



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

НА

ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

ПО

“ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ПРЕЧКИ И ПОДОБРЯВАНЕ НА БИЗНЕССРЕДАТА В БЪЛГАРИЯ”

(разработено по собствена инициатива)

Икономическият и социален съвет включи в Плана за дейността си за 2009 г. разработване на становище по собствена инициатива на тема:

“Възможности за намаляване на административните пречки и подобряване на бизнессредата в България”.

Становището бе разпределено за разработване на Постоянната комисия по икономическа политика.

За докладчик бе избран г-н Васил Велев – заместник-председател и член на ИСС от група I – работодатели.

На заседание от 06.03.2009 г. Комисията по икономическа политика прие проекта на становището.

На своята Пленарна сесия, проведена на 26.03.2009 г., Икономическият и социален съвет одобри настоящото становище.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Заклучения и препоръки	5
2. Въведение	8
3. ЗОАРАКСД	11
4. Административен регистър	16
5. Мълчаливо съгласие	18
6. Закон за електронното управление	20
7. Оценка на въздействието на нормативните актове	21
8. Програма за по-добро регулиране и звено за по-добро	
	регулиране
	24
Приложение 1. Пояснение върху видовете регулаторни режими	25
Приложение 2. Противоречия със ЗОАРАКСД на някои разрешителни режими	
	27
Приложение 3. Примери за неспазване на изискването размерът на таксите по административното регулиране и контрол да не надвишава разходите на администрацията за тяхното упражняване	38
Приложение 4. Принципът на „мълчаливо съгласие“ в българското законодателство	
	40
Приложение 5. Звено за по-добро регулиране – възможни концептуални идеи	41

ПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	Административно-процесуален кодекс
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗЕУ	Закон за електронното управление
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗОАРАКСД	Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност
ЗПР	Звено за по-добро регулиране
ИСС	Икономически и социален съвет
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната реформа
МИЕ	Министерство на икономиката и енергетиката
МС	Министерски съвет
ОВНА	Оценка на въздействието на нормативните актове
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОП	Обществени поръчки
ППР	Програма за по-добро регулиране (2008 – 2010)
СБ	Световна банка
СИФ	Световен икономически форум

1. Заключение и препоръки

1.1. Една от основните задачи, стояща пред страните от Европейския съюз и залегнала в Лисабонската стратегия, е усъвършенстване на регулациите с цел осигуряване защитата на публичните интереси по начин, който да подкрепя, а не да пречи на развитието на икономическата активност. Именно в този контекст Европейската комисия поставя целта за намаляване на административните бариери пред бизнеса с 25% до 2012 г¹. ИСС споделя мнението, че по-добрите регулации и съответно по-малкото пречки пред бизнеса са решаващи за повишаването на конкурентоспособността на страната.

1.2. **С цел намаляване на административните прегради и подобряване на бизнессредата в България ИСС предлага във възможно кратки срокове държавната администрация да предприеме следните мерки:**

1.2.1. **Да бъдат ревизирани съществуващите режими от гледна точка на тяхната законосъобразност и целесъобразност, както и лицензионните и регистрационни изисквания и критерии, на които стопанските субекти трябва да отговарят с цел разширяване на стопанската свобода и възможностите за икономическо развитие. Да бъдат отменени противозаконните режими. Останалите режими:**

- **да се редуцират, включително и чрез възлагане на най-леките от тях (по преценка на администрацията) на браншови организации по законово предвидени критерии, като се стимулира тяхното обединяване по отрасли и/или браншове;**
- **да се облекчат чрез максимално възможно стандартизиране на процедурите и документите и съкращаване на административните срокове.**

1.2.2. Когато намесата на държавата е неизбежна и произтича от потребност за хармонизация с изискванията на ЕС, да се градират режимите по следния начин: **уведомителен, удостоверителен / регистрационен – разрешителен / лицензионен** (приоритет е режимът да е “по-слаб”).

1.2.3. **Да бъде намален списъкът със стопански дейности (към Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност²), за които е**

¹ COM (2007)23 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, p. 3.

² Обн., ДВ, бр. 55 от 17. 06. 2003 г. - в сила от 17. 12. 2003 г.

позволено да се установява лицензионен режим. Стриктно да се спазва принципът лицензионен или регистрационен режим да се въвежда единствено със закон.

- 1.2.4. **Да се възложи цялостното изпълнение на ЗОАРАКСД и Закона за електронното управление³ на орган на изпълнителната власт, като се посочат органите, които осъществяват контрол по изпълнението на техните разпоредби със съответните им отговорности на всички равнища, като се гарантира спазването на сроковете по издаване на съответните актове. Да се определи специализирано звено, което да осъществява постоянен мониторинг върху въвеждането и администрирането на регулаторните режими. За тази цел да се ползва и укрепи капацитетът на Звеното за по-добро регулиране в администрацията на Министерския съвет чрез въвеждане на държавно-общественото начало на паритетен принцип.**
- 1.2.5. **Да бъде спазвано изискването размерът на таксите по административно регулиране и контрол да не надвишава разходите на администрацията за тяхното упражняване.**
- 1.2.6. **Да се доразвие Административният регистър в частта за регулаторните режими⁴, като бъде създаден изчерпателен списък на регулаторните режими, провеждани от централната администрация и териториалните администрации. Да се даде възможност за проследяване на сроковете на издаване на административни актове. Списъкът трябва да бъде интерактивен, като съдържа всички необходими документи за придобиване на съответния административен акт и да бъде достъпен в интернет.**
- 1.2.7. **Да се регламентира обща законова презумпция за „мълчаливо съгласие“ при бездействие на администрацията, като презумпцията за „мълчалив отказ“ се нормира като изключение в специалните закони. “Мълчаливо съгласие“ следва да е налице, когато административният орган не е изпратил до заявителя уведомление за отказ до изтичането на срока за произнасяне.**
- 1.2.8. **Да се спазват стриктно законовите разпоредби на ЗОАРАКСД и ЗЕУ, които забраняват на администрацията да изисква от юридическите лица данни, които вече са предоставени по силата на нормативен акт на административни структури. Всички административни органи да обменят информацията служебно по електронен път и/или**

³ Обн., ДВ, бр. 46 от 12. 06. 2007 г. - в сила от 13. 06. 2008 г.

⁴ Регулаторните режими в България – състояние, тенденции, възможности за развитие на административния регистър, Българска стопанска камара 2006 г.

да имат служебен достъп до нея по електронен път, в изпълнение на разпоредбите на ЗЕУ.

- 1.2.9. Да се нормира законово изискване за извършване на предварителни и периодични оценки на въздействието, както и стандарт (механизъм, методология) за извършване на тези оценки.** Стандартът задължително да включва анализ на алтернативите на предлагания нормативен акт, влиянието, което ще окаже върху бизнессредата, и кумулативния ефект, който ще се постигне при взаимодействието му с вече действащите нормативни актове и режими. Да се спазват законовите изисквания по Закона за нормативните актове и ЗОАРАКСД за извършване на предварителна и периодична оценка на въздействието на нормативните актове. Да се разработи стандарт (механизъм, методология) за извършване на тези оценки, включващи: анализ на алтернативите на предлагания нормативен акт, влиянието, което приеманият акт ще окаже върху бизнессредата, включително и размера на по-големите/по-малки разходи за бизнеса и администрацията при изпълнението на акта, кумулативния ефект, който ще се постигне при взаимодействието на акта с други нормативни актове и други подобни.
- 1.2.10. Изпълнителната власт да извърши цялостен преглед на законовата уредба и да направи предложение пред законодателната власт, която да я приведе в съответствие със ЗОАРАКСД и ЗЕУ.** Това ще гарантира прилагането на практика на разпоредбите на тези закони, за да се ограничат до минимум възможностите за безконтролно поведение на администрацията и предпоставките за възникване на корупционни практики.
- 1.2.11.** Последните промени в ПМС 121⁵, хармонизиращи документалните изисквания в него с нормите на ЗЕУ, да бъдат инкорпорирани в процедурите по кандидатстване с проекти за усвояване на средствата от фондовете на ЕС и по подписване на договори за изпълнение на проектите.
- 1.2.12.** Законът за обществените поръчки⁶ да бъде адаптиран към разпоредбите на ЗЕУ. В настоящия си вид ЗОП е в противоречие със ЗЕУ и отстраняването на проблемните текстове би допринесло за намаляване на административните тежести⁷.

⁵ Обнародвани ДВ бр. 16 от 27. 02. 2009 г., чл. 7, ал. 6, т. 2.

⁶ Обнародван ДВ бр. 102 от 28. 11. 2008 г. Основните противоречия се съдържат в Глава четвърта.

⁷ Обнародван ДВ бр. 102 от 28. 11. 2008 г. Основните противоречия се съдържат в Глава четвърта.

1.2.13. Да бъдат предприети следните конкретни мерки за намаляване на административните прегради и подобряване на бизнессредата⁸:

- Извършване на промени в Търговския закон⁹ за облекчаване на режима на функциониране на акционерните дружества, включително по отношение планиране, обявяване и провеждане на общите събрания на акционерите. Да бъде предвидена възможност предварителното обявяване на ОСА да се извършва 20 дни преди неговото провеждане, вместо 30, както и да бъдат опростени процедурите по отношение на обявяването на несъстоятелност и ликвидация.
- **Максимално опростяване на всички процедури и услуги, администрирани от местна или държавна власт** – например събиране на всички плащания във връзка с работни заплати (социални осигуровки, здравна осигуровка от фирмата, социални и здравна осигуровки от работниците) към НАП в едно платечно нареждане за банков превод, а НАП да го разпределя в регламентирания съотношения.
- **Прекратяване на практиката да бъдат изисквани от фирмите актуални състояния, както и от членовете на управителните им органи свидетелства за съдимост**, в изпълнение на разпоредбите на ЗЕУ и Закона за търговския регистър¹⁰.
- **Премахване на изискването за деклариране от страна на дружествата на изплатения на физически лица дивидент**. Той се декларира от самите физически лица в техните данъчни декларации, а данъкът върху изплатените суми бива начислен и внесен още в момента на изплащането.
- **Премахване на практиката НСИ да изисква от предприятията да попълват сложни и дълги формуляри, в които вписват данни, вече предоставени на държавата**.
- **Облекчаване на изискванията към финансовите отчети на микро- и малки предприятия**.

1.3. Следването на така направените от ИСС препоръки ще доведе до облекчаването на административната тежест върху бизнеса и ще произведе осезаемо положително въздействие върху икономическия растеж и заетостта, привличането на чуждестранни инвестиции и развитието на предприемачеството в България.

2. Въведение

⁸ На основа направените в Приложения 2 и 3 констатации.

⁹ Обнародван ДВ бр. 48 от 18. 06. 1991 г.

¹⁰ Закон за търговския регистър в сила от 01. 01. 2008 г., обн. ДВ бр. 34 от 25. 04. 2006 г.

Наредба № 1 от 14.02.2007 г. за водене, съхраняване и достъп до търговския регистър на Министерство на правосъдието, обн. ДВ, бр. 18 от 27. 02. 2007 г., в сила от 01. 07. 2007 г.

- 2.1. Българското правителство полага системни усилия за облекчаване на административното регулиране от 1999 г. до момента. Постигнатите резултати обаче не са особено удовлетворителни и нуждата от предприемане на по-решителни мерки в тази насока, за да се осигури справедлива и конкурентна пазарна среда и да се подобри благосъстоянието и сигурността на гражданите, става все по-очевидна. Редица проучвания и изследвания на международни институции (като Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Световния икономически форум¹¹) също ясно подчертават необходимостта от създаване на по-добра регулаторна среда в България.
- 2.2. ИСС очаква държавата да осигури и гарантира равни условия за осъществяване на стопанска дейност и да стимулира лоялната конкуренция, като осигури по-добро качество на нормативните актове и по-малко бюрокрация. Доброто регулиране е ключът към постигането на тези предизвикателства.
- 2.3. Въпреки отличната оценка, която Световната банка даде на данъчните реформи в страната¹², непоследователната и неадекватна регулаторна среда и условия за бизнес се отразяват неблагоприятно върху възможностите на икономиката ни за конкурентоспособен растеж. Според доклада на Световния икономически форум за глобалната конкурентоспособност за 2008 – 2009 г. България се нарежда на незавидното 76-о място от 134 страни. Страната ни има най-неблагоприятно позициониране в сравнение с всички останали държави-членки на ЕС (включително Румъния), като бива изпреварена и от държави от региона, които не са членове на ЕС – например Хърватска и Черна гора.
- 2.4. Основната причина за неблагоприятните позиции на страната ни е свързана преди всичко с негативните оценки за институциите. Наред с показатели, характеризиращи в неблагоприятна светлина функционирането на съдебната система (бавна, неефективна, недостатъчно безпристрастна) и борбата с организираната престъпност, се нареждат и тромавата регулаторна среда, липсата на прозрачност и широкото разпространение на корупционни практики - тоест именно показатели, директно посочващи слабости в административното регулиране и контрола върху стопанската дейност.

¹¹ Doing Business, The World Bank Groups - <http://www.doingbusiness.org/>;
Regulatory Management and Reform, OECD - http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34141_1_1_1_1_1,00.html;
The Global Competitiveness Report 2008-2009, World Economic Forum - <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

¹² Доклад "Плащането на данъци през 2008 г." на Световната Банка, Международната финансова корпорация (МФК) и консултантската компания PricewaterhouseCoopers. Изследването обхваща 178 страни в целия свят и поставя България като най-успешният реформатор за периода 2006/07 г. с намаляването на корпоративния данък от 15% на 10%; намаляване на плащаните от работодателите вноски върху работните заплати със 7% и популяризиране на подаването на декларации за подоходен данък и вноски за социално осигуряване по Интернет.

- 2.5. По-доброто регулиране е един от ключовите приоритети на Европейската комисия. През 2002 г. ЕК стартира мащабна програма за усъвършенстване на административното регулиране. Държавите-членки на ЕС започнаха поетапни действия за подобряване на бизнессредата и на качеството на новото законодателство, за да се насърчи конкурентоспособността на европейската икономика. България също постигна известен напредък в регулаторната реформа. В периода 1999 – 2007 г. бяха проведени редица инициативи за облекчаване на административното регулиране. Най-важната от тях безспорно е приемането на ЗОАРАКСД и ЗЕУ. Конкретните действия обаче бяха недостатъчно ефективни и не успяха да гарантират устойчивост на процеса по създаване на по-добра регулаторна среда.
- 2.6. Налице е печалната равностойност от 10-годишния опит на различни правителства за ограничаване на административния контрол и подобряване качеството и прозрачността на административните услуги, като основните пропуски могат да бъдат обобщени по следния начин:
- 2.6.1. ЗОАРАКСД не се прилага на практика. В закона не са въведени отговорности на всички нива по неговото прилагане и контрол на изпълнението.
 - 2.6.2. Централната и териториалните администрации не се съобразяват с изискванията на ЗОАРАКСД.
 - 2.6.3. В нормативната уредба често отсъстват механизми и похвати за контрол върху органите, които не изпълняват задълженията си, включително спазване на сроковете по издаването на акт по определен режим, както и адекватни и ефективни санкции за неспазването им.
 - 2.6.4. Наблюдава се хронична липса на регламентирани срокове за издаване на съответните актове по прилагане на регулаторните режими.
 - 2.6.5. Законово регламентираният Регистър на административните структури¹³ е хаотичен и не служи като надеждно средство за управление и мониторинг на регулаторните режими.
 - 2.6.6. Не се прилага оценка на въздействието на нормативните актове.
 - 2.6.7. Не се прилага правната възможност по АПК за нормиране в специалните закони на презумпцията за „мълчаливо съгласие“ при бездействие на държавните органи.
 - 2.6.8. Не се прилагат на практика разпоредбите на ЗЕУ, което води до чувствителен разход на време, средства и административен капацитет както при осъществяването на стопанска дейност, така и в областта на обществените поръчки и усвояването на фондовете на ЕС.

¹³ Наредба за условията и реда за водене на регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, обнародвана в ДВ бр. 44 от 30. 05. 2000 г.

2.6.9.Всичко това създава условия за често безконтролно поведение на администрацията и е предпоставка за възникване на широк кръг корупционни практики.

2.7.Програмата за по-добро регулиране (2008 – 2010)¹⁴ приоритизира ясно усилията на управляващите и публичните органи, но за съжаление тя не е гарант сама по себе си, че ще бъде изпълнена. И в момента голяма част от проблемните области в процеса на регулирането на стопанската дейност в страната не са резултат от явни пропуски в законите, а по-скоро от тяхното неспазване.

2.8.Чувствителни затруднения поражда невъзприемането на принципа на „мълчаливото съгласие“ от страна на държавната администрация въпреки конкретния запис в ППР, определящ като цел неговото по-обширно прилагане. В края на 2003 г. ЗОАРАКСД въвежда принципа на "мълчаливо съгласие", но промени в Административно-процесуалния кодекс¹⁵ от 2006 г. въвеждат "мълчаливия отказ", освен ако изрично не се регламентира "мълчаливото съгласие" в специални закони.

ИСС е на мнение, че е наложителна промяна на АПК, която да определи като основен принципа на "мълчаливото съгласие", а случаите на възприемане на "мълчалив отказ" да бъдат изчерпателно посочени и прилагани като изключение.

2.9.Положителен момент в ППР е планираното създаване на Звено за по-добро регулиране. За съжаление то е все още в процес на изграждане и не е достигнало своята пълна функционалност.

2.10.Важен елемент от цялата система на създаване на нормативни актове у нас, а съответно и за подобряване на качеството на законите, които регулират бизнессредата, е планираната промяна в Закона за нормативните актове¹⁶. Вече има изработена концепция за нов ЗНА, която е одобрена от Министерския съвет на 18.12.2008 г. През 2006 г. са внесени за обсъждане два проекта на ЗИД на ЗНА – на Министерския съвет и на народни представители, които са обединени. В момента се обсъжда и първоначален проект на нов ЗНА. Предстои да видим дали той ще предвижда ясни задължения и ред за извършване на оценка на въздействието.

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

3.1.Основното съдържание на ЗОАРАКСД съответства на разбирането, че правата и свободата са принцип, а тяхното ограничаване е изключение – разбиране, многократно утвърждавано от Конституционния съд. Казано по-просто, необходимо е да се обосновава нуждата от регулиране, а не

¹⁴ http://www.mee.government.bg/ind/doc_eco/Better%20regulation%20programme%202008-10.pdf.

¹⁵ Обн., ДВ, бр. 30 от 11. 04. 2006 г. – в сила от 12. 07. 2006 г.

¹⁶ Обн., ДВ бр. 27 от 03. 04. 1973 г., последно именован в ДВ бр. 46 от 12. 06. 2007 г.

правото на свободна инициатива. Законът урежда общите правила за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и въвежда изискването всеки законопроект, в който се предвижда въвеждане на лицензионен или регистрационен режим, да бъде придружен с икономически анализ и оценка на въздействието. Практиката през изминалите години, за съжаление, показва, че това не се спазва.

- 3.2. Предварителните и периодични оценки на въздействието следва да се извършват в условията на консултации със заинтересуваните страни и това трябва да е гарантирано по нормативен път. Допълнителни затруднения произтичат и от силната резистентност на административните процедури към промените. В ЗОАРАКСД не се казва почти нищо за това как трябва да се извършва ОВНА, как оценката и консултациите да се прилагат паралелно и как да се създадат процедурни и други стимули за спазване на тези изисквания. По същество в закона се говори за “по-добра регулация”, но не са разписани институционалните и процедурни реформи, които да позволят прилагането ѝ на практика.
- 3.3. Принципите, заложи в ЗОАРАКСД, на 1) ограничаване на регулацията до случаите, в които има явна необходимост от такава, 2) гаранциите, че там, където съществува необходимост от регулации, се прилага подходът на най-ниските разходи, и 3) задължителната оценка за ползите и разходите са разумни и в съответствие с европейската и световните практики, които се препоръчват от ОИСР от 1997 г. насам. За съжаление тяхното прилагане на практика в България остава в сферата на добрите намерения.
- 3.4. Административното регулиране на стопанската дейност и административният контрол върху стопанската дейност са взаимосвързани и взаимозависими понятия. Административният контрол превръща нормативните изисквания (забрани и задължения), които регулират стопанската дейност, в административно регулиране. Прилагането на правилата, въведени посредством административно регулиране, може да бъде гарантирано само чрез ефективен административен контрол на централно и местно ниво.
- 3.5. В ЗОАРАКСД са въведени и систематизирани видовете режими за регулиране и контрол на стопанската дейност – **лицензионен, регистрационен, разрешителен, уведомителен и удостоверявателен**. Целта е да се улесни и насърчи извършването на стопанска дейност, като се ограничи административната намеса и се **минимизират изискванията към бизнеса при започване и развитие на стопанската дейност**.
- 3.6. Административно регулиране, което ограничава стопанската дейност, е допустимо само с цел гарантиране на изключителните и суверенни права на държавата, правата и свободите на гражданите и юридическите лица, защитата на околната среда, националната сигурност и обществения ред. Това са определените изчерпателно ограничен кръг обществено допустими граници на обществения интерес, които правят възможна обосноваването

намеса на държавата в стопанския сектор чрез ограничаване по административен ред на свободната стопанска инициатива¹⁷.

- 3.7. Съгласно ЗОАРАКСД регулаторните режими, посредством които се ограничава административното регулиране и административния контрол върху цялостната стопанската дейност (а не върху отделните сделки), прилагани от органите на централната и местната власт, се разделят на два вида – лицензионни режими и регистрационни режими. Законът регламентира и три вида режими при извършване на отделни сделки или действия – разрешителен, удостоверителен и уведомителен.
- 3.8. Сам по себе си ЗОАРАКСД поставя нужната правна рамка и би следвало да улесни и насърчи извършването на стопанска дейност. Това, което се случва в действителност обаче, се различава чувствително от представата за ограничена административна намеса и въобще за наличието на някакви ясни правила. На практика голяма част от разпоредбите в закона не се спазват (тоест се нарушават) както на централно, така и на местно ниво. Като прибавим към това и проблемите, които възникват дори и при плътното следване на закона, както и наличието на някои пропуски в самия закон, могат да бъдат очертани причините за неефективното му функциониране и за невъзможността да бъдат постигнати заложените цели.
- 3.9. Въпреки ясното разписване на видовете регулаторни режими в ЗОАРАКСД администрацията напълно противозаконно е въвела нова категория режими – съгласувателни. Дори и към момента в Административния регистър¹⁸ са въведени около 200 съгласувателни режима, за които беше алармирано още през 2006 г.¹⁹, но почти не са предприети корективни действия.
- 3.10. Още по-притеснителен е фактът, че въпреки липсата на правна възможност местната власт продължава масово да администрира регулаторни режими, които не са регламентирани в закон²⁰. Тази картина се потвърждава и от съвсем скорошен пример, където може би за първи път се наблюдава и желанието на централната власт да се бори с този проблем.

В началото на 2009 г. МДААР изключи от програмата за компютризация на общините в България 57 общини. В тях, по данни на Прокуратурата, продължава да се администрира незаконно регулаторен режим за стационарен търговски обект. Този режим носи различни наименования в различните общини – напр. „разрешение за упражняване на търговска дейност”, „регистрация за упражняване на търговска дейност”, „уведомление за упражняване на търговска дейност” и др. Във всичките му разновидности обаче той не е

¹⁷ Как да разбираме по-добре и прилагаме по-успешно ЗОАРАКСД (Практическо ръководство), http://www.ime-bg.org/pdf_docs/papers/ManualBG.pdf.

¹⁸ ar2.government.bg/ras/.

¹⁹ Регулаторните режими в България – състояние, тенденции, възможности за развитие на административния регистър, Българска стопанска камара 2006 г.

²⁰ Пак там.

регламентиран в закон и не е предвидена и законова делегация на общинските съвети да уреждат с подзаконов акт параметрите на посочената търговска дейност. По подобен начин множество общински администрации без законово основание администрират лицензионен режим за търговия с вино, спиртни напитки, дестилати, тютюневи изделия и пр.

Принос към проблема има и обстоятелството, че Законът за местното самоуправление и местната администрация твърде общо определя рамките на правомощията на общините да определят изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, а именно: при наличие на екологични, исторически, социални и други особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура. Това налага изменение на закона в тази част, насочена към по-голяма конкретизация на правомощията на общините да въвеждат и администрират режими.

- 3.11. Анализите показват²¹, че от съществуващите режими с най-проблемен характер са тези, при които има решение и преценка на административния орган **по целесъобразност – лицензионните и разрешителните режими**, тъй като те създават предпоставки за субективна преценка. Вземането на решение по “целесъобразност” не е в контекста на ограничаване на регулирането и облекчаване на бизнеса.
- 3.12. **Лицензионният режим** е „най-тежкия“ от регулаторните режими. Поради това ИСС е на мнение, че възможностите за въвеждането на този вид режим трябва да бъдат сведени до минимум, само при абсолютна необходимост, при ефективно провеждане на ОВНА и при консултации със заинтересованите страни и социалните партньори. Лицензионен режим трябва да се въвежда само при условия за повишен риск за националната сигурност или обществения ред и личните права на гражданите, в случаите, когато произтича от хармонизация с изискванията на ЕС. Много често обаче законодателството въвежда режими от този вид, без да са налице предпоставки за това. Списъкът на дейностите, за които може да се установява лицензионен режим, приложен към ЗОАРАКСД, за съжаление въвежда и дейности, чието извършване не води до повишен риск за страната и гражданите.
- 3.13. При **регистрационните режими** проблемите най-често са свързани с големия брой документи, които се изискват. За да бъдат те предотвратени е необходимо да се прилага на практика изискването на ЗЕУ: *„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.“*

²¹ Пак там.

- 3.14. Големият брой **разрешителни режими**, които са въведени в специалните закони, са също проблемни. Техният брой следва да бъде намален, като критерият за преценка е дали извършването на определена сделка или действие поражда повишен риск за сигурността и обществения ред в страната, за личните или за имуществените права на гражданите или на юридическите лица. Цялото законодателство, регулиращо разрешителни режими, трябва да бъде в съответствие с принципа, че органите на местната власт **не могат да извършват административно регулиране на стопански дейности, при което да решават по целесъобразност**. В рамките на техните правомощия е да решават по целесъобразност за отделни сделки или действия (но не и за цялата стопанска дейност). Законодателството „изобилства“ от подобни примери, които не са в съответствие с разпоредбите на ЗОАРАКСД (Приложение 2).
- 3.15. Допълнителна административна тежест се предпоставя и от факта, че в специалните закони много често не се прави разлика между режимите, като в някои случаи за една и съща дейност се налагат две и повече регулации. Освен това в голяма част от нормативната уредба, регулираща режими, не е регламентиран срок за издаване на съответния документ. Не винаги се спазва и изискването размерът на таксите по административното регулиране и контрол да не превишава разходите на администрацията за тяхното упражняване (Приложение 3).
- 3.16. За решаването на горепосочените проблеми могат да се направят следните **препоръки**:
- 3.16.1. Да се извърши цялостен **преглед на законовата уредба** от изпълнителната власт и да се направи предложение пред законодателната власт, **която да я приведе в съответствие със ЗОАРАКСД**.
- 3.16.2. Да бъдат отменени противозаконните режими. Останалите режими:
- да се редуцират, вкл. и чрез възлагане на най-леките от тях (по преценка на администрацията) на браншови организации по законово предвидени критерии, като се стимулира тяхното обединяване по отрасли и/или браншове;
 - да се облекчат, чрез максимално възможно стандартизиране на процедурите и документите и съкращаване на административните срокове.
- 3.16.3. Да се определят органите/лицата, които съблюдават изпълнението на ЗОАРАКСД, както и техните отговорности.
- 3.16.4. Да се определи **специализирано звено**, което да осъществява постоянен мониторинг върху **въвеждането и провеждането** на регулаторните режими (най-вероятно Звеното за по-добро регулиране към МС).
- 3.16.5. Да се следва принципът, който трайно е залегнал в законодателните програми на европейските държави, за възможно по-

малка намеса на държавата, а когато намесата е неизбежна - да се градират режимите по следния начин: **уведомителен, удостоверятелен / регистрационен – разрешителен / лицензионен** (приоритетно да се търси възможност за ползване на “по-слаб” режим).

3.16.6. **Да се извърши ревизия на съществуващите лицензионни и регистрационни изисквания** и критерии, на които стопанските субекти трябва да отговорят с цел разширяване на стопанската свобода и възможностите за икономическо развитие.

3.16.7. **Да се прецизира в посока съкращаване списъкът със стопански дейности** (към ЗОАРАКСД), за които е позволено да се установява лицензионен режим.

4. Административен регистър

4.1. Единно място за въвеждане на регулаторните режими, администрирани от всички органи на изпълнителната власт, е Регистърът на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, достъпът до който е свободен през интернет²². Отговорността за актуалното въвеждане на достоверни, пълни и точни данни е на всеки конкретен орган, администриращ съответен регулаторен режим.

4.2. Анализите²³ показват, че въведените данни от централната администрация съответстват на изискващата се информация, но основната част от тях, отнасяща се до регистрационните и разрешителни режими, не е актуализирана. Често срещана практика е образците на документи да не се предоставят в достъпна и удобна форма за изтегляне. Липсват и възможности за електронна регистрация.

4.3. За регулаторните режими, администрирани от общините, наличната в Регистъра информация е хаотична, като се смесват изисквания за издаването на актове по регулаторни режими с издадени административни актове.

4.4. В Регистъра изцяло липсва информация за режимите, които се прилагат по отношение на отделни сделки и действия – удостоверятелите и уведомителните режими. Напълно липсва и всякаква информация по контрола на процедурите.

4.5. Регистърът не може да служи за контрол по ефективността на административните процедури по отделните звена на изпълнителната власт, нито за информационен източник за активно управление на регулаторните режими, нито за идентификация на корупционни практики.

²² ar2.government.bg/ras/.

²³ Регулаторните режими в България – състояние, тенденции, възможности за развитие на административния регистър, Българска стопанска камара 2006 г.

- 4.6. В Наредбата за водене на Административния регистър²⁴ задължението да въвежда данни е възложено на всеки конкретен административен орган, администриращ режими, включително кметовете на общини. Органите на изпълнителната власт са задължени със заповед да определят длъжностно лице, което в 3-дневен срок от въвеждането на нов режим или промяна на съществуващ да отрази в Регистъра промяната. Контролът по спазването на това задължение е възложен на министъра на държавната администрация и административната реформа.
- 4.7. **Неправилното администриране (в широк смисъл) на регулаторните режими, без значение от вида на дефект, ги превръща в мощен инструмент за корупционни практики и потискане на инвестиционната и предприемаческа активност.**
- 4.8. Именно в този тон се налага изводът, че²⁵: „...регистърът не е „надеждно” място, откъдето бизнесът и обществеността могат да черпят информация за регулаторните режими, администрирани от централната и териториалните власти. В него са въведени данни за голям брой режими, които са неактуални, непълни и неточни по съдържание. Той води до заблуждение бизнеса, в т.ч. и чуждестранните инвеститори, създава условия за корупционни практики на всички нива на администрацията...”
- 4.9. ИСС предлага **концепция за развитие** на Административния регистър в частта за регулаторните режими²⁶ в следните основни насоки:
- 4.9.1. Да бъде създаден **изчерпателен списък на регулаторните режими**, провеждани от централната и териториалните администрации. Той трябва да бъде интерактивен, като съдържа всички необходими документи за придобиване на съответния административен акт. Към всяка една сфера на дейност (например транспорт, енергия, комуникации) трябва да се обособят съответните лицензионни, разрешителни, регистрационни, уведомителни и удостоверителни режими.
- 4.9.2. В Регистъра трябва да бъде създадена възможност за задължителна публична регистрация на входящите номера и дата на подаване на всички заявления до администрацията за издаване на акт по определен вид режим. Информацията трябва да може да се проследява, включително изпълнението на процедурите по срок и пореден номер. В Регистъра трябва да се отбелязват и сроковете, в които изпълнителният орган изисква отстраняване на нередности по подадените документи. При издаването на съответния акт по регулаторния режим, същият да се регистрира по дата на неговото издаване. По този начин ще се предостави възможност на бизнеса и

²⁴ Наредба № 1 на МДААР от 27. 07. 2006 г. за Административния регистър (обн. ДВ, бр. 66 от 15. 08. 2006 г.), в сила от 01. 05. 2007 г.

²⁵ Пак там.

²⁶ Пак там.

обществеността да осъществява контрол върху дейността на администрацията и да противодейства на корупцията.

- 4.9.3. Да бъде разработен и въведен задължително унифициран софтуер за режимите, администрирани от общинските и областните администрации, който да не допуска въвеждане на регулаторни режими.
- 4.9.4. В Регистъра да бъдат посочени отделно документите, които се изискват по отделните режими. В случаите, когато те фигурират вече в публичните регистри, да не бъдат изисквани, а да се попълва само декларация за верността, актуалността на данните по тях и да се посочи мястото, където са подадени, в изпълнение на разпоредбите на ЗЕУ.
- 4.9.5. В случай на неспазване на изискванията и процедурите по издаване на акт по режим, да се посочи към кого, на какво основание и по какъв ред могат физически и юридически лица да подават сигнали и жалби.
- 4.9.6. Администрирането на Регистъра в частта за регулаторните режими да се предостави за обслужване на основата на публично-частно партньорство, за да се гарантира по-голяма ефективност на неговата дейност, както и реализиране на целите за облекчаване на бизнессредата чрез по-добро административно регулиране.
- 4.10. **Функциониращ съвременен Регистър, изграден на основа водещия европейски опит, би бил мощно средство за ограничаване на корупционните практики и основа за развитието на конкурентоспособна икономика.**

5. “Мълчаливо съгласие“

- 5.1. В отменения Закон за административното производство беше регламентирана общата презумпция за „мълчалив отказ“. В ЕС „мълчаливото съгласие“ в рамките на всички или повечето режими за регистрация, включително регистрация на фирми и търговци, се прилага относително масово. Широтата на прилагането на този принцип, според ОИСР, е критерий за качество на държавната бюрокрация.
- 5.2. Като отмени Закона за административното производство, АПК също нормира обща презумпция за „мълчалив отказ“ при бездействие на администрацията, като предостави възможност за прилагането на „мълчаливото съгласие“, ако това е регламентирано в специални закони. В ЗОАРАКСД законодателят не прие първоначалното предложение в проекта за прилагане на презумпцията за „мълчаливо съгласие“ при всички регистрационни процедури. Регламентираният в ЗОАРАКСД обратен на АПК принцип (*“При издаването на разрешение и на удостоверение за извършване на еднократни сделки или действия се прилага мълчаливо съгласие, ако в закон не е предвидено друго“*), не доведе до подобряване на бизнессредата, тъй като в законите не се

нормира „мълчаливо съгласие“. **В бъдеще „мълчаливото съгласие“ трябва да се разшири.** Иначе условията за бизнес в България ще се натъкват на повече пречки, отколкото другаде (Приложение 4). Именно затова действието на този принцип следва да бъде разгледано в детайли.

- 5.3. В стремежа си да приложи едни и същи представи за риск не само към стопанската дейност, но и към нейните съставни части (т.е. действия и сделки), законодателят е предвидил повторно уведомление от страна на заявителя и действия на административния орган. При „мълчаливо съгласие“ заявителят (независимо дали дейността му подлежи на лицензионен или регистрационен режим) *„може да предприеме извършване на сделката или действието“*, ако *„писмено е уведомил за това съответния административен орган и той не се е произнесъл“*. А *„административният орган може да спре с мотивирана заповед извършването или довършването на съответната сделка или действие само ако те водят до съществено нарушение на нормативни изисквания“*. Резултатът е, че срокът се увеличава два пъти, до 28 дни (за лицето, което иска да извърши сделката), а административният орган получава ограничени права за намеса, тъй като следва да мотивира спирането, т.е. да обоснове, че съществува риск от увреждане на националната сигурност или обществения ред, личните или имуществените права на гражданите или юридическите лица.
- 5.4. ИСС предлага регламентиране на обща принципна презумпция за „мълчаливо съгласие“ при бездействие на администрацията. **„Мълчаливо съгласие“ следва да е налице, когато административният орган не е изпратил до заявителя уведомление за отказ до изтичането на срока за произнасяне.**

6. Закон за електронното управление

- 6.1. Влезният в сила през юни 2008 г. Закон за електронното управление²⁷ постави правна рамка на дейността на административните органи при работа с електронни документи, предоставянето на административни услуги по електронен път и обмена на електронни документи между административните органи.
- 6.2. С него се въведе задължение за административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, да не могат да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а да бъдат длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните.

²⁷ Обн., ДВ, бр. 46 от 12. 06. 2007 г. - в сила от 13. 06. 2008 г.

- 6.3. Уреден беше и проблемът със служебното уведомяване за налични при първичния администратор данни в случаите, когато по силата на нормативно установено задължение за обработване на тези данни друг администратор ги е поискал. По този начин отпада необходимостта за многократно предоставяне на едни и същи данни пред различни администратори.
- 6.4. Без да отменят установените правила за работа с документи на хартиен носител, ЗЕУ урежда отношенията, свързани с предоставяне и ползване на електронни административни услуги, достъпа до тях и до данни, свързани с тях. Специфични области, в които прилагането на ЗЕУ би подобрило чувствително бизнессредата, са системата на обществени поръчки и усвояването на средствата от фондовете на ЕС.
- 6.5. Доколкото ЗЕУ урежда по съвременен начин възможностите за облекчаване/ разтоварване от ненужно администриране както за физически, така и за юридически лица, той може да бъде разглеждан като част от подобряването на регулаторната среда за бизнес в България. Основните предизвикателства са свързани с неговото ефективно прилагане. В тази насока могат да бъдат отправени следните **препоръки**:
- 6.5.1. Да бъде извършен цялостен **преглед на законовата уредба** от изпълнителната власт и да се направи предложение пред законодателната власт, която да я **приведе в съответствие със ЗЕУ**.
- 6.5.2. Да бъдат определени органите, които **осъществяват контрол** по изпълнението на разпоредбите на ЗЕУ и техните отговорности и да се определи **специализирано звено**, което да осъществява постоянен мониторинг върху ефективното прилагане на ЗЕУ (най-вероятно Звено за по-добро регулиране към МС).
- 6.5.3. Последните промени в ПМС 121 хармонизират документалните изисквания при усвояването на средствата от фондовете на ЕС с нормите на ЗЕУ²⁸, но като основно предизвикателство се очертава практическото им инкорпориране в процедурите по кандидатстване с проекти и подписване на договори за изпълнение.
- 6.5.4. Законът за обществените поръчки в настоящия си вид е в противоречие със ЗЕУ и съответстващата му адаптация в тази насока би допринесла за намаляване на административните тежести.

7. Оценка на въздействието на нормативните актове

- 7.1. Една от най-важните компетенции на модерния регулатор, работещ в отворена и конкурентна икономика, е способността да оценява въздействието върху пазара на даден нормативен акт още преди неговото одобряване. Засилването на капацитета на регулаторите да подбират ефикасни регулаторни решения, в съответствие с пазарните сили, намалява

²⁸ Обнародвани ДВ , чл. 7, ал. 6, т. 2

риска от скъпоструващи регулаторни грешки, и нивото на косвено/скрито данъчно облагане на икономическите дейности.

- 7.2. Оценката на въздействието на административните актове представлява аналитичен подход за измерване на потенциалните разходи, последствия и странични ефекти, произтичащи от бъдещи законодателни промени (приемане на нови закони, правилници, наредби). Методологията трябва да се използва и при извършването на периодични оценки на въздействието. И в двата случая резултатите се използват за подобряване на качеството на политическите решения и инструменти. Всичко това се осъществява посредством оценка на очаквани разходи и ползи на алтернативни решения за постигане на една и съща цел. Тези оценки обикновено се правят в средносрочен и дългосрочен план.
- 7.3. Българската администрация вече работи за усъвършенстването на ОВНА техника, която може едновременно да намали регулаторните разходи, да увеличи ползите, както и да насърчи и гарантира участието от страна на заинтересованите групи в регулаторния процес. Фокусът върху ОВНА като приоритет на България е в съответствие и с ключовото значение, дадено на оценката на въздействието в Лисабонската програма.
- 7.4. Все още ОВНА не се прилага в достатъчна степен според стандартите на Лисабонската стратегия и на ОИСР. Въпреки това голяма част от държавните органи, участващи в процеса по формиране на политики в България, вярват, че страната ни вече извършва оценка на въздействието с качеството, което Европа очаква да види. Тази заблуда се дължи на масово недобро разбиране на същината на оценката на въздействието и объркването на идеи, концепции и терминология в тази област.
- 7.5. Българските ведомства много рядко извършват предварителни и периодични оценки на въздействието на нормативните актове. Това е заключението, направено след оценка от страна на различни външни експерти, както и експерти, работещи в и извън държавната администрация в България. Изпълнителната власт бива затруднена да оцени икономическата основа или въздействието на предлаганите актове. При контрола на качеството все още основният фокус се поставя върху въпроси от юридическо естество като правилното структуриране и връзката с други нормативни актове. Същото важи за действията, предприемани в Народното събрание. Обосновката е формална, често с дължина една страница и съдържа твърдения, неподкрепени с доказателства. Също толкова важен е фактът, че не съществуват процедурни изисквания относно времето за изготвяне на обосновката и следователно тя винаги се пише прекалено късно, когато вече анализът не може да повлияе на съдържанието на проектозакона. Слаб момент е и липсата на консултации със социалните партньори и заинтересованите страни при изготвянето на оценката.

- 7.6. В началото на 2008 г. ОИСР констатира²⁹, че “оценката на въздействието е все още недостатъчно разпространена, което води до вариращ успех при формирането на политики от страна на министерствата” и че “системата работи добре по отношение на въздействието върху държавния бюджет и не толкова задоволително в други аспекти. Не се демонстрира широко познаване на методиката за провеждане на оценките и не се прави обща проверка на качеството на извършваните оценки на въздействието.”
- 7.7. Същите заключения се споделят и от Световната банка³⁰, която отбелязва, че *„Въпреки съществуващите в България законови изисквания за извършване на ОВНА, тази оценка не се прилага по отношение на новите законови и подзаконови актове, така че да има смисъл от нея.”*
- 7.8. Законът за нормативните актове задължава вносителя на нормативния акт да включи в мотивите финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, както и очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива. Указ № 883 регламентира задължение за органа, на който е възложено изпълнението на акта, да организира след влизането му в сила на периодично проучване на резултатите от неговото прилагане. Органите, до които са отправени искания за сведения или за съдействие във връзка с проучването, са длъжни да изпратят сведенията или да окажат съдействието на органа, който организира проучването. За резултатите от прилагането на нормативния акт се прави доклад, в който се предлагат и промени на уредбата, ако са необходими. Докладът се изпраща на органа, приел или издал проучвания акт. В ЗОАРАКСД е записано, че при внасянето в Народното събрание на законопроект, в който се предвижда въвеждане на лицензионен или регистрационен режим, заедно със законопроекта и мотивите към него вносителят представя и мотивирано становище относно необходимостта от това регулиране, което съдържа икономически анализ и оценка на въздействието, което режимът оказва върху регулираната стопанска дейност. Становището би следвало да се публикува в Интернет или по друг подходящ начин и да бъде налично за дискусия със социалните партньори и други заинтересовани групи.
- 7.9. Законовите задължения да се извършва ОВНА в България не се изпълняват ефективно и ефикасно по отношение на новите законови и подзаконови нормативни актове. Българското правителство все още не е разработило стандарт за ОВНА, която да е интегрирана с други дейности по реформата и която да е в съзвучие с нуждите за развитие на страната. ОВНА на конкретни нормативни документи е с различно, в много случаи - лошо, качество. На повечето министерства и публични агенции липсва институционален и административен капацитет, за да поддържат внедряването на ОВНА. Въпреки задължението всички държавни органи, ангажирани с регулаторна дейност, да извършват ОВНА за подобряване

²⁹ ОИСР/SIGMA (януари 2008) *Оценка на капацитета за регулаторно управление в България, изготвена от SIGMA* (съвместна инициатива на ОИСР и ЕС, финансирана основно от ЕС).

³⁰ Скот Джейкъбс (2007) – *“Политиката на България за реформа на регулациите в ЕС: доближаване до най-добрите регулаторни практики в Европа”*, изготвено за Световна банка.

качеството на техните регулации, малко обучителни дейности са били извършени за изграждане на капацитет. Основни оперативни изисквания (като например стратегии за събиране на данни за оценка на въздействието, групи за преглед на нивото, консултативни органи по ОВНА и ОВНА мрежи в министерствата) все още липсват.

- 7.10. **За да се излезе от настоящия пилотен етап и да се премине към систематично прилагане на ОВНА, е необходимо да бъде създаден орган за централен ОВНА надзор**, като се натовари конкретно ведомство с институционален мандат, ресурси и правомощия да налага ОВНА програмата. В идеалния случай тази задача би трябвало да се възложи на Звеното за по-добро регулиране. Законът не възлага отговорности, свързани с ОВНА, на нито една институция. Това създава объркване между Министерството на икономиката и енергетиката и Министерството на държавната администрация и административната реформа относно мандата за ръководство по ОВНА.
- 7.11. **Въз основа на най-добрите практики на ОИСР и в Европа България трябва да разработи нов стандарт и съдържание за своята система на ОВНА, в консултация със социалните партньори.** Могат да бъдат ползвани съществуващите изчерпателни ръководства за добри системи за ОВНА. Най-влиятелните и най-често цитираните стандарти все още си остават десетте практики за ОВНА на ОИСР от 1997 г.³¹. Тези добри практики биха могли да се използват в България като стандарти за изпълнението на модела и оперирането на системата за ОВНА.
- 7.12. Трудност пред прилагането на ОВНА, постановена чрез ЗОАРАКСД, е фактът, че приложението на този закон е ограничено спрямо значително по-широкото приложение на Закона за нормативните актове. Макар че реалният обхват на закона не е много добре изяснен, ЗОАРАКСД изглежда е в сила само за определени видове нормативни актове, които засягат определени видове стопанска дейност. В ЗНА да се регламентира изискване за извършване на предварителна и периодична оценка на въздействието.

8. Програма за по-добро регулиране и звено за по-добро регулиране

- 8.1. Програмата за по-добро регулиране в България (2008 - 2010 г.) е част от инициативата за по-добро регулиране и за намаляване на административната тежест на европейско равнище, която се провежда съвместно между органите на ЕС и националните законодателни органи във всяка страна-членка. В момента България изостава както от ЕС-27, така и от ЕС-10 (десетте нови страни-членки от 2004 г.) по отношение на качеството на регулациите според индикаторите на Световната банка за добро управление. Програмата сама по себе си представлява набор от добри препоръки и цели, които, ако бъдат изпълнени, имат потенциала да доведат до осезаемо подобряване на бизнессредата в страната ни.

³¹ ОИСР (1997), ОВПР: Най-добри практики в страните от ОИСР, Париж.

- 8.2. Целите на програмата могат да бъдат постигнати само при подходяща структура за регулаторно управление. ОИСР представя заключение, че подобна реформа трябва да бъде задвижвана от централни звена с по-дълъг срок за действие, както и идейно участие на цялото правителство. Не случайно Европа е свидетел на експанзия от тези така наречени Звена за по-добро регулиране през последните години (включително новите страни-членки). Именно ситуирането на такова централно звено е залегнало като една от основните мерки в програмата – *„създаване и укрепване на капацитета за Звено за по-добро регулиране в администрацията на Министерския съвет“*. Въпросното звено трябваше вече да функционира, но към момента то все още не е получило своя завършен вид и не работи пълноценно.
- 8.3. **България се нуждае от фокусиран механизъм, с адекватни ресурси, експертни умения и правомощия, за да управлява и координира комплексната стратегия за нормативна реформа, да извършва мониторинг и да отчита резултатите. Органът за извършване на тази дейност е най-ефективен, когато е свързан с централната администрация на правителството, където правомощията за вътрешноведомствен надзор вече са добре установени. Индивидуалните министерства не са подходящи за управление на такава общоправителствена програма.**

/п/

Доц. Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

Приложение 1.

Пояснение върху видовете регулаторни режими

Административното регулиране на стопанската дейност е въвеждането на правила и административни изисквания, които регулират дейността на стопанските субекти посредством разработването, приемането и прилагането на нормативни актове по установени в закон ред и процедури. Накратко, административното регулиране е установяването на нормативни изисквания, чието спазване се осигурява чрез упражняването на административен контрол.

Съгласно ЗОАРАКСД регулаторните режими, посредством които се ограничава административното регулиране и административния контрол върху цялостната стопанската дейност (а не върху отделните сделки), прилагани от органите на централната и местната власт, се разделят на два вида – лицензионни режими и регистрационни режими. Законът регламентира и три вида режими при извършване на отделни сделки или действия – разрешителен, удостоверителен и уведомителен.

1. При издаване на **лиценз** административният орган проверява законосъобразността на искането и в рамките, определени от закона, разрешава или отказва по целесъобразност извършването на определена стопанска дейност. **Лиценз се издава само от централен административен орган.**
2. При **регистрация** административният орган проверява наличието на изчерпателно установените нормативни изисквания и при установяване на съответствие разрешава, без право на преценка по целесъобразност, извършването на стопанската дейност.
3. При издаването на **разрешение** административният орган преценява и решава по целесъобразност в границите, определени със закона, дали съответната сделка или действие могат да бъдат извършени, както и техният обхват по съдържание, по време и по място.
4. При **удостоверителния режим** за отделна сделка или действие органът проверява дали са спазени нормативните изисквания и при установяване на тяхното спазване разрешава, без право на преценка по целесъобразност, извършването на сделката или действието.
5. **Уведомителният режим** е най-близко до идеята за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, прилаган от органите на централната и местната власт. Посоката на уведомлението е от бизнеса към овластения административен орган – т. е. от лицето, което предприема да извършва дадена сделка или дейност. Този режим се прилага, когато *“закон предвижда задължение за лицата за предварително или последващо уведомяване на административен орган”*. Лицето, което извършва дадена сделка или действие, представя пред съответния административен орган писмени сведения за тяхното съдържание, както и за мястото, времето и начина на извършването им. При него е налице презумпцията за “мълчаливото съгласие”, приложима за разрешителния и удостоверителния режими за извършване на еднократни сделки или действия.

Регулаторни режими по ЗОАРАКСД	За каква дейност се отнася	Решаване по целесъобразност	Приложимост на мълчаливото съгласие	Оповестяване
ЛИЦЕНЗИОНЕН	Стопанска дейност	да	не	Публичен регистър
РЕГИСТРАЦИОНЕН	Стопанска дейност	не	не	Публичен регистър
РАЗРЕШИТЕЛЕН	За отделна сделка и действие	да	да	Не е предвиден публичен регистър

УДОСТОВЕРИТЕЛЕН	За отделна сделка и действие	не	да	Не е предвиден публичен регистър
УВЕДОМИТЕЛЕН	За отделна сделка и действие	не	да	Не е предвиден публичен регистър

Източник: ИПИ, Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД)

Приложение 2.

Противоречия със ЗОАРАКСД на някои разрешителни режими³²

1. Разрешение за ползване на място за извършване на амбулантна търговия
2. Разрешение за търговия на дребно с тютюневи изделия
3. Разрешения за таксиметров превоз на пътници
4. Съгласувания в областта на транспортната дейност
5. Разрешение за поставяне на преместваеми обекти за търговски и други обслужващи дейности
6. Разрешение за поставяне на рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи върху недвижими имоти

³² При изготвянето на приложението е ползван материалът „Съществуващите регулации върху стопанската дейност в България – актуален преглед и предложения” на БСК, май 2007: http://www.bia-bg.com/print.php?id_news=1246.

7. Разрешение за отсичане или изкореняване на дълготрайни декоративни дървета и дървета с историческо значение
8. Разрешение за отсичане и изкореняване до пет дървета и лозя до 1 декар в селскостопанските земи и по границите между тях, както и по водните течения и пътища
9. Разрешение за ползване на лечебните растения
10. Разрешение за изхвърляне, събиране, превозване, претоварване, обезвреждане и оползотворяване на битови и строителни отпадъци
11. Разрешение за дейности извън и от специално ползване на общинските пътища
12. Разрешение за строеж
13. Издаване на акт за узаконяване
14. Разрешения и съгласувания във връзка с безопасността на движението в общината
15. Разрешение за временно съхраняване на радиоактивни вещества, получени при извършването на дейности с източници на йонизиращи лъчения или свързани с такава дейност
16. Разрешение за делба на движими и недвижими паметници на културата
17. Разрешение за еднократен превоз на радиоактивни вещества
18. Издаване на разрешение за извършване на безмитна търговия от безмитен оператор
19. Разрешение за извършване на брокерска дейност на стокова борса
20. Разрешение за извършване на дейност като стокова борса
21. Разрешение за извършване на дейност на свободна практика от чужденци в република България
22. Разрешение за извършване на дейности по пожарна и аварийна безопасност от търговци
23. Разрешение за извършване на дейности по чл. 73, ал. 1 от Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите
24. Разрешение за извършване на ремонтни дейности по огнестрелни оръжия и боеприпаси
25. Разрешение за изграждане на временен строеж
26. Разрешение за концентрация на стопанска дейност
27. Разрешение за обучение на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на МПС
28. Разрешение за организиране на лотарийни, тото и лото игри, залагания и томболи

29. Разрешение за организиране на стоково тържище
30. Разрешение за организиране на хазартни игри в игрална зала
31. Разрешение за организиране на хазартни игри в игрално казино
32. Разрешение за откриване на аптека
33. Разрешение за откриване на бинго зала
34. Разрешение за отпечатване на акции и облигации от търговски дружества
35. Разрешение за отпечатване на билети, фишове и талони за провеждане на хазартни игри
36. Разрешение за отпечатване на ценни книжа
37. Разрешение за ползване на строежите от първа до трета категория
38. Разрешение за пренасяне на взривни вещества, огнестрелни оръжия и боеприпаси
39. Разрешение за придобиване, съхраняване и употреба на взривни вещества
40. Разрешение за придобиване, съхраняване, носене и употреба на огнестрелно оръжие и боеприпаси
41. Разрешение за провеждане на допълнително обучение на водачите на моторни превозни средства за частично възстановяване на отнети контролни точки
42. Разрешение за провеждане на клинични изпитвания на лекарства върху хора
43. Разрешение за производство и заготовка на посевен и посадъчен материал
44. Разрешение за производство на ветеринарномедицински продукти
45. Разрешение за производство на взривни вещества, огнестрелни оръжия и боеприпаси
46. Разрешение за промишлена обработка на тютюн
47. Разрешение за производство на тютюневи изделия
48. Разрешение за производство, внос и разпространение на игрални автомати и съоръжения
49. Разрешение за производство, внос, продажба и поддържане на помощни средства, приспособления и съоръжения за хора с увреждания
50. Разрешение за разполагане на обект с източник на йонизиращи лъчения на определена площадка
51. Разрешение за строеж в неурегулирани малки населени места или части от тях
52. Разрешение за строеж в урбанизираните територии от главния архитект на общината (района)

53. Разрешение за строеж въз основа на одобрен идеен инвестиционен проект
54. Разрешение за строеж извън границите на урбанизираните територии
55. Разрешение за съхранение и продажба на лекарствени продукти от лекари и фелдшери
56. Разрешение за транзитен превоз на ядрен материал, радиоактивни отпадъци, отработено гориво или други радиоактивни вещества
57. Разрешение за търговия на едро с лекарства
58. Разрешение за търговия с взривни вещества, огнестрелни оръжия и боеприпаси
59. Разрешение за употреба на лекарствени продукти
60. Разрешение за внос и износ на наркотични вещества от приложения № 1, 2 и 3 към Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите
61. Разрешение за международен превоз на пътници по редовна автобусна линия
62. Разрешение за откриване на ветеринарномедицинска аптека
63. Разрешение за търговия на едро с ветеринарномедицински продукти
64. Свидетелства на авиационните оператори
65. Разрешение на строителство в горския фонд
66. Разрешение на строителство в земеделски земи
67. Разрешение на строителство при условията на комплексен проект за инвестиционна инициатива

Конкретни проблеми в отделни режими:

Разрешение за извършване на таксиметров превоз на пътници

Нормативна база: Закон за автомобилните превози

Обща характеристика на производството

Процедурата е насочена към физическите и юридически лица, регистрирани като търговци и желаещи да извършват таксиметров превоз на пътници, както и за водачи, извършващи дейността от името на регистриран превозвач, но за своя сметка, да получат разрешение за извършване на таксиметров превоз на пътници.

Първо, е необходимо да се извърши регистрация за извършване на таксиметров превоз на пътници при Изпълнителната дирекция "Автомобилна администрация". Удостоверение "водач на лек таксиметров автомобил" се издава на лица, които притежават познания в определени области. Изпитите за придобиване на удостоверение "водач на лек таксиметров автомобил" се провеждат от Изпълнителната агенция "Автомобилна администрация", като редът и начинът за извършването им се определят от изпълнителния директор на агенцията и агенцията води регистър на водачите, получили удостоверение "водач на лек таксиметров автомобил".

Второ, таксиметров превоз на пътници се извършва от търговци, притежаващи удостоверение за регистрация и издадено от кмета на общината разрешение за таксиметров превоз на пътници за всеки отделен автомобил.

Противоречия със ЗОАРАКСД:

В ЗАвтП режимът е определен като “разрешителен”, но не е, тъй като не е за отделна сделка, а за извършване на стопанска дейност, т.е. по своя характер и съотнесен към режимите по ЗОАРАКСД следва да се регламентира като регистрационен. Изпълнителната дирекция "Автомобилна администрация" е централният орган, който администрира режима, така както е предвидено в закона.

Макар в ЗАвтП да се визира издаване на “удостоверение” за регистриране на извършване на таксиметров превоз на пътници, режимът не е регистрационен, защото централният орган взема решение по целесъобразност, а не само по законосъобразност на представените документи.

В ЗАвтП е предвиден срок за издаденото “разрешение” от общините – не по-кратък от 12 месеца, а по ЗОАРАКСД – регистрациите важат за не по-малко от 3 г.

Ролята на общината и документите, които издава, не покриват критериите нито на регистрационен режим (има преценка по целесъобразност), нито на регулаторен режим за отделна или еднократна сделка (разрешение).

Издаване на разрешение за търговия с тютюневи изделия

Нормативна база: Закон за тютюна и тютюневите изделия (ЗТТИ)

Обща характеристика на производството

Производството служи за получаване на разрешение за търговия с тютюневи изделия. Терминът "тютюневи изделия" е легално определен в § 1, т. 4 от ЗТТИ - това са всички продукти за пушене, дъвчене, смъркане и орална употреба, доколкото те са дори частично произведени от тютюн: цигарите, пурите, тютюнът за лула, тютюнът за дъвчене, тютюнът за смъркане, тютюневи изделия за орална употреба.

Основанието на производството се съдържа в чл. 30, ал. 1, т. 1 от ЗТТИ - режимът на търговия с тютюневи изделия е разрешителен и дейността може да бъде извършвана само след получаване на изрично разрешение. Тютюневи изделия местно производство и от внос се транспортират, пренасят, съхраняват, предлагат или продават в търговски обекти и складове на едро и дребно само с акцизен бандерол, залепен върху потребителската опаковка, съгласно чл. 28 от ЗТТИ.

Производството започва с подаване на заявление до кмета на общината (за градовете с районно деление - до кмета на района по местонахождение на търговския обект) за получаване на разрешение за търговия с тютюневи изделия.

Противоречия със ЗОАРАКСД:

Режимът е регламентиран като “разрешителен” – издава се разрешение за извършване на стопанска дейност (продажба на тютюневи изделия) и това разрешение се издава от общините.

На практика се извършва регистрация на търговците, като има и момент на преценка по целесъобразност при проверка за наличието на “самостоятелни помещения или части от тях, позволяващи съхранението и продажбата на тютюневи изделия самостоятелно или с допустими за съвместно съхранение и продажба стоки”.

Категоризация на туристически обекти

Нормативна база: Закон за туризма (ЗТ)

Обща характеристика на производството

Производството служи за получаване на категория на хотели, ресторанти и др. обекти за хранене и подслон, и има за цел да улесни потребителите, като уеднакви изискванията към тези обекти. Категоризацията на туристически обекти е насочена към унифицирано и стандартизирано описание на обектите с цел прилагане на единна методология при определяне категорията на съответния обект.

Режимът на категоризиране на туристическите обекти се провежда в зависимост от желаната категория – от централни или местни административни органи. От една страна, това е министърът на икономиката и енергетиката чрез Експертна комисия по категоризация на туристически обекти за категоризиране на обекти от по-висша категория, и от друга страна – кметовете на общините по предложение на Общинска експертна комисия по категоризиране на обекти от по-ниска категория.

Производството започва с подаване на молба (заявление) от търговеца, придружена със съответните документи. Заплащат се такси по тарифа, като те варират в зависимост от обектите и се събират два вида такси – за разглеждане на заявления и за издаване на категорийна символика. Експертната комисия разглежда заявлението и извършва проверка на място, като съставя протокол с предписания и констатации, вследствие на което се взема решение за даване на съответната категория.

Противоречия със ЗОАРАКСД:

Категоризацията по своя характер е вид лицензиозен режим – налице е преценка по целесъобразност за извършването на стопанска дейност и като такъв следва да се администрира от централни административни органи, изисква се подаване на документи, удостоверяващи обстоятелства, които са вписани вече в публичен регистър, т.е. те следва да се доказват само с писмена декларация, представена от кандидата.

Регистрация на търговски обект

Нормативна база: Липсва закон, който да урежда материята по регистрация на търговски обект.

Обикновено режимът се въвежда с наредби на общините, като най-често това са “Наредба за извършване на търговска дейност на територията на съответната община” или с други наименования.

Съгласно разпоредбите на ЗОАРАКСД регистрационен режим се установява само със закон и след като такъв закон липсва по отношение на стационарните търговски обекти, очевидно органите на местно самоуправление нямат право с подзаконов нормативен акт да “въвеждат” такъв регистрационен режим и той следва да е уведомителен или въобще да отпадне. Анализът наложи становището, че такава регистрация не е необходима – контрол върху изискванията въведени със специални закони, такива като санитарни, противопожарни и др., се извършва от специализирани контролни органи като Данъчна администрация, Министерство на икономиката, Министерство на здравеопазването, Министерство на вътрешните работи, както и от съда. В този смисъл регистрацията на търговски обект дублира проведени вече процедури и е предпоставка за възникване на допълнителни тежести за бизнеса.

Липсата на законово основание и противоречието на режима със ЗОАРАКСД е причина регистрацията на търговски обект да не е въведена или да е отменена в някои общини.

Обща характеристика на производството

Режимът, така както се администрира в някои общини, предвижда доказване спазването на изисквания, установени от други разрешителни, лицензионни или регистрационни режими, администрирани от различни специализирани контролни органи.

Противоречия със ЗОАРАКСД

В много случаи режимът излиза далеч извън рамките на производство по регистриране и навлиза изцяло в разрешителен режим, където се прави преценка по целесъобразност. Дори да се следва процедурата, тя е извън компетенциите на органите на местна власт, след като законът “мълчи” по въпроса за регистрация на търговски обект. В някои общини на органите на местната администрация е дадено право с общинска наредба да извършват контрол за спазване изискванията, наложени със специални закони – например, да извършват контрол по спазване на санитарно-хигиенните изисквания, като проверките съгласно закона се извършват от органите на РИОКОЗ. Дублирането на контрола е в пълно противоречие със ЗОАРАКСД и съответните специални закони.

Регистрация на търговците на едро и дребно на продукти от грозде или вино и спиртни напитки

Нормативна база: Закон за виното и спиртните напитки (ЗВЧН)

Обща характеристика на производството

Макар да е отпаднал лицензионният режим от ЗВЧН, в някои общински администрации все още се регистрират търговци, като се прави проверка по целесъобразност и се събират такси. С изменения в Закона за виното и спиртните

напитки отпадна лицензионният режим на производителите на вино, спирт и спиртни напитки – режимът е регистрационен, но по отношение на търговията с вино, спирт и спиртни напитки в цитирания закон липсва правна регламентация. Прилаганият режим от общините следва да отпадне или, ако премине в регистрационен, да се издават единствено удостоверения за извършена регистрация срещу съответна такса. Но и законодателят следва изрично да регламентира този режим с нормативен акт.

Проблеми

Режимът не е прецизиран – липсва законова рамка.

Някои общини прилагат още “лицензионен” режим, в други общини е установен като регистрационен режим. Когато търговците изобщо не се регистрират и съответно не плащат такси, липсват административни санкции за неплащането на годишни такси.

Разрешително за строеж

Нормативна база: Закон за устройство на територията (ЗУТ)

Обща характеристика на производството

За одобряване на инвестиционния проект и за получаване на разрешение за строеж възложителят представя документи, които са изброени изрично в чл.144 ЗУТ, но те не са значително на брой и не се съдържат в публични регистри, с изключение на документа за собственост. След изменения в ЗУТ много документи и действия на различните администрации са заменени от оценка за съответствието на инвестиционния проект със съществените изисквания към строежите (ОСИП).

Действията на възложителя по набавяне на необходимите административни актове на местно ниво преди започване на строителните работи могат да се групират най-общо, както следва:

Предварителен етап: изработване на инвестиционен проект; извършване на ОСИП на проекта; сключване на предварителни договори с експлоатационните дружества, предоставящи електроенергия, водоснабдяване, газоснабдяване и т.н.

Издаване на разрешението за строеж: съгласуване и одобряване на инвестиционния проект; издаване на разрешение на строеж.

Последващи действия, необходими за започване на строителството: сключване на договор за упражняване на строителен надзор между възложителя и консултанта; съставяне на протоколи за откриване на строителна площадка и за определяне на строителна линия и ниво; заверка на заповедната книга.

ЗУТ въвежда изискването за създаване и поддържане на публичен регистър на издадените разрешения за строеж. Режимът се прилага основно на местно ниво и практиката на всяка община е различна.

Проблеми

При даване на разрешения за дейности, съпътстващи строителството, като например, разкопаване на улични настилки или отсичане на дървета, при които редът за тяхното получаване се съдържа в Наредби, издадени от Общинските съвети, няма уеднаквени правила, което може да доведе до административен произвол. Някои общини изискват документи, които се съдържат в публични регистри. Сроковете за издаване на разрешение за строеж масово не се спазват – няма санкции за органите на местната администрация при неспазване на сроковете. Не се изпълнява изискването за еднократно връщане на документацията.

При заверката на заповедната книга липсва нормативно посочване на документите, които следва да се представят за извършването ѝ и по този начин се дава възможност на администрацията за субективно тълкуване. Практиката на всяка община е различна – няма уеднаквяване на процедурите. Често работното време не е гъвкаво и не улеснява заявителите. Макар със ЗУТ да е въведено изискването за създаване и поддържане на публичен регистър на издадените разрешения за строеж, такива не могат да се намерят в публичното пространство.

Повечето общини предоставят в своите сайтове информация за режима - за дължимите такси, компетентните органи, но информацията е сравнително обща, някъде неактуална и не дава възможност на възложителя да си създаде цялостна представа за режима и необходимите документи.

Макар да се извършват проверки на работата на общинските администрации и от Дирекцията за национален строителен контрол, наказания се налагат сравнително рядко – при многобройни или драстични нарушения.

Удостоверение за ползване на строежи

Нормативна база: Закон за устройство на територията – чл.177

Обща характеристика на производството

От компетенциите на органите на местната власт е издаване на удостоверение за ползване за строежите от четвърта и пета категория. За строежите от първа, втора и трета категория компетентният орган е ДНСК.

Процедурата започва с подаване на искане за издаване на удостоверение за ползване; извършва се проверка на строежа на място и по документи, и завършва с издаване на удостоверение за ползване – в 7-дневен срок от постъпване на искането.

Независимо от наименованието си, издаването на удостоверение за ползване представлява провеждане на **разрешителен**, а не регистрационен режим по смисъла на ЗОАРАКСД, тъй като при издаването му главният архитект извършва преценка за целесъобразност в рамките на закона. Удостоверението се издава за отделно действие – въвеждане в експлоатация на всеки отделен обект, и правата по удостоверението не могат да бъдат прехвърляни към друг обект.

Проблеми

В закона не е установен срок за отстраняване на нередности и/или внасяне на допълнителни документи, а е предоставено на администрацията да решава, което често води до ненужно забавяне на процедурата.

Сроковете за издаване на удостоверение за ползване не се спазват, като понякога времето, необходимо за получаване на документа, достига над 101 дни (според проучването на “Витоша рисърч”).

При провеждане на приемателните комисии главният архитект да „изисква представяне на допълнителни документи, предвидени в закон, съобразно спецификата на строежа”.

Разрешение за поставяне на преместваеми съоръжения върху поземлени имоти

Нормативна база: Закон за устройство на територията ЗУТ - чл.56

Обща характеристика на производството

Режимът се отнася за поставянето върху поземлени имоти на преместваеми обекти за търговски и други обслужващи дейности – павилиони, кабинни, маси, както и други елементи на градското обзавеждане (спирки на масовия градски транспорт, пейки, осветителни тела, съдове за събиране на отпадъци, чешми, фонтани, часовници и други), които не са трайно свързани с терена.

Разрешението за поставяне се издава по ред, установен с наредба на общинския съвет, а за държавни и общински имоти – и въз основа на схема, одобрена от главния архитект на общината. За държавните имоти схемата се одобрява след съгласуване със съответната централна администрация, която стопанисва имота, а в останалите случаи – с областния управител.

Проблеми

В много общини липсват такива наредби или не са посочени, че съществуват.

Не са публично достояние.

Съществуват различия в процедурите за отделните общини, липсват единни изисквания.

Разрешение за поставяне на рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи върху недвижими имоти

Нормативна база: Закон за устройство на територията ЗУТ - чл. 57

Обща характеристика на производството

Върху недвижими имоти могат да се поставят рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи въз основа на разрешение за поставяне, издадено по ред, установен с наредба на общинския съвет.

Проблеми

В много общини липсват такива наредби или не са посочени, че съществуват.

Не са публично достояние.

Различия в процедурите за отделните общини, липса на единни изисквания.

Издаване на разрешително за странични ползвания от гори и земи от горския фонд. Издаване на разрешително за извършване на сеч и извоз на дървен материал

Нормативна база: Закон за горите (ЗГ)

Обща характеристика на производството

Страничните ползвания на гори и земи от горския фонд, когато представляват стопанска дейност, се извършват при условията и по реда, указани в писмено разрешително. Разрешителните за общински гори се издават след заплащане на такси. Размерът на таксите за страничните ползвания, добити от гори общинска собственост, се определят от общинските съвети в размер, не по-малък от размера, определен с тарифа на Министерския съвет за ползванията от държавния горски фонд. За предоставяне право на ползване върху гори и земи – общинска собственост, се подава писмено заявление до кмета на общината, който назначава комисия за разглеждане на постъпилите заявления, която съставя протокол с предложение до общинския съвет.

Противоречия със ЗОАРАКСД

В Закона за горите да се замени “разрешително” с “разрешително”, тъй като режимът изцяло отговаря на характеристиките на разрешителния режим за извършване на отделни сделки по ЗОАРАКСД.

Разрешение за отсичане и изкореняване до 5 дървета и на лозя до 1 дека. Разрешение за отсичане и изкореняване на по-голям брой дървета и на лозя над 1 декар

Нормативна база: Закон за опазване на селскостопанското имущество – чл.32

Разрешението се дава от кмета на района или кметството въз основа на писмена молба и при наличие на уважителни причини (до 5 дървета и на лозя до 1 дека).

Разрешението се дава от началника на управление "Земеделие" при общинската администрация въз основа на писмена молба и при наличие на крайно уважителни причини (по-голям брой дървета и на лозя над 1 декар).

Проблеми

Режимът изцяло отговаря на характеристиките на разрешителния режим за извършване на отделни сделки по ЗОАРАКСД, отказите се обжалват пред кметовете на общините.

В много общини липсват такива наредби или не са посочени, че съществуват.

Не са публично достояние. Различия в процедурите за отделните общини, липса на единни изисквания.

Приложение 3.

Примери за неспазване на изискването размерът на таксите по административното регулиране и контрол да не превишава разходите на администрацията за тяхното упражняване

- ❖ Съгласно Кодекса за застраховането се заплаща „такса за разглеждане на документи” - за издаване на лиценз за извършване на застраховане; за разширяване обхвата на лиценза; за издаване на допълнителен лиценз за нов вид застраховка или за допълване на лиценза по вид застраховка с нови рискове; за вписване на застрахователен брокер и т.н., като таксата за разглеждане на документи се заплаща във всеки отделен случай, отделен е въпросът по какъв критерий „такса за разглеждане на документи” е определена на 500 лв.
- ❖ Съгласно чл. 27 от Закона за Комисията за финансов надзор Комисията събира такси за издаване на лицензи, разрешения и лицензии за извършване на дейност по Закона за публичното предлагане на ценни

книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел, Кодекса за застраховането, Закона за здравното осигуряване и Кодекса за социално осигуряване – например таксата за вписване на застрахователен брокер в регистъра е определена на 5000 лв.; таксата за издаване на разрешение за сливане, разделяне и отделяне на застраховател, извършващ застраховки по живот и злополука, е определена на 30 000 лв. и по 2000 лв. за всеки вид застраховка, а за застраховател, извършващ имуществени застраховки, таксата е 90 000 лв. и по 3000 лв. за всеки вид застраховка.

- ❖ Съгласно Тарифа № 11 за таксите, които се събират в системата на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор по Закона за държавните такси за оправомощаване на лица за извършване на проверка на средства за измерване, за преглед на документи се събира такса 100 лв. (вж. по-горе - за същата дейност 5 пъти по-голяма такса).
- ❖ Съгласно Тарифа № 3 за таксите, които се събират за консулско обслужване в системата на МВНР по Закона за държавните такси, таксата за издаване на временен паспорт за завръщане в Република България е определена на 120 евро, а тази за издаване на временен паспорт - 50 евро. Освен това несъответствие и двете такси са по-високи от тази за издаване на „редовен“ паспорт.
- ❖ Съгласно Тарифата за таксите, които се събират от Патентното ведомство на Република България за издадените патенти по § 5 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за патентите и регистрацията на полезните модели: таксата за 21-ата година е 2000 лв., за 22-ата година - 2500 лв., а за 23-ата година и за всяка следваща - по 3000 лв. (с какво 23-ата и всяка следваща година е с 50% по ресурсоемка от 21-та година?).
- ❖ Съгласно Тарифата за таксите, които се събират по Закона за туризма, за разглеждане на заявлението за регистрация за туроператорска дейност е определена такса в размер на 1000 лв., а за вписване в регистъра на туроператорите - 4000 лв.

Приложение 4.

Принципа на „мълчаливо съгласие“ в българското законодателство

Със Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД) българският законодател въведе този принцип, но го направи ограничено. Новият Административно-процесуалния кодекс (АПК – 2006 г.) урежда преимуществено мълчаливия отказ, а непроизнасянето в срок се смята за мълчаливо съгласие само в случаите и при условията, предвидени в специални закони.

Други закони, уреждащи мълчаливото съгласие (изчерпателен списък):

- ❖ Кодекс за застраховането – чл. 112-114;
- ❖ Закон за горите – чл. 25;
- ❖ Закон за опазване на околната среда – чл. 110а;
- ❖ Закон за стоковите борси и тържищата – чл. 14
- ❖ Закон за храните – чл. 13

- ❖ Закон за защита на потребителите – чл. 143

Други закони, уреждащи мълчаливия отказ (неизчерпателен списък):

- ❖ Данъчно-осигурителен процесуален кодекс - чл. 91, 131, 185;
- ❖ Закон за адвокатурата - чл. 6, 7, 61;
- ❖ Закон за акцизите и данъчните складове - чл. 27;
- ❖ Закон за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти - чл. 4;
- ❖ Закон за занаятите - чл. 25, 65;
- ❖ Закон за защита на личните данни – чл. 17б;
- ❖ Закон за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране – чл. 13;
- ❖ Закон за кредитните институции – чл. 151;
- ❖ Закон за приватизация и следприватизационен контрол - § 17 от ПЗР;
- ❖ Закон за храните - чл. 22в;
- ❖ Закон за опазване на земеделските земи – чл. 20а;
- ❖ Закон за административното регулиране на производството и търговията с оптични дискове, матрици и други носители, съдържащи обекти на авторското право и сродните му права – по смисъла на чл. 29 от същия не се прилагат правилата на мълчаливото съгласие, уредени със Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

Приложение 5.

Звено за по-добро регулиране – концептуални идеи

Идеята в България е това звено да се помещава в администрацията на Министерския съвет (МС). Тя е в рамките на стандартния опит на Европа и е в съответствие с препоръките на ОИСР. Разположено в МС, Звеното за по-добро регулиране би работило най-добре, ако се моделира като самостоятелна единица, със собствен мандат, служители и ръководител, отговорен за изпълнението на определена програма. На Звеното не трябва да се гледа като на колективна, вътрешноведомствена функция, обслужваща ежедневните нужди на Министерския съвет, а като на функция, изпълняваща програма със собствени задачи. Разбира се, изпълнявайки задачите си, то ще трябва да се отчита пред Министерския съвет, а той от своя страна ще може да го натоварва с нови задачи отвъд основния му мандат в подкрепа на правителствената политика. В допълнение Звеното ще трябва да се интегрира в политическия процес на Министерския съвет, така че неговите съвети и принос да се разглеждат от Министерския съвет както подобава. За да се гарантира устойчивост, трудовите възнаграждения на тези Звена се изплащат изцяло от годишния правителствен бюджет на база ставките за държавни служители.

Не съществува идеална практика за установяване мандата на такива звена. Някои страни основават такива звена със закон, докато други ги създават с Решение на Министерския съвет или на министър-председателя. Общо взето, създаването чрез закон се свързва с повече достоверност и устойчивост на звеното, защото ролята му надхвърля краткосрочните политически и партийни интереси.

Основните функции на такова звено обикновено включват:

- **Стратегическо ръководство:** оценка на регулаторни предизвикателства и нови инициативи за нормативна реформа.
- **Надзор над програмата:** централна координация на изпълнението на нормативната реформа, с мониторинг и отправено предизвикателство към министерствата за изпълнение на задачите.
- **Оперативни функции:** разглеждане на ОВНА, провеждане на обучение, писане на ръководства/напътствия, извършване на дейности тип бюро-услуги.

Това звено трябва да се подкрепя от мрежа от звена из целия публичен сектор. Джейкъбс (2006) разкрива, че най-добре работещите страни създават богата мрежа от поддържащи институции в областта на нормативната реформа. По-добрите системи съчетават централно звено с мрежа от институции из министерствата. Такава мрежа би могла да включва (в скобите са посочени съответните добри практики):

- Органи за регулаторна реформа на политическо и министерско ниво (специални министри, отговарящи за нормативната реформа, в Обединеното кралство, специален комитет или съвет в Канада).
- Комитети от активисти и органи на парламента (Комисии в Европейския парламент).
- Комисии на високо ниво (Съвет за конкуренцията в Европейската Комисия).
- Вътрешноведомствени работни групи, които координират и съветват по въпросите на основни регулаторни инициативи (Група от генерални секретари по изпълнението в Ирландия).
- Вътрешноведомствени работни групи *ad hoc*, които координират и съветват по въпросите на основни регулаторни инициативи (междуведомствени групи за управление за по-добри регулации в Ирландия, координационни *inter-service* групи за нормативно развитие в Европейската Комисия).
- Министерски звена за нормативна реформа, които отговарят за провеждането на регулаторната политика и надзор над качеството на ОВНА на нивото на министерството (в Обединеното кралство се назначава Министър на Регулаторната реформа към всеки ключов регулаторен орган, отговорен за качеството на ОВНА в рамките на ведомството. Ведомствени звена за по-добро регулиране са създадени във всяко ведомство).
- Групи от частния бизнес, консултативни органи, мозъчни тръстове или други изследователски органи, които подкрепят програмата за нормативна

реформа (Целева група за по-добро регулиране в Обединеното кралство, Шведски борд на шведската индустрия и търговия за по-добро регулиране (NNR).

Обхватът на работа на ЗПР би следвало да бъде следният:

- Звеното трябва да *установи формални критерии за регулиране*, например в изпълнение на актове на парламента, за намаление на разходите по сделките (включително “поправяне” на пазарни провали) и за прилагане на правилата на обичайното право.
- Звеното трябва да *изучава обосновките на регулациите* (по отношение на формалните критерии, които е поставило).
- Звеното трябва да *извършва оценка на регулациите*, например чрез използване на техниките “разходи-ползи” или “ефективност на разходите” (икономичност). То също така трябва да очертае алтернативни начини за постигане на целта на регулирането (анализите трябва да се базират на сравнение на алтернативи).
- Звеното трябва да издаде *ръководство за ОВНА*, който агенциите се очаква да извършват. Ръководството трябва да включва формален списък за проверка на необходимите компоненти на всеки ОВНА.
- Звеното трябва да *извършва оценка на качеството на ОВНА*, направени от агенциите. Като минимум е необходимо да се въведе стандартна процедура за оценка на пълнотата на даден ОВНА (виж по-долу).

Обхват на нормативните актове, разглеждани от ЗПР

Бъдещото Звено за подобряване на регулирането ще трябва да преглежда различни видове нормативни актове и проектодокументи. Сред основните видове са:

Проекти на закони. В българската политическа традиция Министерският съвет подготвя и внася в парламента повечето проекти на закони. В тази рамка е задължение на съответното министерство или ведомство, иницирирало и подготвило проекта, да представи и мотиви към проекта. ЗПР ще има за задача да преглежда мотивите (ОВНА в бъдеще) към всеки проект преди внасянето му в МС за разглеждане и решение.

Проекти за постановления на МС. ЗПР ще има две задачи: да се увери, че ефектите от предлаганото постановление няма да противоречат на преследваната цел от материалния закон, и че ОВНА отговаря на изискванията и стандартите, за които стана въпрос в предишната част от доклада.

Проекти за други подзаконовни нормативни актове (наредби, инструкции, стандарти и т.н.), създавани от отделните министерства и агенции. ЗПР ще има две задачи: да се увери, че ефектите от предлагания подзаконов нормативен акт няма да противоречат на преследваната цел от материалния закон, и че ОВНА отговаря на изискванията и стандартите, за които стана въпрос в предишната част от доклада. Ако тези актове (регулации) обаче бъдат включени в обхвата на

работата на ЗПР, е възможно да възникне проблем от политическо, правно и дори техническо естество. Както стана въпрос при разглеждането на политическите ограничения, твърде вероятно е министрите и ръководителите на другите ведомства да не приемат с готовност намесата на външен орган при изпълнение на своите специализирани задачи. Въпреки това те могат да бъдат задължени да приемат мнението на ЗПР с акт на Народното събрание или на Министерския съвет (например, промяна в Устройствения правилник за работата на МС и неговата администрация). Другата възможност е ЗПР да има известна самостоятелност и по собствена преценка (самосезиране) да изготвя становища по отделни актове на администрацията, които обаче да имат само консултативен характер.

Проекти на закони, изготвени от народни представители. Конституцията на Република България предполага “неограничено право на законодателна инициатива” за всеки народен представител. Следователно, налагането на изискване за задължително участие на ЗПР при внасянето и разглеждането на проекти на народните представители може да се разглежда като противоконституционно. Участието на ЗПР не може да бъде наложено и защото ще възникнат съмнения за нарушение на разделението на законодателна от изпълнителна власт. Единственият приемлив начин за участие е ЗПР да изпраща мнения по избрани от него проекти, които да имат съвещателен характер. От друга страна, парламентът получава възможност да иска становища, като си запазва правото да приема оценките на звеното или не.

По-специален е случаят на *нормативните актове на местната власт*. По конституция компетенциите им по въпроси от местно значение не може да се ограничават от централната изпълнителна власт. Въпреки това препоръчително е ЗПР да има възможност по собствена преценка да разглежда част от актовете на местната власт и придружаващата ги мотивация и да изпраща становището си до съответната община, правейки го и публично достояние. Това само би допринесло за утвърждаване на ролята на ЗПР като наблюдаваща и консултираща структура.

Стандартен списък за проверка на изискванията за ОБНА

Формално основание за регулирането, т.е. целта на регулацията. Регулативната цел трябва да бъде експлицитно установена от парламента, например в закон, и тя трябва да се постигне чрез въпросната регулация. Така целта ще бъде считана за легитимна според принципите на представителната демокрация.

Измерване на успеха. Изразяването на целта трябва експлицитно да включва “мерната единица” за успеха, която определя кога целта е постигната (например “защита на местните производители от външна конкуренция” може да бъде легитимно приета цел, обаче какво се има предвид под “защита” трябва да се обясни по измерим начин).

Стандарти за анализ на ефектите от регулацията. Тъй като ОБНА ще се отнася за промени, резултиращи само от регулирането, трябва да се извършва маргинален анализ. Следователно трябва да се направи ясно разграничение между ситуацията *ex post* и ситуацията *ex ante*. Общата практика на

предварителна оценка на регулаторните ефекти би била да се използва настоящото статукво като сравнение за пределния анализ.