно. Всички потребители, които се нуждаят от услугите, трябва да могат да получат достъп до тях. Важно е да се осъзнае, че някои граждани и юридически лица ще искат да бъдат обслужени на място, а други ще предпочетат средства като поща, телефон или електронна поща.“

Логично е, начинът на получаване на услугата да съвпада с начина на заявяването ѝ. По пътя на здравата житейска логика се стига до подобен резултат. Опитните правила неизменно биха довели до същото. Със сигурност обаче не е налице нормативно ограничение в тази насока. Напротив – законодателят обвързва начина на получаване на услугата с резултатността от производството. Тук критериите са два – *ефективност за администрацията и удобство на ползвателя на услугата*. Изрично обаче трябва да се напомни, че съотношението между тези критерии може да доведе до различни начини на получаване на услугата.

Затова първите три алинеи на чл. 61 от АПК дават принципните положения за получаване на услугата, свързани с време и място. В този смисъл, административният акт, съответно отказът да се издаде акт, се съобщава в тридневен срок от издаването му на всички заинтересовани лица, включително на тези, които не са участвали в производството. Понеже в интерес на получателя на услугата е тя да бъде получена от него по най-бързия начин, съобщаването може да се извърши чрез устно уведомяване за съдържанието на акта, което се удостоверява с подпис на извършилото го длъжностно лице, или чрез отправяне на писмено съобщение, включително чрез електронна поща или факс, ако страната е посочила такива.

Житейските ситуации понякога са непредвидими не само за лицето, но и за администрацията. Затова, когато адресът на някое от заинтересованите лица не е известен или то не е намерено на посочения от него адрес, съобщението се поставя на таблото за обявления, на интернет-страницата на съответния орган или се оповестява по друг обичаен начин.

Четвъртата алинея на същия текст е създадена във връзка с комплексното административно обслужване. Тя гласи, че индивидуалният административен акт може да бъде получен на мястото, където е заявен, или на посочен точен адрес, в случай че е заявено получаване чрез лицензиран пощенски оператор или по електронен път. Това важи и за всички административни услуги, още повече за тези, които са в условията на комплексно административно обслужване.

### Раздел II

#### ДОКУМЕНТИРАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ДЕЙСТВИЯ ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ И ПОЛУЧАВАНЕ НА УСЛУГАТА

Правилото, че административният акт, се съобщава в тридневен срок от издаването му на всички заинтересовани лица, включително на тези, които не са участвали в производството

то, не се спазва, когато услугата (в устна или писмена форма) е предоставена на лицето към момента на присъствието му на заявяването ѝ. Тук са възможни всички проявления на разгледаните форми на валидност и доказване. След като заявителят е получил търсената от него услуга, се обезсмисля неговото уведомяване за това в тридневен срок. Със сигурност обаче, отказът да се издаде акт (да се предостави услугата, включително в условията на КАО) се съобщава в тридневен срок от изтичането на законоустановените срокове за това на всички заинтересовани лица, включително на тези, които не са участвали в производството. Понеже е трудно да си представим хипотезата на „заинтересовани лица, включително на тези, които не са участвали в производството“, като *минимален правен стандарт* е нужно да се извърши съобщение на всички лица, подали искане за получаване на услугата (съ-заявители). Документирането тук се извършва по всички правила на деловодството и архивирането, при спазване на нормативните изисквания от законов, подзаканов и вътрешноведомствен характер.

При **устното уведомяване** – съобщаването може да се извърши чрез устно уведомяване за съдържанието на акта, което се удостоверява с подпис на извършилото го длъжностно лице. Съставя се протокол по аналогия на чл. 29, ал. 5 от АПК. Ако обаче самото искане е направено в устна форма, такъв протокол вече е наличен по производството и удостоверяването за съобщаването се отразява от длъжностното лице именно в него. Важно е да се помни, е като *минимални реквизити* в протокола трябва да се отрази датата и часа на съобщаването; длъжностното лице, което го е извършило и полагане на подпис; начинът за идентифициране на лицето, комуто е извършено съобщението; потвърждението, че лицето е наясно със съобщаването (съдържанието на акта). Ясно е, че горната процедура се спазва при *устно уведомяване по телефона или по друг неприсъствен начин*. Зашто при *присъствие на лицето*, устното уведомяване за издаване на акта (получаване на услугата) не е нужно да бъде отразено. Достатъчно е да бъде отразено получаването на акта/услугата.

Най-често срещаният начин за съобщаване е **чрез отправяне на писмено съобщение на хартиен носител**. Това може да стане чрез определени служители от администрацията, натоварени с функциите по призовавания и съобщения. Също така, може да се извърши от органи и организации, които според процесуалните правила са компетентни да извършват действия по призовавания и съобщения. Когато съобщаването в тази форма се извършва от служители на самия орган, те документират действието с протокол. Когато това се извършва от служители на други органи или организации, това може да бъде както протокол, така и т.н. „обратна разписка“. Минималните реквизити за съобщаването тук също трябва да се спазват, като самата форма способства за това.

Другият начин е **чрез отправяне на писмено съобщение по електронна поща**. Документирането на това действие става чрез разпечатване на електронното съобщение и прилагането му към преписката. Разбира се, електронното съобщение трябва да съдържа всички горепосочени минимални реквизити, за да бъде то издържано от процесуална страна.

Макар и все по-рядко, възможно е **отправяне на писмено съобщение по факс**. Документирането се извършва чрез прилагане на отрязъка „ОК“ от самото техническо устройство към преписката.

В случай, че адресът на някое от заинтересованите лица не е известен или то не е намерено на посочения от него адрес, съобщението се поставя **на таблото за обявления, на интернет-страницата на съответния орган или се оповестява по друг обичаен начин**. Тези три начина за съобщаване са в условията на *алтернативна кумулативност*. По правилата на граматическото тълкуване би трябвало тези три начина да са самостоятелни един от друг и самодостатъчни за валидността на съобщението. По правилата на тълкуването от гледна точка на целта на закона обаче се налага виждането, че би трябвало да се използват *поне две от трите посочени начина*, за да е сигурно, че администрацията е добросъвестна, а правният субект е бил в условията на поне две хипотези за получаване на съобщението. Разпоредбата на чл. 61, ал. 3 от АПК е разписана така, че успешно могат да бъдат защитавани и двете тълкувания.

Правилото, че индивидуалният административен акт може да бъде получен на мястото, където е заявен, или на посочен точен адрес, в случай че е заявено получаване чрез **лицензиран пощенски оператор или по електронен път**. Тук има някои, макар и незабележими на пръв поглед „революционни“ правни постановки. Първата от тях е, че водеща тук е *волята на заявителя*. Когато той/тя е посочил/а получаване по един от двата начина, администрацията е длъжна да се съобрази именно с този начин. Второто е, че тук „хартиеното“ съобщаване не може да се извърши по друг начин, а само чрез лицензиран пощенски оператор. Това е форма, която дава по-голяма гаранция за качеството, бързината и сигурността на съобщаването, с оглед на държавната регулация на тази дейност. Третата правна постановка обаче е наистина много смела като законодателен подход – получаване на съобщението по електронен път. Не би трябвало да се negliжира видимата разлика – в ал. 2 на чл. 61 от АПК изразът е „чрез електронна поща“, а ал. 4 вече е „по електронен път“. Това означава, че съобщението е валидно, когато заявителят е посочил *конкретен електронен път, без значение кой е той, като единственото условие е администрацията да има възможност да го използва*. В този случай, формата на съобщението – устна или писмена, също е без значение, стига да е по електронен път. Именно затова, разпоредбата на чл. 61, ал. 4, предложение второ от АПК трябва да се тълкува разширително – тя включва в себе си както съобщение по електронна поща, така и съобщения чрез Skype, Twitter, Facebook и по всички други начини, които според технологичните възможности и житейските реалности могат да бъдат разбирани за съобщения „по електронен път“.

В този смисъл, новосъздадената четвърта алинея на чл. 7 от НАО посочва, че индивидуалният административен акт може да бъде получен на мястото, където е заявен, на посочен точен адрес, в случай че е заявено получаване чрез лицензиран пощенски оператор или по електронен път съгласно Наредбата за електронните административни услуги.

Следващата (също новосъздадена) пета алинея на чл. 7 от Наредбата за административното обслужване разглежда детайлно три хипотези. Приема се, че при заявено получаване чрез лицензиран пощенски оператор индивидуалният административен акт се изпраща като първа възможност – като вътрешна препоръчана пощенска пратка или като вътрешна куриерска пратка за сметка на заявителя (получателя). В този случай цената за пощенската услуга се заплаща от заявителя при доставяне на пратката. Втората възможност е изпращането да се извърши с международна препоръчана пощенска пратка – след предплащане на цената за пощенските услуги от заявителя към съответния орган. Тук цената за пощенската услуга се заплаща от административния/компетентния орган на лицензирания пощенски оператор при подаване на пратката. Третата възможност е изпращането да се осъществи по друг начин, който дава гаранция за доставянето на пратката на заявителя. Много важно е създаването на добри практики относно тази „гаранция“. Най-общо казано, това е увереността, че получаването на административния акт (услугата) е безсъмнена, с оглед изпълнение на служебните задължения на администрацията и удовлетворяването на правата, свободите и законните интереси на физическите и юридическите лица, участници в административното производство.

Именно в тази насока трябва да се тълкува и разбира и новата шеста алинея на чл. 7 от НАО, която дава правна възможност – административните органи могат да сключват договори с лицензираните пощенски оператори за други начини на получаване на индивидуалните административни актове, както и за допълнителни условия за извършване на пощенските услуги. „Другите начини“ са всички технологични и житейски начини за уведомяване и получаване на съобщения. „Допълнителните условия“ са модалитети на договорите, като част от тях могат да бъдат именно разглежданите гаранции по смисъла на петата алинея на чл. 7 от НАО.



## Глава девета

# ДОБРИ ПРАКТИКИ

### Раздел I

## ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ КАТО ОСНОВЕН ФУНДАМЕНТ НА КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Правните норми, веднъж създадени, трябва да бъдат точно приложени в практиката. По друг начин казано, не толкова *нормативното*, а по-скоро *фактичестото* е от огромно значение за правото<sup>32</sup>. Ако не се ангажират субектите на правоотношението (в примера – ако не се е сключила търговска сделка), нормативният текст е без приложение. По същия начин стои проблематиката с комплексното административно обслужване (КАО). Колкото и кодекси, закони, наредби и други нормативни актове от какъвто и да е порядък да има, ако организите на власт и техните администрации нямат волята да го реализират на практика, другото остава само една нереализирана стратегическа мечта. Именно поради горните аргументи, за прилагането на КАО излиза на преден план не толкова *писаната норма*, колкото един много мощен, модерен и адекватен източник на правото – *добрите практики*.

Както концептуално приема Младенов: „Добрите практики са правила (формулирани в нормативни, административни или корпоративни актове на национална, международна или европейската правна система или утвърдени като международно признати правила) за специфично професионално поведение и за ограничаване до приемлив минимум на риска при определен вид дейност в типична професионална среда, чрез следване на система от показатели (времеви, качествени, количествени), определящи условията за работа, процесите на организиране, извършване, проследяване и документиране на дейността на организацията или на отделното лице, член на професионалната общност“<sup>33</sup>. От горната характеристика може да се извлекат основните характеристики на добрите практики като източник на правото, а именно:

Първо, те са правила за поведение, но не относно поведението на който и да е правен субект, а само относно субектите, за които се предполага специфично професионално поведение (стандарт в определена професия или дейност). В този смисъл, те са общи, но само в рамките на съответната професионалната общност. Това ги отличава от разпоредбите на нормативните актове (обща правила за поведение по отношение на всички правни субекти), както и от клаузите на договорите (правила за поведение на договарящите се страни). Тоест, персоналният им обхват е по-стеснен от обхвата на разпоредбите на нормативните актове, но по-разширен от обхвата на договорните клаузи.

Второ, те имат за цел също така и за ограничаване до приемлив минимум на риска при определен вид дейност в типична професионална среда, което е продиктувано от общото правно правило „Не вреди!“<sup>34</sup>. Да не се вреди на организацията, на професионалната общност, на другите лица, на обществото и т.н. е основен смисъл на добрите практики.

<sup>32</sup> Тази концепция е развита по един брилянтен начин тук: СТАЛЕВ, Живко; „Нормативната сила на фактичестото“, Издателство за правна литература „ФЕНЕЯ“, София, 2007, V-269.

<sup>33</sup> МЛАДЕНОВ, Младен; „Добрите практики като източник на правото“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1804> от 26.08. 2014 г.

Трето, те могат да бъдат формулирани в нормативни, административни или корпоративни актове на национална, международна или европейската правна система или утвърдени като международно признати правила. В нормативни актове те биват формулирани, защото преценката за високата им степен на важност е била отчетена от нормотвореца (най-често – законодателя, но може и от колективен или индивидуален административен орган – нормотворец на подзаконови нормативни/нормативни административни актове). В административни актове – защото административен орган (най-често – министър) по съответната политика е приел, че те трябва да бъдат утвърдени със съответен негов акт. Тези формулировки могат да касаят само националното право, може да са в системата на международното право, може да са заложи в Европейското (Общностно) право, или да са част от корпоративното право на една локална, национална, европейска, международна или дори глобална организация от частния сектор. Последната възможност – ако са утвърдени като международно признати правила, предполага едно доброволно и трайно тяхно следване от правните субекти, довело до безкритичното им и задължително спазване.

Четвърто, те са обвързани със следване на система от показатели (времеви, качествени, количествени), което значи, че са определени, определяеми и преценяеми. По друг начин казано – те съдържат в себе си поне два от елементите на една правна норма – хипотезата и диспозицията. Третият елемент – санкцията, също може да бъде открит (в някои от препращащите към добрите практики правни норми), като е предвидена отговорност за неспазването им.

Пето, те определят най-често технологични и организационни процеси като: условията за работа, процесите на организиране, извършване, проследяване и документиране на дейността. Тези процеси се отнасят към определена професия/дейност или към съответна политика. Именно спецификата им изисква съответна стандартизация, защото не може да бъде извършена от който и да е, а само от лице или организация, което е длъжно да следва определени правила.

В тесния смисъл на настоящата концепция – в контекста на публичното право, във връзка с добрите практики, от които се ръководят администрациите при осъществяване на административното обслужване, трябва да се вземат предвид всички разпоредби на действащото законодателство (особен акцент трябва да има върху Административнопроцесуалния кодекс, с въведените принципи и правила относно комплексното административно обслужване), но също така и утвърдените повтарящи се високорезултатни действия на администрациите. Характерното тук е, че добрите практики трябва да бъдат обменяни не само между отделните организационни звена в отделната организация от публичния сектор, но и между отделните администрации. Това произтича пряко от нормативните разпоредби на чл. 2, ал. 3 и ал. 4 от Наредбата за административното обслужване. Не на последно място, трябва за пореден път да бъде изрично напомняно, че администрациите и на органите на съдебната власт трябва да прилагат добри практики при административното обслужване, защото при тази си функция те действат не като правораздавателен, а като администриращ орган, т.е. за тях действат с пълна сила правилата на Административнопроцесуалния кодекс<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> МЛАДЕНОВ, Младен; „Добрите практики като източник на правото“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1804> от 26.08.2014 г.

### ПРИМЕРИ ЗА ДОБРИ ПРАКТИКИ НА КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Вече могат да бъдат дадени достатъчно примери за добри практики по комплексното административно обслужване, предоставяно от някои администрации. Тук ще бъдат посочени *едни от най-разпознаваемите добри практики*. Това съвсем не означава, че няма други – *все повече администрации създават ежедневно нови добри практики*.

Много удачна практика е създадена от Националната агенция за приходите (НАП). В нейната интернет-страница, в Рубриката „Административни услуги“<sup>35</sup> изключително систематично са посочени основните процеси чрез техните фази, действия, резултати, предпоставки, нормативни изисквания и т.н., по следния начин: „Административните услуги са описани в отделни процедури, които съдържат информация относно: I. Наименование на административната услуга; II. Правно основание; III. Характеристика – цел и предмет; IV. Процедура по извършване на административната услуга: Компетентни органи; Задължено лице; Нормативно установени изисквания, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде издаден съответният административен акт; Необходими документи; Срок; Вътрешен ход на процедурата; Такси; Резултат от процедурата; V. Образци и формуляри.“

Още веднъж е удачно да се напомни, че по силата на чл. 2, ал. 4 от Наредбата за административното обслужване, оповестяването на добрите практики се осъществява чрез интернет страницата на Института по публична администрация ежегодно до края на юни. Затова, примери за добри практики би трябвало да се търсят именно на интернет-страницата на Института по публична администрация<sup>36</sup>. Там, на основната страница вдясно е наличен бутон „Сподели добра практика“ който препраща към директория „Конкурси за добри практики“. Там подробно са посочени критериите за подбор и изискванията за кандидатстване. Наличен е текст, според който „През 2014 г. ИПА организира конкурси за добри практики в следните две категории: „Иновативни практики в доброто управление“ и „Иновативни е-решения и практики“<sup>37</sup>.

В „Процедури по административни услуги, предоставяни от РЗИ-Софийска област“<sup>38</sup> може да се види *много добра текстова подредба, с оглед на достъпност, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост* на видовете административни услуги, предоставяни от тази администрация (например – „Издаване на служебна бележка за сключване на договор с РЗОК за осъществяване на специализирана извънболнична помощ, при недостатъчност на регистрираните практики“). Прегледно и систематично, за всяка една услуга, са отразени – нормативната уредба, цел на процедурата, осъществяване на процедурата, като в последното са посочени и необходимите документи. Тук, в контекста на комплексното административно обслужване например е отразено, че: „Заявление по образец от управителя на лечебното заведение. ЗАБЕЛЕЖКА: Заявлението може да се подаде и в устна форма, за което длъжностно лице от инспекцията съставя протокол“. Кратко, но предоставяйки необходимия обем информация, е отразен вътрешния ход на процедурата – налице са две колони – „Звено за административно обслужване – „Фронт офис“ и „Административни звена, обслужващи издаването на акта – „Бек офис“. Пунктуално, тук са посочени – съответното административно звено, имената на ангажираните с тази дейност служители (и/или длъжностите им),

<sup>35</sup> Интернет-страница на Националната агенция за приходите, <http://www.nap.bg/page?id=205>

<sup>36</sup> <http://www.ipa.government.bg/>.

<sup>37</sup> Пак там: <http://www.ipa.government.bg/bg/konkursi-za-dobri-praktiki> .

<sup>38</sup> Пълният текст е наличен на интернет-страницата на Регионална здравна инспекция – Софийска област, Рубрика „Административно обслужване“ [http://rzi-sfo.com/?page\\_id=117](http://rzi-sfo.com/?page_id=117) .

телефон/факс, адрес, e-mail, приемно време – с начален и краен час (като законосъобразно е отразено, че това е *всеки работен ден*). Коректно е посочено дословно, че „В случаите, когато в служебните помещения има потребители на административни услуги в края на обявеното работно време, работата на звеното продължава до приключване на тяхното обслужване, но не повече от два астрономически часа след обявеното работно време.“ Действията във „фронт офиса“ на РЗИ – Софийска област са дадени описателно, като от особено внимание на КАО тук е следния текст: „Заявлението от управителя на лечебното заведение се подава в звеното за административно обслужване лично, от упълномощено лице *или по електронен път*.“ По-нататък в текста лаконично, но пределно ясно и достатъчно са посочени следните въпроси, които представляват интерес на лицата, търсещи тази административна услуга: „Срок на действие на удостоверението – срокът на действащия НРД. Държавна такса – не се дължи“.

В Рубриката „Административни услуги“<sup>39</sup> на Областна администрация Враца е налице подробен „Списък на унифицираните наименования на административните услуги“. Съвсем произволният избор на Заявление ОА-2-16 „Издаване на скици от съхраняваните в архива на областните администрации“ – § 3 от ДР - ЗУТ, Тарифа №14 за таксите ни дава *следваната концепция на КАО* от страна на тази администрация. Например, в текста на заявлението присъства следното: „За обратна връзка и кореспонденция соча следните данни: адрес за кореспонденция, електронен адрес, лице за контакт, телефони за връзка, факс, мобилен телефон“. След като в образеца на заявление е налично място за посочване на приложените от лицето документи, напълно в духа на КАО има и следния текст: „моля посочете желаете ли или не/по служебен път да бъдат изискани други относими към искането ми документи, както и следните...“. Нещо повече, дори е преценено, че трябва да е наличен и следния запис: „Моля посочете „Съгласен съм“ или „Не съм съгласен“/факти и обстоятелства във връзка с настоящето искане да бъдат посочвани пред други административни органи или трети лица за издаване на допълнителни документи или уточняване на факти и обстоятелства“. В друго подобно – Заявление ОА-1-8 „Издаване на удостоверение за наличие или липса на акт за държавна собственост на имот/обстоятелствена проверка“ – чл. 77, ал. 82а от ЗДС се чете следния текст във връзка с получаването на услугата от заявителя: „Желая да получа на ръка/по пощата за моя сметка“. Всичко това като подход на администрацията е правилно, законосъобразно и професионално, с оглед на нормативната уредба и следвайки идеята, че административното обслужване (и КАО – като съвременна негова еманация) се провежда *в интерес на гражданите и организациите*, които имат правен интерес от съответната публична услуга.

В движещата се лента на интернет-страницата на Търговски регистър<sup>40</sup> се намира буквално следният текст: „ВНИМАНИЕ!!! Съгласно Закона за Търговския регистър чл. 23. ал. 4. ако е посочен ЕИК, съдът, държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация, и лицата, на които е възложено упражняването на публична функция, организации, предоставящи обществени услуги, включително банките, нямат право да изискват доказването на обстоятелства, вписани в търговския регистър, и представянето на актове, обявени в търговския регистър.“ Действително, законодателят чрез допълнения в ДВ., бр. 40 от 13.05.2014 г. в Закона за търговския регистър (ЗТР), в сила от 1.07.2014 г., в разпоредбата на чл. 23, ал. 4 е отразил нормативно волята си в горния смисъл, но последното изречение в законовия текст го допълва по следния начин: „Забраната се прилага и за възложителите по чл. 7 от Закона за обществените поръчки, които са извън тези, изброени в изречение първо.“ В „Съобщение за потребителите на Агенция по вписванията“ от 27.11.2014 г. е отразен следния текст: „Уведомяваме потребителите на регистрите, администрирани от Агенция

<sup>39</sup> Пълният текст е наличен на интернет-страницата на Областна администрация Враца [http://www.vratsa.bg/section-12-administrativni\\_uslu.html](http://www.vratsa.bg/section-12-administrativni_uslu.html) .

<sup>40</sup> Интернет-страница на Търговски регистър, Агенция по вписванията към Министерството на правосъдието <http://www.brra.bg/Default.aspx> .

по вписванията, че всеки опит да се изисква заплащане на определена сума, чрез наложен платеж, за получаване на нов пакет документи от името на Агенция по вписванията за актуализация на данни в Търговски регистър, Имотен регистър, регистър Булстат и Регистър на имуществените отношения на съпрузите, да се счита за неправомерен.<sup>41</sup> Това съобщение е добра практика за спазване от страна на администрацията на принципите на законност, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост.

В Агенцията по геодезия, картография и кадастър е развита „Кадастрално-административна информационна система“<sup>42</sup>, чрез която за клиента резултатът се получава по електронен път или на гише в зависимост от крайния документ. Справки в реално време, които се изготвят автоматично от системата, се изпълняват през страница СПРАВКИ.

Столичната община е създала възможност за електронни комуникации със своя Контактен център<sup>43</sup>. Там е налична рубрика „Искане за информация“, където чрез прости и достъпни указания потребителите на административни услуги са насочени към начините за искането за информация. Изрично е записано, че по този начин потребителите могат да получат информация за дейността на Столичната общинска администрация.

Община Струмяни е развила изключително добре своите електронни услуги, като в едноименната рубрика в Официалния интернет-сайт<sup>44</sup> е налична необходимата информация относно заявяването на електронни административни услуги, справка за заведен документ, справка за местни данъци и такси и други.

## Раздел III

### ПОДХОД КЪМ ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ НА КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Както бе посочено още във Въведението, процесът от преминаване от „традиционно“ към комплексно обслужване е постоянен. Тази му характеристика дава възможност за един *холистичен* подход – цялостна картина за изграждането на КАО. Този метод по същността си предполага *разумна визия*. Оттук би трябвало да се изведе правилото, че осъществяването на КАО трябва да започне „от малкото към голямото“ и „отвътре-навън“. Тоест, предоставящите административни услуги правни субекти би трябвало *на първо време* да премахнат от всички свои нормативни и вътрешноведомствени актове *всякакви изисквания за представяне на документи и доказателства* за търсещия административната услуга субект, когато последните са създадени или събрани *от самите тях*.

Но един произволен пример може да бъде даден, за да се обрисова методологично подходът в подобни случаи. Например, при услугата издаване на удостоверение за дължим и платен данък върху наследството, общинските администрации изискват от лицето удостоверение за наследници. Това е житейски и правен нонсенс. Общините сами са издали последния документ, а данъкът се заплаща в същата община. Това означава, че на първо място, общинските съвети трябва да премахнат текста в съответната наредба на общинския съвет, който изисква удостоверението за наследници при тази услуга. На второ място, изрично трябва да се впише в съответната наредба, че общинската администрация прави съответната

<sup>41</sup> Виж: интернет-страница на Агенция по вписванията, <http://www.registryagency.bg/bg/news/sobshenie-za-potrebitele-na-agenciya/>.

<sup>42</sup> Интернет-страница на Агенцията по геодезия, картография и кадастър, „Кадастрално-административна информационна система“, <http://kais.cadastre.bg/applicationTypes.seam?cid=3317>.

<sup>43</sup> Интернет-страница на Столична община, Контактен център, <http://call.sofia.bg/>.

<sup>44</sup> Официален интернет-сайт на Община Струмяни [http://www.strumyani.org/section-53-elektronni\\_uslugi.html](http://www.strumyani.org/section-53-elektronni_uslugi.html).

проверка за допустимостта на искането за услугата от съответния субект (идентификация на лицето и правен интерес) чрез справка в базата данни на съответната община.

Примерът красноречиво показва, че въвеждането на КАО започва от така и неслучилото се досега въвеждане на изискването, че *служебно известните факти не подлежат на доказване* – чл. 37, ал. 2 от АПК. Текстът в кодекса е повече от императивен - общоизвестните факти, фактите, за които законът формулира презумпция, както и фактите, които са известни на органа служебно, не подлежат на доказване. Очевидно тук е нужно тълкуване, защото българската юриспруденция през последните 70 години тълкува правните норми така, че *да презастрахова публичната власт*, като чрез подобно тълкуване натоварва с *ненужни и непосилни на гражданите задължения*. Естествено, че словосъчетанието „фактите, които са известни на органа служебно“ трябва да се тълкува в смисъл – *известни на органа на власт и на всеки един служител от администрацията му*. Тук няма абсолютно никакво значение за *административното производство факта*, че някои служител „не е знаел“ какво е вписано в регистрите на съответната администрация, или налично в съответната административна преписка. По друг начин казано, каквото е познато като факт на органа на власт, трябва да е доведено до знанието на *всички негови служители*, и обратното.

Чрез изложеното е повече от ясно, че КАО започва първо от пълен обмен на данни между организационните звена на администрациите на един орган на власт. Следващото второ ниво е обмяната на бази данни между различните органи изпълнителната власт. На трето ниво ще е налична обмяна данни между органите на изпълнителната, съдебната и законодателната власт. На четвърто ниво ще е налице обмяна на данни и с други органи на власт, условно намиращи се извън трите власти (например – държавни регулаторни органи). И на последно ниво обмяната на данни ще е между органите на публична власт – от една страна, и лицата, осъществяващи публични функции, както и организациите, предоставящи обществени услуги – от друга страна. Тези „нива“ и тяхната поредност са *само условни*. Върху свързаността помежду си горните правни субекти трябва да работят *и понастоящем*, защото имат императивни законови задължения за това. Но *пруденциалният подход* ни води именно към такава поредност на въвеждането на КАО. Очакванията на обществото и бизнеса към всеки субект, който има силно влияние върху правната им сфера, са за добросъвестност и законосъобразност. Затова трябва още веднъж да се напомни § 1, т. 1 от Допълнителни разпоредби на АПК, който гласи, че „Административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Естествено, този многостранен процес е силно зависим и от активността на носителите на административни правомощия, овластени въз основа на закон. Ако те са от системата на публичните власти, те биха следвали общата тенденция за развитие на администрацията. Ако са от частния сектор, *самият пазар на услуги* ще ги принуди да участват в КАО. Както администрацията, така и частният сектор *вече* имат подход за пълно удовлетворяване на очакванията и правата на субектите, които контактуват с тях. Целта им трябва да е непрекъснато повишаване на качеството на предоставяните от тях услуги.

Налице са и много други примери за добри практики по комплексното административно обслужване, извършвано от различни администрации в България. Но тези практики *трябва да бъдат споделяни* между отделните администрации, както и *следвани, подобрявани и разширявани*. Точно това е смисълът на добрите практики – да подобряват правната среда.

# УПРАВЛЕНСКА ОТГОВОРНОСТ

## Раздел I

### НОРМАТИВЕН И ПРОЦЕСЕН ПОДХОД

Според чл. 5а, ал. 4 от ЗА, органите на изпълнителната власт осъществяват контрол за спазване на правилата за административно обслужване. Нормативните основи на управленската отговорност в такъв смисъл са налице. Нужно е обаче да се обърне сериозно внимание и на процесния подход от страна на всеки един орган на власт, за да може да се приложи в действителност комплексното административно обслужване.

Контролът преди всичко трябва да бъде заложен чрез инженеринг и реинженеринг на работните процеси в администрацията на органите на държавна власт. На базата на тези процеси, трябва да се създадат съответните вътрешни правила, методологии, процедури, длъжностни характеристики и т.н., като всички те *задължително* трябва да са съобразени със законовите изисквания във връзка с комплексното административно обслужване.

Управленската отговорност във връзка с КАО се реализира и на принципа на *координация между администрациите* по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 5, изречение второ от ЗА. Всеки ръководител трябва да чувства отговорност пред *общодържавните приоритети*, като пример за това е въвеждането на КАО. Затова тук трябва да се действа в една посока. Координацията в тази посока се осъществява от Министерския съвет на Република България. Именно това е причината в приложение към писмо на Министерския съвет с изх. № 02.38-23 от 26.09.2014 г. до министрите, председателите на държавните агенции и държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции, ръководителите на административни структури, създадени със закон, областните управители, кметовете на общини, кметовете на райони и ръководителите на специализирани териториални администрации да се предложи Въпросник за предприетите действия за преминаване към комплексно административно обслужване през първите шест месеца от влизането в сила на ЗИД на АПК<sup>45</sup>. Тоест, координацията на централно ниво е налице. Нужно е обаче сериозно и отговорно отношение от страна на ръководителите на административните структури *не само* към процеса на въвеждане на КАО в техните администрации, *но и* към един обща визия по отношение на тенденциите и добрите практики в другите организации в публичния сектор в тази насока.

На първо място трябва да се започне събиране на данните по служебен път и прекратяване на практиката администрациите да ги изискват от заявителите в тридневен срок от получаването на достъп до данните на първичните администратори на данни – другите активни участници в КАО. Естествено е, че при наличие на техническа възможност за служебен обмен на данни, в това число и с органите на съдебната власт, да се преустанови изискването за предоставянето на съответните документи и данни на хартиен носител по традиционния *до сега път*.

Трябва да се сподели становището, че инициативата да уведоми първичните администратори на данни за услугите, които могат да бъдат заявени, както и за документите, с които трябва да бъдат комплектовани преписките, бланките на заявленията, таксите и тяхната последваща актуализация е на органа, предоставящ комплексната услуга.

<sup>45</sup> Пълният текст е достъпен на интернет-страницата на Министерски съвет, Портал за обществени консултации <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-G&categoryId=25&Id=181&y=&m=&d>.

Тоест, основната идея е преминаването от хартиена форма на предоставяне на услугите към *електронна такава*. Това предполага и *качествено нова организация* на системата на документооборота и архив в съответните администрации. Тази нова организация трябва да отговаря на изискванията за *достоверност, стабилитет и сигурност* на информацията.

Изрично обаче българският законодател е предвидил отговорност и за *ръководни служители в администрацията* във връзка с въвеждането на комплексното административно обслужване. Според § 12 от Заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс<sup>46</sup> (ЗР към ЗИД на АПК) административните органи въвеждат комплексно административно обслужване не по-късно от една година от влизането в сила на този закон. Този текст на първата алинея е допълнен с текста на втората, която гласи, че спазването на този срок се възлага на главния секретар, съответно на постоянния секретар на отбраната и на секретаря на общината, а за Министерството на вътрешните работи – на министъра на вътрешните работи или на оправомощено от него длъжностно лице. Законодателят държи отговорни за прилагането на КАО не само органите на власт, но и главните секретари (или аналогичните на тях длъжностни лица) в организациите в публичния сектор. Това е така, защото първите са политически отговорни за прилагането, а вторите – професионално отговорни за това. Идеята е, че главните секретари трябва да са ангажирани, понеже КАО е един непрекъснат процес във времето, многократно и неограничено надхвърлящ *мандата на органа на власт*.

## Раздел II

### ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ КАТО ОЦЕНКА ЗА УПРАВЛЕНСКАТА ОТГОВОРНОСТ

Управленската отговорност не е пожелание, а реална съвкупност от правомощия и правни последици за органа на власт и служителите с ръководни функции от администрацията.

Оценката за управленската отговорност, която може да бъде дадена от други органи на власт, неправителствения сектор и цялото гражданско общество, от своя страна се опира са съответни измерители и предследва определени цели с държавна и обществена значимост.

Според Методиката за оценка на доброто управление в общините<sup>47</sup>, в своята работа местните власти следва да: реализират интегрирани политики на основата на стратегическа оценка на тяхното очаквано икономическо, екологично и социално въздействие; да определят стандарти за предоставянето на услуги във всички сфери, както и индикатори за тяхното измерване, мониторинг на реализацията и изпълнението; да осигурят рамка на отчетност и ефективна регулаторна рамка; да приемат количествени и качествени годишни задачи и цели; да планират и предоставят услуги в консултации и обратна връзка с всички заинтересовани с цел адаптиране и усъвършенстване на услугите; да информират гражданите за политиките и стандартите на услугите; да осигурят недискриминационен и ефективен достъп до услугите; други.

В същата Методика е посочен Индикатор 2.2: Административните услуги се предоставят съобразно нуждите на гражданите. Разяснителният текст към индикатора е в смисъл, че показател за стремежа на общинска администрация да предоставя административни услуги съгласно нуждите на потребителите са създадени – те от нея условия за предоставяне на услуги във време, което не съвпада с работното време на по-голяма част от потребителите на тези услуги, а именно гражданите, работещи в държавни и частни структури с работното време на общинска администрация.

<sup>46</sup> Обн., ДВ., бр. 27 от 2014 г., в сила от 25.03.2014 г.

<sup>47</sup> Пълният текст е наличен на интернет-страницата на Омбудсман на Република България <http://www.ombudsman.bg/publications/426>.



Също така е записано, че една от подходящите форми за осигуряване на непрекъснат достъп до административните услуги, предоставяни от общинска администрация, е организирането на непрекъснато работно време на звената за административно обслужване (Център за услуги и информация, Едно гише, Фронт офис и др.) или на служителите, извършващи административното обслужване. Отговорът на този въпрос ще покаже до каква степен общинската администрация използва законово регламентирани форми за организация времето за работа с цел удовлетворяване на потребностите на гражданите.

Що се касае за Индексът на добро управление в местната власт, в институционалната страница на Омбудсмана<sup>48</sup> той е разяснен подробно като метод за мониторинг на качеството на управление на местната администрация. Индексът измерва състоянието не на ниво конкретна община, а в национален план и дава възможност за по-обща изводи за състоянието на административните практики в общините, а от там и за по-всеобхватни законодателни и управленски въздействия върху тях. Целта на индекса е да установи общата ситуация, свързана с местното самоуправление и активността на гражданите. Стойността на Индекса дава информация за слабите места и добрите практики при взаимодействието между общините и гражданите. Индексът на доброто управление в общините е стандартизирано средство за оценяването на доброто управление. Неговата структура отразява оценката на средните постижения относно прилагането на принципите на добро управление от гледна точка на гражданите, експертите и администрацията на местното управление. Елементите на Индекса за добро управление са структурирани в съответствие с принципите на добро управление, определени в документа на Омбудсмана на Република България „Правата на гражданите, доброто управление и местната власт. Препоръки на националния омбудсман към общините”. Много задълбочено с огромен брой документи е разгледана политиката за таксите в съответствие с обществените отношения – условие за по-добро управление на правителствения сайт – Портал за консултативни съвети<sup>49</sup>.

Там е налична полезна информация относно Съвета за административна реформа<sup>50</sup>, създаден с Постановление № 192 на Министерския съвет от 5.08.2009 г. Той е консултативен орган на Министерския съвет за координацията на правителствената политика в областта на държавната администрация и има следните функции: прави преглед на структурата, дейността и организационното състояние на администрациите в изпълнителната власт и предлага стратегически насоки и политики за тяхното развитие и усъвършенстване; координира политиката за подобряване на административното обслужване; обсъжда проекти на стратегически документи и нормативни актове, свързани със административната реформа на централно, областно и общинско ниво, административното обслужване и със статута на държавния служител и управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

## Раздел III

### КООРДИНИРАНЕ НА УПРАВЛЕНСКАТА ОТГОВОРНОСТ

Комплексното административно обслужване няма как да бъде постигнато на практика, ако няма единна координирана политика между *всички органи на държавна власт и техните администрации* в България за действителното му въвеждане.

<sup>48</sup> Пак там, в Рубрика „Предназначение и структура на Индекса на добро управление в местната власт“, <http://www.ombudsman.bg/municipality/results/441#middleWrapper> .

<sup>49</sup> Интернет-страница на Министерски съвет, Портал за консултативни съвети, <http://www.saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=DDC4BC8AFE3E320BA9E0731C339D8B03> .

<sup>50</sup> Пак там, [http://www.saveti.government.bg/web/cc\\_203/1](http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/1) .

След нормативните актове, от вече разгледаният Базисен модел са видими някои от мерките за подобна координация. Те обаче трябва да бъдат развити и на базата на общите координационни механизми, които са разработени като стратегически документи на българската държава. В Стратегията за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие<sup>51</sup> са застъпени петте основни направления за изпълнение на Стратегията: определяне на ясен модел за разпределение на управленските отговорности между органите на изпълнителната власти; създаване на единна стратегическа и програмна рамка на политиките за развитие; усъвършенстване на всички елементи на механизмите за координация при разработването, финансовото осигуряване, изпълнението и оценката на политиките за развитие – вътрешна координация, междуинституционална координация, както и координацията с партньорите от Европейския съюз и международната общност; укрепване на организационния и експертния капацитет за ефективно функциониране на механизмите за координация на политиките за развитие, включително развитие на професионалните умения на служителите и методическо осигуряване на механизмите за координация на политиките за развитие; развитие на средствата за информационно осигуряване на механизмите за координация на политиките за развитие.

Именно в ясения модел за разпределение на управленските отговорности между органите на изпълнителната власти, съчетан с развитие на средствата за информационно осигуряване може да се търсят възможности за прилагането, развитието и усъвършенстването на комплексното административно обслужване.

В Наръчника на процедурите за координация на политиките за развитие<sup>52</sup> е заявена амбиция този настоящия документ да постави началото на формирането на цялостна методологическа рамка за програмиране и управление на националните политики за развитие. Отделни части на наръчника, като методическото осигуряване на разработването на програмни документи и процедурите за бюджетно програмиране са извън тесния обхват на механизмите за координация на политиките за развитие, поради което са представени най-общо и подлежат на развитие в зависимост от резултатите от други текущи проекти. Ключовите предпоставки за ефективно управление на развитието са: оптимален модел за разпределение на управленските отговорности между органите на изпълнителната власт; наличие на единна програмна рамка на политиките за развитие – на национално и териториално ниво; ефективни механизми и процедури за координация при разработване, финансово осигуряване, изпълнение и оценка на политиките за развитие – вътрешна координация, междуинституционална координация, както и координацията с партньорите от ЕС и международната общност; организационен и експертен капацитет за ефективно управление на развитието; функциониращи механизми за обществени консултации в процеса на разработване и изпълнение на политики; адекватни средства за информационно осигуряване на механизмите за координация на политиките за развитие; прилагане на съвременни техники за оценка на въздействието на политиките, включително в процеса на тяхното разработване и за измерване на резултатите.

Със сигурност оптимизирането на разпределението на управленските отговорности между органите на изпълнителната власт във връзка с комплексното административно обслужване ще доведе до ясна визия на техните администрации за изпълнение на законовите изисквания във връзка с КАО, което от своя страна би довело до повишаване на удовлетвореността на потребителите на административни услуги.

---

<sup>51</sup> Интернет-страница „Дистанционно обучение – Информационна система за планиране и управление“, <http://ispu.government.bg/learning/c279/page.php?category=209> .

<sup>52</sup> Пълният текст наличен на интернет-страницата „Портал за обществени консултации“, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=95>.

## Глава единадесета

### БЮДЖЕТ

#### Раздел I

#### БЕЗПЛАТЕН ОБМЕН НА ДАННИ МЕЖДУ АДМИНИСТРАТОРИТЕ НА ДАННИ ВЪВ ВРЪЗКА С КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

В последната редакция на Закона за електронното управление<sup>53</sup>, разпоредбата на чл. 3 (в сила от 1.07.2014 г.) постановява, че първичният администратор на данни изпраща служебно и *безплатно* данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават. Това означава, че не съществува *дилемата* как да се формира крайната цена на държавната такса (ако съществува такава) за предоставяне на административна услуга, която зависи от данни, налични *при различни органи*. Тоест – вече създадени, тези данни могат да се използват от субектите, предоставящи комплексни административни услуги, *без да се прави обща калкулация на разходите за тях*. Данните *вече* са създадени и те могат да се ползват безплатно, стига да са заявени за ползване. Следователно, *не може* да бъде споделено разбирането, че заявителят следва да заплаща такса, която е сума от таксите за услугите в състава на комплексната административна услуга и разходите за банкови преводи.

#### Раздел II

#### БЮДЖЕТНИ РАЗПОРЕДБИ ОТНОСНО МИНИМАЛНОТО РАВНИЩЕ НА МЕСТНИТЕ УСЛУГИ В ОБЩИНИТЕ

От друга страна, Законът за публичните финанси (ЗПФ) в разпоредбата на чл. 54, ал. 1 предвижда, че общата изравнителна субсидия за местни дейности е предназначена да осигури *минимално равнище на местните услуги в общините*, както и че механизмът за разпределението на общата изравнителна субсидия по общини се определя със закона за държавния бюджет за съответната година. Третата алинея на същия текст е в смисъл, че проектът на горния механизъм се съгласува с Националното сдружение на общините в Република България. Тълкуването на тези нормативни текстове навежда на идеята, че общините трябва да *бъдат активни* и да обосновават своите нужди за финансов трансфер от държавния бюджет към тях, особено що се касае за комплексното административно обслужване, защото последното се явява *общодържавен приоритет – без да прави разделение между общинските и държавните органи*. Минималното равнище на местните услуги в общините би трябвало да се съизмерва с най-добрите практики по прилагането на КАО във всички други административни структури *към момента* на установяване на нуждата от този финансов трансфер. Това

<sup>53</sup> ДВ., бр. 40 от 13.05.2014 г.

е така, защото процесът по изграждане и надграждане на КАО е перманентен и неограничен във времето, което значи, че *докато* се получи субсидията, то ще са налице *нови и нови* практики по комплексното административно обслужване. В този следващ момент, приложените добри практики *вече ще бъдат* на минимално равнище на адекватност, с оглед на цялата публична среда.

От особена важност са текстовете на всичките пет алинеи на чл. 82 от ЗПФ, които посочват, че общинският съвет приема Наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на общинския бюджет, разработена при спазване на принципите, правилата и процедурите по този закон. С Наредбата може да се определи бюджетът на общината да се съставя, приема, изпълнява и отчита и в програмен формат. Кметът на общината организира съставянето на бюджетната прогноза и на бюджета на общината, и при спазване на указанията по чл. 67, ал. 6. В бюджетната прогноза за местните дейности се включват и съответните бюджетни прогнози.

Министърът на финансите може да дава указания относно обема, формата и съдържанието на информацията по ал. 3. Министерството на финансите може да изиска от съответната община да му предостави информацията по ал. 3. Правилата в текстовете на чл. 83 от ЗПФ са в смисъл, че кметът на общината разработва бюджетната прогноза на общината със съдействието на кметовете на кметства и кметовете на райони на базата на съответните указания, допускания, стратегии, прогнози за развитие на общината и общинския план за развитие, фискалните правила и ограничения и други. Общинският съвет одобрява бюджетната прогноза по предложение на кмета на общината. Кметът на общината представя в Министерството на финансите бюджетната прогноза в сроковете, определени с бюджетната процедура. Текстът на чл. 94 определя, че проектът на бюджет на общината се разглежда по ред, определен от общинския съвет. Общинският съвет приема с решение бюджета на общината по показателите по чл. 45, ал. 1 в срок до 15 работни дни от внасянето му от кмета. Размерите на бюджетните взаимоотношения с държавния бюджет трябва да съответстват на приетите със закона за държавния бюджет за съответната година, както и на други относими за съответната община показатели и разпоредби. С решението по ал. 2 Общинският съвет одобрява и максималния размер на новите задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината по бюджета на общината. Тук категорично трябва да бъдат отразени съответните бюджетни разходи за комплексното административно обслужване.

Бюджетиране за комплексните административни услуги трябва да бъде извършвано съобразно общите рамки на Закона за публичните финанси. Според чл. 122 от този закон, изпълнението на общинския бюджет се организира от кмета на общината чрез кметовете на кметства, райони и чрез ръководителите на бюджетни звена, финансирани от и чрез общинския бюджет. В рамките на своята компетентност през бюджетната година Общинският съвет може да открива, закрива или реструктурира бюджетни звена в общината, финансирани със собствени приходи. Финансовите последици от решенията на общинския съвет по ал. 2, както и тези, свързани с освобождаване на отделни категории лица от заплащане на определени публични задължения към общината, са за сметка на собствените приходи и/или на разходите за местни дейности по бюджета на общината.

Нормата на чл. 123 от ЗПФ приема, че приходите по общинския бюджет се събират от общинската администрация, освен когато със закон е предвидено друго. Приходите от комплексно административно обслужване обаче трябва да отчитат елементът „комплексност“, особено когато други администрации предоставят съответните данни за извършването на цялостната услуга.

Разпоредбата на чл. 124 от ЗПФ постановява, че промени по общинския бюджет през бюджетната година и в размера на бюджетните взаимоотношения на общината с държавния бюджет се извършват при условията и по реда на този закон и на закона за държавния бю-

джет за съответната година. Промените по общинския бюджет, извън тези по чл. 56, ал. 2, се одобряват от общинския съвет. Промените, засягащи делегираните от държавата дейности, се одобряват при спазване на ограниченията по чл. 125, ал. 1, т. 1. Общинският съвет може да одобрява компенсирани промени между показатели на капиталовите разходи, както и между отделни обекти, финансирани със средства от целевата субсидия, определена със закона за държавния бюджет за съответната година, като промените се одобряват само в рамките на бюджетната година. Кметът отразява промените по бюджета на общината, съответно по бюджетите на второстепенните разпоредители с бюджет към него. С Наредбата по чл. 82, ал. 1 се определят условията и редът за извършване на промени, наблюдение, оценка и контрол на показателите по чл. 94, ал. 3, т. 1 и 2 и ал. 5.

По правилата на чл. 126 от ЗПФ, временно свободните средства по бюджета на общината могат да се ползват за текущо финансиране на одобрените по бюджета на общината разходи и други плащания, при условие че не се нарушава съвременното финансиране на делегираните от държавата дейности в определените им размери, както и на местните дейности, и се спазват относимите за общините фискални правила по този закон, като не се променя предназначението на средствата в края на годината.

Комплексното административно обслужване, макар и не в буквалния смисъл на термина, попада в характеристиките на „делегираните от държавата дейности“, защото то се извършва по общи правила за цялата изпълнителна власт на територията на страната. В този смисъл, правилата на Закона за публичните финанси тук се прилагат с пълна сила.

## Раздел III

### БЮДЖЕТЕН МОДЕЛ НА РАЗХОДИТЕ И ТАКСУВАНЕТО ЗА КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Според Концепцията за нова политика по отношение на таксите<sup>54</sup> основният принцип за формиране размера на таксите е разходоориентираност – размерът на таксите се определя въз основа на разходите за предоставяне на съответната услуга или дейност. Това е и основният белег, който отличава понятието „такса“ от понятието „данък“. Заплащането на такса се дължи срещу престирането на конкретна услуга или дейност от държавни институции или други институции или лица, определени със закон, докато данъкът представлява безвъзмездно изземване на доход за обезпечаване на държавните разходи, без задължително размерът на данъка да е пряко обвързан с размера на разходите по предоставянето на услуги. Задължителното прилагане на принципа на разходоориентираност за таксите предполага недопускането на формиране на скрита печалба и/или ефект на „скрито данъчно облагане“. Връзката между данъчната политика и политиката на таксите се изразява чрез взимането на решение за избор на модел на отношения между държавата и лицата, а именно: Модел, основан на висока финансова тежест с универсален характер: високи данъци и множество безплатни публични услуги **или** Модел, основан на по-ограничена финансова тежест с универсален характер: ниски данъци, но множество публични услуги, за които допълнително се заплащат такси.

Пак там, е записано, че в зависимост от функциите, които изпълнява дадена такса и целите, чието постигане се преследва чрез въвеждането ѝ, определеният на база себестойност на услуга размер на таксата може да бъде увеличаван или намаляван или да бъде въведено

<sup>54</sup> Интернет-страница на Министерски съвет, Портал за консултативни съвети, <http://www.saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=C3590486A5A110EEB452F9F28070626C>.

облекчение или отмяна на задължение за плащане за определена категория платци на таксата. Задължително за всеки случай на отклонение от основния принцип на разходоориентираност в съответния закон, въвеждащ таксата, следва да бъде ясно определена функцията, целта на таксата и степента на отклонение на размера на таксата от първоначално формираната себестойност на услугата, за която е дължима такса, включително и чрез максимален праг. Степента на отклонение, респективно размерът на максималния праг, следва да се определи като се вземат предвид резултатите от оценката на въздействието.

В законовата уредба, регламентираща таксите следва да бъде указано, че въвеждането на дадена такса е необходимо да бъде предшествано, наред с калкулиране на цената на съответната услуга или дейност, и с оценка на въздействието от въвеждането ѝ с оглед коректно дефиниране на целта и определяне на функцията. Окончателното определяне на размера на таксата следва да се базира и на прилагането на инструмента бенчмаркинг – сравнение между еднакви или близки по вид такси. Там където е възможно да бъдат провеждани консултации с широко представителство на потребителите на услугата и реалните платци на таксата по примера на повечето от изследваните държави – членки на ЕС с децентрализиран модел на управление.

Що се отнася до таксуване за предоставени услуги (което с пълна сила би трябвало да важи и за КАО, но отчитайки неговите особености и комплексност), според Методиката за определяне на размера на таксите на разходен принцип<sup>55</sup>, стойността на услугата, за предоставянето на която е установена такса представлява сумата на всички необходими за осъществяването ѝ разходи. Имат се предвид най-малко следните видове разходи: за възнаграждения и осигурителни вноски за нает по трудови, служебни или извънтрудови правоотношения персонал; включват се разходите за дейности, свързани с прякото извършване на услугата, включително разходите за извършване на наблюдение и контрол; за командировки в страната и чужбина; за закупуване на материали и консумативи; за обучения на персонала; за вода, горива, телефонни и пощенски услуги и енергия; в тази група се включват „режийни” разходи, свързани с поддръжката на собствени или наети сгради; за наем; за текущ ремонт; разходи за застраховки; разходи за данъци и такси; капиталови разходи (основен ремонт и придобиване на дълготрайни активи); разходи за външни експертни услуги; в тази група се включват разходи, извършвани от юридически лица, различни от администратора на таксата; други некласифицирани разходи.

Органите на власт и техните администрации трябва да имат адекватни стратегии и форми на таксуване както при традиционното, така и при комплексното административно обслужване. Според Концепция за нова политика по отношение на таксите (вариант 1)<sup>56</sup>, правилата за определяне на функциите на държавните такси са разписани по следния начин: На базата на така дефинираните функции на държавните такси следва да бъдат разработени и възприети единни и ясни правила за определяне на функцията на всяка една предложена за въвеждане такса, на база на което да бъде определян и нейният размер.

В основата на тези правила трябва да залегнат следните основни принципи: въвеждането на всяка държавна такса следва да бъде съобразено с икономическите, правни и институционални реалности в страната и да е обвързано с конкретна държавна политика, която се цели да бъде постигната; въвеждането на всяка държавна такса следва да е предшествано от извършването на анализ на социалната и икономическа обстановка в страната и на конкретните потребности и възможности на гражданите и юридическите лица, които ще бъдат засегнати чрез въвеждането на таксата; административният орган, въвеждащ съответната такса, наред с определянето на целта на таксата, следва да определи и нейната функция в съответс-

<sup>55</sup> Интернет-страница на Министерски съвет, Портал за консултативни съвети, <http://www.saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=C3590486A5A110EEB452F9F28070626C>.

<sup>56</sup> Интернет-страница на Министерски съвет, Портал за консултативни съвети, <http://www.saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=C3590486A5A110EEB452F9F28070626C>.

твие с предварително определените и дефинирани видове функции; целта, която се преследва с въвеждането на таксата, нейната функция, държавната политика, към реализирането на която е насочена, както и социалните групи, които ще бъдат засегнати от таксата следва да бъдат ясно посочени и описани в мотивите към предложението за приемане или изменение на съответния закон или подзаконен нормативен акт, въвеждащ таксата или регламентиращ нейния размер; възстановяването на разходите следва да бъде водещият принцип при въвеждането на държавните такси; функцията на дадена такса, различна от функцията на възстановяване на разходите по предоставяне на услугата, следва да бъде определена в съответния специален закон, като в него се посочат и принципите за формирането на размера ѝ; функции на таксите като стимулиращата и възпиращата трябва да се използват само при определени условия и с цел прилагането на конкретна политика; когато таксата има социална функция и е инструмент за реализацията на социална политика и за целта определеният ѝ размер е занижен, разликата до действителната стойност на услугата следва да остане за сметка на държавния бюджет; всяко въвеждане или промяна на размера на дадена държавна такса следва да става след извършването на предварителна оценка на въздействието от нейното приемане/актуализиране.

Тук резонно се поставя въпросът относно управлението на поведението на потребителите на услуги, чрез подходящи форми на таксуване. В Концепцията е отразено, че ще се прилага единен механизъм за определяне на начина на разходване на събраните средства от таксите. Разходването на приходите от такси ще бъде обвързано с целите и функциите на таксите и с политиката, която се провежда чрез събираните от таксите средства (за случаите, в които функцията на таксата е различна от функцията по възстановяване на разходи).

Концепцията поддържа, че нормативната уредба ще бъде променена, така че да предвижда приходите от такси с функция по възстановяване на разходи да бъдат използвани за покриване на разходите, свързани с предоставянето на услуга или извършването на дейност, за която се заплащат. Приходите от държавни такси ще постъпват в единна бюджетна сметка в държавния бюджет и ще се разходват по общия ред за извършване на бюджетни разходи. Приходите от такси, които се събират от органи със самостоятелен бюджет, на които е делегирано предоставянето на специфични услуги, трябва да постъпват по собствените им бюджети. Приходите от такси за предоставяне на услуги или извършване на дейности, аутсорсвани от държавата към частни субекти постъпват по техни сметки.

Отново там е отчетено, че при използването на таксите като инструмент за формиране на политика размерът на събраните средства се взема предвид при формирането на бюджет на организациите, които трябва да проведат политиката. Предимствата на този подход се изразяват в установен модел и липса на необходимост на подготовка на допълнителни правила.

Не може да няма съгласие с Концепцията, особено в частта „приходите от държавни такси ще постъпват в единна бюджетна сметка в държавния бюджет и ще се разходват по общия ред за извършване на бюджетни разходи“. Това е така, защото при комплексното административно обслужване са ангажирани всички органи на държавна власт, действащи като административни органи, а потребители на съответните административни услуги са всички други правни субекти. В такъв случай, само единната бюджетна сметка би могла адекватно да поддържа цялата държавна система на комплексно административно обслужване, а не формирането на собствени за органа на власт приходи от КАО.

В този смисъл, в Изводи и препоръки за нова политика по отношение на таксите<sup>57</sup> са отразени Препоръки в резултат на сравнителния анализ, а именно: следва да бъдат разработени и прилагани единни и ясни принципи и правила за определяне на функциите на държавните такси, на база на които да бъде определян и техният размер; основната функция

<sup>57</sup> Интернет-страница на Министерски съвет, Портал за консултативни съвети, <http://www.saveti.government.bg/web/guest;jsessionid=C3590486A5A110EEB452F9F28070626C>.

следва да бъде възстановяването на разходите, а другите функции да се прилагат по изключение и след подкрепена с анализи мотивировка; в основата на тези принципи и правила трябва залегне извършването на оценки на въздействието, предхождащи въвеждането или промяната на съответните такси по примера на Великобритания.

Пак там, е записано, че от решаващо значение при разработването на цялостна концепция относно таксите в България възможности на таксите като инструмент за провеждане на политики и въздействие върху общественото поведение и пазарната среда да се използват максимално ефективно, след ясна и мотивирана преценка на всички фактори. Необходима е промяна в съществуващата нормативна база по отношение на използването на държавните такси, така че въвеждането и събирането на съответната такса да бъде съобразено с икономическите, правни и институционални реалности в страната и обвързано с конкретна държавна политика, която се цели да бъде постигната чрез нея. В много от анализирания държави членки, съществуват механизми за използването на таксите като инструмент за провеждане на политики, като до голяма степен най-развита в това отношение е португалската система.

В същият документ е отразено, че подходът за използване на таксите като инструмент за провеждане на политики е свързан с използването на оценките за въздействие, съобразяването с по-висшестоящите нормативни актове, стратегическите документи, интересите на различните социални групи.

Ако казаното бъде разгледано в контекста на комплексното административно обслужване, такава политика би била предоставянето на административните услуги на гражданите и бизнеса по един модерен, достъпен и комплексен начин от страна на органите на власт и техните администрации.

Отговорът на въпроса как да се формира такса за услуга, за която служебно е набавена информация в условията на КАО, а преди прилагането му е събирана такса за същата услуга, е ясен. Такса не може да се формира върху нещо *вече налично*, а само върху *новосъздадена стойност, която се предоставя като услуга*. Нормативното основание за това твърдение се намира в чл. 2, ал. 2 от Закона за държавните такси (ЗДТ)<sup>58</sup>. Именно затова първите две изречения на цитирания текст са в смисъл, че пропорционалните такси се определят върху цената на документа или услугата, но когато цената не е указана, таксата се определя върху пазарната цена. Бази данни са създадени от тази администрация или от друга, която предоставя информацията. Затова пропорционална такса при КАО е *невъзможна*. Третото изречение от същия текст е в смисъл, че простите такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата. Тук може да се калкулира цена по себестойност например за хартия, тонер, мастило и други подобни канцеларски стойности, които са бюджетно разписани. Обаче трябва да се спазват две прости ограничения: първо – тази цена *не може да е произволна*, тоест – трябва да е добре обоснована в предварително апробиран от органа или от друг орган текст и да е оповестена публично, и второ – ако заявител вече е платил нещо за услугата, *това като себестойност трябва да бъде извадено* от крайната цена за услугата.

Подобен е нормативният подход на двете алинеи на чл. 7 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ)<sup>59</sup>, където е отразено, че местните такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата, а също и че местните такси са прости и пропорционални и се заплащат безкасово, в брой или с общински таксови марки в сроковете и по реда на този закон.

Подходът за определяне размера на таксите е систематично развит в чл. 8 от ЗМДТ. Според законодателното разрешение, общинският съвет определя размера на таксите при спазване на следните принципи: възстановяване на пълните разходи на общината по предос-

<sup>58</sup> Закон за държавните такси (Обн., ДВ., бр. 104 от 28.12.1951 г., в сила от 1.01.1952 г.).

<sup>59</sup> Закон за местните данъци и такси (Обн., ДВ., бр. 117 от 10.12.1997 г., в сила от 1.01.1998 г.).



тавяне на услугата; създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество; постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси. Посочено е, че за услуга, при която дейностите могат да се разграничат една от друга, се определя отделна такса за всяка от дейностите. Третата алинея на същия текст приема, че размерът на таксата може и да не възстановява пълните разходи на общината по предоставянето на определена услуга, когато общинският съвет реши, че това се налага за защита на обществения интерес. В алинея четвърта е записано, че в случаите, когато размерът на таксите не възстановява пълния размер на разходите по предоставянето на услугата, разликата между разходите и размера на таксата е за сметка на общинските приходи. В случаите на освобождаване от такси по решение на общинския съвет разходите по предоставяне на услугата са за сметка на общинските приходи. По-нататък, в алинея пета е записано, че общинският съвет определя с наредбата реда, по който лицата, неползващи услугата през съответната година или през определен период от нея, се освобождават от заплащане на съответната такса. Тази наредба е по силата на чл. 9, който гласи, че общинският съвет приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Последната, шеста алинея на чл. 8 от ЗМДТ е в смисъл, че общинският съвет може да освобождава отделни категории лица изцяло или частично от заплащане на отделни видове такси по ред, определен с наредбата по чл. 9.

## Глава дванадесета

### ОБУЧЕНИЕ

Министерският съвет на Република България е водещата държавна институция, който координира и мотивира всички субекти за прилагането на комплексното административно обслужване. Този орган публично е отчетел Резултатите от проект „Въвеждане на комплексно административно обслужване за предоставяне на качествени услуги на гражданите и бизнеса“<sup>60</sup>. Що се касае за обучителните мероприятия по КАО и съпътстващите ги дейности, в отчета изрично са изредени следните резултати: „Разработен е Базисен модел на комплексно административно обслужване, приет с Решение на Министерския съвет от 19.06.2013 г. Разработена е Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги и Наръчник за прилагането ѝ. Методологията е приета с Решение № 578 на Министерския съвет от 30.09.2013 г. Разработена е програма за обучение на служителите от звената за административно обслужване и са организирани 20 обучения по комплексно административно обслужване, по време на които са обучени общо 419 представители на централната и местната администрация. Разработени са 5 нови специализирани обучителни курса с практическа насоченост по отделните модули от програмата...“ По проекта е наличен видеоклип<sup>61</sup>, който е достъпен в горепосочения Портал за обществени консултации.

Институтът по публична администрация (ИПА) подкрепя усилията на Министерския съвет на Република България, за което в Каталога си за 2015 г. – „15 години обучение за модерна администрация“<sup>62</sup> е предвидил следните обучителни мероприятия: „Концепцията за комплексно административно обслужване: (ПР-4А – присъствено обучение), (ПР-4Б – електронно обучение)“; „Прилагане на комплексно административно обслужване (ПР-5)“; „Прилагане на Административнопроцесуалния кодекс: (ПР-6А – за юристи) (ПР-6Б – за неюристи) (ПР-6Б-1 – електронен курс за неюристи)“. Нещо повече, в рубриката „Конкурси за добри практики“ са намерили своето място „Конкурс за иновативни практики в доброто управление (ДП-1)“, „Конкурс за иновативни е-решения и практики (ДП-2)“ и „Конкурс за есе на тема „Иновации за по-добра администрация“ (ДП-3)“. От тях със сигурност ще произлязат добри работни подходи във връзка с комплексното административно обслужване.

Висшите учебни заведения трябва да застъпват тематиката относно комплексното административно обслужване в множество от своите специалности. Като методологична основа обаче, тази тематика е удачно да бъде развита първо в юридическите (правни факултети). Именно затова, настоятелствата и ректорските ръководства на съответните университети, както и Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА) би трябвало да тълкуват т. 5 от алинея втора на чл. 7 от Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „право“ и професионална квалификация „юрист“<sup>63</sup> (НЕДИПВОСППКЮ) по нов начин. Първата насока на новия подход би следвало да е, че минималният хорариум от 150 часа на задължителната учебна дисциплина „Административно право и административен процес“ трябва да се конвертира по предложение на факултетния съвет и в съответствие с правилника на висшето училище в учебния план поне

<sup>60</sup> Виж: Портал за обществени консултации, Министерски съвет, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=173>.

<sup>61</sup> Пак там: „Обичате ли да се редите на опашки?“ – видеоклип за комплексното административно обслужване <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=168>.

<sup>62</sup> Интернет-страница на Института по публична администрация, <http://ipa.government.bg/sites/default/files/docs/katalog2015/index.html#/1/>.

<sup>63</sup> Приета с ПМС № 75 от 5.04.1996 г., Обн., ДВ., бр. 31 от 12.04.1996 г.

на 180 часа. Втората насока е, че тези 30 часа би трябвало да са акцентирани върху комплексното административно обслужване в контекста на електронното управление, като 20 от тях да бъдат върху общите за всеки орган на власт и неговата администрация организационни и процесуални принципи и правила на КАО, а 10 – на специфични нормативни изисквания на административното обслужване към някои органи на власт и техните администрации, както и към изградените добри практики в тази насока. Друг подход в тази насока е радикалният – в горепосочената наредба хорариумът от 150 часа да бъде променен на 180 часа, а НАОА по силата на чл.11, ал. 4 от Закона за висшето образование<sup>64</sup> (ЗВО) да преценява изискванията за високо качество на образованието и спазването на капацитета на висшето училище, на професионалните направления и на регулираните професии (където е приложим подобен подход) и през призмата на учебната систематика на комплексното административно обслужване. Не само в специалността „право“ в юридическите факултети трябва да бъде развито обучението във връзка с КАО, но и във всяка една бакалавърска, магистърска и докторска програма, която е в контекста на националната правна система и има досег с публичните власти. Такива биха били например специалностите „Публична администрация“, „Човешки ресурси“, „Данъчна администрация“, „Местно самоуправление и администрация“ и други подобни. Вън от горното, не само в юридическите факултети би трябвало да има обучение по комплексното административно обслужване. То би трябвало да съществува в повечето от икономическите и стопански специалности във висшете учебни заведения. Категорично това касае специалности като „Публични финанси“, „Регионално развитие“, „Управление“ и други подобни. В специалностите, свързани с философия, социология и политология подобно обучение би трябвало да е застъпено поне за няколко часа, защото концепцията на КАО *в същностните си аспекти* изразява една нова релация „публични власти – частен субект“, която сама по себе си повдига екзистенциални, властови и обществени въпроси, които би трябвало да се изучават, анализират, прогнозират и развиват в практиката.

---

<sup>64</sup> Обн., ДВ., бр. 112 от 27.12.1995 г.

## Глава тринадесета

# АДМИНИСТРАТИВЕН КОНТРОЛ

Понеже правната материя относно комплексното административно обслужване е развита в АПК, оттук може да се изведе *общия държавнически административен контрол* за осъществяването на КАО. Този контрол (който по същността си е нищо друго освен *мониторинг по политиката на КАО*) следва и трябва да се провежда от органите, които по силата на законовите разпоредби са отговорни за спазването на самия АПК. А според § 141 от Преходните и Заключителни разпоредби на самия АПК, изпълнението на кодекса се възлага на Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, председателя на Върховния административен съд и министъра на правосъдието.

Вън от това, административният контрол е част от управленската отговорност на ръководителите на съответните организации в публичния сектор, и това произтича от същността му на орган на власт. Важно е да се отбележи, че този контрол може да се извършва както *лично от органа*, така и *опосредствено за него* – *чрез длъжностни лица, които той е оправомощил за това*.

Най-добре това личи от разпоредбата на чл. 46 от ЗА, която във всичките си алинеи подробно разяснява, че в министерството се създава инспекторат на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол. Дейността на инспектората е насочена към пълно и точно изясняване на проверяваните случаи и предлагане на мерки за тяхното разрешаване с цел: предотвратяване и отстраняване на нарушения при функционирането на администрацията; независима и обективна оценка на дейността на администрацията; подобряване работата на администрацията. Инспекторатът осъществява дейността си съгласно вътрешни правила, утвърдени от съответния орган на изпълнителната власт въз основа на методологията. Инспекторатът: извършва комплексни, планови, тематични, извънпланови и последващи проверки на структури, дейности и процеси в администрацията; прави оценка на корупционния риск и предлага мерки за ограничаването му; събира и анализира информация и извършва проверки за установяване на нарушения, прояви на корупция и неефективна работа на администрацията; следи за спазването на законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията; може да предлага образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация; извършва проверка на сигналите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията; осъществява контрол и извършва проверки по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси; съставя актове за установяване на административни нарушения при констатирани нарушения от страна на служителите от администрацията, когато е предвидено в закон; изпраща сигнали до органите на прокуратурата, когато при проверки установи данни за извършено престъпление; прави предложения за нови или за изменение на вътрешноведомствени актове, регламентиращи организацията на работата и дейността на администрацията; осъществява други функции във връзка с административния контрол, произтичащи от нормативни актове или възложени от органа на изпълнителната власт. Инспекторатът в министерството осъществява административен контрол върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет. В администрациите, които не се обхващат от горния контрол, се създават инспекторати. Инспекторатът изпраща на Главния инспекторат ежегодно до 1 март доклад за извършените проверки през предходната година.

Разпоредбата на чл. 46а от ЗА е в смисъл, че в администрацията на Министерския съвет се създава Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя. Главният инспекторат: координира и подпомага дейността на инспекторатите; предлага на министър-председателя за утвърждаване методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията; предлага на министър-председателя за утвърждаване методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи; осъществява контрол и извършва проверки по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, както и за други нарушения на служебните задължения; разглежда постъпили сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност, извършва проверки и информира министър-председателя за резултатите; разработва и утвърждава Методика за оценка на корупционния риск; осъществява други функции, определени с Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация или възложени му от министър-председателя.

За въвеждането на КАО категорично е нужно да има пълна ангажираност и на съответните инспекторати. Както вече е отбелязвано: „...инспекторатите в публичния сектор трябва „да се включат“ (за да не бъдат „откъснати“) по-активно в работата на съответните звена от специализираната и общата администрация. Това може да бъде постигнато чрез оправомощаване на служителите от инспекторатите за перманентно участие в ежедневната работа на други структурни звена в администрацията, като по този начин, чрез подхода *ad hoc* да се постига по-голяма увереност за възпиране на евентуални корупционни практики.<sup>65</sup>“ Нещо повече, както вече е споделяно по отговорностите на инспекторатите към въвеждането на КАО: „...би трябвало да се прояви огромното въздействие на инспекторатите върху останалите звена в организациите в публичния сектор, чрез целенасочени, перманентни и категорични действия и актове, които да дадат „импулс“ по законосъобразното, качествено и навременно прилагане на КАО... По друг начин казано, инспекторатите трябва и понастоящем чрез своите правомощия да дисциплинират администрацията към въвеждането на КАО..., а след това – към парадоксално кратки процесуални срокове при действието на вече въведеното и действащо КАО.<sup>66</sup>“

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. е отразено буквално следното: „Подобрени са контролът и отчетността в областта на държавната служба и административното обслужване като необходимо условие и доказана предпоставка за добро управление и ефективно функционираща администрация. Осъщественият контрол е основа за подобряване организацията на работа и за усъвършенстване на управленските и работни процеси.“

При предоставянето на административни услуги винаги има краен резултат, според същността на административния процес, описан в АПК. Най-често става въпрос за административен акт или за документ. За да започне обаче административното производство е постъпило заявление/искане. И за началото, и за края на административното производство са налични съответните вписвания в деловодните системи. Точно тази отчетност трябва да се следи от административния контрол, извършван както самостоятелно от органите на държавна власт, така и от съответните инспекторати. Една административна услуга може да се приеме за отчетена, ако има съответните вписвания, че лицето лично или чрез свой представител се е запознало с резултата от административното производство.

---

<sup>65</sup> Виж: МЛАДЕНОВ, Младен; „Антикорупционният капацитет на инспекторатите в публичния сектор“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1653> от 4.02.2014 г.

<sup>66</sup> Виж: МЛАДЕНОВ, Младен; „Инспекторатите в публичния сектор и комплексното административно обслужване“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1773> от 20.06.2014 г.

При въвеждането на КАО задължително трябва да се провежда качествен и системен административен контрол. Това се налага поради две причини. Първата от тях е от чисто организационен характер, защото всички административни звена на съответната организация в публичния сектор така или иначе ще бъдат ангажирани с прилагането на КАО и неговото постоянно усъвършенстване. Втората причина е не по-маловажна. Прилагането на качествено нов стандарт на работен процес предизвиква реакция на недоволство сред служителите, понякога достигащо до видима форма на саботажи на реформите. Чрез административния контрол поне такъв саботаж може да бъде избегнат, но по-желания обществен резултат би бил – ежедневно развитие на процесите в администрацията към по-резултатни за публичната сфера и по-удобни за гражданите и бизнеса. Комплексното административно обслужване покрива всички тези критерии.

## Глава четиринадесета

### ОДИТ

#### Раздел I

#### ВЪНШЕН ОДИТ НА КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

В публичния сектор, **външният одит** се осъществява от Сметната палата. Точно това изказва и текстът на чл. 1, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСП) – Сметната палата осъществява външен одит на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно този закон и международно признатите одитни стандарти. Разпоредбата на чл. 12, ал. 1 в четирите си точки постановява, че Сметната палата извършва финансови одити; одити за съответствие; одити на изпълнението; специфични одити. След като е налице законов срок за въвеждане на КАО, Сметната палата е длъжна да извърши *одити на изпълнението по въвеждането на КАО* на всички одитирани субекти. Именно поради това и във връзка с първото изречение на чл. 14, ал. 1 от закона, Сметната палата трябва да приеме в годишната програма за одитната си дейност за 2015 г. одити на изпълнението за въвеждането на комплексното административно обслужване.

Поради спецификата на самото КАО, тук е приложима нормата на чл. 41, ал. 1 от ЗСП и би било повече от удачно за проверка на специфични въпроси по КАО при тези одитите на изпълнението да бъдат привлечени и външни експерти. Според чл. 47, ал. 3 във връзка с чл. 2 от закона, председателят на Сметната палата може да изпрати одитния доклад и на други органи (извън първостепенния разпоредител с бюджет за сведение или за предприемане на конкретни действия в съответствие със законовите му правомощия, когато одитираната организация е второстепенен или от по-ниска степен разпоредител с бюджет), които имат отношение към извършения одит, за сведение или за предприемане на съответни действия.

Понеже основната законова уредба на комплексното административно обслужване се намира в АПК, нужно е още веднъж да се напомни кому законодателят е възложил изпълнението на кодекса. Разпоредбата на § 141 от Преходните и Заключителни разпоредби на АПК указва, че изпълнението на кодекса се възлага на Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, председателя на Върховния административен съд и министъра на правосъдието. Следователно, одитните доклади на Сметната палата във връзка с одити на изпълнението по въвеждането на КАО трябва да бъдат изпращани и на тези органи.

При законовата възможност по чл. 60 от закона, че Сметната палата може да прави предложения до Народното събрание и неговите специализирани комисии за разглеждане на одитни доклади с важно значение за подобряване на бюджетната дисциплина и управлението на бюджетните и/или другите публични средства и дейности, би трябвало да се приеме, че *трябва* се преставят одитните доклади във връзка с КАО, защото именно законодателният орган е въвел императивно този правен институт и е дал един изключително кратък срок за въвеждането му.

Във от горната законова регулация, външен одит на КАО е възможно да бъде проведен и от *независими одитори или одиторски компании*, стига да се стигне до съгласие за поемане на одиторски ангажимент.

### ВЪТРЕШЕН ОДИТ НА КОМПЛЕКСНОТО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Не е нужно да се изтъква значението на **вътрешния одит** за резултатността на всяка една организация, но особено – за тези от публичния сектор. Във връзка с държавническата стратегия относно КАО, ролята на вътрешния одит в публичния сектор нараства неимоверно. Достатъчно е да се припомнят текстовете на двете алинеи на чл.3 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС), които са в смисъл, че вътрешният одит е независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията, както и че той одит *помага на организацията да постигне целите си чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход* за оценяване и подобряване ефективността на процесите за управление на риска, контрол и управление. Няма съмнение, че според действащото законодателство, *въвеждането на КАО е една от целите* на всяка една организация в публичния сектор.

В подробна публикация<sup>67</sup>, касаеща тази проблематика са дадени съответните акценти на усилията на вътрешния одит по отношение на КАО, а именно:

На първо място, разбирането и документирането на комплексното административното обслужване от страна на вътрешните одитори в публичния сектор (като качествено нов етап на „класическото“ административно обслужване) трябва да бъде основано на дълбоко разбиране на АПК, особено на горепосочените му изменения и допълнения. Също така трябва да се отчете организационната структура на комплексното административното обслужване, като ново взаимоотношение не само между структурните звена на самата администрация, но и като взаимодействие с администрациите на други органи на държавна власт и останалите правни и организационни субекти. Оттук произтича и нуждата от доразвиване на Методологията за управление на риска, прилагана по отношение на системата за административно обслужване (вече – в контекста на КАО), която най-вече трябва да отчита нуждата от нова идея на взаимодействието на публичните власти в интерес на гражданите и бизнеса, т.н. Концепция „Government“, която запазва законово делегираните правомощия на всеки един орган на държавна власт, но „съединява“ всички тези правомощия в една посока, що се касае до КАО. Именно тук се крие огромният риск пред действителното приложение на КАО – продължаващото „капсулиране“ на институциите и ведомствата в публичния сектор, и „работата на парче“, без да се отчитат общите стремежи за полезност, адекватност и модерност, така желани от цялото общество. Процедурите за обработка на информация във връзка с комплексното административното обслужване и контролните механизми за функционирането им трябва да отчитат една качествено нова особеност – при него достоверната и адекватна информация, предоставяна на гражданите и бизнеса вече в много по-голяма степен зависи от прецизността на информационните масиви на един административен орган, достъпни за други административни органи.

На второ място, именно с краткия едногодишен срок за прилагане на последните изменения в АПК, при определяне на целите и обхвата на одита на КАО, ръководителят на вътрешния одит уведомява писмено за належащия сега одитен ангажимент по отношение на комплексното административното обслужване ръководителя на съответната администрация. Най-общо, целта на одитния ангажимент (по смисъла на чл.7, ал. 2 и чл. 8, ал. 1 от ЗВОПС) по отношение на комплексното административно обслужване е свързана с изпълнение на

<sup>67</sup> МЛАДЕНОВ, Младен, „Вътрешният одит и комплексното административно обслужване в публичния сектор“, публикация в списание „Вътрешен одитор“, година XI, бр. 3/2014.



императивните разпоредби на АПК, в контекста на общата държавна политика по прилагането на КАО, при следване на принципите на законност и координация, съобразно чл. 2, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА). Обхватът на одитния ангажимент тук е особено специфичен, с оглед на краткосрочните законови изисквания за въвеждането на КАО – одитираният период трябва да има за начална дата именно 25.03.2014 г., откогато административните органи за задължени да започнат работа по прилагането на тази управленска концепция в полза на гражданите и бизнеса.

На трето място, провеждането на встъпителната среща между ръководителя на организацията и ръководителя на Звеното за административно обслужване трябва да е концентрирано именно върху управленската отговорност по ефективното въвеждане на КАО към 25.03.2015 г. и ангажираността на вътрешния одит към постигане на целите на организацията в публичния сектор.

Понеже идентифицирането на специфичните (контролните) цели във връзка с одита на КАО следва общите цели на одита, на четвърто място тук трябва да се постави акцент върху няколко области – въведени ли са действащи процедури по отношение на дейността по административно обслужване (като необходима база, върху която се надгражда КАО); решенията на ръководството съответстват ли на новия принцип на чл. 13а от АПК (административните органи прилагат комплексно административно обслужване при предоставяне на административни услуги); каква е формата на документиране на решенията на ръководството по отношение на въвеждането на КАО (ясни, точни и императивни разпореждания с посочени срокове и отговорници); налице ли е система, която да осигурява достоверна, пълна, точна и вярна информация във връзка с КАО, от „входящ и изходящ характер“ (арг. чл. 36, ал. 4 и чл. 57, ал. 9 от АПК – административните органи не могат да изискват предоставяне на информация или документи, които са налични при тях или при друг орган, а ги осигуряват служебно за нуждите на съответното производство, както и че административните органи осъществяват комплексно административно обслужване в тридневен срок от получаване на достъп до данните на административните органи - първични администратори на данни).

На пето място, от изключителна важност тук се явява идентифицирането и оценката на рисковете в дейността по комплексното административно обслужване. Особено внимание трябва да се обърне върху следните рискови фактори при КАО, например: неограниченият брой варианти от форми и начини на искания и заявления (ако в специален закон не е предвидено друго, искането за издаване на индивидуален административен акт се подава писмено или устно, като заявителят избира формата и начина на заявяване, както и че съобразно наличните технически възможности писменото искане и приложенията към него могат да се подадат по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс или по друг начин, оповестен от органа като технически възможен – чл. 29, ал. 1 и ал. 4 от АПК); управление на информационните потоци (бази данни, вътрешен и външен обмен на защитена със закон информация с други първични администратори на данни) – чл. 38 от АПК и съответните разпоредби на специалното законодателство; действия по сигнали и предложения от граждани и организации във връзка с административното обслужване (и в частност с КАО) – разпоредбите на Глава 8 от АПК.

След това, на шесто място, във връзка с контролните механизми по отношение на дейността по комплексното административното обслужване важни са: разделението на компетентностите и отговорностите между различните организационни звена в процеса на административното обслужване; управленски и организационни механизми като: заповеди, инструкции, методология, стандарти, правила, процедури, организация на работа, контрол и други, свързани с процеса на въвеждането на КАО, по смисъла на § 12, ал. 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на АПК; механизми за документиране – система за генериране на входящи и изходящи номера, дати, информация на хартиен и електронен носител и други – във връзка със сроковете по прилагане на КАО.

Седмо, одиторска стратегия трябва да е изградена на множество одитни тестове, най-вече с оглед на перманентната работа в рамките на една година за пълното и ефективно въвеждане от страна на административните органи на КАО (арг. § 12, ал. 1 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на АПК). Именно факторът „едногодишен срок за въвеждане на КАО“ трябва да бъде отчетен от одиторите като основен при планирането на одита на комплексното административно обслужване.

Осмо, същинското извършване на одита на КАО е насочено най-вече към съпоставка между действителното състояние на готовността за прилагане на комплексно административно обслужване и действащите контролни механизми по отношение на него. Тук би трябвало да се установят количеството и качеството на предоставяните в условията на КАО административни услуги; сравнението на нормативните и процедурни изисквания с действително предоставяните услуги; подробно изследване на място на същинския процес по предоставяне на административни услуги и КАО. Трябва стриктно да се изследва съответствието с § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на АПК, според който „комплексно административно обслужване“ е това обслужване, при което административната услуга се извършва от административни органи, от лица, осъществяващи публични функции, или от организации, предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събирани или създавани от извършващия административната услуга първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител.

На девето място, особено важно за ръководителите на организациите в публичния сектор е представянето на констатациите, изводите и препоръките от одита на КАО. Понеже предизвикателствата към въвеждането на КАО са огромни (кратки срокове за въвеждане, обмен на бази данни, координация между звена и администрации, нови процедури, нова организация на работа и т.н.) вътрешният одит би бил много полезен на ръководителите за въвеждането на комплексното административно обслужване.

Десето, докладването с предварителен доклад във връзка с одита на КАО има за цел да доведе до знанието на ръководителя на организацията същинското състояние по въвеждането на КАО. Тук обективността, стриктността, пунктуалността и професионалният подход са от особено значение, като се има предвид, че комплексното административно обслужване е общодържавна политика от стратегическо значение. На ръководителя трябва да се обърне внимание, че съобразно § 12, ал. 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на АПК, спазването на срока за въвеждането на КАО се възлага на главния секретар, съответно на постоянния секретар на отбраната и на секретаря на общината, а за Министерството на вътрешните работи – на министъра на вътрешните работи или на оправомощено от него длъжностно лице, но въпреки това, управленската отговорност си остава за ръководителя на организацията.

На единадесето място, при заключителната среща между одитния екип и ръководителя на Звеното за административно обслужване трябва ясно да се съобщят резултатите от одита и съответните препоръки и да се акцентира върху държавната политика за въвеждането на КАО.

Последно, при изготвянето на окончателния одитен доклад и плана за действие трябва да ясно да се виждат действията, които трябва да бъдат изпълнени по въвеждането на КАО, сроковете и изпълнителите.

## Заклучение

---

Въвеждането, прилагането и непрекъснатото развитие на комплексното административно обслужване са неизменна част от визията на българското правителство за развитието на институционалната публична среда.

Всички нормативни актове от законов и подзаконов порядък, стратегически документи и методически насоки във връзка с КАО вече са налични и остава да се приложат изцяло и последователно в практиката.

Повишаването на удовлетвореността на гражданите и на бизнеса от предоставяните публични услуги е първото условие за доверие към органите на власт и техните администрации, което е база за взаимодействие, насочени към обществен и държавен просперитет. Комплексното административно обслужване е новият и адекватен институционален подход към тези ценности.

За успешното му проявление са необходими не само пълното му разбиране от същностен, правен и институционален аспект, но и категоричното му реализиране в действителността, съчетано с постоянно надграждане с добри практики.

Презизвикателствата и трудностите за всеки един орган на власт в публичния сектор и неговата администрация във връзка с осъществяването на КАО много бързо ще бъдат превърнати в ползи и предимства както за ползвателите на публични услуги, така и за предоставящите тези услуги субекти и лица от публичния сектор.

За да се стигне до този резултат са необходими постоянни, трайни и координирани усилия за едно действително изпълнение на нормативните изисквания, подходи и срокове при извършването на комплексното административно обслужване.

# Източници на информация

## Нормативни актове

*Конституция на Република България*

(Обн., ДВ., бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г.).

*Административнопроцесуален кодекс*

(Обн., ДВ., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.).

*Граждански процесуален кодекс*

(Обн., ДВ., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г.).

*Наказателно-процесуален кодекс*

(в сила от 29.04.2006 г., Обн., ДВ., бр. 86 от 28.10. 2005 г.).

*Данъчно-осигурителен процесуален кодекс*

(Обн., ДВ., бр. 105 от 29.12.2005 г.).

*Семеен кодекс*

(Обн., ДВ., бр. 47 от 23.06.2009 г., в сила от 1.10.2009 г.).

*Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация*

(Обн., ДВ., бр.,53 от 22.06.2004 г.).

*Закон за адвокатурата*

(Обн., ДВ., бр. 55 от 25.06.2004 г.).

*Закон за администрацията*

(Обн., ДВ., бр.130 от 5.11.1998 г.).

*Закон за българските лични документи*

(Обн., ДВ., бр. 93 от 11.08.1998 г., в сила от 1.04.1999 г., заглавието изменено – ДВ., бр. 82 от 2009 г.).

*Закон за висшето образование*

(Обн., ДВ., бр. 112 от 27.12.1995 г.).

*Закон за вътрешния одит в публичния сектор*

(Обн., ДВ., бр. 27 от 31.03.2006 г., последни изменения ДВ., бр. 15 от 15.02.2013 г.).

*Закон за държавния служител*

(в сила от 27.08.1999 г.).

*Закон за държавните такси*

(Обн., ДВ., бр. 104 от 28.12.1951 г., в сила от 1.01.1952 г.).

*Закон за електронното управление*

(Обн., ДВ., бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г.).

*Закон за задълженията и договорите*

(Обн., ДВ., бр. 275 от 22.11.1950 г.).

*Закон за защита от дискриминация*

(в сила от 1.01.2004 г., Обн., ДВ., бр. 86 от 30.09. 2003 г.).

*Закон за кооперациите*

(Обн., ДВ., бр. 113 от 28.12.1999 г.).

*Закон за лицата и семейството*

(Обн., ДВ., бр. 182 от 9.08.1949 г., в сила от 10.09.1949 г.).

*Закон за местните данъци и такси*

(Обн., ДВ., бр. 117 от 10.12.1997 г., в сила от 1.01.1998 г.).

*Закон за митниците*

(Обн., ДВ., бр. 15 от 6.02.1998 г., в сила от 1.01.1999 г.).

*Закон за нормативните актове*

(Обн., ДВ., бр. 27 от 3.04.1973 г.).

*Закон за нотариусите и нотариалната дейност*

(Обн., ДВ., бр. 104 от 6.12.1996 г., в сила от 7.01.1997 г.).

*Закон за ограничаване на административното регулиране  
и административния контрол върху стопанската дейност*

(в сила от 18.12.2003 г., Обн., ДВ., бр. 55 от 17.06.2003 г.).

*Закон за отговорността на държавата и общините за вреди*

(Обн., ДВ., бр. 60 от 5.08.1988 г., в сила от 1.01.1989 г., заглавието изменено –  
ДВ., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.).

*Закон за публичните финанси*

(Обн., ДВ., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.).

*Закон за Сметната палата*

(Обн., ДВ., бр. 35 от 22.04.2014 г., последни изменения и допълнения ДВ., бр. 40 от  
13.05.2014 г.).

*Закон за Търговския регистър*

(Обн., ДВ., бр. 34 от 25.04.2006 г., последни допълнения доп. ДВ., бр. 40 от 13.05.2014 г.).

*Закон за юридическите лица с нестопанска цел*

(Обн., ДВ., бр. 81 от 6.10.2000 г., в сила от 1.01.2001 г.).

*Търговски закон*

(Обн., ДВ., бр. 48 от 18.06.1991 г., в сила от 1.07.1991 г.).

*Постановление № 192 на Министерския съвет от 5.08.2009 г. за създаване на Съвет  
за административна реформа.*

*Постановление на Министерския съвет на Република България № 83 от 7.04.2015 г.,  
за изменение и допълнение на Наредбата за административното обслужване, приета с*

*Постановление № 246 на Министерския съвет от 2006 г.*

(Обн., ДВ., бр. 78 от 2006 г.; изм. и доп., бр. 47 и 64 от 2008 г., бр. 25 и 58 от 2010 г., бр. 105  
от 2011 г. и бр. 50 от 2012 г.).

*Наредба за административното обслужване*

(Приета с Постановление № 246 на Министерския съвет от 2006 г., Обн., ДВ.,  
бр. 78 от 2006 г.).

*Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование  
по специалността „право“ и професионална квалификация „юрист“*

(Приета с ПМС № 75 от 5.04.1996 г., Обн., ДВ., бр. 31 от 12.04.1996 г.).

Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г.

## Съдебна практика

*Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на ВАС по дело № ТР-4/2002 г. на Общото събрание на съдиите, докладчик съдията Андрей Икономов*

*Решение № 3190 от 27.03.2006 г. на ВАС по адм.д.№ 5829/2005 г., IV о., докладчик съдията Диана Гърбатова*

*Решение № 4002 от 4.04.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 4310/2007 г., III о., докладчик председателят Пенка Гетова*

*Решение № 5328 от 10.05.2008 г. на ВАС по адм.д.№ 160/2008 г., III о., докладчик съдията Галина Христова*

*Решение № 12190 от 19.10.2010 г. на ВАС по адм.д.№ 3726/2010 г., IV о., докладчик съдията Галина Карагъзова*

## Стратегически и методологични документи

*Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.*

*Стратегия за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие.*

*Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014 – 2018 г.*

*Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги.*

*Наръчник за прилагане на Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги.*

*Наръчник на процедурите за координация на политиките за развитие.*

*Методиката за оценка на доброто управление в общините.*

*Методика за определяне на размера на таксите на разходен принцип.*

*Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“.*

*Концепция за нова политика по отношение на таксите.*

*Концепция за нова политика по отношение на таксите (Вариант 1).*

*Базисен модел на обслужване на „едно гише“.*

*Базисен модел на комплексно административно обслужване.*

*Индекс на добро управление в местната власт.*

*Изводи и препоръки за нова политика по отношение на таксите.*

## Монографии

СТАЛЕВ, Живко; „Нормативната сила на фактическото“, Издателство за правна литература „ФЕНЕЯ“, София, 2007, V-269

ИВАНОВА, Лилия; „Административно обслужване на „едно гише“. Методи, решения, практики“, Институт по публична администрация и европейска интеграция, София, 2003, VIII-84.

## Публикации в периодични издания

ДЖИЛДЖОВ, Алеко, „Мястото и ролята на доставчиците на обществени услуги в цялостния процес по предоставяне на административни услуги“, списание „Публични политики.bg. Списание за добро управление“, Година 6, брой 1, юни 2015, стр.стр. 51 – 69, ISSN 1314-2313, <http://ejpp.eu/index.php/ejpp>.

МЛАДЕНОВ, Младен, „АПК трябва да се тълкува в полза на гражданите и бизнеса“, в Правен свят, септември 2009 г.

МЛАДЕНОВ, Младен; „Антикорупционният капацитет на инспекторатите в публичния сектор“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1653> от 4.02.2014 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Време е инспекторатите и вътрешния одит в публичния сектор да се активизират“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1548> от 6.06.2013 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Вътрешният одит и комплексното административно обслужване в публичния сектор“, публикация в списание „Вътрешен одитор“, година XI, бр. 3/2014.

МЛАДЕНОВ, Младен; „Добрите практики като източник на правото“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1804> от 26.08.2014 г.

МЛАДЕНОВ, Младен; „Инспекторатите в публичния сектор и комплексното административно обслужване“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1773> от 20.06.2014 г.

МЛАДЕНОВ, Младен., „Комплексно административно обслужване“, публикация на интернет-страницата на Електронно списание „Право, Политика, Администрация“, ISSN: 2367-4601, <http://www.lpajournal.com/wp-content/uploads/2014/07/M-mladenov.pdf> от 20.07.2014 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Един безценен информационен ресурс“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1881> от 16.01.2015 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Непосилният обем на административната преписка – I“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1854> от 9.12.2014 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Непосилният обем на административната преписка – II част“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=1910> от 16.02.2015 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Нова парадигма на инструктивните срокове в административния процес през XXI век (и в публичното право въобще)“ в Юбилеен сборник „Право, управление и медии през XXI век“, ISBN 978-954-680-838-7, Том първи, стр. 239 – 246, Югозападен университет „Неофит Рилски“, Правно-исторически факултет, Благоевград, 2012 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Непосилният обем на административната преписка – III част“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=2021> от 17.07.2015 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Рационализацията при безсмислената и запрeтeна работа на администрацията“, публикация на интернет-страницата на Професионалното обединение на държавните служители <http://pods-bg.org/?p=2038> от 6.08.2015 г.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Последователност и предвидимост“ в правно списание „Административно правосъдие“, Върховен административен съд и Сиела Норма АД ([www.sac.justice.bg](http://www.sac.justice.bg) и [www.ciela.bg](http://www.ciela.bg)), година XVIII, брой 1, юли – август 2015 г., стр. стр. 30 – 37.

МЛАДЕНОВ, Младен, „Конвергенцията между Търговското и Публичното право“ във „Въпроси на Търговското право – сборник със статии и коментари“, Национален институт на правосъдието, ISBN 978-954-9419-19-1, София, 2015, IV – 295, стр. 7 – 25.

### *Източници в Интернет*

Интернет-страница на „Държавен вестник“, официално издание на Република България, <http://dv.parliament.bg/>.

Интернет-страница на Министерския съвет на Република България <http://www.government.bg/>.

Интернет-страница на Министерски съвет, Портал за обществени консултации <http://www.strategy.bg/>.

Интернет-страница на Министерски съвет, Портал за консултативни съвети, <http://www.saveti.government.bg/>.

Интернет-страница Open Data България, Демонстрационен портал за отворени данни на Република България, <https://opendata.government.bg/>.

Интернет-страница на Омбудсман на Република България <http://www.ombudsman.bg/>.

Интернет-страница на Българска телеграфна агенция <http://www.bta.bg/bg/>.

Интернет-страница на в. Дневник <http://www.dnevnik.bg/>.

Интернет-страница на Института по публична администрация, <http://www.ipa.government.bg/>.

Интернет-страница на Областна администрация Враца <http://www.vratsa.bg/>.

Интернет-страница на Регионална здравна инспекция – Софийска област <http://rzi-sfo.com/>.

Интернет страница на Търговски регистър, Агенция по вписванията към Министерството на правосъдието <http://www.brra.bg/Default.aspx>.

Интернет-страница на Агенцията по геодезия, картография и кадастър, „Кадастрално-административна информационна система“, <http://kais.cadastre.bg/applicationTypes.seam?cid=3317>.

Интернет-страница „Дистанционно обучение – Информационна система за планиране и управление“, <http://ispu.government.bg/learning/c279/page.php?category=209>.

Интернет-страница на Столична община, Контактен център, <http://call.sofia.bg/>.

Официален Интернет-сайт на Община Струмьяни [http://www.strumyani.org/section-53-elektronni\\_uslugi.html](http://www.strumyani.org/section-53-elektronni_uslugi.html).



