

ЧЕТВЪРТА ЧАСТ

РЕФОРМА В ОБЛАСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ПРОЦЕС

1. Общи положения

Корупцията в административната сфера намалява доверието в държавната власт, съдебната система и държавната администрация и се възприема повече като престъпно качество на системата, отколкото като престъпна дейност на отделна организация, учреждение или служител.

Някои от важните причини за големия ръст на корупцията в административната сфера, имащи отношение и към реформата на съдебната система, са: отсъствието на единна система на съдебен контрол върху администрацията, невинаги ясни правила за разрешаване на административните спорове; твърде разтегливи и неподдаващи се на контрол граници на оперативна самостоятелност на администрацията; бавен и тежко функциониращ бюрократичен механизъм; липса на специално внимание към етиката в държавната администрация и в административното правосъдие; отсъствие на доверие или намалено доверие у гражданите към действията на административните и съдебните органи.

Основен проблем на административното право в момента е **липсата на вътрешно хармонизирано административно законодателство и процедура.** Многобройните изменения в материалните закони в областта на административното право често са противоречиви по съдържание, пораждат множество неясноти и непълноти и дават възможности за различно тълкуване. Действащата уредба в областта на издаването и обжалването на подзаконовни нормативни актове и индивидуални административни актове е остаряла и трябва да бъде основно преработена. Понастоящем административните производства се уреждат от *Конституцията* (чл. 120, ал.1), която урежда общия съдебен контрол за законност на актове и действия на административните органи, *Закона за административното производство* (ЗАП) (обн. ДВ, бр. 90/1979), *Закона за административните нарушения и наказания* (ЗАНН) (обн. ДВ, бр. 92/1969), *Закона за нормативните актове* (ЗНА) (обн. ДВ, бр. 27/1973) и *Закона за Върховния административен съд* (ЗВАС) (обн. ДВ, бр. 122/1997). Съществуващите нормативни актове са приемани в различен период от време, не са съгласувани помежду си и отразяват различни ценности. Това прави прилагането и тълкуването им особено трудно и затруднява достъпа на гражданите до правосъдие.

Всички тези фактори трябва да присъстват във фокуса на реформата в областта на административното право и процес, на които се отрежда основна роля в борбата против корупцията чрез упражняването на съдебен контрол върху действията и решенията на администрацията.

1.1. Проблеми в сферата на административното материално право

С оглед на противодействието на корупцията в прилагането на административното право следва да се отбележат следните съществени проблеми в материалното административно право:

- проблеми в законодателните решения за **публичната администрация** и тяхното последователно прилагане

Въпреки предприетите законодателни мерки за установяване на единен организационен модел на администрацията и общи правила за вътрешната организация на административните структури на органите на изпълнителната власт - централни, областни и общински (*Закон за администрацията, Наредба за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт*), корупцията продължава да засяга в по-малка или по-голяма степен администрациите на всички органи на изпълнителната власт.

Все още не са достатъчни мерките, насочени към по-голяма **откритост** в работата на отделните администрации. Макар в почти всички администрации да има обособени приемни за молби и жалби на гражданите, няма особено ефективни механизми за обратна връзка и адекватна правна регламентация. Въпреки законодателните решения, регламентиращи процедурите за упражняване на **правото на достъп до обществена информация** (*Закон за достъп до обществената информация* (обн. в ДВ, бр.55/2000, изм. бр.1/2002, бр. 45/2002), практиката по тяхното прилагане показва липсата на достатъчно гаранции за прозрачност и отговорност, запазване на стремежа на администрацията да държи голяма част от информацията, свързана с нейната дейност, за служебна употреба. Със *Закона за защита на класифицираната информация* (в сила от 04.05.2002 г.) се уреждат създаването, обработването и съхраняването на информацията, представляваща **държавна или служебна тайна**, условията и редът за предоставяне на достъп до нея. Все още обаче по отношение на служебната тайна съществуват възможности за отказ от достъп до информация по неясни критерии, което е благоприятна среда за корупция.

Същевременно в ежегодните *доклади за състоянието на администрацията и на отделните администрации* липсват **констатации за корупционни практики, както и предложения за конкретни антикорупционни мерки**. Все още е трудно постижимо и намирането на показатели, чрез които да се оценява ефикасността на административната дейност и да се осъществява целенасочено управление на изпълнението.

- проблеми в законодателните решения за **установяване на професионална държавна служба** и тяхното последователно прилагане

Обществените оценки за високата степен на корумпираност на работещите в администрацията налагат с изключителна острота резултатите от прилагането на *Закона за държавния служител* и предвидените в него мерки с антикорупционен ефект да бъдат анализирани.

В съответствие със *Закона за държавния служител* статутът на **държавния служител** е въведен във всички структури на централната администрация, в областните администрации и в 95 % от общинските администрации. Буди обаче недоумение обстоятелството, че **този статут не се прилага за работещите в Сметната палата и в данъчната администрация**, особено като се имат предвид отговорните контролни функции, които те изпълняват. Неоправдано се забави и разширяването на приложното поле на *Закона за държавния служител* по отношение и на експертните длъжности в общата администрация, за които продължава да се прилага *Кодексът на труда*. Наблюдава се тенденция в специални закони (например в *Закона за съдебната власт* по отношение на съдебните служители, *Закона за Министерството на вътрешните работи*, *Закона за отбраната и въоръжените сили*, *Закона за Конституционния съд*) да се ползват само определени „благоприятни“ елементи от статута на държавния служител, без да се възприема този институт в неговата цялост. Отклоненията и изключенията при въвеждането на статута на държавния служител възпрепятстват утвърждаването на професионална система на държавна служба, основана на антикорупционно административно поведение и култура.

Поради незадължителния характер на **конкурсната процедура** при постъпване на държавна служба в повечето администрации тя не се прилага. Това поражда основателни съмнения за упражняване на не-регламентирани влияния при назначенията на държавна служба. Липсата на ясни критерии за оценка на професионалните знания и умения на кандидатите представлява благоприятна корупционна среда и не гарантира обективен подбор, основан на професионализма. Дадената възможност ръководителят на администрацията да назначава по свой избор един от тримата класирани от конкурсната комисия, а не първия, който се е представил най-добре, също създава условия за корупция.

Съдържащите се в *Закона за държавния служител* гаранции за стабилност като един от основните антикорупционни фактори в администрацията са недостатъчни. Не са малко случаите, в които чрез формално вътрешно реструктуриране на отделни звена в администрациите се освобождават от длъжност държавни служители. Висшите нива в администрацията проявяват **стремеж към размиване на границата между политическите назначения и тези, основани на развитието в кариерата**. Това поставя на сериозно изпитание цялостното реализиране на статута на държавния служител, чиято сърцевина е **стабилността**.

В подготовения правителствен законопроект за изменение и допълнение на *Закона за държавния служител* се предвиждат редица мерки с антикорупционен ефект, като: задължителното прилагане на **конкурсното начало** при назначаване; въвеждането на **несъвместимост** между заемането на длъжност като държавен служител и изпълнението на функции на синдик или ликвидатор; уредба на **конфликта на интереси**; отпадането на възможността за **предсрочно повишаване в ранг** при липса на ясни критерии и др.

- проблеми в **системата на административното обслужване и достъпа до информация**

Очакваните резултати от прилагането на *Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица* - **законност, бързина, достъпност, качество на административното обслужване и ограничаване на корупцията**, все още не са постигнати. Липсва разбирането, че ефективното обслужване е немислимо без усъвършенстване на процедурите вътре в отделните администрации. Налице са съществени разлики в постигнатото ниво на административното обслужване в различните администрации. Това практически пречатства постепенното развитие на административното обслужване от предоставянето на услуги в отделната администрация към интегрирано административно обслужване, към изграждане на общ модел на обслужване на „едно гише“ за всички администрации на изпълнителната власт. Потвърждение на това е и обстоятелството, че в нормативните актове се срещат много рядко процедури, включващи служебно съгласуване между няколко администрации. Процесът на подобряване на административното обслужване е сериозно затруднен и от недостатъчния финансов ресурс, необходим за документалното, технологичното и информационното обезпечаване на дейността.

- липса на ясно разграничение между **правомощията на централната и местната администрация**

Преплитането на правомощия най-често води до дублиране или прехвърляне на отговорности, което от своя страна създава условия за злоупотреби и безотговорност.

- отсъствие на **единно понятие за административен акт**

Различните закони влагат различно съдържание и обхват в понятието административен акт - *Конституцията* на Република България, чл. 120, ал. 2, *Законът за административното производство* (ЗАП), чл. 2, във връзка с чл. 3, *Законът за администрацията*, чл. 19, ал. 5, във връзка с ал. 4, *Законът за Върховния административен съд* и други.

Редица закони не употребяват понятието „административен акт“, с което създават колебания при тълкуването на вида на акта и производствата за контрол върху него. Например: „решения на поземлената комисия“, при обжалването на които има случаи, когато районният съд счита, че става дума за спор относно собственост, т.е. гражданско правен спор, а не за спор относно законността на административен акт, т.е. административноправен спор.

В ЗАП не се съдържа достатъчно изчерпателно понятие за индивидуален административен акт. Липсва единен правен критерий за изключване на определени административни актове от съдебен контрол за законосъобразност.

Един от значителните източници на корупция е липсата на разграничение между дейността на държавата като носител на изпълнително-разпоредителна власт от стопанската дейност на държавата по управление, стопанисване и разпореждане на държавното имущество. Липсва и разграничение между индивидуалните административни актове в осъществяване на публичната функция на държавата по регулиране и организиране и актовете, с които се осъществява конкретна

дейност по стопанисването на държавното имущество¹⁴. Поради това еднаквият режим на обжалване на тези различни по своята същност актове нерядко блокира нормалния стопански живот, което пък създава предпоставки за корупционни практики.

- липса на правна уредба на **основни понятия и институти**

В административното законодателство не се съдържа легално понятие за „нищожност“ и „унищожаемост“ на **административните актове** и тяхното формулиране изцяло е предоставено на административноправната теория и съдебната практика.

Липсват ясни критерии за определяне на понятието **„заинтересовани страни“ в административния процес**, което стимулира нерегламентиран натиск и практики.

- липса на адекватни нормативни решения при **непроизнасяне на администрацията в законовите срокове (т.нар. мъчалив отказ)**

Този институт е запазен така, както е бил уреден в условията на единната държавна власт и не осигурява зачитане на правата на гражданите в новите условия. Незадоволително за новите условия е уредено и обжалването на мъчаливия отказ пред съда. Процедурата по обжалване е бавна и скъпа и голям брой частни лица предпочитат да не прибегват до нея. Така под претекст, че се защитават права на гражданите, в големия брой случаи те се преклудират, защото администрацията не се произнася.

Често срещаната практика на „мъчалив отказ“, нерядко продиктувана от поддаването на корупционен натиск, от своя страна води до безконтролно прехвърляне на функции, присъщи на администрацията към съда, натоварването му с несвойствена дейност (властнически въпроси, които са изцяло управленска дейност от компетенциите на администрацията) и създаване на условия за вторична корупция на равнище правораздаване.

- **оперативната самостоятелност**

Най-масовото поле за корупция в административната сфера е оперативната самостоятелност, т.е. правната възможност на административния орган да прецени и избере своето поведение по целесъобразност, но в рамките на закона и съобразно целта на закона.

Като възлага властта за упражняване на оперативна самостоятелност на даден орган, законодателят има предвид постигането на определени цели при осъществяване на компетентността на органа. Той

¹⁴ В решение на Конституционния съд № 19 от 23.12.1993 г. по конст. д. №11/93 се съдържа тълкуване на правомощието на МС като висш административен орган в държавата да организира стопанисването на държавното имущество като „типична управленска функция“. Очертан е широкият предметен обхват на това конституционно правомощие, което се отнася „не само до двата вида собственост на държавата - публична и частна, но обхваща и други нейни права и задължения, които са парично оценими“. Изрично се подчертава, че при тази организационна дейност МС издава актове, но че тя може да се осъществява и от отделни министри или други овластени от МС органи, т.е. МС като висш изпълнителен орган определя по целесъобразност от кого и по какъв ред се стопанисва това имущество, освен ако със закон е предвидено друго. Същевременно се обръща внимание, че режимът на обектите - публична (извън изключителната държавна собственост) или частна собственост на държавата и общините се определя със закон, като при упражняването на частната си собственост държавата и общините са равнопоставени с гражданите и юридическите лица.

счита, че органът ще се справи най-добре с възложените му функции, ако има правна възможност да преценява и избира своите действия съобразно с конкретната обстановка. Липсата на адекватен контрол за законосъобразност и за целесъобразност обаче често превръща оперативната самостоятелност в своеволие или беззаконност в действията на администрацията, създаващи най-подходящи условия за корупция.

Същевременно в отделни закони съществуват правни норми, които предпоставят условия за корупция, тъй като дават правомощия на административния орган да действа, без да предлагат критерии, нито да дават насоки за целта на закона за уреждане на определен вид конфликтни правоотношения, в които участват противоположни интереси (например *Законът за гражданската регистрация*, чл. 12, ал. 2 и 3, регламентира: „Ако двамата родители не са постигнали съгласие за името, длъжностното лице вписва в акта за раждане само едно от имената, предложени от родителите. Ако родителите не посочат име, длъжностното лице определя името, което сметне за най-подходящо в случая“. Как длъжностното лице ще определи кое име, предложено от кой родител, да впише?) Съществуващите „неопределени“ понятия или изрази в законови норми също създават условия за широко тълкуване и прилагане и оттам - и за корупция, например „несъобразената скорост“ по чл. 20, ал. 2 от *Закона за движение по пътищата*. Такива разпоредби са особено рискови като фактори за създаване на корупция специално в законите, уреждащи материята на приватизацията и обществените поръчки.

Необходим е подробен анализ на нормите, които дават право на преценка на административния орган да реши въпроса в полза на едната или другата страна, без да има каквато и да е проява на творчество или търсене на по-благоприятното решение от гледна точка на обществен интерес.

1.2. Недостатъци в нормативната основа на административното процесуално право

С оглед реформата в съдебната система и в частност на административното съдопроизводство се проявяват следните основни недостатъци и проблеми в нормативната основа на административното процесуално право:

- **наличие на много и различни източници на административното процесуално право**

Наличието на много и различни източници на административното процесуално право води до неефективност на контрола върху администрацията, размива отговорността на отделните контролни органи, намалява авторитета на съдебния контрол и създава неинформираност у гражданите как, пред кого да реагират срещу незаконосъобразен или неправилен административен акт (например в административната практика действащият *Закон за молби, сигнали, жалби и предложения* често се прилага наред или вместо *Закона за административното производство*).

Източници на административно процесуално право са и закони от другите клонове на правото - конституционното право, гражданското

право и гражданския процес, наказателното право и наказателния процес, трудовото право, финансовото право и финансовия процес, данъчното право, международното публично право.

Не е проведено ясно разграничението между административното процесуално право и действащите други процесуални кодекси и особено между данъчния и административния процес. *Данъчно-процесуалният кодекс* например предвижда друг ред на обжалване на финансовите административни актове от този в ЗАП и ЗВАС. Той въвежда принципа на задължително обжалване по административен ред на данъчноревизионния акт като условие за последваща интервенция на съдебен контрол и не допуска обжалване по съдебен ред на първоначалния акт.

Поради различия в подхода препращането към *Гражданския процесуален кодекс* и *Наказателно-процесуалния кодекс* води до неточности, непълноти, понякога противоречия с административните процесуални закони, причинени от различния правен характер на отношенията, уреждани от тях. Това създава изключителни трудности при разглеждане на административните спорове от окръжните съдилища, действащи като въззивна инстанция при прилагането на ЗАП, както и при родова подсъдност по административни спорове на ВАС, за чието разрешаване бе въведена специална процедура по ЗВАС.

Субсидиарността на ГПК при настоящата нормативна уредба на административния процес не отразява специфичната природа на административноправните отношения с оглед целта на законодателя за непротиворечивост на процесуалното законодателство и на практика често възпрепятства ефективното функциониране на административното правораздаване.

Тълкувателните решения на Върховния административен съд са задължителни за органите на съдебната и на изпълнителната власт, както и за органите на местното самоуправление, но това не означава, че те могат да заместят законовите норми. Трайни административно-процесуални отношения (например отнасящите се до касационното производство или до правата на третите заинтересовани лица) не трябва да се регламентират от тълкувателни решения, за да не се допусне конфликт на нормите, фрагментарност и непоследователност.

Така съществуващата нормативна уредба на административното правосъдие не съдейства за изграждането и функционирането на последователна и единна система на съдебната власт в сферата на административния процес. Тя е съществена пречка за развитието на административното правосъдие и за набиеляване на стратегически законодателни насоки за усъвършенстването му.

Различните нестандартизирани административни производства създават условия за нееднакъв подход на съдилищата и за корупционни практики.

- отсъствие на **еднозначна нормативна уредба на някои производства и основни институти**

Касационното обжалване на съдебни решения по административни дела поставя въпроси, на които няма еднозначен и изричен нормативен отговор в административните процесуални закони засега. Субсидиарното прилагане на норми на ГПК не е достатъчно, а и не е

пригодено изцяло да обслужва процесуално сложната специфична материя на административно съдопроизводство. Още повече че по този начин не се отчитат спецификите на административния процес и засиленото служебно начало в него. Непълноти и противоречиви тълкувания на нормативните разпоредби водят и до открито противоречива съдебна практика по въпроси, отнасящи се до касационните основания, доказателствата, сроковете за касационно обжалване, респ. оспорване, касационно обжалване пред окръжен съд и други.

В българското право не е решен въпросът за отговорността на юридическите лица - не само гражданската и наказателната, но и административната отговорност.

- **липса на специализация на първоинстанционните съдилища**

Липсата на специализация на първоинстанционните съдилища налага част от делата в тях да се гледат от граждански и наказателни съдии, които по-трудно навлизат в специфичните особености на административното производство. Това се отразява съществено на качеството на постановяваните съдебни актове и затрупва касационната инстанция - Върховния административен съд, с дела, при които не е извършено качествено проучване и попълване на делото с необходимия доказателствен материал. Понастоящем административните спорове се разглеждат от Върховния административен съд, в част от окръжните съдилища има специализирани административни отделения, а в част от съдилищата липсва каквато и да било специализация на съдии при гледането на административни дела.

- **незачитане и неизпълнение на актовете на съда**

Уважението и изпълнението на актовете на съда са същинското приложение на принципа за върховенство на закона. Върховенството на закона се проявява не само при решаването на делата, а при изпълнението на взетите от съда решения. Незачитането и неизпълнението на актовете на съда е общ проблем за страната.

В сферата на административните дела проблеми пораждат отношенията между съда и административните органи, издали обжалваните актове. Често се забавя изпращането на административните преписки, не се съдейства на съда за изясняване на делото с необходимите факти и обстоятелства и има случаи на неизпълнение на съдебни решения.

Решенията на Върховния административен съд са задължителни за участващите по делото органи и лица. Ако обжалваният акт бъде отменен, решението е задължително за всички (чл. 30 от ЗВАС). Решенията на Върховния административен съд подлежат на незабавно изпълнение от органите, издали или прилагащи отменения акт (чл. 32 от ЗВАС). Корупционна практика е налице, когато съответният административен орган, който е длъжен да предприеме необходимите действия по изпълнение на съдебното решение и указанията на съда, не изпълнява решението на съда или не се съобразява с указанията и смисъла на решението - например приватизационният договор не е прекратен, въпреки че заповедта за определяне на купувача е отменена като незаконосъобразна, или приватизационната процедура за продажба започва отначало, вместо да продължи от етапа, в който е извършено нарушението, и т.н. Административнонаказателните

разпоредби, предвидени за подобни случаи, са крайно неефективни, а и често не се прилагат на практика.

2. Цел на реформата в областта на административното право и процес

Целта на реформата в областта на административното право и процес е усъвършенстването на правната и организационната рамка на административното правосъдие за предотвратяване на корупцията чрез въвеждане на модерна система на административно законодателство и установяване на ефикасни механизми за съдебен контрол върху работата на публичната администрация.

3. Предложения за реформа

3.1. Предложения за реформа на административното право

Наложителни са промени в материалното административно право и особено в нормативните актове, регулиращи дейността на администрацията, насочени към:

3.1.1. Въвеждане на **по-голяма отчетност и достъп до информацията**, съхранявана от публичните власти, което би стеснило възможностите за корупционни действия и бездействия.

3.1.2. **Регулиране на оперативната самостоятелност** по силата на вътрешни правила, които да определят начина, по който се вземат решения в условията на оперативна самостоятелност. Вътрешните правила не са еднакви за всички органи, те не са и задължителни, но облекчават много работата на органа и създават яснота по отношение на начините, подходите, критериите и мерките, използвани при упражняване на оперативната самостоятелност от органа. Същевременно всички варианти на действие, които могат да се предприемат от съответния орган при упражняване на оперативна самостоятелност, трябва да са предвидени от закона. Те трябва да влизат в кръга на компетентност на органа и по своето съдържание и цел трябва да са в съответствие с действащите закони. Този процес се нуждае от ясно регулиране и контрол.

От гледна точка на законосъобразността оперативната самостоятелност подлежи на съдебен контрол. По-проблемен обаче е въпросът за контрола върху целесъобразността ѝ, тъй като самата тя е дейност по целесъобразност.

Дискусионен е въпросът дали и доколко този контрол може да бъде възложен на **особени юрисдикции**. Аргументите срещу идеите за подновяване на широката употреба на особени юрисдикции се основават на въведения от *Конституцията* общ съдебен контрол върху актовете и действията на администрацията. Вижданията в полза на особените юрисдикции (вкл. възможността да осъществяват и контрол за целесъобразност) се обосновават с аргумента, че *Конституцията* забранява само правораздаването, т.е. решаването на правни спорове, да се извършва от органи извън изброените в нея съдилища и създадените със закон специализирани съдилища. Изтъква се, че при контрола, осъществяван от особена юрисдикция, става въпрос не за същински правен спор, а за спор относно упражняването на

едно безспорно право по законосъобразен начин.

Въпросът за полезността на особените юрисдикции при контрола върху оперативната самостоятелност изисква по-нататъшни дискусии и формулиране на работещо и съобразено с *Конституцията* решение.

3.1.3. Израстване в кариерата на държавния служител в зависимост от резултатите от изпълнението на неговите задължения, реализиране на **справедливи и прозрачни процедури за развитие в кариерата**, което би допринесло за елиминирането на съществуващите условия за вътрешна корупция.

3.1.4. Утвърждаване на **обща система за развитие на професионалните умения и квалификацията на работещите в администрацията**. Важна роля би могло да играе и въвеждането на **системно обучение на служителите по въпросите на корупцията** от Института по публична администрация и европейска интеграция - институция, която вече втора година е ангажирана основно с квалификацията на служителите в рамките както на задължителното, така и на специализираното обучение.

3.1.5. Създаване на надежден **механизъм за обратна връзка** с ползвателите на услуги, за да могат техните мнения да бъдат използвани както за усъвършенстване процеса на административно обслужване, така и за противодействие на корупцията. Особено внимание следва да се обърне на предоставянето на различни канали за достъп до услугите (телефон, поща, електронна поща, Интернет-портал), както и на прилагането на схема за гъвкаво работно време на звената за административно обслужване. Провеждането на специализирано обучение на служителите, работещи в тези звена, насочено към утвърждаването на нова административна култура и към повишаване на тяхната компетентност, би способствало за подобряване ефективността при предоставянето на административни услуги, а оттам и за ограничаването на причините за корупция. Това обучение би следвало да подготви служителите за новите изисквания в отношенията с гражданите - предоставяне на информация, прозрачност на решенията, право на обжалване. Необходимо е поетапно и последователно изпълнение на правителствената *Стратегия за електронно правителство* и *Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "едно гише"*, които очертават насоките за осъществяване на модерно и ефикасно управление в отговор на нуждите на обществото от качествени и леснодостъпни административни услуги, включително чрез електронна връзка между гражданите и отделните ведомства от държавната администрация. Макар според най-оптимистичната прогноза за цялостна електронизация на административния процес да е необходим период от поне 7-10 години, постепенното въвеждане на модела на електронна администрация в рамките на този процес ще води до по-голяма прозрачност, отчетност, гъв-

кавост и бързина на административните процеси, до намаляване на разходите. Упражняването на държавна власт, в т.ч. предоставянето на административни услуги чрез средствата на информационните технологии, във всички случаи означава намаляване на бюрокрацията и създаване на среда, предотвратяваща корупцията.

3.1.6. Създаване на адекватна на новите условия законова уредба на конституционното право на гражданите за жалби, тъй като действащият *Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите* от 1980 г. е безнадеждно остарял.

3.1.7. Да се преуреди изцяло институтът на **мълчаливия отказ**, включително и неговото обжалване. На дискусия се поставят две възможни решения: **първото** е в полза на запазването на този институт, но при положение че при обжалване във всеки конкретен случай успоредно с произнасянето на съда по решението се разглежда и въпросът за отговорността на съответния административен орган или лице, което е пропуснало да се произнесе в срок и за налагането на **санкции** от съда в същото производство. **Второто** възможно решение е да се възприеме принципът, че непроизнасянето на администрацията в срок се приема за положителен отговор на отправеното до административния орган искане, т.е. за разширяване на института на **мълчаливо съгласие**, уреден с новоприетия *Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол* (обн. ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 17.12.2003 г.) и прилагането му за по-широк кръг възможни случаи.

3.2. Предложения за реформа на административното съдопроизводство

Виждането за усъвършенстване на правната и организационната рамка на административното правосъдие обхваща следните конкретни предложения:

3.2.1. Създаване на **Административно-процесуален кодекс** (АПК), който да включва материята на административния процес в най-широк смисъл, която понастоящем се урежда от ЗАП, ЗВАС, ЗАНН, ЗНА и други закони, регламентиращи правилата на отношенията на гражданите и юридическите лица с администрацията и на административния съдебен процес. Необходима е също така самостоятелна законова регламентация на неуредените от досегашните разпоредби въпроси на административния процес, а обхватът на тълкувателните решения да се запази за същинското тълкуване при разнообразието на съдебни хипотези.

Същевременно АПК не бива да възпроизвежда текстове и материи, уредени от ГПК, каквато е несполучливата практика на ДПК - да преповтаря, понякога с малки различия и дребни отклонения, текстовете от други процесуални закони, което води до различни практики и

ситуация, в която един и същ съд по едни и същи въпроси прилага различни процесуални закони.

В АПК следва да бъдат обединени общите правила на административния процес, вкл. производствата по издаване на административни актове, тяхното изпълнение, налагане на административни наказания, обжалването на актовете по административен и съдебен ред. Специални правила за производство трябва да бъдат предвидени само в крайно необходими и действително обосновани хипотези, но те също би трябвало да бъдат включени в специален раздел или раздели на АПК. Препращането към други процесуални кодекси трябва да почива на общ подход и да бъде строго определено - само в случаите на общи за всички производства принципи и решения.

За създаването на отговарящ на горните цели и работещ АПК е нужно:

- да се извърши задълбочен анализ на българското административно законодателство с оглед рационализирането му и бъдещото кодифициране в обстоен Административно-процесуален кодекс. Стремешът е да се постигне пълно обособяване и самостоятелност на административното процесуално право и съдопроизводство от гражданското и наказателното правораздаване;
- да се направи обща оценка на българската система на административно правораздаване и сравнителен анализ на практиката на страните-членки на Европейския съюз;
- за постигане на посочените задачи е необходимо да се привлекат лектори и експерти на международно и европейско равнище, да се осъществи обучение и обмяна на опит на български специалисти и практикуващи съдии;
- да се създаде работна група с широко участие на практикуващи съдии, научни работници и специалисти за изработването на проект за *Административно-процесуален кодекс*, която да работи и в общ екип от специалисти, разработващи на концептуално ниво предмета на регулиране на останалите процесуални кодекси.

3.2.2. При изработването на *Административно-процесуалния кодекс* да се избягва препращането към ГПК, НПК или други процесуални закони. Като алтернативен вариант такова препращане трябва да бъде сведено до минимум, където е невъзможно да бъде избегнато.

3.2.3. Уредбата в *Административно-процесуалния кодекс* трябва да се съобрази с принципите, залегнали в *Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи* и другите ратифицирани от Република България международни конвенции в тази област и с международните конвенции за противодействие на корупцията, към които Република България се е присъединила.

3.2.4. В структурно отношение *Административно-процесуалният кодекс* трябва да обхваща най-малко следната материя, отнасяща се до производството по административни актове:

- да съдържа дефиниция на понятието индивидуален административен акт;
- да определя понятието общ административен акт;
- да дефинира понятието за подзаконов нормативен акт;
- да съдържа прецизно изработени критерии за изключването на административни актове от съдебен контрол, като тези изключения бъдат обосновани и сведени до минимум в съответствие с европейските принципи на административно правосъдие;
- да дава определение на института на заинтересованите лица;
- да включва уредбата на издаването на административните актове и обжалването на административните актове по административен ред;
- да бъдат актуализирани и конкретизирани предпоставките, при които административният орган може да допусне предварително изпълнение на административния акт;
- след съответна материално-правна уредба на критериите за нищожност и унищожаемост на административните актове да бъдат уредени процедури с оглед преодоляване затрудненията по разграничаването им в практиката;
- да съдържа изчерпателна регламентация на първоинстанционното съдебно производство и производството пред ВАС;
- да бъде запазено съществуващото двуинстанционно съдебно производство в съответствие с предложенията в частта за реформа в гражданското право и процес;
- да бъдат уредени самостоятелно и независимо от ГПК материята на призоваването, съобщенията, доказателствата и доказателствените средства, като последните бъдат актуализирани и приведени в съответствие с изискванията на съвременните тенденции за развитие в обществения живот - Интернет, електронни документи и т.н.;
- изрично да бъде предвидена възможността за образуване на производство по молба за отмяна на влязло в сила съдебно решение от заинтересованата страна, неучаствала по делото, прилагана понастоящем по силата на ТР №1/2001 на Общото събрание на съдиите от ВАС;
- да предвижда имуществена отговорност на юридическите лица;
- да съдържа уредба на самостоятелно обезпечително производство, отговарящо на нуждите на административния процес;
- да се уреди производството по изпълнение на съдебните решения

от администрацията. Трябва основно да бъде преработен правният ред за налагане на санкции за неизпълнение на указания на съда;

- за постигане на горната цел да се предвиди засилена административнонаказателна отговорност на административни органи за неизпълнение на съдебни актове, съответстваща на тежестта на нарушението, като въвеждането на увеличени по размер глоби и други санкции, подходящи по характер;
- да урежда отговорността на държавата и обезщетение за вреди, причинени от даден административен акт или от бездействие да се издаде такъв акт. Обезщетението може да става под различна форма - компенсация чрез изплащане на парична сума или гарантиране на друга изгода, ако претърпяната вреда не може пряко да бъде възстановена, или възстановяване на някого в неговите права. Обезщетението не трябва да зависи от това дали е направен опит да бъде даден под съд конкретният извършител; трябва да бъде изплатено напълно, ако административният акт е бил незаконосъобразен, като може да се предвиди частично обезщетение при вреди от законосъобразен административен акт; когато потърпевшият е бил частично отговорен за щетата, може да не бъде платимо или да бъде частично платимо; трябва да бъде непосредствено решено и изплатено без неоправдано закъснение.

Необходимо е да се въведат унифицирани правила за работата на администрацията при издаването на административните актове, въз основа на които за всеки вид индивидуални или общи административни актове административните органи да приемат собствени правила, които да бъдат публично обявявани и достъпни. Това ще подпомогне упражняването на допустимия в рамките на закона съдебен контрол върху правото на преценка на администрацията при издаването на конкретния административен акт.

3.2.5. Създаване на **нова единна система от административни съдилища - регионални административни съдилища и Върховен административен съд: „за“ и „против“.**

Предложението „за“ създаване на нова единна система от регионални административни съдилища се аргументира със слабостите в административното правосъдие, произтичащи от липсата на специализация на първоинстанционните съдилища - регионални административни съдилища. То се свързва с необходими изменения в *Конституцията* на Република България, а именно в чл. 119, ал. 1 в структурата на съдилищата изрично да се включат регионалните административни съдилища.

При приемането на този вариант е наложително да се извърши задълбочен анализ на броя на делата, разглеждани в окръжните и районните съдилища към настоящия момент, за да се намали нарушеното равновесие на делата, разглеждани от различните съдилища и да не бъде затруднен достъпът на гражданите до правосъдие. При създаването им да се използва кадровият потенциал, съществуващ в окръжните съдилища със създадени и действащи административни отделения.

При изграждането на нова система от административни съдилища следва да се избегне възможното „отдачаване на правосъдието от народа“, като се отчете този ефект от съществуващата уредба в ДПК, която възлага разглеждането на данъчни дела само на пет окръжни съдилища, намиращи се в районите на апелативните съдилища.

Вижданията „**против**“ също отчитат необходимостта от специализация на първоинстанционните съдилища по административни дела, но по подобие на специализацията по граждански и наказателни дела. Аргументите против предложението се търсят в количествената, структурната и икономическата му необоснованост.

Във връзка с това е препоръчително проучванията и дискусията по този въпрос да продължат с оглед внимателно да се преценят и вземат предвид всички „за“ и „против“.

Независимо кой вариант ще бъде избран, е необходимо ясно да бъде определена подсъдността на ВАС и да се разработят критерии за рационализиране на броя и вида на делата, които се разглеждат пред ВАС като първа инстанция, вкл. чрез оценяване на обществената значимост на делата. Това е необходимо, за да се даде възможност на Върховния административен съд ефективно да осъществява конституционно възложените му правомощия да осъществява върховен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, вкл. чрез издаване на тълкувателни решения при наличието на противоречива съдебна практика.

Да се помисли за въвеждането на 1-, 3- и петчленни състави пред Върховния административен съд и засилване на ролята на закритите заседания като средство за предварителна преценка на процесуалната допустимост на жалбите.

3.2.6. **Обучение** на съдии и съдебни служители

Необходимо е да бъде анализирана нуждата от обучение по административно право и да бъдат разработени конкретни програми за обучение във връзка с прилагането на бъдещия *Административно процесуален кодекс*, които да се изпълняват в контекста на предложението за цялостна реформа в обучението на магистрати и съдебни служители по първа глава, част III.

3.2.7. Създаване на **компютърна система** за въвеждане на делата по подобие на съществуващата във Върховния административен съд и достъп до тях чрез Интернет.

3.2.8. Утвърждаване ролята на прокуратурата в административното производство като ефективен фактор за противодействие на корупцията.

Прокуратурата в административния процес за разлика от ролята ѝ в наказателния процес не се явява орган за наказателно преследване, нито непременно представлява интересите на държавата. В подкрепа на тази ѝ позиция е задължителното ѝ участие в съдебното производство по оспорване на административни актове и незадължителното ѝ участие в административнонаказателното производство по об-

жалване на наказателни постановления.

Прокурорите в административния процес **отстояват принципите на законност и проявяват надзор за законност върху актовете и действията на администрацията**. Прокурорът се произнася и дава заключение по законосъобразността на административния акт или основателността на жалбата, като по този начин участва в разрешаването на спора. В този смисъл е необходима изрична разпореда за **задължителното участие на прокурор в производството по обжалване на нормативни административни актове пред ВАС**, което ще допринесе за утвърждаване ролята на прокуратурата в административното производство и превръщането ѝ в ефективен фактор на противодействието на корупцията.

Задължителното участие на прокурори от окръжна прокуратура или прокуратурата при ВАС в съдебното заседание в производствата по обжалване на административни актове, в касационните производства (които могат да започват по протест на заместник главния прокурор при ВАС на основание чл. 33, ал.2 от ЗВАС), в производствата за произнасяне с тълкувателни решения и за отмяна на влязло в сила решение (зам.-главния прокурор при ВАС) и предложение за възобновяване на административнонаказателни производства (окръжен прокурор) засилва гаранциите за спазване на принципа на законност и се явява допълнителен и ефективен механизъм за противодействие на корупцията. По тази причина са неприемливи препоръките на някои чуждестранни експерти за премахване на т. нар. общ надзор на прокуратурата за законност и участието на прокурора в административното правосъдие се дължи на непознаване на прокурорската институция и нейните функции в административния процес.