



ДО
Г-Н НИКОЛА МИНЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Г-Н МИЛЕН МАТЕЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО КОНСТИТУЦИОННИ И ПРАВНИ ВЪПРОСИ

Г-Н НАСТИМИР АНАНИЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА,
БЛАГОУСТРОЙСТВО И МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Г-Н КИРИЛ СИМЕОНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ И
ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ

Г-Н ЛЮБОМИР КАРИМАНСКИ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: ПРОЕКТ ЗА ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ ПО ВПИСВАНИЯТА
ВХ. № 47-254-01-55/18.05.2022г. НА 47-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Към представеният проект за Закон за Държавна агенция по вписванията (ДАВ) изказваме следните мнения и предложения:

1. В чл. 2. (1) от дефиницията за статута на предлаганата Държавна агенция са изключени основни области, предмет на политиката и дейностите, възложени на досега действащата Агенция по геодезия, картография и кадастър (АГКК). Този значим дефект още в определяне на областта на действие на предлагана ДАВ показва явно неразбиране, че данните в кадастралния регистър на недвижимите имоти (КРНИ) са резултат на дейностите от общ комплекс геодезически, картографски и кадастрални работи за създаване и поддържане на кадастралната карта и кадастрални регистри (КККР).



2. Липсата на понятие по същността и предмета на техническите дейности, реализирани от АГКК като засегната от предвидените административни реформи, се демонстрира и от обявените цели на ДАВ в чл. 4 поради факта, че всички три цели са постигнати отдавна по отношение на КККР както в действащите нормативни документи, така и на практика.
3. В чл. 11 (1), т.2 е посочено, че Председателят на предлаганата ДАВ *„организира, ръководи и контролира развитието, дигитализацията и интеграцията на посочените в този закон регистри“*. В чл. 15 се посочва, че *„Агенцията управлява, поддържа и осигурява развитието и интеграцията на“*. От текста е видно, че вносителите се фокусират основно върху интеграцията на разнообразни регистри, като се изключват от целите и предмета на ДАВ основни функции и процеси по създаване и поддържане на КККР, описани подробно в действащия Закон за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР) в сила от 01.01.2001г. и практически всички дейности, вменени като задължения на АГКК по Закона за геодезията и картографията (ЗКГ) в сила от 2006г.;
4. Недоумение буди необоснованото изискване, посочено в §3 на предходните и заключителни разпоредби на законопроекта, съществуващи наредби по редица закони да бъдат заменени с издаване на нови актове в изключително кратък срок от 6 месеца от влизането в сила на закона. Тази нереалистична като срок и огромна по обем задача следва да се преоцени, отчитайки факта, че почти всички посочени наредби, свързани със Закона за геодезия и картография, към момента не съществуват.
5. Механичната промяна на текстове в ЗКИР, предвидени в §7 на предходните и заключителни разпоредби на законопроекта с цел подмяна на наименованието на АГКК с ДАВ и особено пренасянето на функции в новия чл. 9а, както и промените в Закона за геодезията и картографията предвидени в §18, са ярка демонстрация за коментираните вече недомислени, необосновани и технически неизпълними промени с включването на АГКК в състава на предлаганата ДАВ. Нищо от упоменатите текстове в новия чл. 9а (1) (може би с изключение на т. 13 и т.14) не съответства на подготовката и компетентността на предлаганата държавна агенция, която ще бъде заета с администриране и интегриране на регистри! Неявното намерение тези държавни процеси да се управляват от заместник-председател на ДАВ с геодезическо образование не променя факта, че всички права и отговорности ще се носят от юрист без необходимата квалификация, специфична образователна и професионална подготовка. Най-фрапиращи са примерите с предвиденото председателстване на Съвета по геодезия, картография и кадастър към председателя на ДАВ и на Съвета по стандартизация на географските имена от самия председател на ДАВ, чиято позиция в административната йерархия е на по-ниско ниво в сравнение с голяма част от предвидените участници в тези съвети, които следва да са с ранга на заместник-министри и обезсмисля основните функции на тези съвещателни органи, а именно да обсъжда основните проблеми и прави предложения по дейностите в областта на геодезията, картографията и кадастъра и да извършва експертна дейност в областта на стандартизацията на географските имена!
6. Не споделяме заявеното в мотивите на вносителите, че с предлаганите текстове *„се извършват само структурни промени, без да се засягат правомощията и функциите на реформиращите се органи на власт и административни структури“*, като считаме, че при



евентуално приемане на законопроекта коренно се променя философията, акцента и функциите на действащите към момента норми, свързани с геодезията, картографията и кадастъра. Остават значителен брой въпроси относно правомощията и отговорностите на бъдещата структура, провеждаща държавната политика в областта на геодезията и картографията. Правилно е отбелязана необходимостта на обществото *„от бърза и прозрачна администрация, която да предоставя услуги, адекватни на съвременните технологични постижения.... Мотивите за тази реформа могат да бъдат обобщени и подчинени на необходимостта от изграждане и поддържане на ефективно държавно управление, оптимална институционална рамка, развитие на електронното управление и дигиталната трансформация на обществото и справедлива финансова тежест за гражданите и бизнеса при функциониране на административните структури“*. Задължително трябва да се подчертае обаче, че тези мотиви отдавна са реализирани и са факт в системата на АГКК, която е отличена като една от малкото държавни институции със значителни постижения в областта на дигитализиране на поддържаните масиви от данни и предоставяне на електронни услуги.

7. В мотивите на вносителите на законопроекта основно място заема анализ на причините за несвършената работа от Агенция по вписванията и Министерство на правосъдието по отношение на създаване на имотния регистър и въвеждането на реална система на вписванията, приети като политическо решение още през 1994г. Не приемаме мнението на вносителите, че една от основните причини за неосъществяването на концепцията за въвеждане на реална система на вписванията чрез успоредно протичане на процесите по създаване на имотен регистър и кадастрални карти и регистри е обстоятелството, че *„двете основни ангажирани административни структури - Агенцията по вписванията и Агенцията по геодезия, картография и кадастър са подчинени на различни министри, съответно на министъра на правосъдието и министъра на регионалното развитие и благоустройството. Това изисква постоянни инвестиции и усилия за осигуряването на координация и синхрон в действията на различни структурни системи.“*. Разпределянето на определени дейности в различни институции е нормално да е съобразено с функциите и компетентностите на заетите в тях специализирани администрации, а координацията и интегритета на резултатите от общите им усилия са задача на единното управление, в случая на Министерски съвет. Изтъкването като мотив за предлаганата структурна реформа на затруднения в синхронизирането на действията на отделните министерства е една не много ласкава оценка за работата на централната администрация, която има задачата да координира дейностите и процесите в отделните министерства. С предлаганите промени се възлага на нова структура към същия Министерски съвет да разреши проблемите със създаването на реална система за вписвания в имотния регистър, които неуспешно и без търсене на отговорност не са реализирани вече 22 години от Министерство на правосъдието. Тези намерения могат да се оценят като неосъществими, защото реално не се предлагат решения на основни въпроси като този за ролята и функциите на съдиите по вписванията и тяхното взаимодействие със службите по вписванията действащи в нормативно определена среда на дуалност. Вместо да се търсят реални стъпки за преодоляване на тези проблеми законопроекта се съсредоточава върху обединяването на



административни структури с единствена обща функция, че поддържат „регистри“, някои от които все още не съществуват като вече споменатия имотен регистър. Оценяваме като неадекватно към състоянието на развитие приоритизирането в този процес на Агенция по вписванията, която включително и в цитираните документи от Одит на Сметната палата и Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година, се определя като основната отговорна институция в състава на Министерството на правосъдието, неизпълнила задълженията си по ЗКИР в пълен контраст с наличието на над 96% покритие с КККР, постигнато от АГКК. Посочените в мотивите проблеми и порочни практики с определените размери на държавните такси, събирани от гражданите и юридическите лица, са основно свързани с дейността на Агенция по вписванията и не се отнасят за АГКК (особено по отношение на общите приходи). С основание в мотивите се споменава значението на КККР за *„реалната оценка на икономическата стойност на имотите и възможността им да задоволяват нуждите на икономиката“*, както и приоритетното поставяне на проблемите за *„създаването и поддържането в актуално състояние на специализираните данни за линейните мрежи и съоръженията на подземната и надземна техническа инфраструктура, изградени и използвани от държавата, общините и операторите на комунални услуги.“*, но тези аргументи са по-скоро в подкрепа на мнението ни, че дейностите трябва да се ръководят и координират от компетентните за това експерти в специализирана администрация, какъвто е почти 95% от състава на АГКК, вместо от предлаганата мегаструктура за съвместно администриране на гражданската, търговската и имотната регистрация.

8. В предварителната оценка на въздействие от вносителите на законопроекта също се забелязват значителни недостатъци:

- а. Посочените основни фактори за *„определяне институционалното поведение на една структура са стратегическата визия на политическото ръководство, управленските качества на оперативния мениджмънт и квалификацията и уменията на служителите“* не намират своето адекватно отражение в предложените текстове – не е известно да е разработвана, обсъждана и приета стратегическа визия и задължителната по ЗКИР и ЗГК дългосрочна програма за развитието на сектора геодезия, картография и кадастър; самите вносител на законопроекта подчертават липсата от страна на Министерство на правосъдието на необходимата стратегическа визия за развитие на Агенция по вписванията, както и актуални стратегически документи за развитие на Агенцията по вписванията и качествени годишни планове за дейността и, което противоречи на принципите за добро управление и не осигурява ефективно планиране и необходимите ресурси; посочва се като основен проблем *„че правната уредба през почти целия 20-годишен период се изгражда без ясна цел, развива се в незнайно как определяна посока и има самостоятелен живот, вместо да е част от обща стратегия за създаване на имотен регистър у нас, да следва зададени от нея приоритети и да допринесе за постигане на поставени от нея цели и резултати“*. Отново се отбелязва наличието



- на структурен проблем, свързан с разбиранията на ключовите заинтересовани страни и на държавните институции, относно това коя е институцията, призвана по стратегия и по закон да осъществява лидерството, да извършва ежедневната координация на дейностите и да отговаря за администрирането на целия процес по изграждане на имотния регистър у нас. При липса на тези визионерски стратегически документи защо и как се очаква новата структура на ДАВ да има ясно институционално поведение с цел постигане на решения на поставените цели и задачи в областта на имотния регистър и осигуряване на надеждно преминаване от поименна система на вписванията към имотния регистър?
- б. Посочването на примери за консолидиране на административни структури като Националната агенция по приходите и Българската агенция по безопасност на храните е в значително разногласие с предлаганото вливане на АГКК към новата ДАВ поради явни фактически несъответствия на предметната област на действие с останалите административни органи в бъдещата мега агенция. Считаме, че за разлика от останалите информационни масиви, предвидени за обхващане в новата ДАВ, именно регистрите и останалите продукти създавани под управление на АГКК и свързани с дейностите по геодезия, картография и кадастър, са ярък пример за неспазване на посоченото от вносителите на законопроекта правило „една предметна област – един регистър“ при предлагания опит за единно управление на регистри с доста разнороден характер и съдържание. Да напомним, че по презумпция свързващият елемент между кадастралния регистър на недвижимите имоти и несъществуващия имотен регистър са идентификаторите на недвижимите имоти по кадастрална карта, които са осигурени за над 96% от територията на страната, а цялото съдържание на КККР е на разположение в дигитална форма за осъществяване на електронен достъп от заинтересовани лица и институции и в настоящия момент!
- с. Не виждаме реален принос на заявените структурни реформи към обявеното намерение за сериозно намаляване на административната тежест, оптимизация на държавната администрация и реализация на икономия от мащаба чрез концентриране на необходимите ресурси при изрично посоченото запазване на съществуващото териториално покритие на държавните структури за обслужване. Неадекватен е и текста за създаване на условия за запазване и утвърждаване на териториалното покритие с обслужване и утвърждаване при потенциални физически обединения на териториалните звена след като се запазват 28 Служби по геодезия, картография и кадастър на ниво област и 113 Служби по вписванията на ниво районен съд и 27 служби по регистрацията в седалищата на окръжните съдилища и 265 Общински администрации, поддържащи голяма част от предвидените за консолидиране на регистри! Не е ясно как при запазване на тези служби ще се постигне намаляване на административната тежест и ще отпадне необходимостта от посещение на различни институции и предоставянето на гражданите и бизнеса на електронни услуги „от край до край“, нито оптимизация на администрацията по



специално в СГКК като и към момента числения състав на специализираната администрация в АГКК е недостатъчен.

- d. Не се забелязват предложения и конкретни мерки за бързото създаване на имотен регистър. Критерии за работата на АГКК през всичките 22 години от съществуването ѝ са доклади, отчети, паметни записки и др. на вътрешни и международни органи и институции – Сметна палата, АДФИ, Инспекторати на МС и МРРБ, Световна банка, ЕБВР и др. Тук е мястото да се отбележи, че именно заради добрата работа на АГКК Световната банка награди през 2009г. проект „Кадастър и имотен регистър“ изпълняван от АГКК и АВ (в началото Министерство на правосъдието) въпреки липсата на предварителни партии (както предвиждаше ЗКИР тогава) и имотен регистър.

Посочените факти водят до извода, че вносителите на законопроекта разглеждат повърхностно дейността на АГКК само като „регистър“, без да се задълбочават, че КРНИ е само един от крайните резултати на всички вменени функции по геодезията, картографията и кадастъра, изпълнявани по редица действащи закони. Изказваме становище, че с текста на законопроекта необосновано се предлага механично обединение на администрации, поддържащи свързани регистри с основен мотив осигуряване на интеграцията между тях. От информационна гледна точка осигуряването на интеграция между базите данни, поддържани от различни административни структури, е технологичен процес, решен отдавна по отношение на много информационни масиви, в това число и кадастралните данни. По логиката на вносителите на законопроекта и определено в много по-голяма степен на обществена полза е интегрирането на още много регистри, поддържани от държавната и общинската администрация (като например свързаните с дейността на НАП, НОИ и много други), но те не са предвидени да се обхванат в дейността на предлаганата ДАВ. Считаме, че търсените ефекти от дигитализация и интеграция на информационни масиви са въпрос на добра организация на администрацията под надзора на Министерството на електронното управление, изпълнение на дейностите вменени на съществуващата държавна фирма „Информационно обслужване“ и по никакъв начин не налагат обединяване на всички специализирани администрации, заети с тяхното създаване и поддържане в актуално състояние.

В заключение изказваме одобрение за усилията да се реализират обявените принципно добри намерения за дигитализация и интеграция на информационните масиви, управлявани от различни административни структури и органи на изпълнителната власт. Не можем да се съгласим обаче, че за постигането на тази цел трябва да се разрушават работещи структури и се обезличават отделни важни сектори в държавното управление. На фона на всички примери в оценката за въздействие и други документи за лоши практики в досегашните действия и бездействия на Агенция по вписванията, особено в областта на липсващия имотен регистър, по повод на който е създадена тази агенция, е напълно алогично определянето ѝ като лидер в предлаганото консолидиране на администрацията в областта на гражданската, търговската и имотната регистрация.

Необходимо е да се подчертае, че на европейско ниво са приети редица документи, които подкрепят идеята за подчертаване на значението и утвърждаване на основното място и водещата



роля на кадастъра и поземлената администрация в изграждането на интегрирани системи на електронно правителство, но при запазване на тяхната функционална и структурна самостоятелност въз основа на разбирането на неразривната връзка между геодезията, картографията и създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри. Един пример в това отношение е споразумението за обща визия за сътрудничество по въпросите на кадастъра и поземлената регистрация, подписана от пет европейски ведомствени и неправителствени институции, в които членуват и организации от България – EuroGeographics (Международна европейска асоциация на национални служби по кадастър, поземлена регистрация и картография), PCC (Постоянен комитет по кадастър в Европейския съюз, обединяващ кадастралните институции на страните, членки на Европейския съюз), ELRA (Асоциация на европейските поземлени регистри), EULIS (Европейска група по икономически интереси в областта на обслужването с поземлена информация) и CLGE (Съвет на европейските геодезисти) (виж приложения документ).

Затова настояваме от законопроекта за създаване на ДАВ да отпаднат текстовете, засягащи преминаване на сектора геодезия, картография и кадастър към предлаганата ДАВ и практическото административно заличаване на АГКК като единствената държавна институция, заета с тези преобладаващо технически дейности. Становището ни е, че управлението на сектора трябва да се осъществява от Държавна агенция по геодезия, картография и кадастър така, както беше предложено в отделен законопроект, внесен в НС от Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

Издаваме готовност да участваме активно и конструктивно в организирането и провеждането на задълбочено, многостранно и компетентно обсъждане с участието на всички заинтересовани институции и неправителствени професионални организации за мястото на администрацията по геодезията, картографията и кадастъра в структурата на Министерски съвет така, че да се защитят държавните цели, задачи и приоритети, както и обществения интерес в този сектор.

Приложение: AN AGREEMENT „COMMON VISION“ FOR COOPERATION ON CADASTRE AND LAND REGISTRY ISSUES, EuroGeographics, PCC, ELRA, EULIS, CLGE - 23.10.2013

София, май 2022 г.

С уважение :

/д-р инж. Иван Калчев,
Председател на Съюза на
геодезистите и земеустроителите в
България /

