



ВЪПРОС № 18:
АДМИНИСТРАТИВЕН КОНТРОЛ - ПОНЯТИЕ И ВИДОВЕ.
АДМИНИСТРАТИВЕН НАДЗОР

LAWN 302 Административно право и административен процес



ПЛАН

1. Понятие за административен контрол.
2. Видове административен контрол.
3. Проявни форми на административния контрол.



АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ИЗТОЧНИЦИ

- чл. 45; чл. 107; чл. 143, ал. 3; чл. 144 от Конституцията на Република България
- чл. 46; чл. 46а от Закона за администрацията;
- чл. 21; чл. 33, т. 4; чл. 44, ал. 1, т. 3; чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА);
- Чл. 19, ал. 1, т. 1-4, 6-7, 8-12; чл. 29 – чл. 31 от Закона за омбудсмана.
- Административнопроцесуален кодекс.



Понятие за административен контрол

- **Административният контрол** е такава форма на обезпечение на законността и целесъобразността на изпълнителната дейност, при която по-горестоящият административен орган, стоящ в обща или в различна структура с контролираните субекти и намиращ се в йерархични отношения с тях, извършва проверка и оценка на законосъобразността и правилността на издадените от тях актове въз основа на общи нормативни разпореждания, като притежава компетентност да обяви оспорените пред него актове за нищожни, да ги отмени изцяло или отчасти като незаконосъобразни или нецелесъобразни или да ги потвърди с цел предотвратяване и отстраняване на нарушения при функционирането на по-долустоящия орган; независима и обективна оценка на дейността на последния и подобряване на работата му.

- За да е целесъобразна, тази дейност трябва да е навременна, ефективна, максимално подходяща, полезна, икономически оправдана или най-икономична от гледна точка на държавния и обществен интерес и т. н. Тълкувателно решение № 2 от 23.03.2015 г. по тълк. д. № 1 от 2014 г. на Общото събрание на съдиите от ВАС.



Особености на административния контрол

- властническа дейност;
- без да е необходимо изрично овластяване на органа за това;
- постоянност и непрекъснатост;
- всеобхватен;
- не е подчинен на установени от правната норма срокове;
- прилага различни средства и способности за въздействие върху контролираните субекти



Видове административния контрол

а) В зависимост от това дали контролиращият орган и контролираният субект са от едно или различни ведомства:

- 1. вътрешноведомствен (намира се в една обща ведомствена структура);
- 2. външноведомствен (намира се в различни ведомствени структури).

б) Според обхвата на контролните функции:

- 1. Общ (обхваща цялостната дейност на контролирания субект).
- 2. Специализиран (обхваща конкретен аспект от дейността на контролирания субект).

в) Според честотата на осъществяване на контрола той е постоянен или еднократен.

- 1. Постоянен, перманентен.
- 2. Еднократен.



Видове административния контрол

г) В зависимост от момента, в който се осъществява контролът:

- 1. Предварителен.
- 2. Текущ.
- 3. Последващ.

д) В зависимост от обема на дейността:

- 1. за законосъобразност и правилност на актовете и действията на администрацията;
- 2. за законосъобразност на актовете и действията на администрацията.

е) В зависимост от това дали контролът е планиран или е в резултат на подаден сигнал и не е предвидена предварително:

1. Планов.
2. Извънпланов/извънреден.

ж) В зависимост от органите, които упражняват административния контрол:

- 1. контрол на Министерския съвет;
- 2. централистичен (вътрешноведомствен) административен контрол;
- 3. специализиран (външноведомствен) контрол;
- 4. контрол в областта на местната власт и местното самоуправление – отношения между областен управител, общински съвет, кмет.



Контрол на Министерския съвет

- Правомощието на Министерския съвет по чл. 107 от Конституцията се отнася за
- актовете на министри;
- актовете на ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства.
- Министерският съвет в лицето на министър-председателя може да извършва контрол като извършва персонални промени относно заместник-министрите, да преразпределя функциите им, да предлага на Министерския съвет освобождаването от длъжност на областните управители.
- Административният контрол, осъществяван от Министерския съвет, от заместник-председателите и от министрите, включва и контрола върху подчинената им администрация.



Централистичен (вътрешноведомствен) административен контрол

- Централистичният административен контрол е юридически контрол и вид административен контрол, осъществяван вътре в структурата на съответното ведомство, в самата институционална структура и служебна дейност.
- Правното основание за извършването на централистичния контрол са правните норми, очертаващи ръководните функции и компетентност на ръководителя на съответната администрация и подчиненото положение на съответните служби и длъжностни лица в съответната администрация:
- Закон за администрацията,
- устройствените правилници на съответните министерства, държавни комиси, държавни и изпълнителни агенции;
- Закон за държавния служител, други закони и подзаконови нормативни актове, установяващи режима на функциониране на съответното ведомство и неговата администрация



Централистичен (вътрешноведомствен) административен контрол

- Той се отнася до законосъобразността и правилността на издаваните актове.
- Органите на изпълнителната власт осъществяват контрол за спазване на правилата за *административно обслужване* (чл. 5а, ал. 4 от ЗА).
- Министърът ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика според своите правомощия (чл. 25, ал. 2 от ЗА).
- В изпълнение на стратегическите цели органите на изпълнителната власт поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение (чл. 33а от ЗА).



Субекти на вътрешноведомствения йерархичен контрол

- Министрите и ръководителите на други органи на изпълнителната власт.
- Всеки ръководител на структурно звено или служба, включени в състава на институционалната структура на администрацията на органа на изпълнителната власт.
- Главен инспекторат министър-председателя.
- Инспекторати на министерствата.



Средства за осъществяване на вътрешноведомствения йерархичен контрол

- а) проверка – на документи, на работното място и др.;
- б) проучване;
- в) анализ;
- г) искане на обяснение;
- д) изслушване на отчети;
- е) изготвяне на справки;
- ж) анализи на извършени действия или издадени актове;
- з) оглед на материално-техническа база;
- и) техническа експертиза на съоръжения;
- к) провеждане на ревизии и инвентаризации;
- л) анализ на деловодната дейност.



Специализиран външноведомствения административен контрол

- Специализиран (външноведомствен) контрол е този, при който контролният орган и контролираният субект се намират в различни ведомствени структури, упражняван от онези административни органи, които имат специална компетентност:
- Министрите пряко.
- Министрите чрез производни административни органи.
- Централната избирателна комисия.
- Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество.



Средства за реализация на специализирания външноведомствен административен контрол

- запознаването с материали, свързани с обекта на контрола;
- извършването на проверки на място;
- изискването на преписи и извлечения от документи;
- справки за извършени действия;
- изслушване на обяснения и др.



Контрол в областта на местната власт и местното самоуправление

- Областният управител упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, освен ако в закон е предвидено друго. Той може да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет (чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА). Върнатият за ново обсъждане акт може да бъде оспорен пред съответния административен съд от областния управител в 7-дневен срок от изтичане на срока за произнасяне на общинския съвет, ако в този срок общинският съвет не го е направил (чл. 45, ал. 8 от ЗМСМА).
- б) Актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител, освен ако в закон е предвидено друго (чл. 45, ал. 1 от ЗМСМА).



Контрол в областта на местната власт и местното самоуправление

- в) Общинският съвет може да отменя административните актове, издадени от кмета на общината, които противоречат на актове, приети от съвета, в 14-дневен срок от получаването им. В същия срок съветът може да оспорва незаконосъобразните административни актове, издадени от кмета на общината, пред съответния административен съд (чл. 45, ал. 2 от ЗМСМА).
- г) Кметът на общината може да върне за ново обсъждане незаконосъобразните или нецелесъобразните актове на общинския съвет или да оспорва незаконосъобразните актове пред съответния административен съд и да иска спиране на изпълнението на общите административни актове и действието на подзаконовите нормативни актове. Кметът на общината не може да върне за ново обсъждане по целесъобразност вътрешнослужебни актове, свързани с организацията и дейността на общинския съвет и на неговите комисии (чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА). Върнатият за ново обсъждане акт може да бъде оспорен пред съответния административен съд от кмета на общината в 7-дневен срок от изтичане на срока за произнасяне на общинския съвет, ако в този срок общинският съвет не го е сторил (чл. 45, ал. 8 от ЗМСМА).



Несъвместимост с дейности и длъжности

- **Несъвместимост** е онази съвкупност от предвидени в закон препятствия за едновременното заемане на съответната публична или друга длъжност и упражняването на определена професия или дейност, която има за цел да защити обществения интерес при законосъобразното и правилно осъществяване на изпълнителната дейност от едноличните административни органи или членовете на колективни административни органи, както и нейното подпомагане от служителите в публичната администрация.



Несъвместимост с дейности и длъжности в Закона за администрацията

- Прямо министър-председателя, заместник министър председателите и министрите; председателите на държавните агенции; държавните комисии; изпълнителните директори на изпълнителните агенции; ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт; еднолични органи и техните заместници и членове на колегиални органи, областните управители и заместник областните управители се предвиждат следните условия за несъвместимост, по силата на които те не могат да:
 - 1. заемат друга държавна длъжност;
 - 2. упражняват търговска дейност или да са управители, търговски пълномощници, търговски представители, прокуристи, търговски посредници, ликвидатори или синдици;
 - 3. са членове на орган на управление или контрол на юридическо лице с нестопанска цел, търговско дружество или кооперация;
 - 4. упражняват свободна професия, с изключение на научна или преподавателска дейност или упражняване на авторски и сродни права;
 - 5. бъдат ръководители на предизборен щаб на партия, коалиция от партии или инициативен комитет (чл. 19, ал. 7 от Закона за администрацията).



Несъвместимост с дейности и длъжности в други закони

- В определени хипотези нотариусите и частните съдебни изпълнители осъществяват функции в областта на административното право и по този повод се явяват административни органи по смисъла на §1, т. 1, предл. 3 от ДР на АПК, във връзка с §1, т. 11 от ДР на Закона за електронното управление. Поради това за тях също се прилага институтът на несъвместимостта.
- В специалните административни закони са уредени специфични правила на несъвместимостта.
- Институтът на несъвместимостта в административното право намира приложение и в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) по отношение на **кметовете**: „кметовете на общини, на райони и на кметства, кметските наместници, заместник-кметовете на общини и на райони и секретарите на общини не могат да извършват търговска дейност по смисъла на Търговския закон, да бъдат контролори, управители или прокуристи в търговски дружества, търговски пълномощници, търговски представители, търговски посредници, синдици, ликвидатори или да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации за времето на мандата им“ (чл. 41, ал. 1 от ЗМСМА).
- На основание закона **общинският съветник** не може:
 1. да бъде член на управителен, надзорен или контролен съвет, съвет на директорите, контролор, управител, прокурист, търговски пълномощник, синдик или ликвидатор на търговски дружества с общинско участие или директор на общинско предприятие;
 2. да заема длъжност като общински съветник или подобна длъжност в друга държава - членка на Европейския съюз (чл. 34, ал. 5, т. 1-2 от ЗМСМА).



Несъвместимост с дейности и длъжности за държавните служители

- Несъвместимостта се отнася и до *държавните служители*. Кодексът за поведение на служителите от държавната администрация предвижда, че служителите в държавната администрация не могат да упражняват дейности или да заемат други длъжности, които съгласно Конституцията или закон са несъвместими с длъжността, която заемат (чл. 19). Законът за държавния служител в чл. 7, ал. 2 определя общия режим на несъвместимостта:
 - Не може да бъде назначавано за държавен служител лице, което:
 1. би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, роднина по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително;
 2. едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация;
 3. е народен представител;
 4. е съветник в общински съвет - само за съответната общинска администрация;
 5. заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия;
 6. работи по трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училище;
 7. работи по друго служебно правоотношение, освен ако е назначен едновременно в две администрации на непълно работно време или изпълнява длъжност в друга администрация за срок до 4 години, ако отговаря на условията за нейното заемане, едногодишният срок за изпитване е изтекъл и служебното му правоотношение е безсрочно.



Несъвместимост с дейности и длъжности за специални държавните служители

- Специалните административни закони също предвиждат подобни разпоредби:
- Дипломатически служители
- Служители в Комисия за финансов надзор
- Служители в министерство на вътрешните работи
- Служители в Държавна агенция «Национална сигурност»
- Служители в Държавна агенция «Разузнаване»
- Офицери и сержанти от Национална служба сигурност
- Държавните служители в Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към министъра на правосъдието
- Данъчните служители в Националната агенция за приходите
- Митническите служители
- Служител на Комисия за енергийно и водно регулиране



Недопускане на конфликт на интереси в изпълнителната дейност

- Лице, заемащо висша публична длъжност *няма право* да:
 - 1. представлява държавата или общината в случаите, когато има частен интерес от вземането на дадено решение;
 - 2. гласува в частен интерес при изпълнение на задълженията си;
 - 3. зползва служебното си положение, за да оказва влияние в частен интерес върху други органи или лица при подготовката, приемането, издаването или постановяването на актове или при изпълнението на контролни или разследващи функции;
 - 4. участва в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, да изпълнява контролни или разследващи функции или да налага санкции в частен интерес, като такова лице няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба;
 - 5. се разпорежда с държавно или общинско имущество, да разходва бюджетни средства, включително средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, да издава удостоверения, разрешения или лицензии или да осъществява контрол по тези дейности в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции, като забраната се прилага и по отношение на свързани със заемания висшата публична длъжност лица, които са еднолични търговци;
 - 6. извършва дейностите по предходната точка и в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то е било член на орган на управление или контрол, управител, съдружник или е притежавало дялове или акции една година преди датата на



Недопускане на конфликт на интереси в изпълнителната дейност

- Институтът на конфликта на интереси е уреден в общия Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. Лице, заемащо висша публична длъжност *няма право* да:
 - 1. представлява държавата или общината в случаите, когато има частен интерес от вземането на дадено решение;
 - 2. гласува в частен интерес при изпълнение на задълженията си;
 - 3. зползва служебното си положение, за да оказва влияние в частен интерес върху други органи или лица при подготовката, приемането, издаването или постановяването на актове или при изпълнението на контролни или разследващи функции;
 - 4. участва в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, да изпълнява контролни или разследващи функции или да налага санкции в частен интерес, като такова лице няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба;



Недопускане на конфликт на интереси в изпълнителната дейност

- 5. се разпорежда с държавно или общинско имущество, да разходва бюджетни средства, включително средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, да издава удостоверения, разрешения или лицензи или да осъществява контрол по тези дейности в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции, като забраната се прилага и по отношение на свързани със заемащия висшата публична длъжност лица, които са еднолични търговци;
- 6. извършва дейностите по предходната точка и в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то е било член на орган на управление или контрол, управител, съдружник или е притежавало дялове или акции една година преди датата на избирането или назначаването му, или докато заема длъжността;
- 7. използва или да разрешава използването в частен интерес на информация, получена при изпълнението на правомощията или задълженията му по служба, докато заема длъжността и една година след напускането, освен ако в специален закон е предвидено друго;
- 8. извършва консултантска дейност по отношение на лица, които са заинтересовани от актовете му, издавани при осъществяване на правомощията или задълженията му по служба;
- 9. дава съгласие или да използва служебното си положение за търговска реклама.



Недопускане на конфликт на интереси в изпълнителната дейност

- **Конфликт на интереси** възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. (чл. 70 от Закона за противодействие на корупцията).
- **Частен** е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение (чл. 71 от Закона за противодействие на корупцията).
- **Облага** е всеки доход в пари, парични средства или в имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, получаване на привилегия или почести, помощ, глас в полза на избор, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие (чл. 72 от Закона за противодействие на корупцията).



Недопускане на конфликт на интереси в изпълнителната дейност

Общи белези на несъвместимостта и конфликта на интереси:

1. Целта е да осигурят безпристрастността и независимостта на административните органи, които осъществяват изпълнителната дейност, и на служителите от администрациите, които ги подпомагат.
2. Насочени са към специална категория адресати: лица, заемащи публични длъжности.
3. По същността си представляват забрани, неизпълнението на които води до неблагоприятни правни последици за адресатите.

различия	несъвместимост	конфликт на интереси
Вид правен институт	конституционноправен и административноправен институт	административноправен институт
Вид на административното нарушение	формално нарушение	резултатно нарушение
Фактически състав	Законът не се интересува дали овластеното лице е реализирало определена облага или не в резултат на допуснато забранено съвместяване на държавна позиция с друга длъжност или дейност и не е необходимо изпълнение на служебни задължения или извършване на други управленски действия	Законът предвижда винаги установяването на частен интерес и упражняването на правомощие с оглед на същия, уреден в хипотезата на всяка норма, свързана с осъществяването на конфликт на интереси
Продължителност във времето	Траен характер има (състояние), продължава за определен период от време.	Има характер на еднократен акт при упражняване на определени правомощия в конкретна ситуация.
Производство по установяване	Производството за установяване на несъвместимост с някои изключения се провежда по правилата на производството за издаване на индивидуален административен акт по АПК.	Производството по установяване на конфликт на интереси се установява след специално и самостоятелно производство, предвидено в отделен административен закон.
С оглед на подлежащи на доказване релевантни факти	Установява се един обективен факт – заема ли се съответната забранена позиция или се извършва съответната забранена дейност	Доказването на конфликт на интереси включва комплекс от факти, които влизат в нормата на специалния административен закон.
Решаващ орган	Несъвместимостта се установява от различни органи: общински избирателни комисии, орган по назначение и др.	Конфликтът на интереси се установява от Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
Последици	Установяването на несъвместимостта е предсрочно основание за прекратяване на мандат или освобождаване от длъжност.	Установяването на конфликт на интереси е 1) основание за освобождаване от длъжност; 2) отнемане на възнаграждението, получено ; 3) ограничения след освобождаване от длъжност.



Административен надзор

- **Административен надзор** е такава форма на обезпечение на законността в определена сфера на стопанската или нестопанска дейност, при която надзорният орган, стоящ извън структурата на контролираните субекти и без да е в йерархични отношения с тях, извършва проверка и оценка на законосъобразността на издадените от тях актове и действията им въз основа на изрични разпореждания на устройствен закон, чието прилагане той наблюдава, като притежава компетентност да спре или отмени издадения акт или действие, без да замества контролирания субект в съответната дейност.



ВЪПРОСИ

- Какво е понятието за „административен контрол“ и какви са неговите характеристики?
- Кой са видовете административен контрол?
- Какви са проявните форми на контрола, осъществяван от Министерския съвет?
- Кой са характеристиките на централистичния (вътрешноведомствен контрол)?
- Какви белези притежава специализираният административен контрол?
- Кой са функциите на омбудсмана при осъществяването на административен контрол?
- Кой са проявните форми на контрола в областта на местното самоуправление?
- Какво представлява институтът на несъвместимостта с дейности и длъжности?
- Какво представлява конфликтът на интереси?
- Какво е понятието за „административен надзор“?