



АДМИНИСТРАЦИЯ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

Административно обслужване – нормативна и методологическа рамка

1. Нормативна рамка на административното обслужване

Съществуват значителен брой нормативни актове, регламентиращи различни аспекти по предоставянето на административни услуги. Причината за това е както интегралния характер на дейностите по предоставяне на услуги, така и пряката обвързаност с други дейности и политики в администрацията като административната реформа, въвеждането на електронно управление, административното регулиране и намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса, политиката в областта на държавните и местни такси, децентрализацията, борбата с корупцията и др.

1.1. Административнопроцесуален кодекс

1. Административните производства пред всички органи на власт са уредени с общ процесуален закон – Административнопроцесуалния кодекс (АПК). АПК се прилага и по отношение на извършването на административни услуги. Параграф 8 от Преходните и заключителни разпоредби на кодекса предвижда, че уредените в кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и тяхното обжалване по административен и съдебен ред се прилагат и при извършването на административни услуги, както и при обжалването на отказите за извършването им, освен ако в специален закон е предвидено друго.

2. Комплексното административно обслужване е включено като един от принципите на кодекса. Административните органи са задължени да прилагат комплексно административно обслужване не само при предоставяне на административни услуги, но и при всички останали производства.

3. Уредени са сроковете за издаване на индивидуален административен акт.

4. Предвидено е задължение за служебно събиране на доказателствата от административния орган, освен в предвидените в този кодекс или в специален закон случаи. Страните оказват съдействие на органа при събирането на доказателства. Те са длъжни да представят доказателства, които се намират при тях и не се намират при административния орган. Във всички случаи, когато в специален закон са определени изчерпателно доказателствата, които гражданинът или организацията трябва да представят, административният орган няма право да изисква от тях да представят други доказателства. В някои случаи, административният орган не се ангажира с взаимодействие с други държавни органи, като законодателят поставя тежестта на този ангажимент на заинтересованото лице.

5. Уредени са формата и начините на заявяване на услуги. Ако в специален закон не е предвидено друго, искането за издаване на индивидуален административен акт се подава писмено или устно. Организациите внасят исканията си писмено. Уредена е и устната форма на внасяне на искания, като длъжностното лице, приело искането, потвърждава с писмено отбелязване внасянето му. Това е форма за доказване, а не за валидност, и касае принципа на отчетност на администрацията.

6. Уредени са начините на заявяване. Съобразно наличните технически възможности писменото искане и приложенията към него могат да се подадат по електронен път, лицензиран пощенски оператор, факс или по друг начин, оповестен от органа като технически възможен.

7. Въведена е ясна регламентация на задълженията на административните органи относно:

осигуряване на общодостъпна, точна, систематизирана и разбираема информация за предоставяните услуги;

- осигуряване на достъп до формулярите и оказване на съдействие за попълването им;
- предоставяне на пълна информация за сроковете, приложими в производството, и за дължимите такси.

8. В преходните и заключителни разпоредби на АПК се съдържа и определение за понятието „комплексно административно обслужване“.

1.2. Закон за администрацията

1. Законът за администрацията (ЗА) предвижда в структурата на администрацията задължително да се създаде звено за административно обслужване. Когато числеността на администрацията не е достатъчна за обособяване на самостоятелни звена, функциите им се изпълняват от друго звено в общата администрация.

2. ЗА съдържа определения на понятията „административно обслужване“, „административна услуга“, „обществена услуга“ и „организации, предоставящи обществени услуги“.

3. Предвижда създаването и поддържането на [Административен регистър](#), като един от елементите от съдържанието на регистъра е информацията за административните услуги и регистрационните, лицензионните, разрешителните и съгласувателните режими, образците на документи, свързани с тях, както и издаваните индивидуални административни актове.

4. Делегира уреждането на общите правила за организацията на административното обслужване с наредба, приета от Министерския съвет, а неуредените въпроси – с вътрешни правила, утвърдени от главния секретар / секретаря на общината.

5. Уредена е възможността Министерският съвет да създава центрове за комплексно административно обслужване.

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

1. Основните производства по смисъла на този закон са тези по лицензиране и регистрация за извършване на стопанска дейност, последващия контрол върху стопанската дейност, издаването на разрешения и удостоверения и получаване на уведомления при извършване на отделни сделки или действия. Всички те се предоставят като административни услуги и са включени в списъка с услугите.

2. Въведено е задължение за административните органи при предоставяне на административните услуги при упражняване на своите правомощия във връзка с регулирането и контрола върху стопанската дейност да организират дейността си така, че да обслужват заинтересованите лица на едно място в едно служебно помещение, тоест на едно гише, както и да осигурят подходящо работно време за ползването на услугите и да осигурят възможност за предоставяне на услугите по електронен път съгласно ЗЕУ.

3. Предвидена е забрана за изискване от заявителите на информация или документи, които са налични при административния или при друг орган и задължение да се осигуряват служебно за нуждите на съответното производство.

4. Таксите, събирани от административните органи във връзка с регулирането и контрола върху стопанската дейност по този закон, се определят по [методика за определяне на разходоориентиран размер на таксите и разходването им](#), приета от Министерския съвет. Събраните такси могат да се ползват за повишаване качеството на предоставяната услуга. Приходите от таксите не могат да се изразходват за допълнително материално стимулиране на служителите на административните органи, по чиито сметки са постъпили. Методиката не се прилага при определяне размера на такси за осигуряване провеждането на политики в области със значение за защита на особено важни държавни или обществени интереси.

1.4. Закон за електронното управление

1. Законът урежда дейността на административните органи при работа с електронни документи, предоставянето на административни услуги по електронен път и обмена на електронни документи между административните органи.

2. Предвидено е, че служебният обмен на данни е безплатен. Първичният администратор на данни изпраща служебно и безплатно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават.

3. Установен е принципът за еднократно събиране и създаване на данни. 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. Първичният администратор на данни е административен орган, който по силата на закон събира или създава данни за гражданин или организация за първи път и изменя или заличава тези данни. Той предоставя достъп на гражданите и организациите до цялата информация, събрана за тях. В съответствие

с принципа на служебното уведомяване първичният администратор на данни изпраща служебно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават. Основното положение на автоматизираното предоставяне е че уведомяване и искане за предоставяне на данните се извършва автоматично по електронен път като вътрешна електронна административна услуга. При липса на технологична възможност за автоматично подаване и в случаите, когато закон предвижда регистри да се водят на ръка, данните се изискват, съответно изпращат, като електронен документ във формат с неструктурирано съдържание или се предоставят на хартиен носител.

4. Регламентирано е изграждането и поддържането на единен портал за достъп до електронните административни услуги. Общите изисквания за предоставяне на услугите се определят с наредба за електронните административни услуги, приета от Министерския съвет.

5. Предвидена е възможността за нуждите на електронното управление да се използва специална електронна пощенска кутия за обмен на електронни изявления по електронна поща. В този случай всички съобщения, изпратени до получателя от административните органи, се смятат за получени с постъпването им в електронната му пощенска кутия в системата.

1.5. Закон за електронния документ и електронния подпис

Този закон регулира обществените отношения, свързани с електронния документ и електронния подпис. Електронният документ е важен с оглед служебния обмен на информация и данни. Електронният подпис е важен при заявяването от потребителите на електронни услуги и при заявяването на вътрешни административни услуги от служителите.

1.6. Закон за дейностите по предоставяне на услуги

Със Закона за дейностите по предоставяне на услуги (ЗДПУ) се цели подобряване на условията за бизнес в най-големия сектор на българската икономика – услугите, като облекчи бизнеса и подобри условията за осъществяване на стопанска дейност не само в България, но и в рамките на единния европейски пазар, като същевременно се намали административната тежест за самата администрация.

„Услуга” по смисъла на този закон е всяка стопанска дейност, извършвана срещу възнаграждение или за собствена сметка от доставчик на услуги.

При предоставяне на разрешение за достъп до услуги или упражняване на дейност по предоставяне на услуги компетентният орган не може да иска доказване на изисквания или контролни мерки, които се дублират с такива, изискани в друга държава членка на ЕС или в Република България (чл. 11, ал. 2 ЗДПУ).

За доказване на нормативните изисквания за предоставяне на разрешение компетентният орган не може да изисква документите, изходящи от друга държава членка, в оригинал или като заверено копие или превод, освен в случаите, предвидени в други актове на Европейския съюз, или по причини, свързани с обществен интерес, ред и сигурност (чл. 11, ал. 3 ЗДПУ).

1.7. Закон за държавните такси

Законът урежда органите, които събират държавни такси - органите на съдебната власт, от другите държавни органи и бюджетни организации.

Определени са видовете такси – прости и пропорционални, начините за заплащане и моментът на заплащането на държавните такси – при предявяване на искането за извършване на действието и/или при издаване на документа.

Определени са случаите на освобождаване от държавни такси.

Уреден е контролът по правилното определяне и събирането на таксите.

1.8. Закон за ограничаване на плащанията в брой

Законът урежда ограниченията при плащане в брой. Предвижда сключване на договори между Министерството на финансите (МФ) и банките, в които се урежда обслужването от банките в страната на операциите на бюджетните организации по събирането на приходи и други постъпления чрез картови плащания. В съответствие със сключените договори МФ заплаща на банките банковите такси при плащане на услуги чрез картови плащания. POS терминалът (Point Of Sale/Service) е устройство, което позволява на търговците да приемат плащания чрез дебитни и/или кредитни карти. POS терминалът извършва електронно прехвърляне на средства от клиентските карти към сметката на търговеца). Особено важна е разпоредбата на ал. 7 на чл. 4, която предвижда, че за картовите плащания към бюджетни организации физическите и юридическите лица не заплащат банков комисии и такси.

1.9. Закон за местните данъци и такси

Законът за местните данъци и такси (ЗМДТ) регулира въпросите, свързани с определянето, начина на постъпване и събиране на местните данъци и такси. Законът е ключов по отношение на таксите за предоставяните от общините административни услуги.

Определяйки видовете местни такси, законът до голяма степен определя и видовете и наименованията на значителен брой услуги. Категоризацията на услугите обаче е в колизия с дефинициите в Закона за администрациите. Така например ЗМДТ определя услугите, които се извършват от общината, и обхващат дейностите във връзка с териториалното и селищното устройство, архитектурата, строителството, благоустройството, кадастъра в селищните и извънселищните територии не като административни услуги, а като технически услуги. В същото време съгласно ЗА всички споменати услуги представляват административни услуги.

1.10. Наредба за административното обслужване

С Наредбата за административното обслужване (НАО) се уреждат общите правила за организация на административното обслужване в администрацията. НАО се прилага както за централната и териториалната администрация, така и за организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго.

Въведено е задължение административните органи да обслужват заинтересованите граждани и организации на едно място в едно служебно помещение.

Регламентирано е задължението за административните органи да осигуряват подходящо за гражданите и организациите работно време (плаващо или гъвкаво работно време, в интерес на гражданите).

Уредена е координацията по отношение на извършваните административни услуги в системата на изпълнителната власт, като осъществяването на това задължение е възложено на администрацията на Министерския съвет и на областните управители.

Определени са общите (задължителни) стандарти и препоръчителните стандарти за административно обслужване.

Въведено е задължение за изготвяне на задължителен доклад за удовлетвореността на потребителите, в който да се посочва прилагането на задължителните методи за обратна връзка от потребителите.

С оглед осъществяване на контрол по изпълнението на сроковете за предоставяне на административни услуги администрациите са длъжни да използват автоматизирани деловодни информационни системи с активирани функции за контрол.

С НАО е предвидено искания/заявления за извършване на административни услуги да се подават чрез звеното за административно обслужване или чрез териториалните звена и подразделения на съответната администрация, както и чрез общинските администрации, когато е създадено и обявена такава възможност. В наредбата са описани задълженията на звеното за административно обслужване.

С НАО се делегират права на главният секретар/постоянният секретар на отбраната в Министерството на отбраната/секретарят на съответната администрация относно неуредените в наредбата въпроси да утвърди вътрешни правила за организация на административното обслужване.

1.11. Наредба за административния регистър

С наредбата се определят обстоятелствата, които се вписват в [Административния регистър](#), условията и редът за воденето, поддържането и ползването му. Административният регистър се поддържа от администрацията на Министерския съвет. Част от Административния регистър е [Регистърът на услугите](#), който съдържа наименованието на административната услуга, уникалния идентификатор, кратко описание и правното основание за предоставяне на услугата. Определени са разделите на регистъра и ред за вписване в Регистъра на услугите.

В допълнителната разпоредба са дадени определения за комплексни и първични административни услуги.

1.12. Наредба за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги

По отношение на предоставянето на електронни административни услуги наредбата урежда:

- общите изисквания за предоставяне на електронни административни услуги;
- начините за електронни разплащания по предоставянето на електронни административни услуги;
- техническите изисквания за осигуряване на достъп до електронните административни услуги и политиките на доставчиците на електронни административни услуги за използваните графични и други интерфейси на информационните системи;
- допълнителните начини за подаване на електронни документи и изявления от граждани и организации;
- дейността на посредниците при електронни административни услуги;
- изискванията за електронен адрес за получаване на електронна административна услуга;
- случаите, в които електронно изявление се смята за получено от доставчика на електронни административни услуги;
- начините за потвърждаване на получаването на електронно изявление;
- условията за автоматизиран обмен на електронни документи като вътрешни електронни административни услуги.
- дадено е определение на удостоверителни административни услуги.

1.13. Наредба за обмена на документи в администрацията

С наредбата се уреждат общите правила за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите.

1.14. Наредба за удостоверенията за електронен подпис в администрациите

С наредбата се уреждат условията, редът и политиките за придобиване, използване, подновяване и прекратяване на удостоверения за електронен подпис в администрациите.

При условията и по реда на наредбата се придобиват, използват, подновяват и прекратяват удостоверенията за електронен подпис в администрациите.

Съгласно наредбата удостоверение за универсален електронен подпис се издава от доставчик на удостоверителни услуги, регистриран от Комисията за регулиране на съобщенията, и се предоставя за ползване на еднолични държавни органи, на членове на колективните държавни органи, на служители или лица в администрациите, работещи по трудово или служебно правоотношение, по граждански договор и на лица на кадрова военна служба.

2. Методологическа рамка на административното обслужване

2.1. Базисен модел на комплексно административно обслужване

Базисният модел на комплексно административно обслужване представлява обща универсална рамка за въвеждане на комплексно административно обслужване в държавната администрация.

Целта на Базисния модел на комплексно административно обслужване е да подпомогне административните органи при прилагане на принципите за комплексно административно обслужване, като предоставя:

- структурирана цялостна методология за практическото въвеждане на комплексно административно обслужване
- добри практики за прилагане на принципите за комплексно административно обслужване.

Базисният модел на комплексно административно обслужване, приет на заседание на Министерския съвет от 19.06.2013 г., представлява обща универсална рамка за въвеждане на комплексно административно обслужване в държавната администрация.

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

Целта на методологията е да се създаде единен, унифициран подход за прилагане принципите на процесноориентираното управление в държавната администрация на централно и местно ниво чрез описание и анализ на работните процеси по предоставянето на административни услуги.

Методологията съдържа логическа последователност от етапи, стъпки, предпоставки, методи и техники, резултати, приложими при извършване на подобрене на процесите по предоставяне на административни услуги.

Подобряването на управлението на работните процеси в администрацията има ключово значение за нейното по-ефективно и ефикасно функциониране. Чрез описанието на работните процеси се изгражда структуриран модел на начина, по който администрацията осъществява своята дейност.

Наръчникът осигурява практически приложими инструменти към методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги под формата на въпроси, шаблони и указания за внедряване на принципите, залегнали в нея.

Наръчникът е предназначен за експерти в централните и местни власти, които отговарят за дейности по: внедряване принципите на комплексното административно обслужване, изграждане на електронни административни услуги, създаване на карти на работните процеси, внедряване и поддържане на системи за управление на качеството.

Методологията е утвърдена с Решение № 578 на Министерския съвет от 30 септември 2013 г.

2.3. Методология за провеждане на наблюдение по метода „Таен клиент“

Методологията е разработена от Института по публична администрация през 2016 г. и актуализирана през 2019 г.

Методологията е предназначена и може да се използва от всички централни и териториални администрации, които предоставят административни услуги или които контролират и координират дейността на други администрации, предоставящи

административни услуги. Приложима е и по отношение на административните услуги, предоставяни от лица, осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги.

Методологията може да се използва също така при извършване на външен мониторинг и контрол на дейността на администрацията, по отношение на предоставянето на административно обслужване, от структури на гражданското общество – неправителствени организации, браншови и работодателски организации.

Методологията е одобрена от Съвета за административната реформа на заседанието на съвета, проведено на 16.09.2019 г.

2.4. Ръководство за разработване на Харта на клиента

Ръководство за разработване на Харта на клиента е разработено през 2008 г. от Министерството на държавната администрация и административната реформа и е актуализирано през 2019 г. В него е определено съдържанието на хартата, основните акценти в нея, предварителната подготовка и процес на изработване на хартата, работата със заинтересованите страни и собствените стандарти за административно обслужване.

Ръководството за разработване на Харта на клиента е одобрено с Решение № 246 на Министерския съвет от 10 април 2020 г., на основание чл.21, ал. 5 от Наредбата за административното обслужване.

2.5. Методология за измерване и управление на удовлетвореността на потребителите

Методология за измерване и управление на удовлетвореността на потребителите е разработена през 2008 г. от Министерството на държавната администрация и административната реформа и са актуализирани през 2019 г. по проект „По-високо качество на административното обслужване чрез въвеждане на по-високи стандарти и подобряване на системата за обратна връзка от потребителите“, с бенефициент администрацията на Министерския съвет, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Методология за измерване и управление на удовлетвореността на потребителите представя методите за обратна връзка, чрез които централната и териториалната администрация събира информация от потребителите относно тяхната удовлетвореност от дейността на институциите, с фокус върху осъществяваното административно обслужване. Анализът на информацията позволява да подобрите процесите и услугите по начин, който удовлетворява потребителите. Методологията дава указания как да получите информация от потребителите в рамките на ресурсите, с които разполага Вашата администрация, и как да организирате процеса по събиране и управление на обратната връзка.

Методологията за измерване и управление на удовлетвореността на потребителите е одобрена с Решение № 246 на Министерския съвет от 10 април 2020 г., на основание чл.25 от Наредбата за административното обслужване.

2.6. Наръчник за организация на административното обслужване по телефона

Наръчникът за организацията на административното обслужване по телефона:

- определя практическите стъпки за организация на комуникацията по телефона в съответствие със съвременните изисквания и нуждите на потребителите на услуги;
- съдържа препоръки, насочени към подобряване на вътрешните процеси и процедури, свързани с използване на телефона при осъществяване на административно обслужване;
- дава предложения, които да повишат нивото на обслужване.

Наръчникът е приет с Решение № 299 на Министерския съвет от 10 май 2022 г., на основание чл.8а, ал. 4 от Наредбата за административното обслужване.

2.7. Методика за извършване на контрол за законосъобразност на актове на органите на местното самоуправление и местната администрация в областта на административното обслужване

Методиката е разработена по проект „Трансформация на модела на административно обслужване“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд с бенефициент администрация на Министерския съвет. Методиката е насочена конкретно към актове, които са свързани с административното обслужване.

Тя цели да даде на областните администрации практически насоки, които да им помогнат:

- да определят кои актове са свързани с административното обслужване;
- да установяват кои са основните въпроси, свързани с административното обслужване, които следва да бъдат проверени;
- да разполагат с нужните инструменти, чрез които да определят дали проверявания акт съдържа незаконосъобразни изисквания;
- да осъществяват по-ефективен контрол за законосъобразност на актове на органите на местното самоуправление и местната администрация.

Методиката определя отделните стъпки за извършване на контрола. Към всяка една от стъпките са формулирани конкретни въпроси и са дадени указания и са посочени приложимите нормативни разпоредби от актовете, които съдържат общите правила за осъществяване на административното обслужване. За улеснение към нея е приложен Въпросник за извършване на проверка за законосъобразност на акт на орган на местното самоуправление и местната администрация, касаещ административното обслужване – Приложение № 1 (Въпросник).

Методиката е одобрена от Съвета за административната реформа на заседанието на съвета, проведено на 24.09.2020 г.