

## Някои тревожни бележки относно състоянието на администрацията в България

доц. д-р Райна Николова

*The issues under consideration in the article regarding the state of administrative bodies in Bulgaria reveal the urgent necessity to carry out an in depth analysis and correct evaluation of the enforcement of the entire administrative legislation and its codification in cooperation with the National Assembly. The reduction of the various types and the number of the administrative bodies by means of their merger and new rethinking of their functions is another challenge in front of the Bulgarian state.*

*The decentralisation of the administrative and penal liability wherever this is possible and where appropriate is another option for the enhancement of the effectiveness of the administration. The process of optimization of administrative services through the reduction of the number of administrative regimes in force is another factor aimed at improving the economic environment. The introduction of the one-stop shop principle with regard to the provision of services is essential both for the everyday life of any citizen and for business bodies and it may serve as an incentive for the modernisation not only of the social systems but also to alleviate the way of life of Bulgarian citizens.*

**Key words:** *administration, administrative structure, government, report,*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящото изследване има за задача да открие най-съществените проблеми, пред които са изправени българската държава и общество при предоставянето на публични услуги от страна на администрацията. Анализът на състоянието на публичната администрация у нас е наложителен не само поради настъпилите сериозни социални катаклизми през лятото на 2013 г. Той е продиктуван и от значителните трудности, които изпитват бизнесът и обикновените граждани на национално и местно ниво в отношенията с публичните институции. Предпоставен е от развитието на българската администрация през следващите години, когато Република България ще играе съществена роля в дейността на Европейския съюз, председателствайки Съюза.

Все по-отчетливо се откроява фактът относно качествените измерения на ефективността при функционирането на администрацията. Повод за нашите разсъждения е прегледът на Доклада за състоянието на администрацията за 2012 г. на министър-председателя на Република България (Доклада), изготвен на основание чл. 62, ал. 2 от Закона за администрацията. Той поражда редица въпроси. Най-същественият от тях е този за състоянието на публичната администрация в Република България. Което състояние е функция от няколко фактора. Това са нормативната уредба в областта на изпълнително-разпоредителната дейност и отсъствието на анализ относно прилагането на материалните закони в областта на изпълнително-разпоредителната дейност на държавата.

### 1. Нормативната уредба в областта на изпълнително-разпоредителната дейност в Република България

Действащата нормативна уредба в областта на държавното управление (3197 законови и подзаконови нормативни акта) предопределя огромния брой служители на администрацията (през 2012 г. – 144875 души<sup>106</sup>), наричането през годините и търсене на място под слънцето на всякакви органи, ведомства, дирекции, „призвани да обслужват“ гражданите и организациите. Днес, бихме могли да кажем, че немало са случаите, в които администрацията е по-скоро тежест и непреодолима пречка за нормалния живот в България, отколкото структура, която подпомага всички нас в комуникацията ни с държавата и общините.

<sup>106</sup> По данни на Доклада за състоянието на администрацията за 2012 г.

Законодателството на Република България към 15 август 2013 г. съдържа приблизително около **247** действащи законодателни акта, приети от парламента, както следва: 8 кодекса, приблизително 239 закона, от които 33 са изцяло с устройствен характер, докато 206 се занимават както с материалноправни въпроси, така и с уреждане на правния статус на различни контролни и административно-наказващи държавни и административни органи, в които е заета публичната администрация.

Изпълнително-разпоредителната власт разполага с нормотворчески правомощия, изразяващи се в приемането на подзаконовни нормативни актове – правилници, наредби, инструкции. Общият брой на тези актове е **2950**. От тях 476 са правилници (16% от общия брой), 2276 са наредбите (77% от общия брой), 198 са инструкциите (7% от общия брой). Статистиката показва, че една пренебрежимо малка част от правилниците са посветени на прилагане на законите в тяхната цялост (124 на брой), а останалата група нормативни актове – наредбите – уреждат подробно отделни части от законите **3197** нормативни акта са адресирани към българските граждани и организации, които осъществяват своята дейност на територията на Република България. Количеството на тези актове, ако не стряскащо е най-малкото обезпокоително.

Прави впечатление, че в Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията, на база на която се изготвя ежегодния доклад за състоянието на администрацията, отсъстват данни каква нормативна уредба прилага съответната административна структура в областта на изпълнително-разпоредителната дейност. Във формулярите за отчетите отсъства подобна индикация, поради което тя не е залегнала в докладите за състоянието на администрацията.

Една отрицателна тенденция, която позволява законодателството в областта на изпълнително-разпоредителната дейност да се „разраства“ безконтролно, но която, също така, стимулира увеличаването и на броя на служителите в администрацията. И не само това. Проблемът е, че както държавата с всеки ден товари бизнеса и гражданите с нови режими, така и администрацията действа в същата посока с издаването на подзаконовни нормативни актове (2950 на брой), за да осмисля трудовото си ежедневие. Стремехът да се създаде регулация на всички въпроси от действителността е пагубен. Това е свръхнамеся на публичното начало спрямо личния живот и частните интереси на гражданите и организации. Който дисбаланс неминуемо ще доведе до отслабване на държавата, отколкото до засилване на нейната роля в управлението.

## **2. Неизпълнение на задължението за периодично проучване на резултатите от прилагането на нормативните актове**

Разпоредбите на чл. 53 – чл. 56 от Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове предвиждат, че органът, на който е възложено изпълнението на акта (закон, правилник, наредба, инструкция) или до чието ведомство той се отнася, организира след влизането му в сила периодично проучване на резултатите от неговото прилагане, което проучване изготвя в доклад. Докладът се изпраща на органа, приел или издал проучвания акт.

Не много често е практиката по изготвянето на доклади. От публикуваната общодостъпна информация става ясно, че такива доклади във връзка с Оперативна програма „Административен капацитет“ са изготвени относно прилагането на Закона

за държавните такси<sup>107</sup>, Закона за насърчаване на инвестициите<sup>108</sup>, Закона за социално подпомагане<sup>109</sup>, Закона за закрила на детето<sup>110</sup>.

Изготвянето на подобни оценки трябва да бъде **основна задача** на публичния административен апарат<sup>111</sup>, който прилага законите, тъй като по този начин:

а) ще се „забави“ наложеното през последните години скоростно темпо за приемането на закон, който се оказва, че след 2 години, вече е остарял и е изменял поне 5 пъти;

б) ще фокусира вниманието върху проблемите, свързани с правно-техническата страна на законодателния процес, т. е., изпълнителната власт в рамките на принципа за разделение на властите ще окаже въздействие върху законодателната власт, която приема кодексите и законите, като отрази един важен аспект на качеството на нормотворчеството;

в) изпълнителната власт ще оцени собствената си нормотворческа дейност при приемането на подзаконовите нормативни актове, включително след съдебен контрол от страна на Върховния административен съд, и ще обърне внимание на административния си капацитет в този смисъл.

### 3. Видове държавна принуда

Органите на изпълнителната власт и специализираните административни органи осъществяват административен контрол по повод на регулираните дейности. Административният контрол е предварителен (при прилагането на някой от режимите по Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол – лицензионен, регистрационен, разрешителен и съгласувателен), текущ (при изпълнението на изискванията на съответния режим с издаването на принудителни мерки) и последващ при налагането на принудителни мерки или налагането на административни наказания.

Административният контрол се упражнява със средствата на държавната принуда – *административната отговорност*, която възниква при прилагането на принудителни административни мерки по реда на Административно-процесуалния кодекс, и *административно-наказателната отговорност*, която се реализира по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

#### а) Принудителни административни мерки

Понякога в българското законодателство действат поне **60** законодателни акта (кодекси и закони), които съдържат цялата палитра от разновидности на принудителни административни мерки. Последните са възложени като средство за упражняване на контрола на редица органи, които осъществяват държавно управление в областта на личната и публична сигурност – финанси, здраве, екология, обществен ред, енергетика, транспорт и съобщения, труд, както може да се види: Комисия за финансов надзор, Министър на финансите, Министърът на икономиката и енергетиката, Председателя на Агенция за ядрено регулиране, директорите на регионалните дирекции по горите, директорите на държавните горски стопанства, директорите на държавните ловни стопанства, директорите на природни паркове, Изпълнителният директор на Изпълнителна агенция по лекарствата, Министърът на вътрешните работи, Председателят на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, Председателят на ДКЕВР,

<sup>107</sup> [http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/businessenv/posl\\_o\\_zdt.pdf](http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/businessenv/posl_o_zdt.pdf).

<sup>108</sup> [www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2827](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2827).

<sup>109</sup> [www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2825](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2825).

<sup>110</sup> [www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2822](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2822).

<sup>111</sup> Относно администрацията в организационен смисъл виж по-подробно в **Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България – обща част. София, издателство „ТИЛИА“, 1996 г., с. 8.

Изпълнителният директор на Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация", Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ и т. н.

Отсъствието на информация за прилагането им в Доклада за състоянието на администрацията за 2012 г. е един от неговите недостатъци. Освен това, можем да обърнем внимание върху факта, че този факт е достатъчно тревожен, защото:

а) Прилагането на принудителни административни мерки е безспорна дейност, в която е ангажирана администрацията, подпомагаща работата на органи на изпълнителната власт или други административни, независими от изпълнителната власт, органи. В по-голямата част от законите, които предвиждат принудителни административни мерки, е отбелязано, че те се прилагат със заповед от съответния орган или „*оправомощено от него длъжностно лице*“. Кое е това длъжностно лице, ако не служител на администрацията на ведомството?

б) Издаваните от тези органи индивидуални административни актове подлежат на обжалване по съдебен ред и е редно да има обратна информация в колко от случаите административният контрол е бил адекватен и е постигнал целите си, както и доколко компетентна е била администрацията при използването на.

в) Неотчитането на този вид дейност може да се свърже и с възможни действия на корупционни практики.

Прави впечатление, че в някои закони е отбелязано, че *административният контрол се упражнява едновременно от няколко органа*. Шокиращ пример е разпоредба в Кодекса на труда, с която е направена *нормативна препратка* към Закона за инспектиране на труда, от който пък е видно, че контролът в областта на трудовата дейност се упражнява от:

1. Изпълнителната агенция "Главна инспекция по труда";
2. Държавната агенция за метрологичен и технически надзор;
3. Агенцията за ядрено регулиране;
4. Дирекцията за национален строителен контрол към министъра на инвестиционното проектиране;
5. Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" на Министерството на вътрешните работи;
6. Контролно-техническата инспекция към министъра на земеделието и храните;
7. Министерството на икономиката, енергетиката и туризма;
8. Министерството на транспорта;
9. Министерството на околната среда и водите;
10. Министерството на отбраната;
11. Министерството на здравеопазването;
12. Националната агенция за приходите;
13. Националния осигурителен институт;
14. други администрации, на които е възложено с нормативен акт да осъществяват дейности по инспектиране.

Цитираният пример прави особено болезнена *житейска препратка* към казуса с мина „Ораново“ и много други, когато става дума за неефективна намеса на държавата. Но именно правоприлагането трябва да предизвика администрацията да анализа съществуващите проблеми и да ги коментира.

#### б) Административно-наказателна отговорност

Административно-наказателната отговорност е друг вид средство на държавната принуда, в която е включена дейността на администрацията. Налагането ѝ предвижда санкционирането на извършилите административното нарушение. Според българското законодателство административно-наказателни разпоредби са предвидени в **205** материални законодателни акта.

С наличието на толкова значителен брой нормативни актове в областта на материалното право естествено се разширява и полето за осъществяване на административното наказване като форма на защита на установения ред на държавно управление<sup>112</sup>. В Доклада за 2012 г. се посочва броят на актосъставителите (32327) и на административно-наказващите органи (3241), заети в публичната администрация. Според документа броят на съставените актове за установяване на административни нарушения е 503821. Това означава, че средно за 2012 г. всеки един служител е издал общо по 16 акта за установяване на административно нарушение. Пак според информацията от Доклада издадените наказателни постановления са 435853, което показва, че за година административно наказващите органи са издали средно по 134 наказателни постановления.

Като се има предвид фактът, че областният управител има правомощие да участва в административно-наказателното производство в 14 административни закона (Кодекс за застраховането, Закон за биологичното разнообразие, Закон за водите, Закон за гражданската регистрация, Закон за дейностите по предоставяне на услуги, Закон за държавната собственост, Закон за занаятите, Закон за защита при бедствия, Закон за лечебните растения, Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, Закон за почвите, Закон за туризма, Закон за управление на етажната собственост, Закон за устройството на Черноморското крайбрежие), някои от които имат пряко приложение с гражданите, *11-те акта за установяване на административни нарушения на 28-те областни администрации е доста муцаваща тенденция (стр. 67).*

Без коментар остава бележката, че през усилената изборната за президент 2011 г. (Изборният кодекс предвижда съществено участие на областния управител и неговата администрация при административното наказване) споменатите вече 15 нормативни актове са дали повод на 28-те областни управители да се произнесат едва ... 4 пъти. Тези ни разсъждения се свързват с осмисляне на функциите на различни държавни и административни органи при административното наказване.

В същата посока са разсъжденията относно предвиденото административно наказване – алтернативно – от повече от един орган. *„Наказателните постановления издава ... или ... ”.* Такъв е редът, предвиден в Кодекса на труда, Закона за биологичното разнообразие, Закона за гражданската регистрация, Закона за допълнителния надзор върху финансовите конгломерати, Закона за защита на животните, Закона за защита на класифицираната информация, Закона за защитените територии, Закона за здравето, Закона за лова и опазване на дивеча, Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112, Закона за опазване на околната среда, Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети, Закона за подземните богатства, Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети, Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги, Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки, Закона за управление на отпадъците.

Видовете наказания са изчерпателно изброени в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН): обществено порицание; глоба; временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност (чл. 13). Интересно е да се отбележи, че в 99.6% от 6550 случая на налагане на наказанието „обществено порицание“ през 2012 г., това се е случило в рамките на структурата на МВР. Няма съмнение, че основните актосъставители са именно органите на КАТ. Но тук възниква основателният въпрос: на какво се дължи 50% спад в административното

<sup>112</sup> Сивков, Ц. Административно наказване – материалноправни и процесуални проблеми. С., Издателство „СОФИ-Р“, 1998 г., с. 8.

наказване за служителите от останалата публична администрация? Те изведнъж по-хуманни ли станаха през 2012 г. ?

Оценяване на значението и приложимостта на този вид наказание (може би в силови структури, където честта е съставна част на професионалния морал, тази мярка има ефект и въздействие) е нещо, върху което може да се разсъждава в рамките на отчетността на работата на администрацията. Приблизително същата е картината в териториалните общински администрации, където в по-малките населени места хората се познават и ефектът на административното наказване е ясен.

В Доклада е заявено, че „в 623 от случаите *не е издадено наказателно постановление в шестмесечен срок от съставянето на акта*“, но не се споменава какви мерки са предприети по отношение на служителите, допуснали изтичането на давностния срок. Най-често в практиката това се случва поради *корупционни причини*.

По също толкова невъзмутим начин е отбелязано, че «В 8 694 случая наказваният орган е преценил, че се касае за маловажност (чл. 28, ал. 1, буква „а“ от ЗАНН)». Над 9000 случая на недожеждане на административното наказване до край са своеобразен индикатор за определени отрицателни тенденции, които протичат в рамките на администрацията.

От тази позиция е препоръчително администрацията да се ангажира с изработването на сравнително обективни критерии относно прилагането на принципа на «маловажност» на извършеното нарушение, тъй като субективното начало при прекратяването на административно-наказателните преписки събужда основателни съмнения за корупция, включително и на най-високите нива на изпълнителната власт, доколкото министри са ангажирани с издаването на наказателни постановления, както и «оправомощени (упълномощени) от тях длъжностни лица».

Любопитен щрих от един подобен доклад би била информацията за това кой орган е наложил най-високата санкция, в коя сфера на бизнеса и по отношение на кой нормативен материален закон се налагат най-много санкциите «глоба» («имуществена санкция»), като от класацията бъде извадена структурата «КАТ».

Както и да се въведе анализ по «чувствителни» за обществото зони на административно наказване – здравето. В тази връзка, например доколко хранителни вериги – собственост на чуждестранни компании са били обект на прекратени преписки поради намесата на дипломатически представители и др. подобни «лобистки» прояви.

Обсъжданият в настоящото изложение документ констатира, но *не коментира по достатъчно убедителен начин* факта, че МВР е издало с 50% по-малко актове за установяване на административни нарушения и съответно наказателни постановления през изминалата година. Твърди се, че това е в резултат на превантивната и ефикасна контролна дейност, която е осъществил органът, но дали това е точно така?

При сравнение на данните за пътно-транспортни произшествия и жертвите от тях по информация на МВР се вижда, че през 2011 г. у нас по пътищата са загинали 657 граждани, а през 2012 г. – 601 граждани<sup>113</sup>. Пак по данни на КАТ<sup>114</sup> през 2012 г. извършените пътно-транспортни произшествия са 6717, а през 2011 г. – 6638. Каква превенция, довела до 50% спад в актосъставянето и наказването на МВР, е постигната?

<sup>113</sup> <http://dokkpbdp.mvr.bg/NR/rdonlyres/2C817DCC-2CB2-47F9-95B9-C7D82CC20C4E/0/ubitipomeseociot1990do2012.xls>

<sup>114</sup> <http://dokkpbdp.mvr.bg/NR/rdonlyres/070C77BD-4CE9-4886-9BD2-DB57CB4ABA50/0/t2.xls>

Освен това, друга твърде обща формулировка «7 276 случая са прекратени на други основания.» не дава отговор на въпроса, на какви по-точно други, очевидно *извънзаконни основания*, щом не са посочени изрично, *са прекратени производствата?*

В тъжна класация по административно-наказателна дейност на администрацията се нареждат Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Комисията за защита от дискриминация, Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол, Държавната комисия по сигурността на информацията. Корупцията, дискриминацията, проблемът с разграбването на национално богатство след приватизация и защита на националната и международна сигурност са въпроси, които са основополагащи за едно демократично общество.

#### **4. Органи, които осъществяват изпълнително-разпоредителна дейност и административното наказване**

Публичната администрация е комплекс от процеси, организации и лица, свързани с изпълнението на законите и другите нормативни актове в сферата на изпълнително-разпоредителната дейност на държавата<sup>115</sup>. Тя включва държавната администрация, администрацията на административните независими органи и местната администрация.

Броят на органите на изпълнителната власт и административните независими органи е впечатляващ – 562. Никой не е в състояние да запомни всички тях. А цитирането им в някои от законите под формата на абривиатура, прави неразгадаеми техните функции и предназначение. Само бегъл опит да се анализира наименованието на ангажираните с административното обслужване органи, ще покаже, че министрите, областните управители и кметовете заемат твърде незначително място в класацията от представители на изпълнителната власт, които осъществяват разпоредителни и административно-наказващи функции.

Това са агенции – изпълнителни, национални и държавни; съвети; национален съвет; комисии; държавни комисии; центрове; фондове; дирекции – главни и регионални; институти; ведомство; служби ... И така до 562. Колко малко думи са необходими, за да може администрацията да защити безапелационно смисъла на своето съществуване. Неминуемо възниква въпросът за ефективността в работата на органите на изпълнително-разпоредителната дейност.

##### **а) Поставяне и изпълнение на цели<sup>116</sup>**

За 2012 г. министерствата, които са представили своите цели и отчетите за постигането им, са: Министерството на здравеопазването, министерство на земеделието, Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, Министерство на културата, Министерство на околната среда и водите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на информационните технологии, транспорта и съобщенията, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на физическото възпитание и спорта. Министерството на финансите е поставило само цели.

За този период не са си поставяли никакви цели и не са ги отчитали Министерството на образованието и науката, Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, Министерство на външните работи. Вероятно тези сектори от непроективната сфера на икономиката е нямало какво да правят през 2012 г.

Неподвластни на многобройните стратегии, приемани от парламента, и актуализирани от Министерския съвет планове и програми, са ведомства, които се

<sup>115</sup> Къндева, Е. Публична администрация. София, Издателство „Сиела“, 2000 г., с. 16.

<sup>116</sup> <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&id=148&y=&m=&d=>

занимават с просветата на българина, с националната сигурност, с обществения ред, с представянето на страната ни навън.

б) Дублиране на функции

Съгласно Закона за защита на конкуренцията дефиницията на реклама се дава в същия закон и с административно-наказателни функции по прилагането на рекламната дейност на територията на Република България е натоварена Комисията за защита на конкуренцията. Но тук се появява изненада.

Административно-наказателна отговорност в областта на рекламата се реализира още от Съвет за електронни медии, директор на РИОКОЗ, Българска агенция за безопасност на храните, Държавна комисия по хазарта, председателя на Комисията за защита на потребителите, подуправителя, ръководещ управление "Банков надзор" на БНБ.

Това е така, тъй като законите, по които работят тези органи на изпълнително-разпоредителната дейност, предвиждат дублиране на функциите – Закон за радиото и телевизията, Закон за здравето, Закон за храните, Закон за виното и спиртните напитки, Закон за хазарта, Закон за тютюна и тютюневите изделия, Закона за кредитните институции, Закона за потребителския кредит.

Поради това, КЗК по-рядко се „включва“ в административно-наказателната дейност, макар да има право да налага най-строги наказания - % от оборота (печалбата) на нарушителя, а не дребни фиксирани суми.

Използваните нормативна и регулаторна техника в този смисъл, заложили в чл. 79 от Закона за виното и спиртните напитки, показват следното „Чл. 79. (1) Нарушенията се установяват от длъжностни лица на министъра на земеделието и продоволствието, министъра на икономиката, енергетиката и туризма, изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по лозата и виното, председателя на Комисията за защита на потребителите, както и от министрите на регионалното развитие и благоустройството, на здравеопазването, на финансите, на транспорта, на вътрешните работи и на околната среда и водите, съобразно компетентността, предоставена им със закон.

(2) Наказателните постановления се издават от органите по ал. 1, или от упълномощените от тях длъжностни лица“.

**10 органа на изпълнителната власт са ангажирани в санкционирането на ...**

Рекламирането на фалшиви, развалени или токсични вина, продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки, при производството на които не са спазени изискванията на специална наредба. Санкцията е глоба от 10 000 до 30 000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание, или имуществена санкция от 30 000 до 100 000 лв.

Интересен би бил казусът, ако някоя рекламна агенция отнесе имуществена санкция и от 10-те административно-наказващи органа. Макар и най-ниската по размер.

Сходна, но не толкова критична е ситуацията, поне с оглед на специализираните познания, при административното наказване по отношение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина. Административно-наказващ орган е министърът на здравеопазването, главният държавен здравен инспектор, изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по лекарствата и директорите на РИОКОЗ «в зависимост от подчинението на длъжностното лице, установило нарушението».

Кой е в състояние да извърши координация между изброените структури при установяване на нарушението, не е ясно. И дали дублирането не е честа практика? А може би се получава и обратният ефект – отсъства административно наказване за сметка на здравето на данъкоплатците.

в) Междуведомствени структури

Въвеждането на междуведомствени структури е любим подход от времето на социализма, когато в условията на планова икономика и непостоянно действащ парламент, държавата е можела да си позволи лукса да поддържа администрация и да гали самочувствието си с експертната съвместна „другарска“ работа на различни ведомства. Но междуведомствеността извън съвещателни правомощия е равностепенна в голяма степен на липса на отговорност, както и на прехвърляне на отговорността.

Ярък пример за това е Междуведомствената комисия по радиочестотите. Създадена през 1990 г. да предоставя честоти на радиостанциите, тя изпълнява мисията си почти 100%. И когато 10 години по-късно държавата заяви, че има да направи важно съобщение – трябва да се проведат конкурси за същите тези честоти, се стигна до невиджан бизнес отпор. Още 10 години ѝ бяха необходими, за да признае безсилието си да се справи със ситуацията. Накрая просто със закон заяви, че „временните“ лицензи, стават постоянни.

Смисълът от създаването на подобни органи е да действат **ad hoc** с максимална продължителност от 6 месеца за внедряване на някоя новост, например цифровизацията (Орган по цифровизацията) и да имат координационни задачи. Постоянният експертен характер на междуведомствените административни структури е пагубен за изпълнително-разпоредителната дейност.

В един от законодателните актове (Закон за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба) административното наказване е поверено на *Междуведомствения съвет, Междуведомствената комисия*, министъра на икономиката, енергетиката и туризма, министъра на вътрешните работи, председателя на Държавна агенция "Национална сигурност" и директора на Агенция "Митници" или от оправомощени от тях длъжностни лица!!!

По-скоро скандален, с оглед грижата за здравето, е предвиденият в Закона за контрола върху наркотичните вещества и прекурсорите модел на административно наказване, включително и в областта на рекламата. Административно-наказващ орган е министърът на здравеопазването, министърът на образованието, младежта и науката, министърът на икономиката, енергетиката и туризма или упълномощени от тях или от председателя на *Междуведомствената комисия за контрол на прекурсорите* лица.

В Доклада за 2012 г. отсъства информация за функциониращите междуведомствени органи в рамките на изпълнително-разпоредителната дейност, както и колко от тях извършват административно наказване, а не изпълняват координационно-консултативни задачи.

Съществени за анализа относно ефективността на администрацията са броят, вида и начинът на конституиране на състава различни съвещателни органи, предвид тенденцията от последните месеци за поддържането на активна комуникация на държавата с гражданския сектор и завръщането на известния от 70-те години на XX век модел на държавно управление на съчетаване на обществено-държавното начало.

г) Отсъствие на съдебен контрол върху дейността на администрацията във важни сектори

Има един емблематичен случай, който е поставил администрацията да действа в условията на пълен произвол, без съдебен контрол. И който е подпомогнал строителството на огромни палати и вили в чашките на не един български язовир. Тогава, когато тя действа „служебно“, е най-страшно: „Съгласно чл. 214, т. 3 от Закона за устройството на територията (ЗУТ) индивидуални административни актове по смисъла на този закон са актовете за спиране, за забрана на ползването и за

премахване на незаконни строежи. Издаването на индивидуални административни актове за премахване на незаконни строежи се извършва по преценка на компетентния по чл. 225, ал. 1 от ЗУТ орган (Началникът на Дирекцията за национален строителен контрол или упълномощено от него длъжностно лице), като *отказът да бъде издаден не подлежи на обжалване*. При упражняване на правомощията си по чл. 225 от ЗУТ този орган не е обвързан от наличието или липсата на сигнал за незаконно строителство, той действа служебно<sup>117</sup>. Това тълкуване на закона в областта на строителството от страна на съда е констатна негова практика<sup>117</sup>.

Искаш да бъде премахнат незаконен строеж, но администрацията ти отказва и ти не можеш да обжалваш отказа ѝ, защото нямаш правен интерес. Ама ставало въпрос за твоя имот, а пък строителят си прави по време на строителството каквото си поиска и не спазва утвърдените проекти и те изнудва, а пък си му дал всичките си пари, можеш да се оплачеш на друго място. Съдът не се интересува какво прави администрацията. В този случай тя е *въздесъща и непогрешима*. Проблемът е, че с предоставянето на несанкционирани от съда правомощия в полза на администрацията, това разваща същата и вреди на адресатите на нейните услуги. Създаването на министерство, което специално да посвети своята работа в областта на инвестиционното проектиране в строителството е положителен знак, но дали ще изпълни със съдържание добрите намерения, времето ще покаже.

д) Ролята на съвещателните и консултативни органи

Капсулирането на администрацията и пълната ѝ незаинтересованост от случващото се под прозорците ѝ сред обществото се доказва със следния цитат:

„През отчетната 2012 г. 6-те консултативни звена: Консултативен и координационен съвет по опазване на околната среда в морските води на Черно море, Международно сътрудничество за развитие, Съвет за защита на интелектуалната собственост, Съвет за икономически растеж, Национален съвет по превенция на престъпността и Национален съвет по медицинска експертиза не са провели нито едно заседание, *което може да послужи за анализ на необходимостта от съществуването на тези звена*“.

През 2012 г. България отново се върна в „черния списък“ на Департамента на САЩ за държави, които не могат да се справят с проблема за защитата на интелектуалната собственост. Една от причините през 2006 г. да излезе от този списък страната ни, както се вижда временно, бе създаването именно на този съвещателен орган. Заключениеята от тази част на Доклада за 2012 г., предвид последните обществени събития, може да се наложи да се ъпгрейдват. Само че това ще трябва да стане след цялостен и задълбочен анализ относно функционирането на подобни органи в цялата система на публичната администрация.

И не количественият критерий (колко заседания са имали съветите), а качественият – в резултат на това какви нормативни промени са направени, какви програми, проекти, планове и други стратегически документи са създадени, как се е променила практиката на администрацията - трябва да е водещият критерий, който да стои в основата на отчетите.

<sup>117</sup> Определение № 379 от 27. 01. 2011 г., постановено по адм. д. № 603/2011 г. по описа на Административен съд София град, второ отделение, 29-ти състав и Определение № 5596 от 20. 04. 2011 г. на Върховния административен съд – Второ отделение по адм. дело № 3729/2011 г.

## **5. Видове административни актове, издавани от органите на изпълнително-разпоредителната дейност**

### **а) Подзаконовни нормативни актове**

Освен в Закона за нормативните актове правотворческата дейност на администрацията се разглежда и в чл. 75, ал. 1 от Административно-процесуалния кодекс: „Нормативните административни актове са подзаконовни административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие”.

В Доклада за 2012 г. липсва индикация за броя издадени, изменени или отменени подзаконовни нормативни административни актове.

### **б) Общи административни актове**

Съгласно чл. 65 от Административно-процесуалния кодекс административните определя, че „Общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове”.

Отсъства информация в Доклада за 2012 г. за издаваните общи административни актове. Липсва анализ на съдебната практика при осъществен надзор над издаваните общи административни актове, които макар да имат еднократно действие, засягат неограничен брой адресати.

### **в) Индивидуални административни актове**

Съгласно чл. 21 от Административно-процесуалния кодекс издаваният от администрацията индивидуален административен акт е:

„(1) ... изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт.

(2) Индивидуален административен акт е и волеизявлението, с което се декларират или констатират вече възникнали права или задължения.

(3) Индивидуален административен акт е и волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ.

(4) Индивидуален административен акт е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.”

В Доклада за 2012 г. отсъства анализ на съдебната практика относно издаваните индивидуални административни актове. А все пак те засягат правата и интересите на гражданите и организациите.

## **6. Проблеми при осъществяването на изпълнително-разпоредителната дейност**

Разгледаните до тук въпроси показват наличието на проблеми в структурирането и работата на администрацията, които се отразяват негативно както върху бизнес климата, така и върху удовлетвореността на потребителите на административни услуги като цяло. Сред по-важните от тях са:

а) Централизираното структуриране на администрацията чрез струпуването ѝ в столицата поражда негативни социални ефекти

Такива са натоварването на държавния бюджет, обезлюдяването на общини и кметства, намаляване на административния капацитет на т. нар териториална

администрация, увеличаване на разходите за воденето на дела за услугите на юрисконсулти и адвокати (хonorари, командировъчни), когато става въпрос за решаване на различни съдебни спорове по места.

б) Фатално нараства през годините броят на административните структури

Когато в една държава с демографски показатели като България броят на централните административни органи надвишава 50, означава, че има системен проблем. Създаването на „самостоятелен живот“ на всяка една административна структура, която в миналото е била част от министерство или изпълнителна агенция, е основание за нарастване на броя на нейните служители, а понякога и за дублиране на функции.

в) Не се осъществяват услуги „на едно гише“ в най-важните социални и бизнес сфери – здравеопазване, социално осигуряване, безопасност на храните, обществени поръчки, потребители, които пряко засягат значителен брой граждани и компании:

„Сред административните структури, които не прилагат принципа „едно гише“ са: Национален осигурителен институт, Национална здравноосигурителна каса, Агенция за приватизация и следприватизационен контрол, Българска агенция по безопасност на храните, Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация", Държавен фонд "Земеделие", Държавна агенция „Архиви“, Агенция по обществени поръчки, Комисия за защита на потребителите, Регионална здравна инспекция – Варна, Видин и Русе, общинска администрация Пловдив – район Западен, район Източен и район Северен, Столична община – район Красно село, район Овча купел, район Слатина, общински администрации Сливен, Габрово, Горна Оряховица, Копривщица, Исперих, Дулово, Джебел и др. ”

г) Администрацията сякаш е заета с уреждане на своето положение и не толкова с това да обслужва нуждаещите се от административни услуги

„От Български институт по метрология към Държавна комисия по хазарта са прехвърлени функции по утвърждаване на типове и модификации на игрално оборудване ... От Министерство на околната среда и водите към Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) са прехвърлени частично функциите по оценка на въздействието върху околната среда ... От общинските администрации към Агенция за социално подпомагане ... са прехвърлени дейностите по изплащане на средства за ветераните от войните, военноинвалидите и военнопострадалите. От Център „Фонд за асистирана репродукция“ към Национална здравноосигурителна каса са прехвърлени функциите по финансирането на двойки с репродуктивни проблеми.“

Магическите думички и фрази: „преименуване“, „създаване на нови звена/структури“, „поради вътрешно реструктуриране“, „преминаване/прехвърляне на функции“ или „преобразуване“ (разбирай „сливане на административни структури или административни звена, отделяне от административна структура и промяна на вида на администрацията“) са използвани в докладите за състоянието на администрацията от 2001 г. насам. Без изключение! Само преименуването на една административна структура предполага актуализация чрез обнародване в „Държавен вестник“ на нормативните актове, въз основа на които работи тя. През последните години в докладите тези формулировки са придобили следното звучене: „Динамика в развитието на администрацията“.

д) Има неяснота в оценката за работата на администрацията

Като се има предвид, че 562 административни структури осъществява дейност в публичния сектор, не особено окуражителни са следните констатации: „През

2012 г. са извършени 73 функционални анализи на административни структури (през 2011 г. броят им е бил 46). При 38 от тях е използвана Единната методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация, което гарантира правилно поставени цели на анализите и единен подход при провеждането им. " И какво са показали тези функционални анализи, освен, че са направени? До какви заключения достиган те? Задълбоченият анализ липсва, както и търсенето на причинно-следствени връзки между основанието за възникването на един проблем и начин той да бъде предотвратен или решен.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Изложените проблеми относно състоянието на администрацията в България показват спешната необходимост от извършването на задълбочен анализ и точна оценка на прилагането на цялото административно законодателство и неговата кодификация в сътрудничеството с Народното събрание. Редуцирането на вида и броя на административните органи чрез обединение и ново осмисляне на изпълняваните функции е друго предизвикателство, което стои пред българската държава.

Децентрализацията на административно-наказателната отговорност, там, където това е възможно и уместно, е друга възможност за повишаване на ефективността на администрацията. Немалка част от органите на централната администрация поддържат и регионални звена. При окончателното произнасяне при упражняването на административния контрол, в 80% от случаите се произнася централният орган, а не местната структура. Най-често това се случва, защото местната структура не е достатъчно компетентна, а почти всички служители искат да живеят в столицата.

Оптимизирането на административното обслужване чрез намаляване на броя на административните режими е друг фактор за подобряване на икономическата среда. Въвеждането на принципа услугите да се предоставят „на едно гише“ от най-съществените за живота на обикновените граждани и за бизнеса органи е стимул за модернизиране както на социалните системи, така и за облекчаване на живота на българските граждани.

### **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България – обща част. С., издателство „ТИЛИА“, 1996 г.
- [2] Къндева, Е. Публична администрация. С., Издателство „Сиела“, 2000 г.
- [3] Сивков, Ц. Административно наказване – материалноправни и процесуални проблеми. С., Издателство „СОФИ-Р“, 1998 г.

За контакти:

доц. д-р Райна Борисова Николова, департамент „Право“, Магистърска програма „Право“, Нов български университет, тел. 02/8110432, и-майл: rnikolova@nbu.bg.