

М В Р
НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ИНСТИТУТ ПО
КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ
ЦЕНТЪР ЗА ПОЛИЦЕЙСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

ВЕСЕЛА ГЕНОВА

АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ
В ЗВЕНАТА
“КОНТРОЛ НАД ОБЩООПАСНИТЕ СРЕДСТВА”



СОФИЯ
2008

Авторката благодари на рецензентите доц. Любомир Тимчев, и доц. Виолета Кръстева, д-р, за компетентните бележки и препоръки, които спомогнаха за подобряване на изложението, както и на ст.н.с. I ст. Юлия Бояджиева, д-р на науките, за полезните насоки и консултации по отношение на неговата структура и съдържание.

Авторката отправя и специални благодарности към комисар Томи Илиев и комисар Милчо Енев от ГД “Охранителна полиция”, както и към г-н Божидар Василев, началник сектор “КОС” в Дирекция “Охранителна и пътна полиция” – ГД “Охранителна полиция” и г-жа Ст. Николова – началник група “КОС” в V РУ-СДВР, за оказаната помощ и съдействие при осъществяване на научното изследване.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	6	
ГЛАВА ПЪРВА		
АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЯНИ ОТ		
ЗВЕНА “КОНТРОЛ НАД ОБЩООПАСНИТЕ СРЕДСТВА” –		
ХАРАКТЕР, СЪДЪРЖАНИЕ И ВИДОВЕ		15
§1. Разрешения	16	
1. Същност и характер на разрешенията като вид индивидуални административни актове	16	
2. Характерни особености и обществена функция.....	22	
§2. Други видове административни услуги	25	
1. Административни действия	26	
2. Консултации и съгласувания	28	
ГЛАВА ВТОРА		
РЕД ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ		
ОТ ЗВЕНА “КОНТРОЛ НАД ОБЩООПАСНИТЕ СРЕДСТВА”		32
§1. Ред за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ .	32	
1. Подаване на искане за издаване на разрешение за дейности с ВВООБ	33	
2. Приемане на искането за издаване на разрешение за дейности с ВВООБ.....	43	
3. Изготвяне на разрешението и връчването му на заявителя .	45	
4. Откази от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ ...	54	
§2. Ред за извършване на други административни услуги	59	
ГЛАВА ТРЕТА		
ОБЩИ ПРАВИЛА НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ В СЛУЖБИ “КОНТРОЛ НАД ОБЩООПАСНИТЕ СРЕДСТВА”		62
§1. Спазване принципите на административното обслужване	63	
1. Изучаване характеристиката на потребителите	63	
2. Бързина на обслужването	65	
3. Удовлетвореност на потребителите от обслужването	68	

4. Обратна връзка.....	70
5. Други принципи на административното обслужване.....	75
§2. Общи правила, свързани с процеса на обслужване	77
1. Информационно осигуряване на обслужването	77
2. Материални условия	85
3. Проблеми в организацията и насоки за подобряване на об- лужването.....	89
4. Самооценка на системата	100
ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ.....	105
РЕЗЮМЕ	110
SUMMARY	113
ЛИТЕРАТУРА.....	116

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

- АПК – Административно-процесуален кодекс
БА – Българска армия
ГДОП – Главна дирекция “Охранителна полиция”
ГПК – Гражданско-процесуален кодекс
ДР – Допълнителни разпоредби
ДУССД – Дирекция “Управление на собствеността и стопански дейности”
ЕИСПП – Единна информационна система за противодействие на престъпността
ЕТ – Едноличен търговец
ЗДС – Закон за държавната собственост
ЗКВВООБ – Закон за контрол на взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите
ЗМВР – Закон за Министерство на вътрешните работи
ЗФВС – Закон за физическото възпитание и спорта
ИРПС – Инструкция за регистрацията и полицейската статистика
КРБ – Конституция на Република България
МДААР – Министерство на Държавната администрация и административната реформа
МО – Министерство на отбраната
МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството
НАО – Наредба за административното обслужване
ПЗР – Преходни и заключителни разпоредби
ППЗКВВООБ – Правилник за приложение на Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите
ППЗМВР – Правилник за приложение на Закона за Министерството на вътрешните работи
ТЗ – Търговски закон

ВЪВЕДЕНИЕ

Полицията като специализиран изпълнително-разпоредителен орган за противодействие на престъпността, превенция и опазване на обществения ред осъществява и широк кръг административни услуги. В тях се включват различни видове индивидуални административни актове, консултации и експертизи, извършването на правно значими административни действия, откази.

Предоставянето на услуги е една от основните задачи на МВР, съгласно чл. 6, т. 11 от ЗМВР. Редът за издаването и обжалването им е регламентиран в ЗМВР, ППЗМВР и в множество специални закони – Закон за българските документи за самоличност – ЗБДС (обн. ДВ, бр. 93/1998 г.), Закон за движението по пътищата – ЗДП (обн. ДВ, бр. 20/1999 г.), Закон за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите – ЗКВВООБ (обн. ДВ, бр. 133/11.11.1998 г., посл. изм. ДВ бр. 95/20.11.2007 г.), Закон за чужденците – ЗЧ (обн. ДВ, бр. 153/23.12.1998 г., посл. изм. ДВ бр. 28/2008 г.), Закон за частната охранителна дейност – ЗЧОД (обн. ДВ, бр. 15/24.02.2004 г., посл. изм. ДВ, бр. 109/20.12.2007 г.) и др. Административно обслужване извършват различни полицейски звена – “Български документи за самоличност” (БДС), “Контрол над общоопасните средства” (КОС), органите на Пътна полиция (ПП), на РУ и др.

Тази дейност досега невинаги е възприемана като традиционно полицейска, но тя играе важна роля за изграждане социалния образ на полицията. Преките ежедневни контакти с гражданите, спазването и подпомагането на реализацията на техните права са едни от основните индикатори за нарастване доверието на гражданите в институцията като цяло [3, 142–146].

Структурни звена “КОС” предоставят разнообразни видове полицейски услуги, чиито потребители са широк кръг български граждани. В тях се включват издаването на разрешения и други удостоверителни документи, свързани с тях, както и извършването на редица административни действия във връзка със спазване правния режим за дейности с взривни вещества, оръжия и боеприпаси (ВВООБ).

Новият статут на Република България като член на ЕС налага

изграждането на модерна и ефективна система на предоставяне на административни услуги. Проблемът е особено актуален в контекста на приетите в тази област европейски документи, чиято цел е подобряване качеството на административното обслужване.

В декларацията от ноември 2001 г. на министрите на страните членки на ЕС се посочва, че при извършване на публични услуги европейските администрации следва да поставят гражданите и ЮЛ в центъра на внимание и да направят услугите достъпни и удобни за всички. За целта е необходимо да бъдат предоставени различни канали за достъп до тях, а организацията на работа да бъде насочена към удовлетворяване изискванията и очакванията на потребителите.

Подобряването на административното обслужване е предмет на обсъждане по време на инициативата на ЕС от Лисабон (1999 г.) и е отразено в Europe Action Plans 2002–2005 г. и тяхното актуализиране до 2010 г. То включва създаването на информационно общество за всички и изграждане на електронна Европа.

Подобряването на административното обслужване е една от стратегическите цели на реформата, осъществявана в българската държавна администрация.

През 2002 г. МС на Република България разработи и прие Стратегия за модернизация на държавната администрация – от присъединяване към интегриране (РМС №465/09.07.2002 г.), допълнена и актуализирана през 2003 г. и 2006 г. В това правителствено решение е отделено сериозно внимание на административното обслужване като важен аспект от дейността на администрациите в страната, предоставящи услуги на граждани. По данни от доклади за състоянието на държавната администрация за периода 2000–2004 г. само в централните ѝ звена са извършвани около 17,5 милиона услуги годишно.

Стратегията се основава на посочените по-горе ръководни документи на ЕС и има за цел включването на България в европейското административно пространство и в утвърждаването на унифицирана административна култура. Нейните приоритети се базират на равноправното третиране на гражданите като участници в административния процес, индивидуален подход към групите в неравностойно социално положение, прозрачност и открит подход към

потребителите.

Интегрирането на услугите чрез обслужване “на едно гише” е една от добрите европейски практики, чието приложение в нашата страна започна с приемането през 2002 г. на Концепция за подобряване на административното обслужване и Базисен модел за обслужване на едно гише (РМС №878/2002 г.). В изпълнение на изискванията, утвърдени от Концепцията, към края на 2004 г. повече от 70% от структурите на централната администрация и около 50% от общинските администрации предоставят административни услуги чрез едно място за достъп, като внедряването на модела продължава и през следващите години.

През 2003 г. у нас е въведена интернет базирана система за самооценка на административното обслужване (ССАО), чрез която се оптимизира процесът на прилагане на основните принципи на доброто обслужване, неговият анализ и отчитане. Тази система е разработена на европейско ниво. В нея се открояват четири етапа на развитие на организацията на обслужването: базов, развиващ се, работещ и отличен¹.

Според посочените критерии през 2004 г. най-голяма част от администрациите в страната са били на етап “развиващ се” – 37%, а 34% – на етап “работещ”. На най-ниския – “базов” етап, са били 27%, а на най-високия – “отличен” – 2%. През 2006 г. системата за самооценка е обновена съгласно новата версия на модела на “Общата рамка за оценка” на ЕС – САФ 2006. Тя съдържа статистически данни за самооценката на отделните институции, анализи и възможности за въвеждането на подобрения и модернизации. По този начин в Министерството на Държавната администрация и административната реформа (МДААР) се получава актуална информация за текущото състояние на административното обслужване, неговите

¹ **Базово:** Настъпили са несъществени промени в модела за предоставяне на услуги през последните 5 години.

Развиващо се: Настъпили са определени промени в механизмите за предоставяне на услуги, но те не отчитат изискванията на най-добрите международни практики.

Работещо: Налице е значително подобрение в модела за предоставяне на услуги. Част от подобренията съответстват на принципа на обслужване “на 1 гише”, както и на някои показатели за сравнение, прилагани от страните членки на ЕС.

Отлично: Съществуващите модели за предоставяне на услуги съответстват на основите елементи от най-добрите европейски практики, вкл. системата за обслужване “1 гише” [12, с. 15].

слаби и силни страни и тенденциите за развитие.

През 2006 г. МДААР предприе редица стъпки за съставяне на унифицирана номенклатура на предоставяните от българската държавна администрация административни услуги на гражданите и бизнеса. За целта всеки административен орган, включително МВР, предостави на разположение на МДААР списък на извършваните от него услуги, който е публикуван в интернет.

Поставено е и началото на създаване на електронно управление в областта на услугите. Наблюдава се развитието на 20-те вида публични услуги, достъпни онлайн за гражданите и бизнеса, които се разглеждат от ЕС като индикатори за успешна реализация на електронното правителство.

До 2002 г. административното обслужване у нас бе разглеждано предимно като дейност по материалното изпълнение, свързана с приемане на молби и жалби от гражданите до администрацията по различни въпроси. С приемането на Закона за административното обслужване на физически и юридически лица – ЗАОФЮЛ (1999 г., впоследствие отменен) бе направена решителна крачка напред в изясняването на неговата същност, принципи и организация. С разпоредбите на Административно-процесуалния кодекс – АПК (обн. ДВ, бр. 30/2006), измененията и допълненията, направени през 2006 г. в Закона за администрацията – ЗА (обн. ДВ, бр. 130/1998) и Наредбата за общите правила за организацията на административното обслужване – НОПОАО (обн. ДВ, бр. 78/2006) бяха финализирани усилията в тази насока.

В &19 от Преходните и заключителните разпоредби на АПК административното обслужване е определено като всяка дейност по извършване на административни услуги от структурните звена на администрацията. Това означава, че в него следва да се включват не само действия по материалното изпълнение, но и осъществяването на изпълнително-разпоредителни дейности с материален, процесуален или организационен характер.

В АПК легално е дефинирано и понятието “административна услуга”. Чрез него е определен кръгът от административни актове, чието издаване е включено в предмета на административното обслужване. Това са, на първо място, индивидуалните административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение или

се признава или отрича съществуването на права и задължения на техните адресати. В правната теория те са познати още като удостоверителни административни актове и констативни административни актове.

В кръга на административните услуги се включва и извършването на административни действия, както и на консултации относно административноправен режим, предвидени в съответен нормативен акт или свързани с издаване на административен акт или извършване на друга административна услуга. Такива са и експертите, които администрацията е правно задължена да предоставя на гражданите по различни въпроси, свързани с държавното управление. Административните услуги трябва да представляват законен интерес за физическото или юридическото лице, което ги е поискало. Чрез тях потребителите реализират или подпомагат осъществяването на свои права и задължения в различни области на обществения живот.

Според АПК административни услуги могат да се извършват и по повод предоставяне на обществени услуги на населението, които са предназначени да задоволяват обществени потребности. Такива са услугите в образователната, здравната, водо- и топлоснабдителната, канализационната, електро- и газоснабдителната, телекомуникационната, пощенската и други социални сфери. В тези случаи организациите, предоставящи обществени услуги, независимо от правната форма, в която са учредени, действат като административен орган. Въпреки че не са държавни органи, те са задължени да спазват предвидените в АПК или други специални нормативни актове разпоредби по отношение административното обслужване.

За удобство в изложението понятията “услуги”, “полицейски услуги” и “административни услуги” са използвани като синоними.

В отговор на посочените по-горе изисквания на европейските и правителствените документи са предприети някои мерки за подобряване на административното обслужване и в системата на МВР. Прилагането на добрите европейски практики при предоставянето на административни услуги на населението е сред приоритетните направления на дейност в МВР за 2008 г. С оглед продължаване процеса на модернизация на българската полиция се предвижда изграждане на технологични възможности за предоставяне на елект-

ронни услуги на гражданите и бизнеса като част от електронното управление, осъществявано от МВР.

Сред наблюдаваните от правителството и ЕС онлайн публични услуги са и такива, извършвани от различни полицейски звена, като издаването на лични карти, паспорти и свидетелства за управление на МПС, регистрация на МПС и подаване на заявления за правонарушения [9, с. 57 и посл.].

Подобряването на качеството на предоставяните полицейски услуги е издигнато и като един от приоритетите на стратегията “Полицията в близост до обществото“ (2006–2007 г.). Независимо от положителните промени обаче, тази дейност все още е съпътствана от множество проблеми и не съответства изцяло на добрите европейски практики и стандарти.

Досега административното обслужване в полицията не е било предмет на изследване. Измененията в правната регламентация и изискванията за модернизация на държавната администрация налагат преразглеждане на организацията и правната рамка на предоставянето на административни услуги от полицейските органи. Поради това на ЦПИ при НИКК-МВР беше възложено да проучи административното обслужване, осъществявано от звена “КОС”. Те извършват едни от най-често използваните видове административни услуги, които засягат правата и интересите на широк кръг български граждани и юридически лица. Във връзка с това е проведено научно изследване на тема: “Административно обслужване, осъществявано от структурни звена КОС.”

Неговата **цел** е да се проучат дейността и възможностите за подобряване на административното обслужване при предоставяне на най-разпространените видове административни услуги, извършвани от звена “КОС” към РУ-ОДМВР.

За нейното реализиране са решени следните **основни задачи**.

1. Изучени и анализирани са нормативните актове, регламентиращи същността и организацията на административното обслужване.

2. Проучена е нормативната база, регламентираща същността и реда за предоставяне на административни услуги от звената “КОС” към РУ-ОДМВР.

3. Проучен е редът за предоставяне на административни ус-

луги от звената “КОС”.

4. Проучена е организацията на административното обслужване, осъществявано в звена “КОС”.

5. Анализирани са дейността по въвеждането на електронни публични услуги и други добри европейски практики, както и възможностите им за приложение при административното обслужване в звена “КОС”.

6. Направена е оценка на административното обслужване, осъществявано от звена “КОС” при РУ-ОДМВР в съответствие с критериите, посочени в интернет базираната система за самооценка на административното обслужване (ССАО).

7. Изготвени са научнообосновани предложения за подобряване организацията на административното обслужване в звена “КОС”.

Обект на изследването е предоставянето на административни услуги на български граждани от звената “КОС” към РУ и ОДМВР.

Предмет на изследването са:

- същността и съдържанието на административното обслужване като вид административна дейност;
- видовете административни услуги, предоставяни от звената “КОС” при РУ-ОДМВР;
- организацията на административното обслужване при тяхното издаване.

Използвани са следните **методи** за събиране на емпирична информация по проблемите на изследването.

Анкета – чрез пряка анонимна анкета е проучено мнението на гражданите – ползватели на услуги, и на полицейски служители от звена “КОС”.

Програмирано интервю – чрез този метод е проучено мнението на представители от ръководния полицейски състав и служители от звената “КОС” за проблемите при организацията на административното обслужване.

Наблюдение – този метод е използван за събиране на информация за работата на звена “КОС” по предоставяне на административни услуги.

Проучване и анализ на документи – методът е използван за изучаване на нормативни актове, отчети, анализи, справки, прог-

рами, планове, индивидуални административни актове, литературни източници и други материали, свързани с изследването.

В процеса на изследването е използван и **методът на оценяване на моментното състояние** на системата.

Емпиричната информация, необходима за осъществяване на проучването, е събрана посредством следните инструменти:

- **Анкетна карта** за проучване мнението на потребителите на административни услуги в звената “КОС” към РУ-ОДМВР.

- **Анкетна карта** за проучване мнението на полицейските служители от звената “КОС” към РУ-ОДМВР за организацията по предоставяне на административни услуги,

- **Въпросник за програмирано интервю** с полицейски служители за проблемите и насоките за подобряване на административното обслужване в звената “КОС” при РУ-ОДМВР.

Проучването на **мнението на потребителите на услуги** в звената “КОС” се реализира в периода юни 2006 г.– декември 2006 г.

За определяне обхвата на изследването е използвана двустепенна типологично-гнездова извадка. В нея са включени всички населени места в страната, в които са формирани ОДМВР. На първия етап ОДМВР са разделени на 3 групи, съответстващи на категорията им. В първата група са включени 8 ОДМВР от I категория, във втората – 13 ОДМВР II категория, а в третата група – 7 ОДМВР III категория.

Беше прието да бъдат изследвани 1/3 – 33% от всички гнезда (общо 28 на брой) при минимални изисквания за репрезентативност 10%. Така броят на гнездата беше определен по формулата:

$$mh = Mh \cdot K,$$

където: mh – брой на гнездата за наблюдение в съответната група;

Mh – общ брой на гнездата в групата;

K – съотношение между обема на извадката и обема на генералната съвкупност (в случая 1/3).

По този начин е определен **броят на гнездата** за наблюдение – за първа група – 3 броя; за втора – 4 броя; за трета – 2 броя. Предвид специфичните особености на столицата като най-голям административен център на страната, тя е избрана като отделно гнездо за изследване. Изследването обхваща 10 региона на страната.

Населените места във всяка група бяха определени чрез използване на подборна стъпка по формулата:

$$Kp = Mh / mh,$$

където: Kp – подборна стъпка;

Mh – общ брой на гнездата в групата;

Mh – брой на гнездата за наблюдение –

София, Варна, Пловдив, Стара Загора, Габрово, Кюстендил, Пазарджик, Хасково, Видин и Силистра.

Определянето на броя на **единиците за изследване** бе съобразено с факта, че обемът на генералната съвкупност (лицата, ползвали полицейски услуги – потребители) не може да бъде точно определен. В този случай той зависи от различни показатели – брой на живеещите в дадено населено място, демографска характеристика, брой на извършените административни услуги и др. Като бяха взети предвид и възможностите на изследователския екип, бе определено да бъдат анкетирани 200 потребители на услуги в звена “КОС” при спазване на горепосочения териториален обхват. В резултат на проведената писмена анкета сред потребителите на услуги в звената “КОС” са изпълнени 79,9% от извадката и са получени 159 редовно попълнени анкетни карти.

Проучването на **мнението на полицейските служители** обхваща всички ОДМВР в страната. В анкетата участват 100 полицейски служители, работещи в звената КОС – РУ и ОДМВР.

След обработване на събраната емпирична информация са съставени едномерни и двумерни таблици, които съдържат абсолютни и относителни стойности. За по-задълбочено изследване на някои закономерности са изчислени връзките между различни променливи – “ χ^2 ” величини и коефициентът на контингенция “ c ”, описващ зависимостта между качествени променливи. Той е съобразен със стойността на χ^2 , който сочи статистическата значимост или незначимост на връзката между два признака. Коефициентът на контингенция е изчислен само при статистически значими величини.

**АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЯНИ
ОТ ЗВЕНА “КОНТРОЛ НАД ОБЩООПАСНИТЕ
СРЕДСТВА” – ХАРАКТЕР, СЪДЪРЖАНИЕ И
ВИДОВЕ**

Административните услуги, предоставяни от служби “КОС”, са широко разпространени и често използвани, макар и сред един по-тесен и по-специфичен кръг потребители. Огнестрелните оръжия (ОО) и взривните вещества (ВВ) намират приложение не само в икономиката на страната – в индустрията, търговията, строителството, но и за спортни и културни цели, за охрана и самоотбрана и т.н. По своя характер те са вид общоопасни средства. С тях могат да бъдат застрашени или увредени животът и здравето на гражданите, намиращи се в близост до мястото на употребата, както и да се извършат тежки престъпления и нарушения на обществения ред.

С ВВ и ОО се осъществяват множество дейности, всяка от които се подчинява на специален правен режим, за да се гарантира безопасността на техните ползватели и на обществото като цяло. Поради това върху използването им е установен строг контрол, извършван, в основната си част, от органите на полицията. Според чл. 52 т. 16 ППЗМВР той е една от основните дейности на служба ”Полиция”. Негов съществен елемент е издаването на разрешения за дейности с ВВООБ, възложено като основна функция на ГДОП от чл. 75, т. 17, а и б ЗМВР. За изпълнението ѝ в звената “КОС” в РУ се организира административно обслужване на потребителите, което е предмет на настоящото изследване.

Тъй като проблемите при организацията на административното обслужване в голяма степен са свързани с вида и характера на извършваните услуги, последните ще бъдат разгледани в следващото изложение.

Според списъка на административните услуги, предоставяни от различните администрации в страната, публикуван в интернет от МДААР, полицейските органи извършват над 20 вида услуги, свързани с ВВООБ. Основната част от тях са разрешения за различни

дейности с ВВООБ, а останалата – удостоверителни документи и административни действия.

§1. Разрешения

1. Същност и характер на разрешенията като вид индивидуални административни актове

Както беше посочено, съществен дял от административните услуги, предоставяни от служби “КОС”, са разрешенията за извършване на различни дейности с ВВООБ. Тяхното съдържание и ред за издаване са подробно регламентирани в Закона за взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите (ЗКВВООБ) – обн.ДВ, бр. 133/1988 г., посл. изм. бр. 38/2006 г., и Правилника за приложението му (ПЗКВВООБ) – обн. ДВ, бр.78/1999 г., посл. изм. бр. 66/2006 г.

По своя **характер** разрешенията са важен инструмент на публичната власт и са свързани с ограничаване правата и свободите на гражданите в различни сфери на обществения живот. Определят се от правната теория като конститутивни индивидуални административни актове. Представяват волеизявления, с които се създават права или задължения за техните адресати и се издават от административен или друг орган или организация, овластени за това със закон. За разлика от удостоверителните и констативните административни актове, при конститутивните правата и задълженията не са съществували преди издаване на акта, а възникват по силата на акта. Те са познати още като “актове-разпореждания”. При тях органът действа с по-голяма оперативна самостоятелност. Обикновено има право на преценка дали да издаде акта или не, като се ръководи от критериите, регламентирани в закона [6, 143–197].

В този смисъл, при издаване на разрешения за дейности с ВВООБ, за адресата възниква право да извършва съответната дейност или дейности, посочени в него (да ги притежава, съхранява, носи, употребява, произвежда и т.н.). Това право не е съществувало преди момента на издаване на разрешението и предназначението на акта е именно такава – да позволи или да откаже неговото възникване.

Така посоченият правен характер на разрешенията поражда някои проблеми, свързани с административното обслужване. Както беше отбелязано, съгласно §19 от ПЗР на АПК в кръга на административните услуги се включват само удостоверителните и констативните актове на администрацията. Конститутивните – тези, с които се създават права или задължения, а не само се констатира наличието им, каквито са и разрешенията, не представляват административна услуга по смисъла на закона. Ето защо дейността във връзка с тяхното издаване и оспорване следва да бъде изключена от обсега на административното обслужване. В защита на това законодателно решение вероятно могат да се изтъкнат някои аргументи, повечето от които се свързват с необходимостта органът да извърши преценка дали да издаде акта или не. В такива случаи често се налага изчерпване на цялата процедура, предвидена в АПК – събиране на доказателства, назначаване на експертизи, изискване на съгласие или мнение от друг орган, пояснения на страните и др. Вероятно посоченото разделение отчасти се дължи и на факта, че разглежданата правна уредба на АПК, респ. ЗА, е реципирала повечето правни норми от действащия дотогава ЗАОФЮЛ и от Указ №2472 за административното обслужване на населението, обн. ДВ, бр. 61/06.08.1998 г. При определяне кръга на административните услуги и в двата акта, са били изключени конститутивните административни актове.

Каквито и да са били мотивите за това обаче, от гледна точка на практиката, определянето на едни видове индивидуални административни актове като административни услуги, а други – не, утежнява допълнително и без това сложните правни конструкции, свързани с административното обслужване, като се има предвид, че те трябва да бъдат достъпни за потребители с различно образование, възраст и социален статус.

От друга страна, се поставя и въпросът дали когато в една администрация е организирано обслужване на едно гише, исканията за издаване на конститутивните актове ще се приемат отделно, тъй като дейността не представлява административно обслужване. Ако пък се приемат на същото място, ще важи ли по отношение на тях организацията за административното обслужване и ако не, как ще се обясни този различен режим на потребителите.

Част от поставените въпроси са били разгледани още в Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване, приета през 2002 г. В т. IV, озаглавена “Основни понятия и разграничения”, се изтъква, че е налице неизяснена терминология и разнопосочност на понятията във връзка с административното обслужване. Посочва се, че правната уредба на ЗАОФЮЛ, действаща тогава, изключва конститутивните административни актове от кръга на административните услуги и с това административното обслужване се ограничава неоправдано. Контакти на потребителите с администрацията се осъществяват и при изключените актове. Нещо повече, разрешенията, лицензите и др. са едни от най-често търсените от гражданите административни услуги. Констатира се също, че практиката на органите на изпълнителната власт вече се е ориентирала към прилагане на правилата за административното обслужване по отношение на всички актове, които се издават по искане на потребителите. В Концепцията се препоръчва да се приеме по-широкото разбиране за административна услуга като възможност за издаване на всякакъв вид административни актове и действия за удовлетворяване на законен интерес на гражданите и бизнеса, дори искания за предоставяне на информация и издаване на документи.

Както е видно обаче, при създаването на правната уредба в АПК, тези препоръки и констатации не са били взети предвид изцяло. Ползвателите на услуги изискват да бъдат обслужени по най-лесния, икономичен и бърз начин и да не бъдат нарушавани правата им, а не се интересуват от вида на акта, определен в административноправната теория. Не на последно място следва да се изтъкне, че ако конститутивните административни актове се включат в кръга на административните услуги, това с нищо не би накърнило правата на гражданите, нито би попречило на правилното и законосъобразно протичане на административния процес.

Въпреки правната уредба на АПК, установилата се практика на администрациите да не спазват стриктно посоченото разделение все още продължава. Доста от тях включват в кръга на административните услуги и конститутивните административни актове. Нещо повече, в списъка на административните услуги, публикуван от МДААР, като такива са обявени доста видове разрешения –например за отпечатване на ценни книжа и за производство на тютюневи

изделия, издавани от Министерството на финансите; разрешения за митнически агенти, за поставяне на стоки под митнически и икономически режим, за достъп до режим "TIR", издавани от Агенция Митници; разрешения за организиране на хазартни игри – от Държавната комисия по хазарта, и много други. Сред тях са и разрешенията за дейности с ВВООБ. Освен това, в чл. 75, т.17, б от ППЗМВР е посочено, че органите на ГД "Охранителна полиция" при осъществяване на дейностите, свързани с общоопасни средства, организират и осъществяват методическа помощ и контрол на административното обслужване на гражданите.

Както е видно, налице е противоречиво третиране на проблема. Поради изложените основания и тъй като разрешенията за дейности с ВВООБ са едни от най-разпространените услуги, предоставяни от полицията, те бяха включени в кръга на настоящото изследване. По данни на полицейската статистика, през 2006 г. в страната са били издадени общо 246 794 разрешения за дейности с ООБ, а през 2007 г. – 130 770.

Съществени елементи на **съдържанието** на разрешенията за дейности с ВВООБ са видът на общоопасните средства, дейностите, които ще бъдат извършвани с тях, както и свързаните с тях права и задължения. Те обуславят някои специфики в реда за издаване и зависят от адресата, за когото са предназначени. В разрешението следва да бъде конкретизиран видът на общоопасното средство (средства) – взривни вещества или огнестрелни оръжия и боеприпаси, и позволената дейност или дейности с тях. ООБ и ВВ се индивидуализират, като се посочва техният вид, система, марка калибър, брой, номер и т.н.

Съгласно ЗКВВООБ дейностите са 11 на брой – производство, търговия, пренасяне, придобиване, съхраняване, носене, употреба, внос, износ, транзитен превоз, ремонтни дейности. Всички те могат да се извършват както с ВВ, така и с ОО и боеприпаси, с изключение на носенето и ремонта, които се отнасят само за ООБ. С едно разрешение може да се позволи упражняване на повече от един вид дейност. При това някои от дейностите са свързани помежду си. Така например, придобиването на ООБ води до задължително искане на разрешение за съхранение, носене или употреба, търговията – до задължително разрешение за съхраняване. Посочените 11 дейности

се извършват при различен правен режим, чието спазване се контролира от органите на полицията. Неговото нарушаване може да се превърне в основание за отказ или отнемане на разрешението.

Друг съществен елемент от съдържанието на разрешенията за някои видове дейности с ВВООБ е наличието на специфична цел. Тя се изисква при придобиване, съхраняване, носене и употреба на ВВООБ. Според чл. 5, ал. 1 ЗКВВООБ, целите могат да бъдат със служебен или граждански характер. Служебните цели включват охрана на собствеността, защита на живота и здравето на личността, както и други разрешени дейности. Те следва да бъдат налице само по отношение на ЮЛ и на търговци по смисъла на Търговския закон.

Гражданските цели могат да бъдат ловни, спортни, културни и за самоохрана (самоотбрана). Културните цели предполагат използване на ВВООБ за филмови и телевизионни продукции, театрални спектакли, колекциониране и други културни прояви – чл. 5, ал. 1–4 ЗКВВООБ (таблица 1).

Таблица 1

Издадени разрешения за дейности с ВВООБ

Период	Служебни цели	Самоотбрана		Спортни цели		Ловни цели		Културни цели	
		ЮЛ	ФЛ	ЮЛ	ФЛ	ЮЛ	ФЛ	ЮЛ	ФЛ
2006 г.	20 462	4157	125 337	3398	390	2086	169 555	7864	1425
2007 г.	20 265	4199	138 795	3365	453	1939	177 560	7829	1176

Посочените цели са елемент на по-широкото понятие “необходимост от използване” и подлежат на доказване от заявителя. Когато не са налице, може да се откаже издаване на разрешение.

Адресати на разрешенията са както ФЛ, така и ЮЛ. Към тях обаче са предявени специфични изисквания с оглед гарантиране на тяхната безопасност и сигурността на останалите граждани.

ЮЛ могат да получават всички видове разрешения с изключение на тези за носене и употреба на ООБ, които се издават на техни служители – ФЛ. При някои видове разрешения субекти могат да бъдат само ЮЛ. Такива са разрешенията за производство и търговия с ВВООБ. Те се издават само на ЮЛ и то регистрирани като тър-

говци по смисъла на Търговския закон. Това означава, че на ЮЛ създадени с идеална цел – фондации, сдружения, спортни организации по смисъла на Закона за физическото възпитание и спорта и др., разрешения за посочените дейности не се издават. Подобно е и положението с употребата на ВВ и извършването на ремонтни дейности с ООБ, където адресати на разрешенията са също търговци. В тези случаи обаче е възможно те да бъдат и други видове ЮЛ. Юридическите лица определят писмено лицето, което ще осъществява исканата дейност с ВВООБ и на чието име ще бъде издадено разрешението. През 2006 г. в страната са били издадени 6 594 разрешения на ЮЛ за съхранение на ВВООБ и 37 977 – за дейности с ООБ. През 2007 г. техният брой е съответно 6 507 и 37 597.

ФЛ са адресати на разрешенията за носене и употреба на ООБ, както и за придобиване и съхраняване, внос, износ и транзитен превоз на ВВООБ. Законът установява специален режим по отношение на някои категории ФЛ. Такива са държавните служители от МВР, кадровите военнослужещи от МО и БА, за които редът за получаване на разрешения е облекчен. Специфични са изискванията по отношение на чужди граждани и гражданите на държавите членки на ЕС, а също и към всички ФЛ, когато конститутивен елемент от съдържанието на разрешението е специалната цел. Така например при придобиване на ООБ за спортни цели, ФЛ трябва да членуват в спортни клубове по спортна стрелба, ловна стрелба, биатлон, модерен петобой (чл. 14б, ал. 1, т. 2 ЗКВВООБ), за ловни цели – да притежават заверен ловен билет, и др. През 2006 г. в страната са били издадени разрешения за дейности с ООБ на 228 969 ФЛ, а през 2007 г. – на 232 648.

Както е видно, в зависимост от това, дали потребителят е ФЛ или ЮЛ и от вида дейност с ВВООБ, редът за издаване на разрешението е диференциран и са предвидени различни изисквания.

Разрешенията за дейности с ВВООБ се издават в писмена **форма**. Като приложения към ППЗКВВООБ са разработени стандартизирани бланки, чиито задължителни реквизити са различни, в зависимост от дейността, която ще се извършва. Последните имат голямо значение за действителността на акта и за унифициране на практиката. Те включват: номер на разрешението, органа, който го издава – РУ/ГД “Охранителна полиция”, самоличността и посто-

яния адрес на ФЛ, наименование на ЮЛ, видовете дейности с ВВООБ, видовете ВВООБ и количествата им. Ако се позволява носене и употреба на ООБ, се посочва целта, системата, марката, калибърът на оръжието, а при пренасяне – и периодът (точните дати) на извършването му и видът на превозните средства. В някои бланки - например за носене и употреба на ООБ, са посочени и задължения на адресатите, произтичащи от разрешението. Посочват се и срокът на валидност, датата и мястото на издаване.

Разрешенията за дейности с ВВООБ имат определен **срок на валидност**, като след изтичането му подлежат на подновяване. Този срок е: 3 години – когато се разрешава производство, търговия, съхраняване, носене, употреба и ремонт; 3 месеца – за пренасяне, придобиване, продажба, внос, износ или транзитен превоз; 5 години – за съхраняване, носене и употреба на ООБ от държавните служители от МВР и от кадровите военнослужещи от МО и за лицата, придобили ООБ чрез награда.

2. Характерни особености и обществена функция

Изложеното дава възможност да се посочат следните **характерни особености** на разрешенията за дейности с ВВООБ като вид индивидуални административни актове.

- По своя характер те са **конститутивни** индивидуални административни актове. Чрез тях се позволява извършване на определени дейности с ВВООБ на потребителите, които са ги поискали, като това право възниква от момента на издаване на акта. За техните адресати се създават и редица задължения – да използват ВВООБ само съобразно посочената цел, да не преотстъпват разрешението, както и ВВООБ на други субекти, при промяна на постоянния адрес да извършат пререгистрация в РУ, да започнат процедурата по продължаване срока на разрешението преди изтичане на предишния, да спазват правния режим за съответната дейност с ВВООБ и др.

- Разрешенията за ВВООБ са **разнообразни по своето съдържание**, тъй като визират 11 вида дейности, всяка от които се подчинява на специален правен режим. Това предполага задълбочена професионална подготовка на служителите в звената “КОС”, включваща освен полицейската, и такава, свързана с характера и правния режим на общоопасните средства.

- **Потребители** на тези административни услуги са не само ФЛ, но и представители на бизнеса – ЮЛ. При организацията на административното обслужване следва да се обръща внимание не само на спазване правата на гражданите – ФЛ, но и да се създават необходимите условия и благоприятна среда за улесняване на бизнеса.

- Разрешенията за дейности с ВВООБ имат **срочен** характер и подлежат на подновяване. Изключително важно е в законодателството да бъдат установени балансирани срокове, които да създават възможност за ефективен контрол, но да не довеждат прекалено често до тяхното продължаване. Неоправдано кратките срокове са мощен източник на бюрокрация, на допълнителен разход на време и ресурси за потребителите и водят до неефективно административно обслужване.

- Разрешенията за дейности с ВВООБ се издават не по реда, предвиден в АПК, а по **специален ред**, регламентиран в ЗКВВООБ и ППЗКВВООБ. Той се налага поради специфичния характер и специфичните функции на този вид актове и връзката им със сигурността и безопасността на гражданите.

- Характерът на ВВООБ като видове **общоопасни средства** също е важна отличителна черта на разрешенията за дейности с ВВООБ. Това налага поставяне на повишени изисквания към потребителите при издаването им, събиране и използване на информация от полицейските информационни фондове или по друг начин, за да се гарантира законосъобразното осъществяване на дейностите с тези общоопасни средства само за целите, посочени в разрешението.

- Разрешенията за дейности с ВВООБ изпълняват важни **обществени функции**.

Безспорно най-значима от тях е **разрешителната**, както показва и наименованието на акта. Тя е свързана с ограничаване от страна на публичната власт на правото да се извършват дейности с ВВООБ по отношение на определени субекти, за които не са налице предвидените в закона условия, и съответно с реализирането на това право по отношение на други. Издаването на разрешение е съществена част от т.нар. “разрешителна система”. Последната се разглежда като самостоятелен правен институт в структурата на административното право, опосредстващ взаимоотношенията на гражданите

даните и ЮЛ с изпълнителната власт, възникващи по повод придобиването на правен статус, създаващ възможност за упражняване на определени видове общоопасна дейност [2, 679–684]. В нашата правна литература разрешителната система се определя като съвкупност от правни норми, регулиращи обществените отношения, които възникват при дейности с вещи и предмети, по отношение на които се налагат забрани, целящи защита на обществената безопасност и правовия ред [18, с. 107]. Разрешителната система е по-широко понятие, което включва и специална процедура за издаване на разрешенията. Чрез издаване на отделните видове разрешения, осъществяването на административен надзор (контрол) и с помощта на система от санкции по отношение на нарушителите органите на полицията участват в дейността по прилагане правилата на разрешителната система [18, с. 107].

Превантивната функция на разрешенията за дейности с ВВООБ се състои в подпомагане предотвратяването на тежки престъпления, на терористични актове и на прояви на организирана престъпна дейност. Полицейските органи препятстват снабдяването на лица, извършващи или извършили престъпления и нарушения на обществения ред, с такива общоопасни средства. Посредством разрешенията звена “КОС” разполагат с важна информация за видовете и количеството ВВООБ и техните притежатели, с образци от куршумите и гилзите, годни за сравнително изследване и експертизи. Тази информация се използва и от други органи на полицията при разкриване и разследване на престъпления.

Контролно-охранителната им функция е свързана с подпомагане опазването на обществения ред и обществената безопасност. Небрежното или неправилно използване на ВВООБ, включително от лица без необходимата квалификация, подготовка и правоспособност, е в състояние да застраши живота и здравето на гражданите, както и други обществени блага. Поведението на лицата, притежаващи разрешение за дейности с ВВООБ, може да постави в опасност интересите на държавата и обществото. Затова при издаване на разрешения от адресатите се изисква да придобият съответна правоспособност за работа с ВВООБ или да преминат през обучение за безопасно боравене с тях. Издаването или отказът от издаване на акта въз основа на събрана информация за субектите и законосъоб-

разното упражняване на дейностите с ВВООБ са значим елемент от охраната на реда и сигурността в обществото.

Не е без значение и **регистрационната** функция на разрешението, тъй като по този начин биват водени на отчет лицата, които притежават и извършват дейности с ВВООБ. Това е предпоставка за извършване на контрол за спазването на съответния правен режим и дава възможност за използване на съдържащата се в регистъра информация за разкриване на престъпления и тяхната превенция.

Изложените характерни особености на разрешенията за дейности с ВВООБ показват, че те са специфичен вид административни услуги с важна роля в противодействието на правонарушенията и опазването на обществената безопасност. Организацията на административното обслужване в служби “КОС” трябва да бъде съобразена с тях, като се осигури баланс между правата на гражданите, интересите на бизнеса и обществената сигурност.

§2. Други видове административни услуги

Освен разрешенията за дейности с ВВООБ, които безспорно са най-многобройни, звената по КОС предоставят и други видове административни услуги. По-голямата част от тях са пряко свързани с издаването на разрешението, тъй като законосъобразното осъществяване на някои от дейностите с ВВООБ предполага предоставяне на повече от една административна услуга. Тяхното извършване следва да бъде поискано преди или след получаване на разрешението, като гражданите са и правно задължени за това. Например, след издаване на разрешение за придобиване, носене и употреба на оръжие адресатът му е задължен да го представи за технически преглед, а също и за прострелване с цел вземане на образци, годни за сравнително изследване. Така по отношение на един потребител се предоставят няколко вида административни услуги. Тази характеристика предполага установяване на гъвкава организация на административното обслужване чрез групиране на услугите за улесняване на потребителите.

1. Административни действия

Голяма част от разглежданите видове административни услуги са от категорията на **административните действия, които представляват законен интерес за ФЛ и ЮЛ**. Извършването на една част от тях се удостоверява с документ, издаден от компетентния служител по КОС. Те се характеризират с това, че предметът им е ограничен само по отношение на огнестрелните оръжия и осъществяването им може да следва или предхожда издаването на разрешението. Тяхната цел е създаване на условия за улесняване на контрола и безопасното използване на оръжията като вид общоопасни средства. От тази гледна точка те имат и превантивен характер.

Прострелването на късо нарезно огнестрелно оръжие (пистолети и револвери) е широко разпространена административна услуга, която потребителите са задължени да поискат незабавно след неговото придобиване. Това административно действие е регламентирано в чл. 56, ал.1–3 ППЗКВВООБ. Извършва се от служители в ОДМВР/СДВР с цел събиране и съхраняване в гилзотеки и куршумотеки на образци, годни за сравнително изследване. По този начин се улеснява разкриването и разследването на престъпления, извършени с огнестрелно оръжие. За услугата от потребителите се заплаща съответна такса. Не подлежи на прострелване само ОО, което е обезопасено и служи за колекциониране и други културни цели. Искането за предоставяне на услугата, заедно с оръжието, подлежащо на прострелване, е устно и се заявява в служби “Въоръжение” в РПУ. Те издават документ по стандартизирана бланка – приложение към ППЗКВВООБ, който носи наименованието “Предавателно-приемателен протокол” и удостоверява предаването на ООБ за прострелване. Той съдържа идентификационни данни за служителя и за двама свидетели, присъствали при приемането на оръжието, както и описание на ООБ – белези, количество, вид и т.н. Съставя се в три екземпляра, като единият от тях се изпраща на служителя в ОДМВР/СДВР, извършващ прострелването, който съхранява получените образци.

Техническият преглед на огнестрелни оръжия е друга, също доста разпространена административна услуга. Той е регламентиран в чл. 49 и чл. 74 от ППЗКВВООБ. Осъществява се от служители на ДУССД при ОДМВР/СДВР при получаване на разрешение за носене

и употреба на ОО, с изключение на новото, неупотребявано оръжие. ППЗКВВООБ не уточнява пред кое звено се подава заявлението. Практиката показва, че искането за предоставяне на услугата се заявява устно пред служба “Въоръжение” в РПУ, където оръжието се предава срещу предавателно-приемателен протокол, съставен в 3 екземпляра по стандартизиран образец – приложение към ППЗКВВООБ (чл. 78 от Инструкция I-2411/2006 г.). След извършване на прегледа се издава удостоверение за годност за употреба, за чието съдържание и форма не е изготвен стандартизиран образец.

Обезопасяването на огнестрелни оръжия е друг вид услуга, предоставяна от служби “КОС”. Негов предмет са пистолети, револвери, гладкоцевни и нарезни пушки и автоматично оръжие, когато се придобиват или използват за колекциониране или културни цели като филмови и телевизионни продукции, театрални спектакли и др. То е регламентирано в чл. 55, ал. 2 и 3 от ППЗКВВООБ. Обезопасяването е задължително, когато се иска разрешение за дейности с подобна цел. Извършва се в служба “Въоръжение” при ДУССД – МВР. Характерно за тази услуга е, че може да се предоставя и от органи извън системата на МВР – от лицата (ЮЛ или търговци), които имат право да извършват ремонтни дейности с ООБ. Подобно на предишните услуги, искането се заявява устно и на потребителя се издава предавателно-приемателен протокол по съответен образец – приложение към ППЗКВВООБ.

Съхраняването на огнестрелни оръжия и боеприпаси в структурните звена на МВР е услуга, която се предоставя на техните притежатели при напускане на страната, когато нямат разрешение за износ на оръжието. Втората хипотеза, визираща постъпване на лице, придобило ОО, на наборна военна служба, вече е неактуална, предвид премахването на последната. Съхраняването е регламентирано в чл. 50, ал.1–4 ППЗКВВООБ. При предаване на ООБ за съхранение на потребителите се издава документ – предавателно-приемателен протокол по предварително изготвен стандартизиран образец – приложение към ППЗКВВООБ. Той удостоверява характеристиките, броя и др. белези на оръжието и срока за съхраняване. Съхраняването се извършва от служба “ДУССД” – ОДМВР, като се изготвя

договор (МЗ I-57/08.04.2002 г. и чл. 33 от Инструкция I-2411/2006 г.). Оръжието се връща на притежателя след писмено разпореждане срещу разписка (чл. 81, т. 3 Инструкция I-2411/2006 г.). За услугата се заплаща съответна такса.

Провеждането на курсове за безопасно боравене с огнестрелно оръжие е предвидено в чл. 16, ал. 2 ЗКВВООБ, като условията и редът за това се уреждат с наредба на министъра на вътрешните работи. Тази услуга се извършва от ОДМВР и за предоставянето ѝ се събира съответна такса, определена от МС. Липсата на завършен курс за безопасно боравене с ОО е основание за отказ от издаване на разрешения за придобиване, съхраняване, носене и употреба на ООБ (чл. 16, ал. 1, т. 3 ЗКВВООБ).

2. Консултации и съгласувания

Други административни услуги, предоставяни от звена "КОС", имат характер на **консултации по смисъла на АПК**, представляващи законен интерес за ФЛ и ЮЛ, давани по силата на нормативен акт (в случая – ППЗКВВООБ) относно административноправен режим, или свързани с друг административен акт или услуга. В тях се включват съгласуванията със служителите във връзка с осъществяване на контрола върху общоопасните средства.

Съгласуване относно производство на опитни образци на ВВООБ е услуга, която се предоставя само на търговци, получили разрешение за производство на ВВООБ. Дава се от органа, издал разрешението (ГД "Охранителна полиция"), когато при разработването на нови видове ВВООБ се налага произвеждане на опитни партии или отделни екземпляри. Регламентирано е в чл. 9, ал. 4 и ал. 5 от ППЗКВВООБ. Съгласуването съдържа елементите на разрешение, тъй като при подаване на заявлението потребителите следва да представят и документи, удостоверяващи видовете ВВООБ, технологиите, мерките за обезопасяване и др. Като елемент от административноправния режим, уреждащ производството на общоопасни средства, то способства за осъществяване на контрола върху тази дейност.

Съгласуване на учебни програми за обучение на основен персонал за дейности с ВВООБ е друга административна услуга,

която също се извършва от отдел “КОС” при Дирекция “Охранителна и пътна полиция”, ГД “Охранителна полиция”.

Съгласуване на образците на документи за водене отчетността на ВВООБ при производство, съхранение и търговия се извършва от отдел “КОС” при Дирекция “Охранителна и пътна полиция”-ГД “Охранителна полиция”, като по този начин се упражнява и превантивен контрол за законосъобразното осъществяване на тези дейности. Посочено е в чл. 46, т. 3 от Инструкция I-2411/ 2006 г.

Съгласуване на длъжностните лица, които са определени да имат достъп до ВВООБ, се извършва от РУ съгласно чл. 47, т. 1 от Инструкция I-2411/2006 г. За производство, съхранение, употреба, търговия и ремонт компетентни да извършат съгласуване са звена “КОС” към РУ по местонахождението на обекта. По представен от потребителя списък лицата се проверяват служебно в информационните фондове на МВР за наличие на обстоятелства, обуславящи отказ от разрешение за дейности с ВВООБ – чл. 45, ал.1 и ал. 2 от Инструкция I-2411/ 2006 г.

Съгласуване на промените в условията и отговорните лица, когато вече е издадено разрешение на ЮЛ за някоя от дейностите с ВВООБ , е регламентирано в чл. 10 и чл. 32, ал. 4 ППЗКВВООБ респ. чл. 46, т. 4 и чл. 47, т. 3 от Инструкция I-2411/2006 г. То се извършва от РУ или от отдел “КОС” при Дирекция “Охранителна и пътна полиция” – ГД “Охранителна полиция”, в зависимост от компетентността им за издаване на първоначалното разрешение. Съгласуването се извършва при описания по-горе начин след служебна проверка в информационните фондове на МВР.

Съгласуване на охраната при съхранение, товарене, разтоварване и превозване на ВВООБ се извършва от звена “КОС” в РУ – чл. 47, т. 2 Инструкция I-2411/2006. По подобен начин се съгласува и денонощната въоръжена охрана на складовете за съхранение на ВВ – чл. 32, ал. 5 ППЗКВВООБ.

От момента на присъединяване на Република България към ЕС (01.01.2007 г.) звената “КОС” предоставят два вида административни услуги, произтичащи от европейските директиви, отнасящи се за правния режим на общоопасните средства, и по-точно – за

пренасяне на ВВООБ от територията на една държава членка в друга.

Европейски паспорт на огнестрелно оръжие се издава, когато притежателите искат да пребивават или преминават с него през територията на различни държави членки на ЕС, където то може да бъде използвано за самоотбрана или за ловни, спортни или културни цели. Потребителите трябва имат разрешение за носене и употреба на огнестрелно оръжие на територията на Република България. Европейският паспорт се издава на основание Директива 91/477 на Съвета на ЕС. Съгласно §1, т. 1 от ДР на ЗКВВООБ, по своя характер той е официален удостоверяващ документ, който удостоверява легалното носене и употреба на ООБ на посочената в него територия. Като вид административна услуга издаването му е регламентирано в чл. 7, ал. 4, ал. 5 и ал. 6 ЗКВВООБ. Съдържа данни относно самоличността на притежателя и индивидуализацията на оръжието, информация за забрани и разрешителен режим за вида оръжие в съответните държави членки. Разработен е стандартизиран образец на европейския паспорт, приложен към ППЗКВВООБ. Редът за неговото издаване е подробно правно регламентиран.

Документ за пренасяне на взривни вещества в рамките на ЕС се издава на основание чл. 9 и чл.10 от Директива 1993/15/ЕС. Потребителите трябва да притежават издадено от МВР разрешение за пренасяне на ВВООБ от и до територията на съответните държави членки, съгласно чл. 11 ЗКВВООБ. Този документ също има удостоверяващ характер. Той съдържа информация относно вида и срока на разрешението, данни за превозвачите, доставчиците и получателите на ВВ и други сведения за пренасянето (дата и място на тръгването, място на доставка, характеристики на маршрута и др., пълно описание на ВВ, както и данни за разрешения от органите на държавите членки, през територията на които ще се извърши пренасянето). Въз основа на него лицето трябва да получи съответни одобрения от компетентния орган на страната получател, а също и от тези в транзитните държави членки. Тяхното волеизявление следва да бъде фиксирано или върху документа, или по друг официален начин. Редът за издаване на документа за пренасяне на ВВ в рамките на ЕС е описан подробно в чл. 29а от ППЗКВВООБ, като е разработен и стандартизиран образец.

Когато предвидените в закона условия не са налице, компетентният орган отказва извършване на административната услуга. **Отказите** от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ или за извършване на други услуги също са актове, често издавани в процеса на административното обслужване в звената “КОС”. Така например, за 2005 г. в страната по данни от ГД “Охранителна полиция” са постановени 3952 отказа от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ, на 3184 лица (ФЛ и ЮЛ). Най-многобройни са те в град София – 831 отказа и в областите Пловдив – 1005, София – 900, и Стара Загора – 231.

Съгласно чл. 7, ал. 9 от ЗКВВООБ, отказите от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ могат да се обжалват по реда на АПК. Основанията за отказите ще бъдат изложени подробно по-нататък. Стандартизирана бланка или изисквания относно формата и съдържанието на посочените видове откази не са правно уредени.

РЕД ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ ОТ ЗВЕНА “КОНТРОЛ НАД ОБЩООПАСНИТЕ СРЕДСТВА”

Звена “КОС” извършват многобройни, различни по характер и съдържание административни услуги. Редът, по който те се предоставят, е един от основните аспекти на административното обслужване. Той включва материално-правните предпоставки и процедурите, свързани с издаването на административните актове или извършването на административните действия, и оказва значително влияние върху организацията на работа на служителите, както и на някои страни от взаимоотношенията им с потребителите.

Въпреки общия обект – дейности с ВВООБ, налице са съществени различия в реда за предоставяне на отделните видове административни услуги поради спецификите в техния характер и съдържание и различното им предназначение. Най-детайлно е регламентиран редът за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ като едни от най-разпространените и обществено значими актове, издавани от звената “КОС”.

§1. Ред за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ

Редът за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ е уреден в ЗКВВООБ и ПЗКВВООБ. Указания за работата на служителите във връзка с приложението на посочените нормативни актове се съдържат и в Инструкция I–2411/2006 г. на МВР, регламентираща организацията на контрола над ВВООБ на служителите от ГД “Охранителна полиция”. Следва да бъдат посочени Заповед рег. №999/10.02.2004 г. на директора на СДВР и Указания на МВР рег. №I–815/08.06.2004 г. относно процедурата по издаване на заповеди за отказ от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ. Последните два вътрешноведомствени акта са издадени при действието на ЗАОФЮЛ и не са съобразени с някои от последвалите изменения в ЗКВВООБ и ПЗКВВООБ и с правната уредба на АПК, така че някои техни

разпоредби са загубили актуалност. Те обаче ще бъдат цитирани в настоящото изложение, тъй като се отнасят до административното обслужване и са установили една положителна практика по регламентацията на спецификите при предоставяне на административни услуги.

Редът за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ включва трите основни етапа, свързани с подаване и приемане на искането за започване на производството, вземане на решение от компетентния орган – началника на РПУ, изготвяне на разрешението и връчването му на адресата.

1. Подаване на искане за издаване на разрешение за дейности с ВВООБ

С подаването на искане за издаване на акта започва първият и изключително важен етап на административното обслужване. За целта звена “КОС” са разработили стандартизиран образец (приложение №10 към ППЗКВВООБ), който трябва да бъде попълнен от заявителя. В него се посочват пълни идентификационни данни на ФЛ, ЮЛ, търговците по смисъла на Търговския закон и на отговорните лица, когато субект е ЮЛ или търговец, видовете дейности с ВВООБ, за които се иска разрешението, и др. Заедно с искането е необходимо да бъдат представени и множество документи, удостоверяващи различни обстоятелства, в зависимост от вида на адресата и на дейността с ВВООБ. Затова от особено значение е информацията относно изискваните документи да достига до потребителите по различни канали, които не налагат непременно посещение в звена “КОС”. Такива са СМО, интернет, разяснителни кампании, брошури, информация в места, често посещавани от специфичните групи потребители – ловци, спортисти, служители на МВР и т.н.

Документите, които е необходимо да бъдат представени при искане за разрешения за дейности с ВВООБ, удостоверяват наличието на предвидените в закона материални предпоставки за издаване на акта. Когато заявител е ЮЛ, броят им се увеличава в зависимост от броя на неговите собственици, управители и други ръководни органи. Тези документи са лимитативно посочени в чл. 9, ал. 2, т. 1-18, чл.16, ал. 2, чл. 32, ал. 2, чл. 34, ал. 3, чл. 40, ал. 2, чл. 41, ал. 2, чл. 62, ал. 2, чл. 63, ал. 2, чл. 68, ал. 3 от ППЗКВВООБ. Те се отнасят до 4 голе-

ми групи, обстоятелства, отразяващи материалните предпоставки за издаване на разрешението, и са свързани с:

- идентификацията на търговците и ЮЛ, съобразно изискванията на ТЗ;
- обектите за съхранение на ВВООБ;
- видовете ВВООБ, за които се иска разрешението;
- адресатите като ФЛ и лицата, които ще имат достъп до ВВООБ.

Първата група обстоятелства се отнася до **идентификацията на ЮЛ и търговците**, като за целта е необходимо нотариално заверено копие на удостоверение за актуално състояние на вписването в търговския регистър и копие от данъчната регистрация (чл. 9, ал. 2, т. 1 и 2, респективно чл. 40, ал. 12, т. 1 и 2 ППЗКВВООБ). Те се изискват, когато адресатът е ЮЛ и иска разрешение за производство, търговия и съхраняване на ВВООБ, употреба на ВВ, придобиване на ООБ.

Втората група съдържа материалните предпоставки, свързани с изискванията по отношение на **обектите за съхраняване и производство на ВВООБ**. Необходимо е да бъдат представени актове, удостоверяващи, че техният строеж и използване са законосъобразни, както и че са спазени уредените в законите правила при изграждането им. Такива са актовете за въвеждане в експлоатация на обектите, техни генерални и подробни устройствени планове, както и ситуационни планове на околната територия, одобрени инвестиционни проекти за строежи с технологична част, паспорти на складове за съхраняване на ВВООБ (чл. 9, ал. 2, т. 7–9 и т. 17 и 18, чл. 40, ал. 2, т. 7 ППЗКВВООБ). Тези документи (или само част от тях) също следва да бъдат представяни при искане на разрешения за посочените по-горе дейности – производство, търговия и съхраняване на ВВООБ, придобиване на ООБ от ЮЛ.

Третата група обстоятелства визират **вида и характеристиките на ВВООБ**, чието използване се иска. За целта следва да бъдат представени утвърдени от производителя списъци на ВВООБ, като се посочват стандартизационните документи и технологиите за производство, документ за допускане до употреба на ВВ и за приемане на ООБ, разработени и утвърдени от производителя инструкции за безопасност при работа с тях (чл. 9, ал. 2, т. 10–12 ППЗКВВООБ).

Обстоятелствата от тази група се удостоверяват само при разрешения за производство на ВВООБ.

Наред с горепосочените обстоятелства се изисква удостоверяване и на някои факти, **свързани с ФЛ**, които ще използват ВВООБ. В техния кръг се включват и едноличните търговци, управителите, членовете на управителния или надзорния съвет на ЮЛ, както и отговорното лице и неговият заместник. Необходимо е всички те да представят свидетелства за съдимост, документ от НСлС, удостоверяващ, че срещу тях няма започнало наказателно производство за умишлено престъпление от общ характер, медицинско свидетелство от специализирано лечебно заведение, свидетелстващ, че не страдат от психични заболявания. Освен това следва да бъде представен и списък на лицата, които ще имат достъп до ВВООБ. Той трябва да бъде съгласуван с началника на РУ по местонахождението на обекта. Изисква се и документ за платена държавна такса. Удостоверяванията от тази група, в различни комбинации, се изискват за почти всички видове дейности с ВВООБ и имат значителна роля за вземане на решение от компетентния орган. Чрез тях се ограничава достъпът до ВВООБ на лица, които могат да ги използват за цели извън предназначението им или да извършат с тях престъпления или нарушения на обществения ред.

В зависимост от дейността, за която се иска разрешението, е необходимо, освен гореизложените, да бъдат доказвани и **други обстоятелства**. Така например, за някои дейности като пренасяне на ВВООБ и придобиване на ВВ се иска прилагане копия от вече издадени разрешения за съхраняване или употреба. За употреба на ВВ, освен изложените по-горе материални предпоставки, трябва да бъде удостоверена правоспособността на отговорното лице за работа с ВВ, наличието на собствен или нает склад за съхранение на ВВ, специално разрешение за извършване на технологичните работи съгласно ПБТВР (чл. 34, ал. 1–3 ППЗКВВООБ). За придобиване и съхраняване на ООБ от ЮЛ се изискват и съответни разчети относно предназначението на всяко ОО и начина на използването му.

ЗКВВООБ предвижда някои особености в реда за издаване на **разрешения за придобиване, съхраняване, носене и употреба на ООБ от ФЛ**. Те ще бъдат разгледани по-подробно, тъй като са най-

често срещаните административни услуги, предоставяни от звената “КОС” в РУ.

Редът за издаване на разрешенията на ФЛ е диференциран в зависимост от дейността, която ще се извършва, и целите – ловни, спортни, самоотбрана. Обикновено ФЛ искат разрешения и за четирите вида дейности – придобиване, съхраняване, носене и употреба. Това означава, че е необходимо да спазят изискванията, предвидени в закона, по отношение на всяка от тях. Така процедурата допълнително се усложнява и става по-продължителна.

За получаване на **разрешение за придобиване на ООБ с цел самоотбрана** ФЛ подават искане (Приложение №10 към ППЗКВВООБ), в което, съгласно чл. 41, ал. 2 ППЗКВВООБ посочват:

- необходимостта от издаване на разрешението – тя включва излагане на мотивите за притежаване на ООБ за самоотбрана, като за целта могат да бъдат представени писмени документи и други доказателства, обосноваващи твърденията на лицето;

- начина на придобиване – съгласно чл. 39 ППЗКВВООБ, ООБ могат да бъдат придобити само чрез договор за покупко-продажба, замяна или дарение, както и по наследство или като награда;

- вида и броя на ООБ;

- мястото и условията, при които ще се съхраняват ООБ – това изискване е свързано със специалните правила за съхраняване на ВВООБ, регламентирани в ЗКВВООБ и ППЗКВВООБ.

Към искането трябва да бъдат приложени следните документи:

- свидетелство за съдимост;

- документ от НСлС, удостоверяващ, че срещу лицето няма започнало наказателно производство за умишлено престъпление от общ характер;

- медицинско свидетелство от лечебно заведение, удостоверяващо, че лицето не страда от психични заболявания;

- разчет за необходимия брой огнестрелни оръжия, в зависимост от предназначенията на всяко от тях;

- удостоверение за завършен курс и успешно положен изпит за безопасно боравене с огнестрелно оръжие;

- документ за платена такса.

Когато се иска разрешение за **придобиване на ООБ за ловни цели** те се обосновават със заверен билет за лов и удостоверение за подборно ловуване, ако ще бъде закупено ловно нарезно оръжие. В тези случаи не е необходимо преминаване на обучителен курс за безопасно боравене с ООБ.

Когато се иска разрешение за **придобиване на ООБ за спортни цели**, последните се удостоверяват с документ за членство в лицензирана спортна организация по ЗФВС.

За издаване на **разрешение за съхранение на ООБ**, съгласно чл. 43 ППЗКВВООБ, ФЛ подават искане, което съдържа горепосочените реквизити (Приложение 10 към ППЗКВВООБ). Към него се прилагат :

- копие от разрешението за придобиване на ООБ;
- фактури, удостоверяващи закупуването на ООБ от съответните търговци или другите начини на придобиване;
- протокол от комисията, утвърдила мястото за съхраняване – то трябва да представлява метална каса, неподвижно закрепена, снабдена със секретни заключващи устройства; съставът и дейността на тази комисия се определя от министъра на вътрешните работи;
- всички горепосочени документи, изисквани при разрешението за придобиване на ООБ.

За издаване на **разрешения за носене и употреба на ООБ** ФЛ подават отново същото искане (Приложение 10), към което прилагат две снимки, чиито размер също е правно регламентиран. Ако не притежават разрешение за придобиване на ООБ, се прилагат и необходимите за това документи.

По-облекчен ред за получаване на горните видове разрешения е предвиден за една **специфична категория потребители** на тези услуги – **държавни служители** (настоящи и бивши) в **МВР, МО, БА** и структурите на подчинение на министъра на отбраната. Този ред се основава на техния специфичен подбор, професионална подготовка и изпълнение на функционални задължения, свързани с носене и употреба на ООБ. Той е регламентиран в чл. 42 ППЗКВВООБ. Държавните служители и кадровите военнослужещи в посочените ведомства заедно със съответното искане представят и удостоверение, че принадлежат към щатната им структура, трудовият им стаж в системата е не по-малко от 10 години, и документ за

платена такса, когато искат разрешения за придобиване на ООБ. За съхраняване, носене и употреба на ООБ е необходимо прилагане на 2 броя снимки, копие от разрешението за придобиване на ООБ, протокол от комисията, утвърдила мястото за съхранение на ООБ, и документ, удостоверяващ собствеността на ООБ. Когато посочените ФЛ искат разрешения за придобиване на ООБ за ловни цели, от тях се изискват заверен билет за лов, респективно удостоверение за подборно ловуване.

За служители на разглежданите ведомства с прекратено служебно правоотношение редът за издаване на разрешения за придобиване, съхраняване, носене и употреба на ООБ не е толкова облекчен. Към тях са предявени почти всички изисквания както към останалите ФЛ, с изключение завършването на курс за безопасно боравене с ОО. Не е необходимо те да обосновават нуждата от притежаване и използване на ООБ. Вместо това следва да представят удостоверение, че са работили в посочените институции през съответния период.

По-опростен ред се предвижда и за придобиване на ООБ, когато адресатите вече имат издадено разрешение за съхраняване или носене, чийто срок не е изтекъл. Тогава е необходимо представяне на разчет за използването, ако се иска разрешение за повече от един брой ОО, документ за платена такса и копия от разрешенията (чл. 40, ал. 4, чл. 41, ал. 6 ППЗКВВООБ).

След изтичане срока на валидност посочените видове разрешения подлежат на **подновяване**. В предишни редакции на ЗКВВООБ беше използван терминът “продължаване срока на разрешението”. Тогава беше установена по-опростена процедура, като за целта не бе необходимо нейното ново задвижване с прилагане на всички предвидени в закона документи. Използваният понастоящем законов термин “подновяване” на разрешението предполага започване на производството отначало, без възможности за неговото облекчаване. Ето защо в това отношение не може да бъде търсен ресурс за оптимизиране на реда за предоставяне на този вид административни услуги, ако въпросът не бъде нормативно решен. Очевидно е, че в случая е отдаден приоритет на обществения интерес, с оглед защита на сигурността и реда, за сметка на потребностите от бързо и ефективно обслужване.

Според чл. 5, ал. 6 ППЗКВВООБ е необходимо потребителите да започнат подготвителните действия във връзка с процедурата по подновяване на разрешенията тридесет дни, а при искания за пренасяне, придобиване, продажба, внос, износ, транзитен превоз на ВВООБ – 14 дни преди изтичане на техния срок. Това се налага поради факта, че удостоверенията от НСлС се издават в двуседмичен срок от направеното искане. Подобна е практиката и на някои лечебни заведения в страната. Получаването на протокол от комисията за утвърждаване мястото за съхраняване на ООБ, когато се изисква такъв, се предхожда от извършване на съответна проверка на място от компетентното длъжностно лице, което също отнема време. Потребителите трябва да бъдат информирани своевременно за тези особености по подходящ начин. Така ще бъдат избегнати нарушения на ЗКВВООБ и ще се ограничат условията за корупционни и други незаконосъобразни практики в процеса на обслужването.

Не е предвидено облекчаване на реда и когато ФЛ продават ООБ, за които имат издадено разрешение, и придобиват нови. Такива случаи се наблюдават особено често преди откриване на ловните сезони, когато започва активна покупко-продажба на ловно оръжие. Това налага задвижване на производството отначало по отношение на всеки потребител ловец, извършил покупка или продажба, с представяне на всички необходими документи за получаване на разрешения за новопридобитите ловни оръжия. Тези обстоятелства са предпоставка за нарушаване на законоустановения едномесечен срок за издаване на разрешенията поради струпването на голям брой искания.

При проведеното в процеса на изследването програмирано интервю, служителите по КОС изразиха мнение, че на настоящия етап по-облекчена процедура е възможна по отношение на тази група потребители, когато между първоначалното и последващите разрешения не е изтекъл дълъг срок (например шестмесечен, едногодишен). По този начин може да бъде преодоляна част от прекалената бюрокрация при издаването на разрешения за ООБ на тази категория ползватели на услуги. Аргумент в подкрепа на това предложение може да бъде взет и от разгледаните по-горе разпоредби на чл. 40, ал. 4 и чл. 41, ал. 6 ППЗКВВООБ, визиращи подобни случаи по отношение на адресати, чиито срок на вече издадени разрешения

все още не е изтекъл. За тях се предвижда намаляване броя на изискваните документи при придобиване на допълнителен брой ОО.

От изложеното е видно, че редът за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ още на този първи етап е доста усложнен. Представянето на толкова много документи при подаване на искането произтича от необходимостта за осъществяване на ефективен превантивен контрол за спазване на изискванията за дейностите с ВВООБ. Той цели недопускане на лица, склонни към извършване на престъпления и нарушения или страдащи от психични заболявания, до използване на общоопасни средства. По този начин се предотвратяват множество тежки посегателства и се гарантира обществената сигурност. От гледна точка на потребителите обаче този ред е твърде сложен и изисква известно опростяване преди всичко на правната регламентация, а както ще бъде посочено в следващото изложение – и на някои процедури по обслужването.

На първо място следва да се отбележи, че **правната уредба на реда за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ в ЗКВВООБ и ППЗКВВООБ е доста несистематизирана.** Наблюдава се смесване на разпоредби, отнасящи се до правния режим и контрола на съответната дейност с ВВООБ, с процесуални норми и такива, отнасящи се до съдържанието на разрешенията. Текстовете, касаещи реда за издаване на определен вид разрешения, се намират на различни места в ППЗКВВООБ и ЗКВВООБ. В ППЗКВВООБ твърде често се използват препращания към предишни или следващи разпоредби, което затруднява възприемането им както от потребителите, така и от служителите, осъществяващи функциите по КОС.

На второ място, за издаване на едни от най-разпространените видове разрешения – тези за съхраняване на ООБ по отношение на един и същи потребител се изискват документи, вече представени при искане на разрешение за тяхното придобиване (виж чл. 43, ал. 2, чл. 40 и чл. 41 ППЗКВВООБ). Това прави процеса силно бюрократизиран, а обслужването – бавно и трудоемко, често съпроводено с нарушаване на едномесечния срок за издаване на разрешението.

На трето място следва да се посочи и **неизяснената правна уредба във връзка с целите и необходимостта** от издаване на съответния вид разрешение, които са конститутивен елемент от

съдържанието му и подлежат на доказване. Понятия като само-охрана, самоотбрана, недоказана или отпаднала необходимост не са легално определени и критериите за тяхното характеризирание обуславят различни полицейски практики и затрудняват потребителите при доказването им. По този начин се създават възможности за различно тълкуване и прилагане на закона, произволни и необосновани откази или разрешения, корупционно поведение. Подобно положение се отразява негативно върху ефективността от обслужването.

Доста сложно за потребителите е и определянето на **компетентния орган, пред който се подава искането за издаване на разрешението**. Органите, оторизирани да издават разрешения за дейности с ВВООБ, са директора на НСП, упълномощени от него длъжностни лица или началниците на РУ.

Директорът на НСП издава разрешения за производство, внос, износ и транзитен превоз на ВВООБ, като искането се подава пред ГД “Охранителна полиция”, Дирекция “Охранителна и пътна полиция” – гр. София, а за производство на ВВООБ – пред началника на РУ по местонахождението на обекта.

Останалите видове разрешения се издават от началника на РУ, в зависимост от вида дейност с ВВООБ, която ще се извършва. За търговия с ВВООБ искането се подава в РУ по местонахождението на складовете, за пренасяне – в РУ, на чиято територия ще бъдат пренасяни ВВООБ, за ремонт на ВВООБ и пренасяне за учебни и спортни цели – в РУ по мястото на регистрация на ЮЛ или ЕТ, за пренасяне на остатъчни количества ВВООБ – в РУ, на чиято територия са извършени взривните работи. За придобиване, съхраняване или употреба на ВВ искането се подава в РУ по местонахождението на обекта за съхранение или употреба, за придобиване на ООБ от ЮЛ – в РУ, на чиято територия ще се осъществяват дейностите с ООБ, за носене и употреба на ООБ от ЮЛ – в РУ по мястото на съхранение на оръжието, а за придобиване, съхраняване, носене и употреба на ООБ от ФЛ – в РУ по постоянния адрес на лицата.

Този усложнен ред за определяне органа, компетентен да издаде разрешението, е възприет с оглед извършване на необходимите проверки по отношение на заявителите. В настоящия момент националните информационни фондове на МВР все още не включват

цялата централизирана информация, която следва да бъде проверявана в тези случаи и се налага нейното събиране с други средства. Този въпрос ще бъде разгледан по-подробно в следващото изложение.

При обслужването във връзка с някои видове разрешения (за производство на ВВООБ) са налице елементи от организацията на обслужване “на 1 гише”, тъй като не е необходимо потребителят да контактува директно с органа, компетентен да издаде разрешението (в случая директора на ГД “Охранителна полиция”), намиращ се в столицата. Той може да получи услугата, подавайки искането на територията на РУ.

Изложението показва, че първият етап от реда за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ, свързан с подготовката на необходимите документи, удостоверяващи материалните изисквания на закона, съдържа много бюрократични елементи. Той се характеризира с висока фактическа и правна сложност. От гражданите се изискват множество подготвителни действия и предварително извършване на административни услуги от различни администрации извън полицейската. Това е разбираемо от гледна точка на контрола и защитата на обществената сигурност и безопасност. Правната уредба обаче, която е сравнително нова (сега действащите ЗКВВООБ и ППЗКВВООБ са в сила от 1998 г.), е многократно променяна и допълвана в сравнително краткия си срок на действие – 9 години, несистематизирана е и сложна за възприемане. Потребителите трудно се ориентират в нея и неслучайно, както ще бъде посочено в следващото изложение, предпочитат да се информират устно от служителите относно реда за издаване на разрешения, отколкото да ползват други канали за информация. Голяма част от тях не познават правната регламентация. Сблъсквайки се с нейната сложност, за да спестят време и усилия, предпочитат да изпълняват изискванията на служителите, без да се интересуват от тяхната законосъобразност. Неяснотата на някои разпоредби и тяхната несистематизираност пречи на гражданите ефективно да упражняват правата си в процеса на обслужването.

Поради това с оглед неговото подобряване би било полезно отделянето на разпоредбите относно реда за предоставяне на различните видове административни услуги във връзка с дейностите с

ВВООБ, както и на други разпоредби от процесуален и организационен характер, отнасящи се до обслужването, в отделна глава на ППЗКВВООБ. По този начин ще се разграничи уредбата относно правния режим на дейностите с ВВООБ, функциите на полицията по контрола за тяхното спазване и административното обслужване. Подобна промяна е мотивирана и от определянето на дейността по предоставяне на административни услуги като основна задача на МВР в чл. 6, ал. 1, т. 11 от ЗМВР, което я нарежда сред основните полицейски дейности. В този смисъл обособяването на ясен регламент за работа с потребителите на услуги в звена “КОС” ще способства за повишаване тяхната удовлетвореност и за постигане на европейските стандарти в областта на обслужването.

2. Приемане на искането за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ

С приемането на искането се поставя началото на производството по издаване на разрешенията за дейности с ВВООБ. В момента на приемането компетентните органи извършват проверка на предпоставките за неговата допустимост. Ако те не са налице, процедурата не се започва, а документите се връщат на подателя. Подобна особеност в реда за издаване, различна от общия ред на АПК, бе констатирана и по отношение на актовете на звената БДС. Съгласно чл. 27, ал.1, и 2 АПК, тази проверка се извършва след приемане на заявлението и откриване на производството. Посочената особеност е от съществено значение за защитата срещу неоснователно неприемане на искането. Подобна възможност не е регламентирана в ЗКВВООБ или в друг подзаконов нормативен акт.

Съгласно чл. 7, ал. 9 ЗКВВООБ, отказите от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ се обжалват по реда на АПК. Не е посочено обаче дали разпоредбите на АПК (раздел IV, чл. 197–202 от АПК, свързани с обжалване на отказ от разглеждане на искане за издаване на административен акт) могат да се прилагат в подобни случаи. Освен това, тези разпоредби се отнасят само за изричните откази на администрацията. Поради това не е ясно как следва да реагират потребителите, когато неоснователно не се приеме искането им с приложените към него документи от компетентните служители и каква е тяхната защита срещу такива незаконосъобразни

действия. Практиката показва, че преобладаващата част от тях се стремят да изпълнят дадените им указания от служителите по КОС относно нередовността на представените документи при подаване на искането, без да се интересуват от тяхната законосъобразност. Необходимо е този проблем да бъде уреден в подходящ нормативен акт, регламентиращ организацията на административното обслужване в звена “КОС”.

Както беше посочено, ЗКВВООБ предвижда значителен брой материални предпоставки, които трябва да са налице, за да бъде издадено разрешение за дейности с ВВООБ. Това налага заедно с искането да бъдат представени множество (в преобладаващата част повече от 20) официални документи, издадени от други органи на държавно управление или организации, които да удостоверяват наличието на тези материално-правни основания. Преди да приемат заявлението, служителите по КОС трябва да извършат следните проверки:

- правилно ли е попълнен стандартизираният образец на искането за издаване на разрешението;

- съответстват ли представените документи на изискванията на ЗКВВООБ; тук се извършва първоначален преглед на вида и броя на документите и се констатира тяхната наличност;

- изхождат ли представените документи от съответния компетентен орган и дали са валидни и актуални; за целта е необходимо да бъдат проверявани стриктно и датите на издаването им, тъй като някои от тях имат действие за определен срок – например свидетелствата за съдимост са валидни до 6 месеца от тази дата;

- отговаря ли самоличността на подателите на данните от документите за самоличност.

В тази връзка следва да се посочи, че никъде в ЗКВВООБ, нито в ППЗКВВООБ не е регламентирано изискване за личното явяване на заявителя при подаване на искането, както и дали и кога той може при необходимост да бъде представляван от упълномощено лице. На практика такива случаи могат да възникнат и уреждането им би било допустимо особено при подновяване на разрешения, чиито срок е изтекъл. При заболяване на ФЛ или наличие на други извънредни обстоятелства подобна възможност би улеснила потребителите, без да затрудни работата на служителите.

При положителен резултат от проверките, на подателите се връчва талон с входящ номер с подпис на приемащия служител и печат на деловодството. Същият входящ номер се отразява и върху исканията на заявителите. В РУ се води отделен входящ дневник “Образец 3”, в който се регистрират исканията за услуги, предоставяни от звена “КОС”, съгласно Инstrukция I-60/1998 г. за деловодната дейност. Този момент слага началото на производството по издаване на разрешението, като започва да тече неговият едномесечен срок.

Всички постъпили искания от предишния ден се докладват по съответния ред на началника на РУ. Въз основа на данните в заявлението той определя органа, компетентен да издаде разрешението – РУ, където е подадено искането, като определя и служителите, които ще работят по преписката, или разпорежда преpraщането ѝ в друго РУ или в ГД “Охранителна полиция”.

3. Изготвяне на разрешението (отказа) за дейности с ВООБ и връчването му на заявителя

След волеизявлението на началника на РУ преписката, съдържаща искането и приложените към него документи, се преpraща по компетентност или остава за работа в съответното звено “КОС” към РУ. Съгласно чл. 1, ал. 1, т. 1, а–е от Инstrukция I-2411/ 2006 г., служителите са длъжни да извършат следните проверки.

- **Повторен преглед на наличието и редовността на представените документи.**

Той се извършва с цел отстраняване на пропуски при приемането им. Отбелязват се и подлежащите на проверка обстоятелства във връзка със законосъобразното осъществяване на съответната дейност.

- **Проверка относно спазването на правилата за извършване на исканите дейности с ВООБ.**

Тя се провежда главно по отношение на ЮЛ и търговци, като се използват резултати от направени предишни проверки на обектите и лицата относно съхранението, безопасното използване и отчетността при работа с ВООБ. Проверява се също така дали са спазени специалните изисквания на закона относно характеристиките и видовете ВООБ за извършване на съответната дейност. Тази про-

верка може да се извършва и със съдействието на други полицейски служители (ОР, ПИ и др.).

- **Проверка на вида и наличието на охраната, когато такава се изисква.**

- **Проверка на организацията и воденето на отчетността от търговците.**

- **Проверка на целите и необходимостта от осъществяване на исканите дейности с ВВООБ.**

Както беше посочено, използването на ВВООБ за ловни, спортни или културни цели се удостоверява с писмени документи за принадлежността на лицата към ловна или спортна организация и такива, доказващи наличието на културни прояви или колекционирание. Освен това, служителите проверяват дали видовете ВВООБ, за които се иска разрешението, са позволени от ЗКВВООБ за осъществяване на заявената цел, както и дали са изпълнени другите специални изисквания.

- **Проверка за обосноваване на необходимостта от използване ВВООБ.**

Тя е от особено значение, тъй като недоказването или отпадането на последната са основания за отказ от издаване на разрешения за придобиване, съхраняване, носене и употреба на ВВООБ от ФЛ и ЕТ (чл. 16, ал. 1, т. 4 ЗКВВООБ). Липсват нормативни ограничения относно видовете доказателства, които могат да се използват при доказването. Това означава, че са допустими както писмените, така и устните. Практиката обаче показва, че се използват предимно писмените. Обясненията на заявителите относно причините, налагащи придобиване и използване на ООБ, следва да бъдат изложени в писмен вид в искането за издаване на разрешение и да бъдат подкрепени със съответни удостоверяващи ги документи. Необходимо е в ЗКВВООБ или ППЗКВВООБ да бъдат уточнени допустимите видове доказателства в тази насока. Необходима е също така по-прецизна правна регламентация и по-систематизирано изложение в нормативния акт на изискванията във връзка с различните цели и критерии за обосноваване необходимостта от използване на ВВООБ.

- **Проверка за наличие на обстоятелствата по чл. 12, ал. 1, т. 4, 5 и чл. 6 и 13, ал. 1, т. 2 б, в, г и д от ЗКВВООБ.**

Служителите по КОС са задължени да извършват служебна проверка на горепосочените обстоятелства (чл. 12, ал. 2 ЗКВООБ, чл. 9, ал. 6, чл. 32, ал. 3, чл. 34, ал. 4, чл. 40, ал. 8, чл. 41, ал. 9 ППЗКВООБ). Те са свързани с проявено негативно поведение от заявителите, изразяващо се в нарушаване или застрашаване на реда и спокойствието в обществото. Поради това снабдяването на такива лица с ВВ или ООБ допълнително би увеличило риска от използването им за извършване на престъпления или за създаване на заплахи за обществената безопасност.

Служителите трябва да проверят по служебен път дали лицата, на чиито имена се издава разрешението, или които ще имат достъп до ВООБ, не са извършили някои от следните прояви и не са били обект на следните мерки:

- принудително да са настанявани в лечебни заведения по реда на гл. V от Закона за здравето;
- да са лекувани за употреба на наркотични вещества;
- да са настанявани два или повече пъти в заведение за отрезвяване по реда на чл. 78 ЗМВР през последните три години;
- да са нарушавали три или повече пъти обществения ред, като за това са им налагани административни наказания през последните три години.

При проведените беседи полицейските служители изтъкнаха големите трудности, които срещат при осъществяване на този вид проверки. На практика такива не могат да бъдат прецизно направени, тъй като липсва единен национален регистър за подобни прояви. Принудителното настаняване в лечебни заведения се постановява от съда, но за това на настоящия етап не се уведомяват органите на полицията. Предвидено е Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) да съдържа такава информация, но тази част от нея все още не е влязла в действие.

Не са налице достъпни официални източници, удостоверяващи лечението на лицата за употреба на наркотични вещества. Регистрацията на подобни данни не е задължителна. Такива се съхраняват евентуално в съответните лечебни заведения на територията на страната, като архивът все още е книжен. Невъзможно е служителите по КОС да получат справки от всички тях в законовия едномесечен срок за издаване на разрешението. Поради това тези про-

верки се възлагат на ПИ, които установяват дали са налице данни за психично заболяване на лицето – чл. 15, ал. 1, т. 2, б от Инструкция 2411/2006 г.

По подобен начин се поставя и проблемът с настаняването в заведения за отрезвяване. Те са общо 9 на брой за цялата страна, както във всяко ОДМВР има обособени помещения, но липсва централизирана информация за настанените лица. Такава може да се получи само за съответното ОДМВР.

Наложените административни наказания за нарушаване на общественения ред също не са обединени в национален автоматизиран електронен носител. Служителите не разполагат с пълна и точна информация, особено когато лицето е извършвало нарушения на територията на различни ОДП.

По отношение приложението на това основание възникват и други неясноти. Така например, никъде в нормативната уредба не е указано какъв е кръгът на нарушенията на обществения ред, които представляват основания за отказ от издаване на разрешение за дейности с ВВООБ. Дали в тях се включват и нарушенията по ЗДвП, по Наредбите на Общинските съвети, по някои специални закони – Закона за горите, Закона за здравето и др, както и по НК, когато административнонаказващ орган се явява съдът. Не е изяснен редът на действие, когато административното наказание е обжалвано пред съда и процесът е висящ, предвид по-дългите срокове на съдебните производства, или когато е наложена глоба с квитанция, а не е издадено съответно наказателно постановление.

Разпоредбите на ЗКВВООБ са категорични относно броя на допуснатите негативни прояви (две – при настаняване в заведения за отрезвяване и три – за наказани административни нарушения), както и за периода, през който са извършени – три години. Тази уредба предполага тяхното установяване с официални документи, не чрез справки, получени от РИ и ОР, при които лицата се водят на отчет като криминално проявени или склонни към извършване на престъпления или нарушения. Тези несъвършенства от информационна гледна точка са съществени, тъй като затрудняват отстраняването от достъп до ВВООБ на лица, които биха злоупотребили с тях. Такива са например някои футболни хулигани, които извършват множество нарушения на реда при посещения на спортни мероприятия. Полу-

чаването от тях на разрешение за носене и употреба на ВВООБ сериозно би застрашило обществената сигурност. При липса на система, която да документира и регистрира подобни прояви на територията на страната, това основание за отказ не може да се приложи ефективно.

• **Проверка на данни за заявителски материал в информационните фондове на МВР по отношение на отговорното лице и лицата, имащи достъп до ВВООБ.**

Този вид проверки не са регламентирани в ЗКВВООБ или ППЗКВВООБ, а в Инструкция I-2411/2006 г. – чл. 14, ал. 1, т. 1 б–е. ЗКВВООБ изисква единствено срещу горепосочените лица да не е налице образувано наказателно производство. Текстовете от Инструкция I 2411/2006 обаче задължават служителите да проверяват и за наличието на постъпил заявителски материал. Поради някои несъвършенства в създаването и приложението на вътрешната нормативна база извършването на тези проверки поставя сериозни проблеми.

В т. 6 от Заповед I-47/20.03.2000 г. на МВР относно реда за въвеждане на данни в ИРПС, сега отменена, за установен извършител на престъпление – обект на регистрация, се считаше всеки автор на противоправно деяние, установен от органите на полицията при извършване на оперативно-издирвателна дейност, предварителна проверка, включително лицата, за които производството завършва с мнение за налагане на административна санкция по чл. 218 от НК. Така в информационната система като извършители са регистрирани и лица, срещу които наказателно производство не е образувано или впоследствие е прекратено.

Освен това данните за регистрацията на лицата в информационните фондове често са неточни поради несъвършенства в използвания софтуер. Налице са и грешки при извършване на регистрацията, като пострадали от престъпления или свидетели са вписвани като извършители.

Досега на практика не беше уредена процедура, задължаваща служителите служебно да снемат регистрацията, когато проверката по заявителски материал срещу дадено лице е завършила с прекратяване на преписката или на образуваното дознание. Една от стъпките за решаването на този проблем вече е предприета с промените

от 2007 г. в Инструкцията за организацията на работа на структурните звена на МВР по заявителския материал за престъпления от общ характер №9605/2006 г. В новата ал. 4 на чл. 26 от тази Инструкция се установяват задължения за служителите за снемане на регистрацията от лица, по отношение на които наказателното производство е прекратено, като за целта дознателите попълват нови карти СУИП (съобщение за установен извършител на престъпление). Това изменение ще способства за намаляване на разглежданите проблеми в бъдеще, но от гледна точка на вече извършени неточни регистрации следва да се предприемат допълнителни мерки.

Все още неясни остават случаите при дела, изпратени от дознанието с мнения за съд, а впоследствие прекратявани от прокуратурата. В настоящия момент обвиняемото лице бива регистрирано в ЕИСПИ, но при прекратяване на наказателното производство срещу него на последващ етап (от съд или прокурор), информацията от другите институции постъпва ненавременно или се губи. По този начин се затруднява отбелязването на промените в информационния фонд и се получават неточни данни. В Заповед Из-811/29.05.2006 г. относно утвърждаване на методически указания за събиране на данни и автоматизирана обработка на полицейската статистика във връзка с регистрирането на заявителски материали за престъпления от общ характер, в т.13. 4.4 се дава възможност за попълване на карта СППДП (съобщение за приключване на проверка по ЗМ или досъдебно производство), когато от прокуратурата се получи информация за подобни последващи действия. Но при липса на регламент за регулярно получаване на такава информация и на единна информационна система, която да обслужва едновременно съд, прокуратура, следствие, дознание и полиция, разглежданият въпрос може да получи само частични решения.

Поради изложените причини служителите по КОС са доста затруднени при извършването на посочената проверка.

Според заповед на министъра на вътрешните работи рег. №I-815/08.06.2004 г., когато са налице данни за започнало производство за умишлено престъпление от общ характер, за обстоятелствата по чл. 12 и 13 ЗКВВООБ или за недостатъчна обосновааност на искането, молителят се уведомява с писмо, като му се дава възможност в тридневен срок да изложи писмено своите възражения или

обяснения. Когато последният оспорва наличието на някои от обстоятелствата, за които е извършена регистрацията, той бива помолен да докаже погрешното вписване, като представи служебно удостоверение от съответната прокуратура, съд, следствени органи и др., че не е извършител на престъпление по посочената преписка и срещу него не са образувани наказателни производства. Това особено затруднява потребителите, когато се касае за регистрацията в друго населено място (например събитието е настъпило, когато лицето е било на почивка, на гости и др.). Ако се откаже издаването на разрешение на такова основание, при обжалване съдът отменя отказа като незаконен при представяне на доказателства от жалбоподателя за наличие на погрешна регистрацията. Европейските и международните стандарти в областта на обслужването приемат за недопустими подобни практики, при които се налага грешки и неправилни действия на администрацията да бъдат отстранявани от потребителите.

Служителите по КОС извършват поименни справки в информационните системи във връзка с горните обстоятелства за всеки заявител, като копие от тях, след завеждане под номер в деловодството на РУ, се прилага към преписката му.

Проверки се извършват и от служители на други служби. Съгласно чл. 15, ал. 1, т. 2, а–в и т. 3, а от Инструкция I-2411/ 2006 г., това са РИ и ОР. На тях са възложени следните задачи.

- **Проверка за валидността на посочения от лицето постоянен адрес** – чл. 15, ал. 1, т. 2, а от Инструкция I-2411/2006 г. Тя се извършва от РИ, за да се установи дали местоживеенето на лицето отговаря на посочения от него постоянен адрес. Проверката е необходима, тъй като понастоящем информацията за противообществени прояви на лицата все още е достъпна единствено в РУ/ОДМВР по тяхното местоживееене.

- **Проверка за наличие на условия за съхранение на ООБ.**

Тя се извършва също от РИ, на чиято обслужвана територия живее лицето. Както беше посочено, чл. 43, ал. 4 ППЗКВООБ задължава придобилите ООБ да ги съхраняват в метални каси или шкафове, закрепени неподвижно и снабдени със секретни заключващи устройства. Същата разпоредба предвижда и създаване на комисия, която да утвърждава мястото за съхранение, след като из-

върши проверка на място и се убеди, че са изпълнени горепосочените условия. Комисията излага своите констатации в протокол.

Както беше посочено, РИ извършват и проверка за наличие на данни за психични заболявания на лицето.

• **Проверка за наличие на противообществени прояви** – чл. 15, ал. 1, т. 3, а от Инструкция I-2411/2006 г. Тя се извършва от ОР. Следва да се посочи, че в ЗКВВООБ и ППЗКВВООБ подобно основание, обуславящо отказ от издаване на разрешение за дейности с ВВООБ, не е предвидено. В това отношение вътрешната регламентация на инструкцията не съответства на актовете от по-висок ранг и не е юридически коректна. Терминът “противообществени прояви” е неизяснен, като в полицейската теория и практика той се е наложил главно във връзка с прояви, извършени от непълнолетни и малолетни лица. По такъв начин не може законосъобразно да бъде очертан кръгът от деяния, включвани в него, и това води до нарушаване правата на гражданите и до постановяване на незаконни актове.

Посочените служители, в рамките на 10-15 дни подготвят докладни записки, в които отразяват резултатите от направените проучвания и ги докладват на началника на РУ.

Гореизложената практика показва някои съществени недостатъци. Използването на данни за заявителски материал от информационните фондове на МВР и за противообществени прояви на лицата като основания за отказ от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ има не само позитивни, но и негативни страни. Извършването на посочените проверки е оправдано, доколкото следва да бъде изяснено дали срещу лицето не е започнало наказателно производство за умишлено престъпление от общ характер – чл. 13, ал. 1, а от ЗККВВООБ. В тези информационни фондове обаче се съдържат и данни за други прояви извън посочените в закона, установени в хода на оперативно-издирвателната и друга дейност на МВР. Получаваната информация е противоречива и недостатъчно точна. Тя води до прилагане на основания за отказ, които законът не предвижда.

При проведеното програмирано интервю служителите обясниха това положение с несъвършената и многократно променяна уредба на ЗКВВООБ. В сегашната си редакция (за разлика от предишни) правото на преценка на полицейския орган дали да издаде

разрешение е силно стеснено. Той не следва да взема предвид наличието на правонарушения, извършени от лицето заявител въобще и установени в резултат на оперативно-издирвателна или друга полицейска дейност, а само престъпления от общ характер, за които е образувано наказателно производство, нарушения на обществения ред с наложени за тях наказания и другите обсъждани по-горе прояви. Очевидно е, че по този начин полицейските органи трудно биха успели ефективно да контролират възможността криминално проявени лица да извършват дейности с ВВООБ. На практика последните е възможно да получат достъп до ВВООБ, и то на законно основание. Образованите срещу голяма част от тях наказателни производства за престъпления от общ характер са прекратени поради различни причини – недоказаност на деянията, изтичане на погасителна давност на наказателното преследване, маловажност и др. Друга част не са завършили с осъдителни присъди. Липсата на единна централизирана информационна система по отношение на останалите правонарушения също създава пречки за постановяване на законни откази, отчитайки наличието на такива прояви.

Изложената по-горе практика, потвърдена отчасти от разпоредбите на Инstrukция I-2411/2006 г., е установена, за да се избегнат драстични случаи на снабдяване на криминално проявени лица със законно притежавано огнестрелно оръжие, което да доведе до създаване на заплахи за обществения ред и сигурност. Когато след извършване на различните видове проверки по отношение на някои от лицата бъде установено наличието на негативни прояви и склонност към извършване на престъпления и нарушения, началникът на РУ постановява отказ от издаване на разрешение на основание на недоказана необходимост от използване на ВВООБ. Това е основанието за отказ, при което оперативната самостоятелност и правото на преценка на органа са в най-широки граници. Според анкетиранияте служители, значителна част от тези откази биват отменени от съда като незаконосъобразни. Това налага усъвършенстване на нормативната уредба на основанията за отказ от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ и съобразяването ѝ с обществения интерес и този на останалите потребители.

4. Откази от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ

Когато след преценка на събраните доказателства началникът на РУ установи, че не са налице предвидените в закона материални предпоставки, той отказва издаването на разрешение за исканите дейности с ВВООБ. Основанията за това са правно регламентирани в чл. 12, чл.13 и чл.16 от ЗКВВООБ. Те са диференцирани в зависимост от дейността с ВВООБ, която ще бъде извършвана, и адресата на разрешението. Отказва се издаване на разрешение за производство, търговия и пренасяне на ВВООБ на лица, регистрирани като еднолични търговци, и на търговски дружества в следните случаи:

- По служебен път в Единния автоматизиран регистър е получено уведомление от данъчните служби по чл. 182, ал. 2, б или чл. 221, ал. 6, т. 2 от Данъчно-осигурителния кодекс. Това са случаите, при които с влязло в сила решение на съд са установени неизплатени данъчни задължения от длъжници в размер над 5000 лв. с цел да не се издава разрешение за дейност, подлежаща на лицензиране.

- Едноличните търговци, управителите или някой от членовете на управителния или надзорния съвет на търговското дружество:

- са осъждани за умишлено престъпление от общ характер;
- срещу тях е започнало наказателно преследване за умишлено престъпление от общ характер;
- страдат от психично заболяване;
- през последните три години принудително са настанявани в лечебно заведение;
- два или повече пъти през последните три години са настанявани в заведение за отрезвяване;
- три или повече пъти през последните три години са нарушавали общественя ред, за което са им били налагани административни наказания.

Подобни са и основанията за отказ от издаване на разрешение за придобиване на ОО за охрана от ЮЛ.

За придобиване, съхраняване, носене и употреба на ВВООБ от ФЛ, освен гореизложените основания са регламентирани и други (чл. 16 ал. 1 т. 1–4 ЗКВВООБ). Те включват:

- ненавършено пълнолетие на заявителя;
- не проведено обучение в курс за безопасно боравене с огнестрелно оръжие;
- недоказана или отпаднала необходимост от извършване на съответната дейност с ВВООБ.

Посочената правна уредба съдържа някои недостатъци, които следва да бъдат отстранени с оглед защита правата на гражданите и издаването на законосъобразни, обосновани и правилни актове от полицейските органи.

На първо място така посочените основания изглеждат лимитативно изброени, но един внимателен прочит на ЗКВВООБ и ППЗКВВООБ показва, че са налице и други случаи, при които следва да се откаже издаването на разрешение. Такива са например исканията на адресатите за придобиване на ООБ извън допустимите параметри. За ЮЛ за служебни цели те са определени в чл. 57 ППЗКВВООБ, за ФЛ – в чл. 58 ППЗКВВООБ. Подобни са случаите и с искания за разрешения за ООБ над определеното количество, на боеприпаси с повишен смъртоносен ефект, предназначени за използване единствено от МВР и Въоръжените сили за специални цели (чл. 24, ал. 3 ППЗКВВООБ) и др. Поради многото и специфични изисквания на режима на дейностите с ВВООБ е възможно нарушаването на някои забрани или ограничения да не бъде установено при приемане на искането, а да бъде констатирано впоследствие. Тогава също следва да бъде отказано издаването на разрешение. Ето защо правната регламентация трябва да се усъвършенства в тази насока.

На второ място вече бяха разисквани трудностите при установяване по служебен път на обстоятелствата, свързани с наличието на нарушения на обществения ред, настаняването в заведения за отрезвяване и принудителното настаняване в лечебно заведение. Както бе посочено, тяхното доказване чрез информация от официални източници към момента е силно затруднено поради липса на единен информационен регистър за административните нарушения и на съответна централизирана отчетност по отношение на преминалите през помещенията за отрезвяване и принудително лекуваните. Установя-

ването само на една подобна проява би могло по-лесно да се извърши по данни от районния инспектор или на място в РУ в регистъра за задържани лица. То обаче не е достатъчно, тъй като законът изисква две респ. три или повече подобни деяния. Така проверката се усложнява и на практика е трудно откриването на такива случаи без използването на единен централизиран масив.

На трето място следва да се посочи и липсата на легално определение или изработени практически критерии за понятията “недоказана или отпаднала необходимост” от придобиване, съхраняване, носене и употреба на ОО. Отпадане на необходимостта се наблюдава при искания за подновяване на разрешенията, когато веднъж вече е била доказана такава. Така например лицето е придобило ОО за самоохрана като е посочило, че има регистрирана по ТЗ фирма, осъществяваща търговска дейност с ценни предмети и крупни материални ценности, които се налага да бъдат защитавани от посегателства. Впоследствие се оказва, че фирмата няма дейност или е прекратено съществуването ѝ. Тогава разрешението не се подновява или дори се отнема, ако лицето не посочи основания от друг характер.

Недоказаната необходимост обаче е доста широко и неопределено понятие и създава възможност за наличие на нееднакви практики. Освен това според законовата формулировка тя би трябвало да се доказва по отношение на всяка дейност, която се иска в разрешението – т.е и по отношение на четирите – придобиване, съхраняване, носене, употреба на ВВООБ, тъй като те най-често се искат заедно. Това означава, че би могло да бъде издадено разрешение само за някои от тях, за които е доказана необходимостта, а по отношение на другите лицето да получи отказ. Например съгласно законовата уредба може да се разреши придобиване по наследство и съхранение на ОО поради потребност да се запази спомен от покойния наследодател, но да се откаже носене и употреба. В случая обаче няма логика от доказване на необходимост от съхранение, тъй като съгласно чл. 41а, ал. 1, т. 1 ППЗКВВООБ след разрешение за придобиване на ООБ адресатите са задължени да подадат подобно искане. Както е видно, нормативните актове съдържат редица неточности, които трябва да бъдат отстранени.

Непрецизност на правната уредба на основанията за отказ от извършване на дейности с ВВООБ се наблюдава и по отношение на лица, които са известни на полицията като извършители на престъпления или нарушения, но поради липса на достатъчно доказателства, срещу тях не са образувани наказателни производства или образуваните са прекратени. В тези случаи общественият интерес не е достатъчно защитен, тъй като на практика отказът от издаване на разрешение би бил незаконен и е възможно снабдяването на такива лица с ОО или ВВ. В една от предишните редакции на ЗКВВООБ съществуваше основание, което даваше възможност на полицейските органи за преценка дали да издадат разрешение или не предвид наличието на данни за подобни негативни прояви. Понастоящем обаче законната уредба е категорична и тази възможност е силно ограничена. При проведените беседи служителите изтъкнаха, че когато криминално проявени лица искат разрешения за дейности с ВВООБ, като основание за отказ се посочва недоказаната необходимост. Тази непрецизност води до отмяна на отказите от съда при обжалване.

Подобна практика, обуславяща незаконни откази от издаване на разрешения, е наблюдавана и при разгледаните по-горе случаи на неправилни отбелязвания в информационните фондове на МВР или ненавременно снемане на регистрацията на лица, срещу които наказателните производства са прекратени. Това води до нарушаване на техните права и респективно отмяна на отказа от съда.

Не на последно място следва да се изтъкне и уреждането на отказите от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ и принудителната мярка “отнемане на разрешението” с един и същ законов текст. Това са два различни института, с различна правна природа и би било по-правилно тяхното отделно регламентиране.

От изложеното е видно, че правната уредба на отказите от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ се нуждае от сериозно подобряване и допълване, въпреки многобройните промени, които е претърпяла през последните години. Би могло да се помисли за въвеждането на по-гъвкави възможности за отказ, които да препятстват по-ефективно осъществяването на дейности с ВВООБ от лица, извършващи престъпления или нарушения на обществения ред.

Отказът от издаване на разрешение се съобщава на лицето, което има право да го обжалва по реда на АПК в 14-дневен срок (чл. 6 ал. 9 ЗКВВООБ). Съгласно чл. 148 АПК, тъй като ЗКВВООБ като специален закон не предвижда друго, отказът може да бъде оспорен направо пред съда, без да се изчерпва възможността за оспорване по административен ред. Подобни са и алтернативите по отношение на мълчаливия отказ, ако началникът на РУ не издаде разрешението в едномесечен срок от подаване на искането. Според анкетираните служители, поради сложната и тромава процедура често пъти този срок бива нарушаван. До настоящия момент обаче потребителите не се възползват от това свое право и предпочитат да изчакаят решението на полицейския орган.

Съгласно т. 4 от Указанията на МВР относно процедурата по издаване на заповеди за отказ или отнемане на разрешения за дейности с ВВООБ рег. № I-815/08.06.2004 г. актът задължително съдържа следните елементи:

- дата на издаване, пълното име и подпис на служителя (началника на РУ или негов заместник), който го издава;
- описание на мотивите за отказ, включително дадената възможност за допълнително обосноваване на необходимостта от извършване на дейности с ВВООБ, направените от лицето възражения и обяснения, кои от тях са взети под внимание от полицейския орган и защо;
- правното основание за отказ, посочено в ЗКВВООБ или ППЗКВВООБ;
- разпоредителна част, с която се формулира решението на полицейския орган за отказ;
- органът и срокът за обжалване на отказа.

Заповедта за отказ от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ се връчва на молителя лично срещу подпис, като се отбелязва датата на връчване или се изпраща по пощата с писмо с обратна разписка. Когато жалбата е подадена в срок, началникът на РУ я изпраща, заедно със съпроводително писмо и цялата преписка, на компетентния висшестоящ орган (директора на ОДМВР/СДВР) или до съда. Директорът на ОДМВР/СДВР разглежда жалбата и се произнася по нейната основателност след като взема предвид стано-

вицето на отдел/сектор “Правнонормативно обслужване“ в ОДМВР/СДВР.

§2. Ред за извършване на други административни услуги

Докато правната уредба във връзка с издаване на разрешения за дейности с ВВООБ е доста подробна и детайлно разработена, редът за предоставяне на другите административни услуги, с малки изключения, не е правно регламентиран.

Една част от **съгласуванията** имат разрешителен характер, тъй като представляват проверка на материалните предпоставки за достъп на отделни лица (охранители, отговорни лица на обекти и др.) до дейности с ВВООБ. По отношение на тях следва да бъдат прилагани разпоредбите, отнасящи се до съответните видове разрешения. Това положение обаче не е изрично нормативно уредено. Липсва регламентация и относно съдържанието на искането за съгласуване, срока за неговото извършване и срока на валидност. Не са посочени и документите, които следва да бъдат представяни при подаване на искането, както и редът за обжалване при отказ от предоставяне на този вид услуги. Подобна уредба, макар и недостатъчна, има само относно съгласуването на производството на опитни образци на ВВООБ – чл. 9, ал. 4 и ал. 5 ППЗКВВООБ. Там са уредени видът и броят на документите, които следва да бъдат представени заедно с искането за съгласуване, а това е недостатъчно. Практиката към настоящия момент се ориентира към прилагане на реда, предвиден за разрешенията, относно извършването на необходимите проверки по отношение на отговорните лица и на лицата, имащи достъп до ВВООБ. Изрична правна регламентация обаче е необходима, тъй като не би следвало да се прилагат по аналогия правни норми, особено такива, които уреждат разрешителен режим.

Освен това се наблюдават и някои разлики. При искане на разрешение за дейности с ВВООБ полицейският орган може да го издаде или да откаже издаването. Когато се иска съгласуване на промяна в някои съществени елементи от вече издадено разрешение, то, като цяло, остава в сила, но може да се постанови отказ по отношение на определен негов елемент – например, да се откаже

достъп до ВВООБ на конкретно лице, за което липсват предвидените материални предпоставки (осъждано е, срещу него е образувано наказателно производство и др.); да не се одобрят промени в условията за придобиване, съхраняване, употреба на ВВ; видът и характерът на въоръжената денонощна охрана на складове за съхранение на ВВООБ да се преценят от полицейския орган като неподходящи и др. В такива случаи не са налице правни норми, от които служителите да се ръководят в своята дейност.

Възниква и проблемът как да се обжалва несъгласието на органа с направените промени, което по същество е отказ и представлява негативно волеизявление. Практиката показва, че най-често потребителите се съобразяват с изискванията на служителите и не оспорват негативния резултат, получен при съгласуването. Ето защо е необходимо редът извършване на различните видове съгласувания да бъде отделно уреден в ППЗКВВООБ.

По отношение издаването на различните видове **удостоверителни документи**, включително издаването след извършване на някои административни действия (например удостоверения за годност за употреба на ОО след извършен технически преглед и др.), за които не са предвидени специфични изисквания, би следвало да се използва общия ред на АПК, но нито ЗКВВООБ, нито ППЗКВВООБ препращат към него. Понастоящем практиката се ориентира към спазването на различни срокове за издаването им – от няколкодневни до 2-3-седмични. Необходима е по-подробна регламентация и в тази насока.

По-детайлно е уреден редът за издаване на европейския паспорт на огнестрелно оръжие и на документът за пренасяне на ВВ в рамките на ЕС – чл. 44 ППЗКВВООБ. Доколкото компетентността по отношение на последните е възложена на директора на ГД “Охранителна полиция” или упълномощено от него длъжностно лице и не засяга практиката на РУ, редът за тяхното издаване няма да бъде предмет на настоящото изложение. Отказите от издаване на удостоверителни документи от служби “КОС” се обжалват по реда на АПК, съгласно чл. 75, ал. 3 ЗМВР.

Необходимо е по-подробно уреждане и на някои обстоятелства, свързани с извършването на **административни действия** от служби “КОС”. Те се отнасят до установяване на срокове за извърш-

ване на техническия преглед, обезопасяването или прострелването на ОО, компетентния орган, който приема искането (тъй като тези услуги се извършват от ОДМВР/СДМВР или ДУССД-МВР), както и до формата и задължителните реквизити на документа, удостоверяващ извършването на действието. Могат да бъдат регламентирани и някои организационни правила при обслужването на граждани във връзка с извършването на тези действия.

За по-голямата част от предоставяните от служби “КОС” административни услуги е предвидена държавна такса, чийто размер се определя от МС или от министъра на вътрешните работи. За тази цел обаче само в някои РУ функционират гишета за нейното заплащане. В останалите случаи е необходимо съответната сума да бъде внесена от потребителите в банков клон. Това допълнително затруднява обслужването и удължава процедурата по подаване на искането от заявителя.

В заключение трябва да се посочи, че при евентуалното обособяване на правната уредба във връзка с реда за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ в отделна глава на ППЗКВВООБ, в нея следва да намери място и редът за предоставяне и на другите видове административни услуги, който да бъде по-подробно правно регламентиран.

**ОБЩИ ПРАВИЛА НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА
АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ В ЗВЕНА
“КОНТРОЛ НАД ОБЩООПАСНИТЕ СРЕДСТВА”**

В науката за управлението терминът “организация” се разглежда в три аспекта:

1. като система, съществуваща обективно или изградена от човека;

2. като структура на всяка социална система, отразяваща степента на подреденост и устойчивост на съставящите я части, които осъществяват определен набор от функции;

3. като дейност, съзнателно насочена към създаване и усъвършенстване на системата за постигане на нейните цели [13, с.18].

Най-често в литературните източници организацията се идентифицира с реда за протичане на даден процес, възприеман като едно цяло, като дейност по създаване на необходимите условия за неговото реализиране в съответствие с поставените цели [13, с. 207].

В настоящото изложение терминът “организация” се употребява в последния посочен по-горе аспект – като последователност от дейности, извършвани по определен ред, които представляват технологията на изпълнение на дадено управленско решение в областта на административното обслужване.

В предишната глава подробно бяха изяснени процедурите във връзка с извършването на различните видове административни услуги и тяхната правна регламентация. НАО обаче предвижда редица правила, които следва да бъдат спазвани при организацията на административното обслужване, за да се постигнат европейските стандарти в тази област. Ще ги разгледаме подробно в следващото изложение.

В НАО се уреждат общите правила за организацията на административното обслужване. Чрез тях дейността на администрацията се насочва към решаване проблемите на потребителите и удовлетворяване на техните очаквания и изисквания. По този начин се гарантира по-високо качество на работа и се търси баланс на надмощното положение и на властта на административния орган, характе-

ризиращи административното правоотношение между него и потребителите на услуги в публичния сектор.

В процеса на изследването бе проучено до каква степен административно то обслужване, извършвано от звената “КОС”, е съобразено с общите правила, регламентирани в НАО, и какви са възможностите за приложението на добрите европейски практики в тази насока.

§1. Спазване принципите на административното обслужване

Според НАО процесите по обслужването следва да протичат при спазване на принципите, установени в АПК. Те гарантират правото на гражданите на добра администрация и законосъобразен административен процес. Сред тях са законност, публичност, равенство, бързина, отговорност и отчетност и др.

Необходимо е обаче и спазването на принципи като осигуряване на равен достъп до административните услуги и информацията за тях от всички категории потребители, любезно и отзивчиво отношение и поддържане на работеща обратна връзка с гражданите, предварително определяне и обявяване на вътрешните правила за административно обслужване, повишаване качеството на услугите, координираност и взаимодействие на всички участници в процеса на обслужването и др. (чл. 2, ал. 1 и ал. 2 НАО).

1. Характеристика на потребителите

Потребители на услуги в служби “КОС” могат да бъдат както навършили пълнолетие ФЛ, така и ЮЛ. ФЛ са предимно мъже. От респондентите, участвали в изследването, мъжете са 89,2%, а жените – 10,8%. Техният профил се определя преди всичко от упражняването на определена професия или дейност, свързана с ВООБ, или изискваща тяхното използване. Такива са търговците по смисъла на Търговския закон, които произвеждат, търгуват, пренасят, съхраняват, ремонтират ВООБ, упражняващите професията “охранител”, ловци, спортисти, колекционери, продуценти на филмови, театрални и други културни прояви и др.

Както бе посочено по-горе, специфична категория потребители са бившите и настоящите служители на МВР, МО, БА и на структурите, подчинени на министъра на отбраната. Изброените дейности са по-широко разпространени сред мъжете, включително когато се иска придобиване на ООБ за самоохрана и самоотбрана. Според мнението на служителите, анкетираните в процеса на изследването, броят на жените, притежаващи ловни билети, непрекъснато нараства.

Възрастовата характеристика на потребителите, участвали в изследването, е както следва:

- 18–25 г. – 5,7%;
- 26–35 г. – 24,7%;
- 33–45 г. – 31%;
- 46–55 г. – 22,2%;
- 56–65 г. – 13,9%;
- над 66 г. – 2,5%.

Както е видно, преобладаващата част са лица в работоспособна възраст – 26–55 г. – 77,9%. Незначителен е относителният дял на най-младите и най-възрастните, което потвърждава влиянието на професията върху характеристиката на потребителите.

Анкетираните граждани, ползвали услуги в служби “КОС”, са със средно или висше образование:

- висше образование – 48,1%;
- средно образование – 51,3%;
- основно образование – 0,6%.

Неграмотни или слабо образовани лица не са характерни за потребителския профил. С това обстоятелство отчасти е свързана и високата степен на удовлетворение от обслужването в тези полицейски звена, въпреки усложнения ред за издаване на разрешенията и наличието на бавни и тромави технологични процедури. С посочената особеност следва да бъдат съобразени и информационните елементи на обслужването.

Неголяма част от респондентите са били жертви на престъпления през последните 12 месеца – 20,8%, т.е. всеки пети анкетиран, като 14,5% – 1 път, 1,9% – 2 пъти и 4,4% – повече от два пъти. В този смисъл пострадалите от престъпления се открояват като специ-

фична група потребители на услуги в служби “КОС” само доколкото представляват извадка от населението, част от което притежава виктимен опит. Следва да се посочи, че те могат да бъдат обособени като такава в случаите, когато специфичната цел за притежаване, носене и употреба на огнестрелно оръжие е самоохрана и самоотбрана – т.е. когато спрямо тях са извършени престъпления или съществува реална опасност за това.

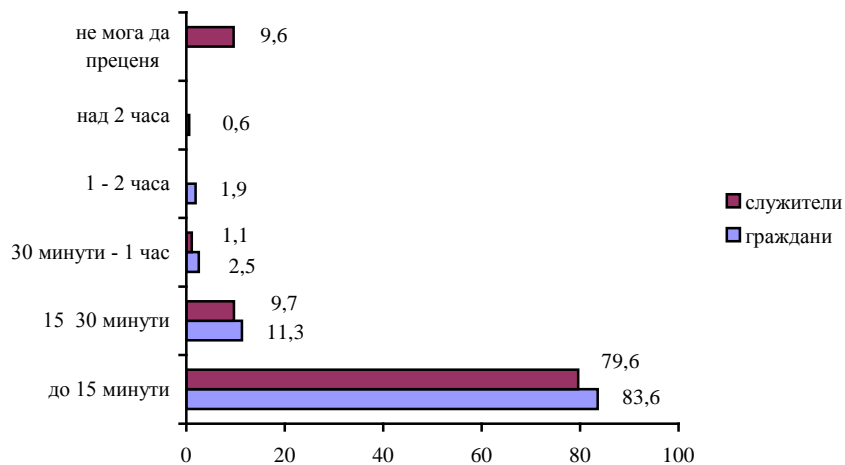
Почти всички анкетирани са посетили служби “КОС” с искане за издаване или подновяване на разрешения за дейности с ВООБ – 93,7%. Други административни услуги са искали 5%, като 3,8% от тях – издаване на удостоверителни документи. Срещи със служители са имали 1,3%.

Освен ФЛ, потребители са и ЮЛ – главно търговци по смисъла на Търговския закон, които са представители на бизнеса.

В заключение следва да се посочи, че ФЛ – потребители на услуги в служби “КОС”, са предимно **мъже в работоспособна възраст**, между 26–55 г., с висше или средно образование, които упражняват професия или дейност, свързани или налагащи използване на ВООБ. По-облекченият ред за издаване на разрешения за придобиване, носене и употреба на ООБ откроява специфична група потребители – **държавните служители** (настоящи и бивши) **на МВР, МО и БА**. Възможно е относителният дял на **пострадалите от престъпления** като целева група потребители да нараства и да изразява специфично мнение по въпросите на обслужването.

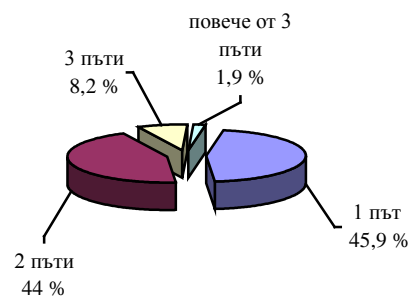
2. Бързина на обслужването

Резултатите от изследването показват, че административното обслужване в служби КОС се извършва бързо, в рамките на **30 мин.** – 94,9% от анкетираниите (вж. фиг. 1).



Фиг. 1. Колко време чакат гражданите, за да бъдат обслужени?

В сравнение с останалите полицейски служби, които предоставят административни услуги (ПП, звена “БДС”, РПУ), тук потребителите се обслужват най-бързо. Освен това обслужването е извършвано главно в рамките на **2 посещения** – за подаване на искането за предоставяне на услугата и за получаване на готовия документ. На всеки десети от анкетираните (10,1%) се е налагало да идва повече от 2 пъти (фиг. 2).



Фиг. 2. Брой на посещенията в полицията, необходими за решаване на проблема

Увеличаването на продължителността на чакането преди приемане от компетентното длъжностно лице и големият брой на посещенията в полицията по повод предоставяне на услугата води до намаляване на удовлетвореността на гражданите от обслужването. Докато от чакалите до 15 минути напълно удовлетворени са 95,5%, то при чакалите до 30 минути техният дял намалява на 77,8%, между 30 мин. и 1 час – на 75%, а чакалите над 1 час са доволни само отчасти от обслужването ($\chi^2 = 205$; $c = 0,75$ – тясна зависимост).

Подобна зависимост се наблюдава и при увеличаване броя на посещенията за получаване на услугата. Докато от посетилите 1 път служби “КОС” напълно удовлетворени са 95,9%, при посетилите ги 2 пъти те намаляват на 90%, 3 пъти – на 76,9%, а при направилите повече от 3 посещения напълно доволните са едва една трета – 33,3% ($\chi^2 = 1,5$; $c = 0,41$ – значителна зависимост).

По-голям е относителният дял на потребителите, пострадали от престъпления, които смятат, че са чакали по-дълго. Само 63,6% от тях са на мнение, че са били обслужени в рамките на 15 мин. от пристигането им, докато при респондентите без виктимен опит този дял е 88,9% ($\chi^2 = 43,4$; $c = 0,46$ – значителна зависимост).

Случаи на продължително чакане (повече от 30 минути) на потребители в звена “КОС” са констатирани в регионите София-град – 3 респондента, Стара Загора – 2 респондента, Габрово, Видин, Кюстендил – по 1. Повече от две посещения за получаване на услугата са посочени от анкетираните във всички региони на страната, участвали в изследването, с изключение на Силистра и Хасково. Най-много са случаите в Габрово – 5 респондента, и София-град – 3.

Подобни са и отговорите на полицейските служители от звената “КОС”, анкетирани относно бързината, с която според тях се предоставят услугите в звеното, където работят. Интересно е да се отбележи, че според тях гражданите чакат не повече от 30 мин. – 89,3%, като всеки десети (9,6%) не е изразил мнение по поставения въпрос (вж. фиг. 14). За чакане на потребителите между 15 и 30 мин. са сигнализирали служителите от Ловеч, Видин, Хасково и Габрово.

3. Удовлетвореност от предоставените услуги

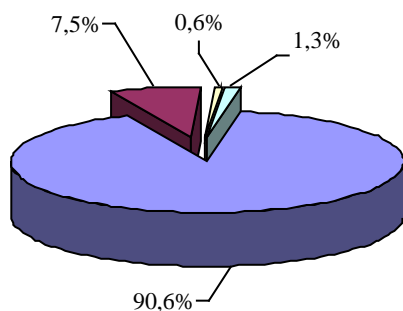
Удовлетвореността от предоставяните услуги все повече се утвърждава като един от значимите белези на успешната администрация. Нейната дейност трябва да бъде съобразена с очакванията и изискванията на гражданите, а оценката за качеството и организацията на обслужването да бъде възприета като основен критерий за ефективност в работата на тези полицейски структури. В глава 3, раздел 2 на НАО са регламентирани подробно задълженията на администрациите с оглед създаване и поддържане на действени механизми за обратна връзка и изследване удовлетвореността на потребителите. За целта се използват различни начини и средства – анкети, кутии за мнения, обявена процедура за работа с предложения и сигнали, телефонна и интернет връзка, дискусии, социологически проучвания и др. Съгласно чл. 24, ал. 5 и ал. 6 от НАО измерване удовлетвореността на потребителите трябва да се извършва периодично, но не по-малко от веднъж годишно, като получената информация следва да се анализира и обсъжда със служителите и представителите на гражданското общество.

В процеса на изследването се проучи степента на удовлетвореност на потребителите на услуги от звената “КОС”, която е индикатор за оценка на дейността на системата и изходен пункт за нейното усъвършенстване. Резултатите се виждат на фиг. 16.

Девет от десет потребители на услуги в служби “КОС” (90,6%) са **напълно удовлетворени от обслужването**. Останалите 7,5% са доволни само отчасти и са на мнение, че служителите биха могли да положат повече усилия в тази насока. Отрицателен отговор са дали само 0,6%, тъй като смятат, че не им е било обърнато необходимото внимание (вж. фиг. 3).

Степента на удовлетвореност на потребителите в звена “КОС” е най-висока в сравнение с тази за другите полицейски служби, предоставящи административни услуги (ПП, звена “БДС”, прием в РУ). В регионите Силистра, Пазарджик, Видин, Хасково всички анкетираните са напълно удовлетворени.

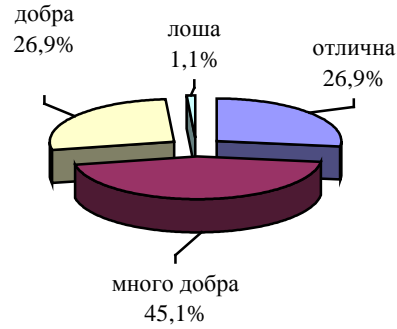
■ да ■ не □ отчасти □ все още очаквам да се реши проблемът ми



Фиг. 3. Удовлетвореност на гражданите от обслужването в служба "КОС"

Резултатите от изследването показват, че съществува ясно изразена зависимост между начина, по който се осъществяват отделни аспекти от организацията на обслужването, и степента на удовлетвореност на потребителите. Такива са материалните условия и обстановката, в която се приемат гражданите, информационното обезпечаване на процеса по предоставяне на услуги, времето за чакане и броят на посещенията, както и работното време, достъпът до услугите, организацията на технологичния процес и др. Тези резултати ще бъдат анализирани подробно в по-нататъшното изложение.

Организацията на обслужването е оценена и от полицейските служители, работещи в звената по КОС в РУ. Данните сочат, че близо половината от тях я определят като много добра (45,1%), а по около $\frac{1}{4}$ – като отлична и като добра – (26,9% и 26,9%). Далите лоша оценка са незначителна част (вж. фиг. 4).



Фиг. 4. Оценка за обслужването в служба “КОС” – мнение на служителите

Тези резултати съответстват на високата степен на удовлетвореност на потребителите от обслужването и разкриват, че служителите са взискателни и отговорни към своята работа. Фактът, че преобладаващата част от тях не е посочила най-голямата (отлична) оценка показва високото ниво на създадената организация на работа и възможностите за развитие на системата. Длъжността на служителите и регионите, в които работят, не оказват влияние върху дадените оценки.

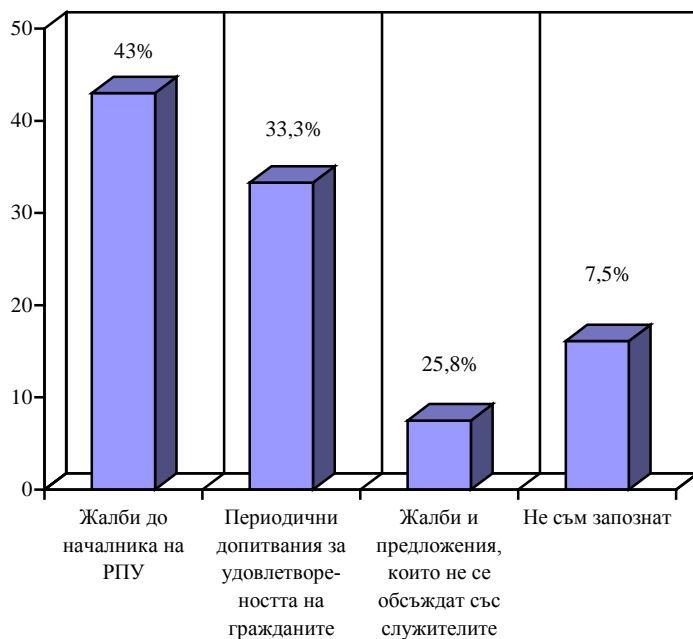
4.Обратна връзка

Европейските стандарти в областта на обслужването отдават голямо значение на изграждането на трайни връзки с потребителите. Получаването на достоверна и навременна информация за тяхното мнение по отделни страни на процеса по предоставяне на услуги предполага изграждане на успешни стратегии и предприемане на навременни мерки за неговото подобряване. Изграждането и поддържането на трайни връзки с потребителите и усъвършенстването на механизмите за получаване на обратна информация за работата на системата са едни от акцентите на модерното административно обслужване. Целта е гражданите да се чувстват не подчинени моли-

тели, а потребители, които са в правото си да изискват и налагат правила и регламенти на отношения, удовлетворяващи и двете страни участнички в процеса на обслужване [18, 359–390].

Наличието на надеждната обратна връзка е регламентирана в чл. 2, ал. 1, т. 5 на НАО като един от принципите на административното обслужване. В процеса на настоящото изследване бе проучено доколко в звената “КОС” са изградени механизми за обратна връзка с потребителите и каква е тяхната ефективност.

Изследването показва, че най-често използвани от звена “КОС” механизми за обратна връзка са жалбите до началника на РПУ, периодичното допитване за удовлетвореността от обслужването и кутиите за жалби и сигнали (фиг. 5).



Фиг. 5. Механизми за обратна връзка – мнение на служителите*

* Общият сбор надхвърля 100%, тъй като се допуска повече от един отговор.

Видно е, че най-разпространената практика, чрез която се разкрива мнението на потребителите за дейността на системата и техните изисквания и очаквания от нея, са **жалбите** до началника на РУ

срещу незаконосъобразните действия на служителите – 43% от анкетираните. Звената “КОС” разчитат предимно на този механизъм и за степента на удовлетвореност на гражданите се правят заключения от липсата им или от незначителния им брой.

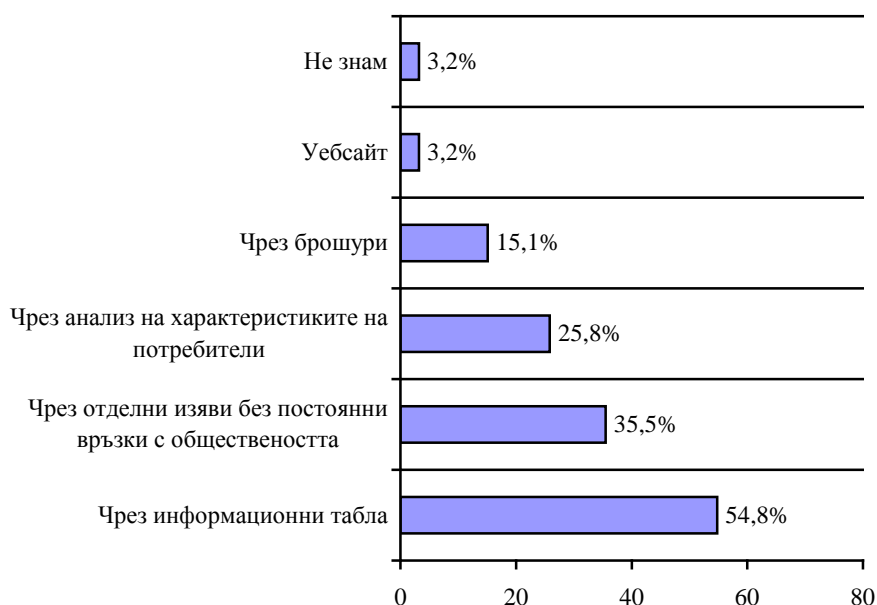
Въпреки, че 1/3 от служителите посочват използването на **периодични проучвания** в тази насока, в процеса на изследването не се установи наличие на разработени анкетни карти с въпроси, чрез които да се получава информация за качеството и ефективността на обслужването. Вероятно посочилите този отговор служители са имали предвид устни допитвания или спонтанно изразено по различни поводи мнение от потребителите.

Установено бе също, че голяма част от звената по КОС към РУ разполагат с **кутии за жалби и сигнали**, а също и с книги за мнения на потребителите, но въпреки това те не се използват много често.

Само около 1/4 от респондентите смятат, че този канал е активен в тяхното структурно звено, както и че се запознават задълбочено със съдържанието на жалбите и ги обсъждат в работния колектив. Следва да се посочи, че като механизъм за обратна връзка с потребителите те са познати от 60-те години на миналия век и са изчерпали до известна степен своите възможности.

Изследването показва, че в различните **региони** на страната се използват различни механизми за обратна връзка. Така например най-разпространеният – жалбите до началника на РУ, въобще не е посочен в области Враца, Ловеч, Благоевград, Стара Загора, Силистра, Ямбол, Видин ($\chi^2 = 38,6$; $c = 0,54$ – значителна зависимост). На кутиите за жалби и сигнали пък не се отдава необходимото значение в Перник, Видин, Габрово, Ловеч, Разград, Русе, Силистра, Добрич, Хасково, Пловдив. Служителите, които не са запознати с въпроса, са от регионите София-град, Перник, Ловеч, Видин, Плевен, Пловдив, Ямбол, Хасково ($\chi^2 = 47,2$; $c = 0,58$ – значителна зависимост).

Звена “КОС”, подобно на останалите полицейски звена, осъществяват връзките с обществеността предимно чрез **таблата с материали и информация** за услугите (54,8% – вж. фиг. 6).



Фиг. 6. Осъществяване на връзки с обществеността при предоставяне на полицейски услуги от служби "КОС" – мнение на гражданите*

* Общият сбор надхвърля 100%, тъй като се допуска повече от един отговор.

Инцидентните изяви сред населението във връзка с разпространяване на информация за услугите или популяризиране работата по обслужването са посочени като активен канал от 35,5% от анкетираните. Те се извършват само по отделни поводи като например при подмяна на разрешенията за носене и употреба на оръжие от ловци. Не са се превърнали в масова практика и не се използват в регионите Смолян, Шумен, Силистра, Ямбол, Враца, Ловеч, Видин, Габрово, Перник ($\chi^2 = 39,2$; $s = 0,54$ – значителна зависимост).

Интересен и модерен канал за поддържане на връзки с обществеността е **изучаването на характеристиките на потребителите** и обслужването им в зависимост от специфичните нужди, изисквания и очаквания на обособените целеви групи. Както е видно, той е

посочен като активен от $\frac{1}{4}$ от анкетираните служители. Това показва, че все още не е получил достатъчно разпространение.

Брошурите са сравнително рядко използван начин за връзки с населението (15,1% от респондентите), и то само в отделни региони – София-област, София-град, Пловдив, Шумен, Ямбол, Плевен, Сливен, Габрово ($\chi^2 = 45,3$; $c = 0,57$ – значителна зависимост). За неговото развитие е необходимо да бъдат предвидени финансови ресурси.

Според направеното проучване, **уебсайтовете** все още малко се използват от звена “КОС” при взаимоотношенията им с обществеността. Посочени са от 3,2% от анкетираните служители от регионите Пловдив, Видин и Габрово ($\chi^2 = 50,3$; $c = 0,59$ – значителна зависимост). Следва да се отбележи, че в периода на извършване на изследването този канал придоби по-голямо развитие. На интернет страницата на около $\frac{1}{2}$ от ОДМВР в страната се съдържа информация за някои от най-често предоставяните услуги от звена “КОС”, за приемното време и други полезни сведения. Уебсайтовете обаче засега се използват главно за обезпечаване информационната страна на обслужването. Техните възможности по отношение изграждането на постоянен и действителен контакт с потребителите все още не се използват. Такива биха могли да бъдат нарочно организирани интернет кампании, насочени към специфични категории потребители – представители на бизнеса, ловци, колекционери и др., интернет проучвания и допитвания и др.

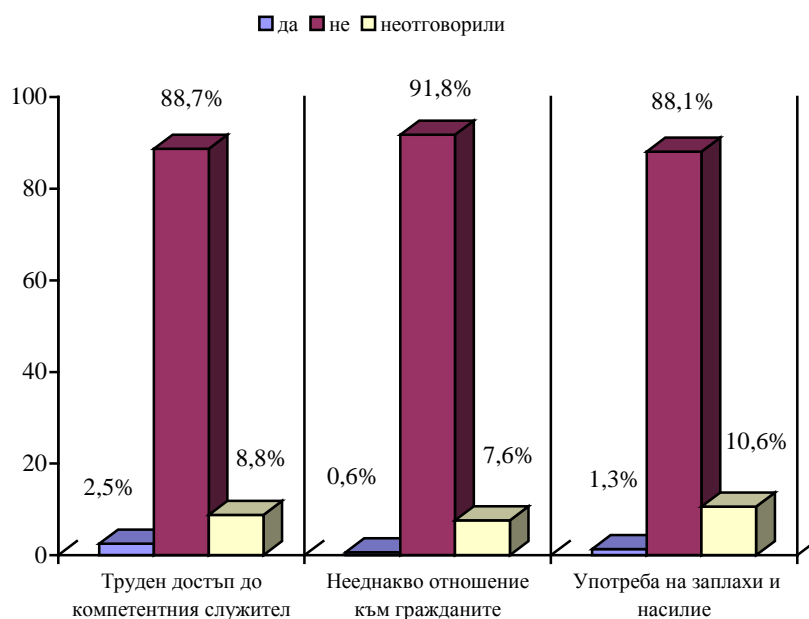
В заключение може да се посочи, че звената “КОС” не осъществяват трайни и стабилни връзки с обществеността чрез различни канали, а разчитат предимно на традиционните, които са с изчерпани възможности и са недостатъчни. Налице е обаче бързо утвърждаване на новите възможности, предоставяни от интернет пространството. Очаква се те да се превърнат във водещи в контекста на правителствената стратегия за изграждане на единно информационно общество и електронно управление.

5. Други принципи на административното обслужване

Съгласно Концепцията за подобряване на административното обслужване и разпоредбите на НАО, представянето на административни услуги трябва да бъде съобразено и с принципите за еднакво отношение към отделните категории потребители, улеснен достъп до служителя, отговорен за извършване на услугата, и поведение на длъжностните лица, изключващо заплахи или насилие по отношение на гражданите.

В процеса на изследването бе проучено как в звената “КОС” в РУ се реализират тези принципи, съдържащи се в европейските стандарти и препоръки за обслужване.

Резултатите от анкетата сочат, че отклоненията от посочените принципи са **незначителни**. Те са показани на фиг. 7.



Фиг. 7. Нарушения на правата на гражданите при посещенията им в служби “КОС” – мнение на потребителите

Труден достъп до компетентния служител е имало само в 2,5% от случаите и за него сигнализират по-често потребителите, пострадали от престъпления. Докато само 1 анкетиран (0,8%) без виктимен опит е отбелязал подобен проблем, то с такъв са се срещнали повече от $\frac{1}{4}$ (28,6%) от жертвите на многократна виктимизация ($\chi^2 = 22,8$; $c = 0,35$ – значителна зависимост). Посочените случаи са наблюдавани в София-град, Пловдив и Габрово.

Преобладаващата част от гражданите, които са били свидетели на затруднен достъп до компетентния полицейски служител (75%), са доволни само отчасти от обслужването в звена “КОС”, докато удовлетвореността на останалите респонденти е по-голяма – 93,6% са напълно доволни, а 5% – само отчасти ($\chi^2 = 39,1$; $c = 0,44$ – значителна зависимост). Това показва, че осигуряването на лесен достъп до служителите, осъществяващи обслужването, способства за повишаване удовлетвореността на потребителите.

За прояви на **нееднакво отношение на служителите** от звената “КОС” към гражданите е сигнализирал само 1 респондент – мъж, със средно образование, във възрастовата група 36–45 г. (0,6%) от област Кюстендил (вж. фиг. 20). Прави впечатление също така, че в този регион, както и в София-град всеки десети анкетиран не е отговорил на въпроса.

Употреба на заплахи или насилие са забелязали 2-ма респонденти (1,3%) от София-град и Хасково. Те са мъже, във възрастовата група 26–45 г., единият с висше, другият със средно образование.

В заключение следва да се посочи, че в звената “КОС” не се наблюдават съществени нарушения на правата на гражданите и трайно установени дискриминационни практики. Осигуряването на лесен достъп до компетентните служители способства за повишаване удовлетвореността от обслужването. Към него по-големи изисквания се проявяват от потребителите – жертви на престъпни посещения.

§2. Общи правила, свързани с процеса на обслужване

Модерното, отворено към потребителите административно обслужване предполага създаване на ефективна организация на работа на служителите в съответствие с международните и европейски принципи и стандарти в тази област. То изисква навременно идентифициране на проблемите, възникващи в работата с гражданите, и непрекъснато усъвършенстване на процедурите и технологичния процес по предоставяне на услугите. Наред с това е необходимо да бъдат развити някои аспекти, на които до този момент се отделяше по-малко внимание и бяха считани за по-несъществени. Те се отнасят главно до технологичното, информационното, материалното и ресурсно обезпечаване на този процес. Както ще бъде потвърдено и от резултатите на настоящото изследване, изложени по-долу, те оказват значително влияние върху удовлетворението на гражданите от обслужването.

1. Информационно обезпечаване на обслужването

В съвременните административни системи се отделя голямо внимание на информацията за обслужването като един от значимите аспекти за тяхната модернизация. Точните и ясни сведения, предоставяни на населението за процедурите и етапите, които трябва да бъдат спазени за получаване на административната услуга, за местата, където то се извършва, и за особеностите в организацията на работа на административните органи, са част от факторите за повишаване качеството на обслужването и удовлетвореността на потребителите.

В Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване за първи път се акцентира на голямото значение на този въпрос, а в приетите през 2006 г. АПК и НАО той е намерил и съответно нормативно решение. В чл. 28, ал.1 АПК административните органи се задължават да осигуряват общодостъпна, точна, систематизирана и разбираема информация за своята компетентност, за сроковете, приложими в производството, и за дължимите такси. В чл. 15 от НОПОАО се добавят още изисквания. Информацията трябва да обхваща и видовете извършвани административни услуги, ре-

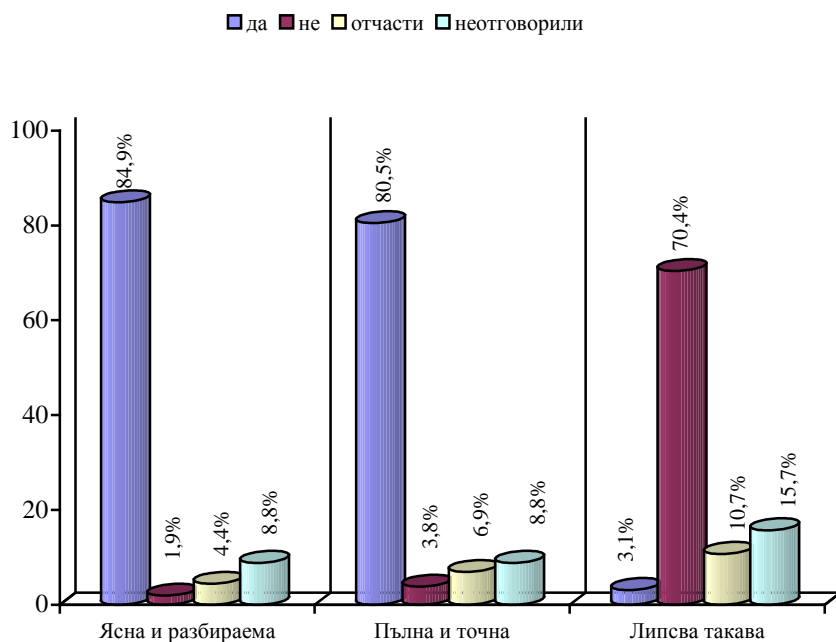
да и организацията на предоставянето им. Необходимо е тя да бъде ясна, точна, достоверна, общоразбираема, систематизирана и пълна, да бъде достъпна за хора с увреждания и да е представена без съкращения и препратки. Други конкретни изисквания към нея са поставени и в Приложение №1 на НОПОАО. Може да се отбележи, че европейските стандарти налагат информационното осигуряване да се превърне във важен елемент от организацията на административното обслужване. За неизпълнение на задълженията, свързани с информационното обезпечаване на дейността по предоставяне на услуги, съответните длъжностни лица носят административнонаказателна отговорност (чл. 28, ал. 3 АПК).

Предвид гореизложеното, един от централните проблеми на изследването беше насочен към изясняване доколко качеството и обема на информацията за услугите, предоставяна от звената “КОС”, и каналите за достъп до нея съответстват на интересите и потребностите на гражданите.

Информационното осигуряване е един от съществените елементи на организацията на обслужването и е регламентирано в НАО. Гражданите, посетили служби “КОС”, са оценили високо качеството на информацията, давана във връзка с услугите.

Писмената информация, предоставяна в процеса на обслужването, обикновено се намира в приемните помещения на звената “КОС” и е организирана в табла, табели и други подобни пособия. Резултатите от изследването показват, че за преобладаващата част от потребителите (84,9%; 80,5%) тя е била ясна, разбираема, пълна и точна (вж. фиг. 8). Само в отделни случаи (3,1%) подобна информация въобще е липсвала.

Интересно е да се отбележи, че **мъжете** като основна група потребители на услуги, предоставяни от служби “КОС”, проявяват по-голяма възискателност по отношение точността и пълнотата на писмената информация от жените – 79,4% от тях я намират за достатъчно точна и пълна, докато при жените делът е 94,1% ($\chi^2 = 13$; $c = 0,28$ – умерена зависимост). Не се обособяват специфични социално-демографски групи, за които писмената информация за услугите да е била неточна, непълна, неразбираема или неясна.



Фиг. 8. Писмената информация за услугите, предоставяни от служба “КОС” – мнение на гражданите

Анкетираните **жертви на престъпления**, ползвали услуги в служби “КОС”, също са били по-критични към качеството на писмената информация. Тя е била ясна и разбираема за 72,7% от тях и за 88,1% от респондентите без виктимен опит ($\chi^2 = 28,6$; $c = 39$ – значителна зависимост).

Най-взискателни по отношение яснотата и разбираемостта на писмената информация са били анкетираните в Силистра (66,6%) и Пазарджик (66,7%), а по отношение точността и пълнотата ѝ – в Силистра (66,7%), Пазарджик (66,7%), Видин (62,5%). Най-много случаи на липса на писмена информация е имало в Пазарджик – 46,7%. Изложените данни показват, че на настоящия етап в звена “КОС” е установена добра информационна комуникация с потребителите.

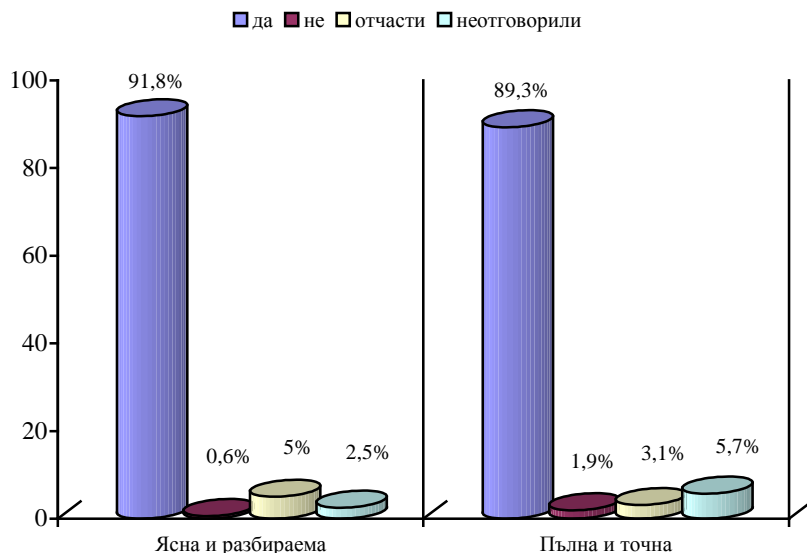
В процеса на изследването бе установено обаче, че голяма част от табелите в приемните помещения, които са основни източници на

писмената информация за услугите, достигаща до гражданите, са с недобър външен вид. Някои са частично разлепени и похабени, несвоевременно актуализирани. Част от тях съдържат и ръкописни добавки. Това затруднява информационния процес и е индикация за недостатъчно уважение към ползвателите на услуги.

Резултатите показват, че потребителите, които в по-малка степен са удовлетворени от обслужването, са били и по-критични към качеството на предоставяната им информация. Докато 86,8%, респ. 84% от напълно доволните са на мнение, че тя е ясна и разбираема, пълна и точна, то за удовлетворените отчасти този дял е съответно 75%; 50% ($\chi^2 = 25,4$; $c = 0,37$ – значителна зависимост, $\chi^2 = 26,4$; $c = 0,38$ – значителна зависимост). Потвърждава се предположението, че колкото по-високо е качеството на информацията за услугите, от която се ползват потребителите, толкова те са по-удовлетворени от обслужването.

Освен от писмени източници, гражданите се информират за услугите и **устно**, обикновено при посещения на съответните звена по КОС към РПУ или по телефона. При проведеното програмирано интервю служителите изразиха мнение, че този е предпочитаният от гражданите начин да получат необходимата информация. Според тях това се дължи на усложнения ред и на многото документи и условия, необходими за предоставянето на повечето услуги в разглежданата полицейска структура. Както е видно, гражданите са оценили **положително** качеството и на този вид информация (вж. фиг. 9).

Резултатите показват, че за всеки девет от десет анкетирани тя е била ясна и разбираема и съответно точна и пълна (91,8%; 89,3%). Това означава, че служителите се справят много добре с изпълнението на подобна задача. Устната комуникация с потребителите не среща значими затруднения и се осъществява на високо ниво.



Фиг. 9. Устната информация за услугите, предоставяни от служба “КОС” – мнение на гражданите

Всички социално-демографски групи са доволни от качеството на получената устна информация за услугите в служби “КОС”. Все пак са налице някои различия във възприемането ѝ при отделните **възрастови групи**, на които следва да се отдели необходимото внимание. Над 66-годишните и 36–46-годишните са по-критични. В техните отговори се наблюдават стойности под средните за страната – за 85,7% от 36–46-годишните устните обяснения на служителите са били ясни и разбираеми, за 81,6% – пълни и точни, а за над 66-годишните делът и за двата признака е 75% ($\chi^2 = 42,9$; $c = 46$ – значителна зависимост).

Пострадалите от престъпни посегателства, ползвали услуги в служби “КОС”, са били по-затруднени при разбирането на получената устна информация – 84,8% са я оценили като ясна и разбираема. За многократно виктимизираните този дял е 57,1%, докато при лицата без виктимен опит той е 93,7% ($\chi^2 = 20,8$; $c = 0,35$ – значителна зависимост). Посоченият резултат потвърждава предположението, че у една част от жертвите на престъпления са формирани негативни нагласи към дейността на полицията, които се проявяват

включително по отношение на административното обслужване от звената по КОС [3, с. 186].

Не се наблюдават региони, в които предоставяната устна информация за услугите да е била незадоволителна. За отделни случаи сигнализират анкетираните в София-град и Стара Загора.

От проведените беседи със служители от звената “КОС” в РПУ бе установено, че най-често срещаните въпроси на потребителите не се събират и обобщават. Не са изготвени стандартни отговори от компетентни длъжностни лица, които да подпомагат даването на информация, каквито са изискванията на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване в страната. Разчита се изцяло на добрата професионална подготвеност и добросъвестност на служителите. Като се има предвид, че една част от работещите по КОС са със средно образование, а в някои РУ тази длъжност се съвместява от полицаи от други служби – най-вече младши районни инспектори, възприемането на тази положителна европейска практика е полезно.

Качеството на получаваната устна информация за услугите влияе в голяма степен върху удовлетворението на потребителите от обслужването – зависимост, която бе констатирана и по отношение на писмената информация. Устните обяснения са били ясни и разбираеми за 94,4% от напълно доволните респонденти и само за 66,7% от удовлетворените отчасти ($\chi^2 = 181$; $c = 0,73$ – тясна зависимост). Подобно е положението и с точността и пълнотата им за 94,4% от напълно удовлетворените, докато на подобно мнение са били едва 47,7% от доволните в по-малка степен ($\chi^2 = 67,6$; $c = 0,55$ – значителна зависимост).

Тези резултати подчертават важната роля на устната информация за повишаване на удовлетвореността от обслужването в звена “КОС”. В това отношение особено внимание следва да се обърне на посоченото по горе наличие на тясна зависимост между яснотата и разбираемостта на устните обяснения и удовлетворението от обслужването. По всяка вероятност тази тясна връзка произтича от усложнения технологичен ред за предоставянето на услуги в звената по КОС предвид техния особен предмет – ВООБ, които са вид общоопасни средства, както и от наличието на множество предварителни условия и изискването на многобройни документи при пода-

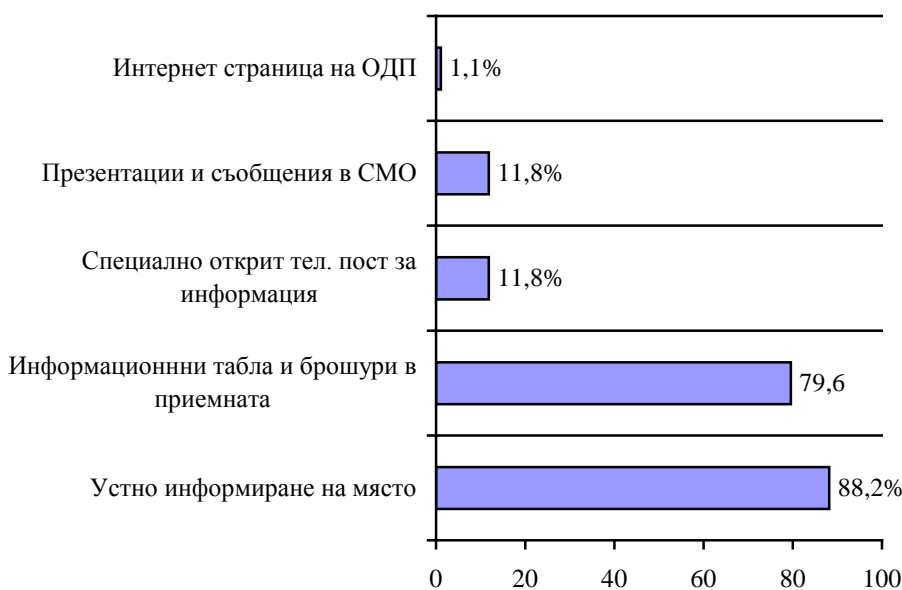
ване на искането. Очевидно е, че на този етап потребителите се чувстват по-сигурни да получат информацията на място, лично от служителите. Колкото по-ясно и разбираемо е била поднесена тя, толкова по-голямо е било и удовлетворението им от обслужването.

Съгласно изискванията на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване и издадената въз основа на тях НАО, всички администрации в страната са задължени да осигуряват **различни канали за достъп до информация за услугите**. По този начин се създават улеснения за потребителите, тъй като те могат да избират най-удобния според тях начин за информиране как да получат дадена административна услуга. В това отношение вече бе споменато бързото навлизане на уебсайтовете като една от перспективните възможности за информационно обезпечаване на обслужването. Използваните досега традиционни канали предполагат задължително посещение в административното звено, а това е свързано със загуба на време и ресурси, особено когато гражданите живеят в по-отдалечени населени места. Търсенето и развиването на различни способи за разгласяване на информация за предлаганите услуги от страна на администрацията спестява тези неудобства и поради това тези способи са разглеждани като едни от съществените елементи на модерното административно обслужване.

Резултатите от изследването потвърждават тенденцията към използване предимно на традиционни канали за предоставяне на информация от служби “КОС”. Това са **информирането на място от служителите и чрез табла** и други нагледни материали, намиращи се в приемните помещения – 88,2%; 79,6% (вж. фиг. 10).

Другите канали, като телефонни постове, поставени на разположение на потребителите за получаване на информация, и презентации и съобщения в СМО, са слабо развити. **Телефонните постове** като активен канал за предоставяне на информация са посочвани главно от анкетираните служители със средно образование от поголемите градове на страната – София-област, София-град, Пловдив, Варна, Стара Загора, Благоевград. **Кампаниите и съобщенията в СМО** са използвани рядко за разгласяване на актуални изменения в нормативната уредба относно подмяна на разрешителни на целеви групи потребители, като например ловци, на някои специфични срокове, чието неспазване е свързано със санкция, и

друга значима информация, главно в регионите Сливен, Плевен, Русе, Силистра, Търговище, Ямбол, Бургас.



Фиг. 10. *Как се информират гражданите за полицейските услуги – мнение на служителите**

* Общият сбор надхвърля 100%, тъй като се допуска повече от един отговор.

Предвид спазването на изискванията на правния режим за дейности с ВООБ и поддържането на добра дисциплина у потребителите, използващи по един или друг начин общоопасни средства, възможностите на този канал са големи. Могат да бъдат разгласявани по подходящ начин в СМО – местната преса и радиостанции, задълженията на гражданите – адресати на разрешения за носене и употреба на ООБ, както и условията за съхранение, санкциите при нарушаване на режима и т.н.

Уебсайтовете са най-малко използваният начин за информиране на гражданите за обслужването в служби “КОС”, в сравнение с останалите полицейски звена – (ПП, звена “БДС”, прием на гражд-

дани в РУ). Трябва да се вземе предвид обаче, че в периода на събиране на емпиричната информация по изследването интернет страниците на ОДМВР все още не съдържаха информация за предоставяните от звената “КОС” услуги. Такава вече е налична, както беше посочено, за около половината от ОДМВР в страната. Въпреки разработените стандартизирани бланки и образци, приложени към ППЗКВВООБ, на искания за извършване на голяма част от услугите, те не се предоставят на потребителите чрез интернет. Предвид тяхното високо образователно ниво – висше или средно, което предполага достъп и знания за използване на персонални компютри, понататъшното развитие на този канал е една от перспективните насоки за подобряване на обслужването.

2. Материални условия

Материалните условия и обстановката, в която се предоставят услугите, са едни от най-слабо развитите аспекти на обслужването в служби “КОС”. До настоящия момент в част от останалите администрации в страната, а също и в МВР, на този проблем традиционно бе отделяно по-малко внимание. Европейските стандарти в това отношение са доста високи. Изисква се построяването или преустройството на приемните да бъде извършвано по специален дизайн, който да гарантира приветлива, чиста и безопасна обстановка, достатъчно на брой и удобни места за сядане, достъп на лица с увреждания и наличие на информационни материали за предоставяните услуги. Необходими са и съвременни технически устройства за осигуряване на документооборота и технологичния процес [12, с. 32, 57].

Редица европейски и международни документи свързват реализацията на някои основни права и свободи на гражданите именно със създаването на материални условия, без които тяхното спазване е невъзможно. Такива са равенството, достойнството и недискриминацията, намиращи израз в осигуряване на равен достъп на всички граждани (включително хора с увреждания) до местата за предоставяне на услуги и осигуряване на места за сядане и писане; правото на достъп до работата на полицията и защита срещу незаконосъобразните ѝ актове (прозрачност) – чрез изготвяне и предоставяне на пособия и др. материали с информация; право на добра ад-

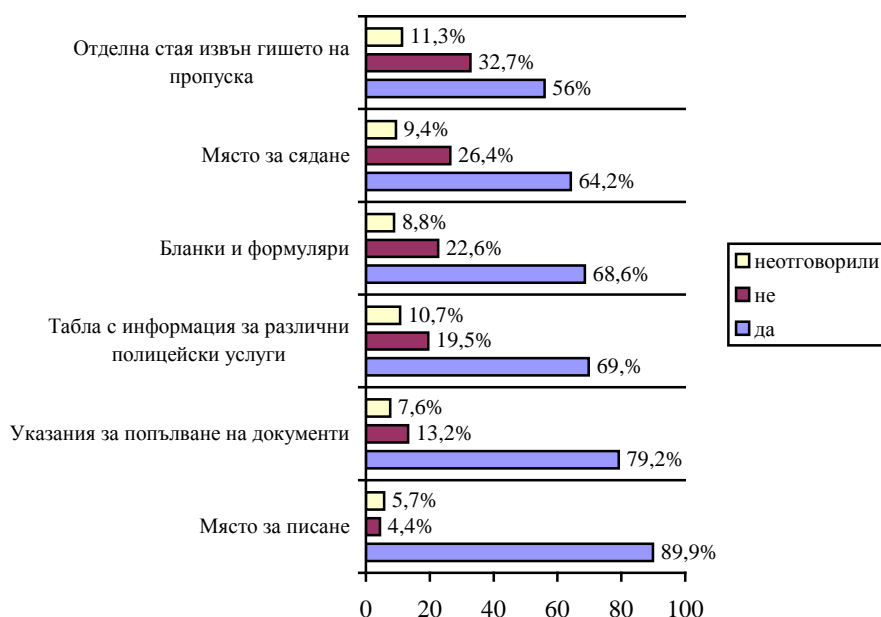
министрация – чрез създаване на подходящи приемни помещения и условия за работа на персонала и др. Това налага в този аспект от обслужването да бъдат привлечени финансови ресурси и постепенно да се отговори на посочените европейски критерии.

Изследването показва, че по-голямата част от помещенията, в които се обслужват потребителите в служби “КОС”, не отговарят на изискванията на НАО. Както ще бъде подробно изяснено в по-нататъшното изложение, административното обслужване в тези полицейски структури не е организирано в съответствие с модела “едно гише”, а са налице само някои елементи. Почти липсва фактическо и функционално обособяване на “фронт” и “бек офис” – звена, които да обслужват граждани и звена, които извършват съответната административна услуга – издават разрешенията, удостоверителните документи, извършват административните действия и др. В повечето случаи тази дейност се осъществява от едни и същи служители на едно и също място. Гражданите се приемат в служебните помещения на звената “КОС”, а на някои места в по-големите градове – в приемните на звената “БДС” на отделно гише. В редки случаи са обособени собствени приемни, като за целта са пригодени помещения, неотговарящи на никакви изисквания, които са тесни, неудобни, обзаведени с неподходящо и остаряло оборудване.

Според резултатите от изследването, най-незадоволително е положението с **приемните помещения** – малко над $\frac{1}{2}$ от анкетираните граждани са посочили наличие на такива – 56%, което се очертава като сериозен проблем за системата като цяло (вж. фиг. 11).

В беседите, проведени във връзка с програмираното интервю, служителите изразиха безпокойство от този факт, като изтъкнаха, че не само са необходими отделни приемни помещения, но и те следва да бъдат специално оборудвани. Това се налага, защото потребителите често носят огнестрелното оръжие, особено когато се иска извършване на технически преглед, прострелване или други услуги, налагащи представянето му за проверка. Използването с тази цел на приемните на звената “БДС”, които ежедневно са посещавани от множество граждани от различни възрастови групи, не е добро решение. Присъствието на въоръжени лица, които биха могли да влязат в конфликт, като изразяват недоволство от обслужването при отказ от извършване на услугата, или при неправилно боравене с

оръжието, крие опасност от възникване на произшествия и налага повишено внимание на служителите. Според тяхното мнение, рискът е реален и трябва да бъде взет предвид при организацията на обслужването.



Фиг. 11. Оборудване на местата за обслужване на граждани – мнение на потребителите*

* Общият сбор надхвърля 100%, тъй като се допуска повече от един отговор.

Нещо повече, приемните помещения следва да бъдат оборудвани с оглед обезпечаване сигурността на работещия персонал и предпазване от инциденти. По същите причини е нецелесъобразно и приемането в служебните помещения на звена “КОС”, за които често не е определен отделен вход и дори се намират на по-горни етажи. По този начин се допуска влизането на въоръжени лица в сградата на РУ/ОДМВР. Според потребителите, най-малко приемни

помещения има в регионите Хасково – 42,2%, Габрово – 38,5%, Кюстендил – 35,7%.

Местата за сядане също не са били осигурени в достатъчна степен – 64,2% от гражданите са посочили наличието на такива. Те са липсвали предимно в Пазарджик – 53,3%, Видин – 50%, Стара Загора – 46,2%, Кюстендил – 7,1%.

Най-добре е решен въпросът с **местата за писане** – такива са били обособени в преобладаващата част от случаите – 89,9%, с изключение на Кюстендил – 64,3%. Също така, на повечето места са били поставени указания за попълване на исканията и другите изисквани документи – 79,2%. Снабдяването на местата за прием с **таблă**, съдържащи информация за услугите, и с необходимите **бланки и формуляри** обаче не е било достатъчно. Такива са били налице според 69,8%, респ. 68,6% от анкетиранияте граждани, и то само в част от РУ в големите градове на страната. Информационни таблă са липсвали предимно в регион Габрово – 46,2% и Силистра – 50%. Приемните помещения не са били достатъчно оборудвани с бланки и формуляри в Пазарджик – 40% и Габрово – 46,2%.

Резултатите от изследването показват, че оборудването на приемните помещения с места за сядане и писане, с указания за попълване на документи и с таблă с информация за услугите оказват съществено влияние върху удовлетвореността на гражданите от обслужването. Така например, според 66%, респ. 91% от напълно удовлетворените, в приемните е имало обособени места за сядане и писане, докато при удовлетворените в по-малка степен този дял е доста по-малък – съответно 58,3%, ($\chi^2 = 15$; $c = 0,30$ – умерена зависимост), респ. 75% ($\chi^2 = 21,9$; $c = 0,34$ – значителна зависимост). Наличието на указания за попълване е отбелязано от 81,3% от напълно доволните респонденти и от 66,6% от доволните отчасти ($\chi^2 = 16,8$; $c = 0,31$ – значителна зависимост), а таблата с информация – от 73,6% от напълно удовлетворените и от едва 33,3% от удовлетворените отчасти от обслужването ($\chi^2 = 19,1$; $c = 0,33$ – значителна зависимост).

Въпреки значителния финансов ресурс, който се изисква за подобряване материалната страна на обслужването в звената “КОС”, с оглед осигуряване на условия за реализиране основните права на гражданите и повишаване на удовлетвореността им от обслужва-

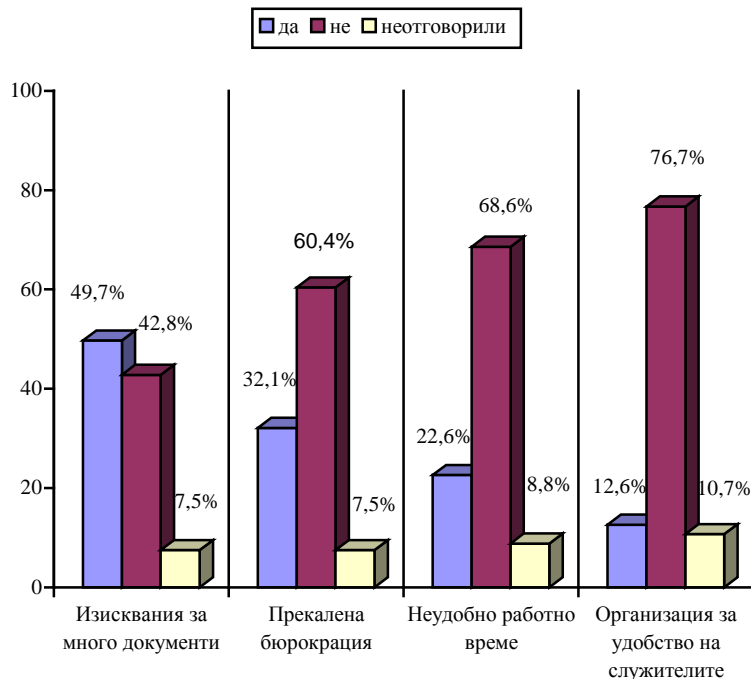
нето, трябва да се предприемат мерки за достигане на европейските стандарти в тази област. Съществуват и редица възможности, чието приложение изисква минимални финансови средства, но би повлияло в голяма степен за повишаване удовлетворението на потребителите. Такива са: обособяване на достатъчно места за писане и сядане, снабдяване на помещенията с информационни табла, бланки и формуляри и указания за попълването им. Подобни ангажменти биха могли да се включат в Хартата на клиента, която предстои да бъде съставена от звената “КОС” и да бъде оповестена пред потребителите.

3. Проблеми в организацията и насоки за подобряване на обслужването

3.1. Проблеми в организацията на обслужването

Модерното административно обслужване предполага и ефективна организация на технологичния процес, която създава улеснения и удобства за потребителите и се осъществява с оптимален разход на време и ресурси. Както беше посочено, редът и процедурите за предоставяне на административни услуги от звената “КОС” са доста усложнени и трудоемки поради техния специфичен предмет – ВВООБ, изискващ правни и фактически гаранции за осигуряване на обществен ред и обществената безопасност. Това обстоятелство налага вниманието да бъде насочено преди всичко към подобряване организацията на работа на служителите и изучаване и прилагане на добрите практики в тази насока.

В процеса на изследването бяха проучени по-важните организационни проблеми, оказващи влияние върху удовлетвореността на потребителите и свързаните с тях очаквания за подобряване на обслужването. Анкетираните граждани поставят акцентите върху **усложнения технологичен процес и наличието на прекалена бюрокрация** в дейността по предоставяне на услуги от звената по КОС (вж. фиг. 12).



Фиг. 12. Слабости в организацията на обслужване в служби "КОС" – мнение на потребителите

От горните данни е видно, че $\frac{1}{2}$ (49,7%), респективно $\frac{1}{3}$ (32,1%) от респондентите са забелязали прекалено тромавия ред на движение на документите и завишените нормативни и други изисквания към потребителите. При проведените със служителите беседи беше установено, че действително понастоящем някои аспекти от организацията на работа са доста усложнени. През едномесечния срок, в който следва да се издаде разрешение за дейности с ВООБ или да се откаже издаването му, преписката по всеки конкретен случай се докладва на началника на РУ или на негов заместник 3 пъти. Както беше посочено, най-напред той бива уведомяван веднага след приемане на подаденото заявление заедно с приложените към него документи, с оглед тяхната регистрация в деловодството на РУ и определянето на компетентния орган, който ще работи по преписката. Проверките от РИ и ОР, предвидени в чл.15, ал.1, т. 2 и

3 на Инstrukция 2411/2006 г., също се извършват след писмено разпореждане на началника на РУ. Той е и органът, компетентен да подпише разрешението или отказа от неговото издаване. Служителите посочват, че при кампанияна подмяна на разрешения или при засилени покупко-продажби на оръжие в началото на всеки ловен сезон се натрупват множество преписки, с които многократно се ангажира началникът на РУ. Тази практика е трудоемка и свързана с неефективно използване на време и ресурси. Би могло да се помисли за упълномощаване на ръководителите на структурните звена “КОС” с някои от тези компетенции и за тяхното нормативно регламентиране.

Стремежът да бъдат гарантирани правата на гражданите и обществената сигурност налага предприемане на допълнителни действия от полицейските органи, за да се извърши правилна преценка и да се избегне възможността за придобиване и използване на ВООБ от неподходящи лица. По този начин се предотвратяват злоупотреби с даденото им право и неговото упражняване за цели извън разрешените. Необходимо е обаче тези цели да бъдат постигнати чрез оптимални средства и чрез прилагането на подходящи управленски практики.

Относително малкият дял на потребителите, посочили тези проблеми, показва, че голяма част от тях проявяват разбиране по отношение на наложените нормативни и организационни ограничения и изисквания и са склонни да се съобразяват с тях. Въпреки това е необходимо да се използват всякакви възможности за облекчаване на технологичния процес.

Интерес представлява фактът, че анкетираните със средно образование са по-взискателни по отношение на бюрократичните практики. Повече от 1/3 (38,3%) от тях са констатирани прекалена бюрокрация в работата на служителите, докато подобен отговор са дали само 1/4 (25%) от лицата с висше образование ($\chi^2 = 13,3$; $c = 0,28$ – умерена зависимост).

Изискването на много и ненужни документи при подаване на заявлението и прекалената бюрокрация в обслужването оказват съществено влияние върху удовлетвореността на потребителите. Около половината (47,9%) от напълно доволните респонденти смятат, че в звена “КОС” се изискват много и ненужни документи, а при

удовлетворените отчасти този дял е доста по-висок – 66,7% ($\chi^2 = 18,9$; $c = 0,33$ – значителна зависимост). Прекалено бюрократични практики са наблюдавани от половината (50%) от доволните в по-малка степен и само от 1/3 – 29,9% от напълно удовлетворените ($\chi^2 = 18,9$; $c = 0,33$ – значителна зависимост). Тези резултати потвърждават необходимостта от промени в посочените области, въпреки трудностите, които се констатират на този етап.

Около 1/5 от анкетираните (22,6%) ползватели на услуги смятат, че **приемното време** на звената по КОС е неудобно. В процеса на изследването се установи, че то се определя от директора на ОДМВР/СДМВР, като в повечето звена “КОС” в страната се приемат граждани само в рамките на два работни дни седмично. За град София със заповед на директора на СДМВР са установени дните понеделник и сряда от 9–17 часа. Тази практика наистина би могла да се окаже съществен проблем, тъй като част от потребителите живеят в други населени места и се налага многократно да се придвижват до РУ, включително за получаване на информация за исканите услуги. На настоящия етап само част от тях биха могли да се осведомят за приемното време на тези полицейски структури от интернет страницата на ОДМВР или по друг подходящ начин.

При проведените беседи служителите бяха категорични, че обслужват граждани и извън приемното време, особено когато сроковете на разрешенията изтичат и е необходимо тяхното подновяване. Добре е обаче тази положителна практика да намери нормативно отражение, тъй като понастоящем тя изцяло зависи от добросъвестността и професионализма на служителите. В подкрепа на това може да се посочи, че работното време на звена “КОС” се е оказало неудобно за почти 1/2 от анкетираните граждани в Кюстендил – 42,9% и 1/3 от тези в Пазарджик – 33,3% и Стара Загора – 30,8% ($\chi^2 = 31$; $c = 0,40$ – значителна зависимост).

Установяването на подходящо приемно време влияе и върху удовлетворението на гражданите от обслужването. Работното време е било неудобно за над 1/2 (58,3%) от респондентите, удовлетворени отчасти, докато при напълно доволните този относителен дял е 18,8% ($\chi^2 = 29,8$; $c = 0,40$ – значителна зависимост).

Всеки десети анкетиран (12,6%) е останал с впечатлението, че организацията в звената по КОС е създадена не за удобство на полз-

вателите на услуги, а за **удобство на служителите**, заети с обслужването. Наличието на подобен проблем също влияе върху степента на удовлетвореност на потребителите. Той е констатиран от ½ (50%) от отчасти удовлетворените и само от 9,7% от напълно удовлетворените ($\chi^2 = 30,5$; $s = 0,40$ – значителна зависимост).

Служителите по КОС също са определили като най-значим проблем на административното обслужване **изискването от гражданите на много и ненужни документи** – 54,8% (фиг. 13).



Фиг. 13. *Проблеми при обслужването на граждани – мнение на служителите*

Както е видно, тяхното мнение в разглеждания аспект съвпада с това на потребителите. Очевидно е, че облекчаването на технологичния процес по отношение на услугите, предоставяни от звената по КОС, следва да бъде една от приоритетните задачи.

Трябва да се отбележи, както и при анкетата с потребителите, че колкото по-ниско е оценена организацията на обслужването, тол-

кова по-голямо значение е отдавано на посочения проблем. Докато около 1/3 (36%) от служителите, оценили с “отличен” организацията на работа, смятат изискването на много документи за сериозно затруднение, то подобен е отговорът на близо 1/2 (45,2%) от далите много добра оценка и на 4/5 (88%) от далите оценка “добър” ($\chi^2 = 17$; $c = 0,39$ – значителна зависимост).

Тежките материални условия, в които работят звената по КОС, са се отразили на отговорите на служителите и са посочени като втори по значимост проблем – 39,8% са акцентирали върху липсата на приемни помещения, а 46,2% – върху недостатъчното им оборудване. Липсата на приемни помещения не създава съществени проблеми или не е характерна за региони като Враца, Ловеч, Шумен, Разград, Силистра, Ямбол, Габрово и Кюстендил.

Над 1/5 (22,6%) от анкетиранияте служители сигнализират за **съществени пропуски в нормативната уредба**, а всеки десети (12,9%) смята неудобното за потребителите **приемно време** за важен проблем. **Липсата на специално обучени служители**, които да извършват обслужването, очевидно не е смятано за сериозно затруднение, тъй като е посочено едва от 6,5% от респондентите, и то предимно най-младите – със стаж в МВР до 3 години – 33,3%, ($\chi^2 = 13$; $c = 0,35$ – значителна зависимост). Тази зависимост показва колко е голямо значението на специализираното обучение за работа с потребителите, въпреки че на настоящия етап не е сред открояващите се приоритети.

В проведените със служителите беседи бяха изтъкнати и някои **структурно-функционални проблеми**, част от които могат да бъдат решени без да се изискват сериозни финансови средства и нормативни промени. Следва да се отбележи, че на този етап звената “КОС” в РУ са структурно обособени като групи към отдел “Охрана на обществения ред и превенция”. В тях работят между 1 и 5 служители, в зависимост от големината на населеното място, което обслужват, и изпълняват задълженията си в униформено облекло. Те осъществяват функции както по приемане на документи и обслужване на граждани, така и по вземане на решения и изготвяне на разрешенията за дейности с ВВООБ или издаване на други удостоверителни документи. Всеки от тях е обучен да изпълнява и контролни функции – да извършва проверки за спазване на правния режим на

дейностите с общоопасни средства, да участва в охранителни обследвания, в изземване на незаконно притежавани ВВООБ, да прилага принудителни мерки и др. В повечето случаи служителите се специализират за обслужване и контрол на отделни видове потребители: един – на ЮЛ, един – на ФЛ, и трима – на ловци, тъй като техните групи са най-многобройни.

Така структурирани, звената “КОС” трудно могат да прилагат модерните форми и практики в областта на административното обслужване. Като служители в група към охранителните отдели в РУ наред с функциите по КОС често им се възлагат и такива с общоохранителен характер. В някои случаи, поради липса на щатни бройки, длъжността се съвместява с тази на младши районен инспектор или на полицаи от ППД, като отново се налага изпълнение и на други служебни задължения.

От друга страна, както беше посочено, не е обособена група, извършваща само административно обслужване, а всички служители упражняват наред с това и контролни функции. Не е създадена и длъжност “администратор”, който да работи с информационните фондове и да отговаря за воденето на специализирания регистър към звената “КОС” към РУ и връзката им с Националния регистър. При подобно положение трудно може да се приложи организацията за обслужване “на едно гише”, която изисква обособяване на “фронт” и “бек офис” и структурно и функционално разделение между тях.

Трябва да се посочи обаче, че макар и малобройни, елементи на такава форма на обслужване все пак са налице в по-големите РУ, особено в столицата. Там приемните помещения на звена “КОС” се съвместяват с тези на звената “БДС”. По този начин лесно могат да бъдат определени един или двама служители, които да приемат исканията за предоставяне на административни услуги от всички потребители в приемното време. Останалите следва да бъдат ангажирани с дейността по издаване на разрешенията и удостоверителните административни актове. Очевидно е, че посочената организация не навсякъде може да се приложи, и то в рамките на наличния за момента щат.

Въпреки това, една от наложителните структурни промени, особено в РУ, намиращи се на една и съща територия с ОДМВР/СДМВР, е обособяването на звена “КОС” като отделен сектор в отдели “Охра-

на на обществения ред и превенция”, а в него – на две отделни групи – за административно обслужване и контрол над общоопасните средства. Също така, следва да бъде създадена и нова щатна длъжност – администратор, чиито функционални задължения да бъдат свързани с формирането и поддържането на специализирания регистър по КОС.

От изложеното е видно, че са налице сериозни проблеми в организацията по предоставяне на административни услуги в звената “КОС” към РУ. Тази организация не е съобразена напълно с изискванията на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване в Република България. Изследването показва, че преобладаващата част от служителите не са добре запознати с посочения правителствен документ. Служебно обучение на тази тема е било проведено само за около 1/5 (20,4%) от работещите в звената “КОС”. Друга част – 16,1%, са се запознали с него по собствена инициатива. Бегли познания върху съдържанието му имат 1/3 – 34,4%, а 29% признават, че изобщо не знаят за него. Интересно е да се отбележи, че през служебно обучение са преминали повече държавни служители със средно образование (23%), докато при тези с висше образование делът е 12,5%. За сметка на това, значителна част от последните са проявили интерес към самостоятелно изучаване на Концепцията на МС (37,5%), докато от държавните служители със средно образование това е направил едва всеки десети (10,8%). Съответно при тях и делът на непознаващите съдържанието на разглеждания документ е по-голям – 32,4%, срещу 12,5% за служителите с висше образование. Следва да се посочи също, че работещите в повече от половината региони на страната не са обучавани служебно по темата.

3.2.Подобряване на обслужването

Изискванията на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване предвиждат инициране на редица промени в организацията на работа на служителите, за да се постигнат европейските стандарти в тази област.

Промените в процедурите по обслужването, настъпили през последните 5 години, са индикатор за възходящо развитие на системата и за усилията ѝ да действа в съответствие с измененията на зао-

бикалящата я среда. Според около половината от анкетираните служители от звената “КОС” (46,2%), през последните години подобни промени са извършвани, и то с цел да бъде осигурено по-голямо удобство за потребителите. Повече от 1/3 (38,7%) пък са убедени, че организацията на дейността в звеното, в което работят, непрекъснато се подобрява. По-малко оптимистични са останалите респонденти. Около 1/5 (21,5%) смятат, че не са предприемани никакви организационни промени, а 16,1% – че от въвежданите улеснения са се ползвали главно служителите. Постоянно подобряване организацията на обслужването е налице в преобладаващата част от регионите на страната, с изключение на Перник, Търговище, Разград, Русе, Добрич, Хасково, Габрово, Кюстендил.

Наличието на промени в процедурите по обслужването, осъществявано от звената “КОС” обаче не се свързва с трайна и утвърдена практика по **планиране** на посочените процеси. На настоящия етап, според резултатите от изследването, то се извършва в рамките на планирането на служебната дейност като цяло. Разработването на отделни планове за подобряване на административното обслужване в контекста на европейските изисквания и правителствената стратегия в тази област все още не се изготвят. Само 3,2% от служителите са на мнение, че в звеното “КОС”, в което работят, има проекти за подобни планове за усъвършенстване на административното обслужване. Според 38,7% се работи по утвърдени от началника на РПУ общи планове, а по мнението на 23,7% – в тази насока има само идеи. Над 1/5 – 20,4%, признават, че подобно планиране не се извършва, а 12,9% не са запознати с проблема. Както е видно, отговорите на половината от анкетираните служители по КОС са ориентирани към негативната скала и в една или друга степен потвърждават липсата на планове и програми за усъвършенстване на административното обслужване.

Забелязва се и връзка между по-ниските оценки за обслужването и липсата на трайно утвърден процес по планирането. Само ¼ от далите отлична оценка смятат, че такъв вид планиране не се осъществява. При далите много добра оценка този дял нараства на 1/3, при добра – на ½, за да стигне 100% при респондентите, дали слаба оценка.

Това показва, че служителите разбират важната роля на планирането и смятат изготвянето на планове и програми за подобряване на административното обслужване в звена “КОС” за съществен етап от неговата организация. Планове за усъвършенстване на дейността по предоставяне на услуги са разработени в София-област, София-град и Плевен, а такива липсват в Благоевград, Ловеч, Пловдив и в някои РУ/СДМВР. Тези резултати свидетелстват за разнопосочна практика в областта на планирането и е необходимо нейното уеднаквяване, включително в рамките на РУ на територията на едно и също ОДМВР. Използването за тази цел само на плановете за служебната дейност е недостатъчно, тъй като акцентите, приоритетите и отговорностите в областта на административното обслужване могат да бъдат добре открити в самостоятелна програма за неговото усъвършенстване.

В процеса на изследването бяха проучени също така **очакванията и изискванията на потребителите на услуги и на полицейските служители** от звената “КОС” във връзка с подобряването на административното обслужване.

Анкетираните граждани определят като приоритетна насока **промяната в обстановката**, в която се предоставят услугите. Такова е мнението на преобладаващата част от тях – 69,2% (фиг. 14).

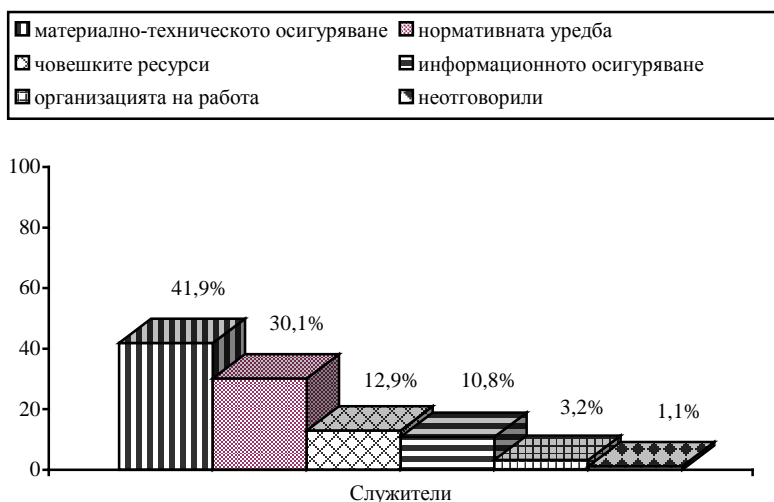


Фиг. 14. *Насоки за подобряване на обслужването в звена “КОС” – мнение на потребителите*

Както беше посочено, това е един от аспектите на обслужването, на който традиционно е отделяно най-малко внимание и който е свързан със значим материален ресурс. Резултатите показват, че той влияе съществено върху организацията на работа на служителите, върху прилагането на добри европейски практики и върху реализирането на някои основни права и свободи на гражданите. Той е и сред водещите очаквания на обществото за усъвършенстването на тази полицейска дейност. Повече от 1/2 от респондентите очакват и **опростяване на процедурите по обслужването (50,3%)**, а повече от 1/3 – 34%, **по-бързо предоставяне на услугите**. Както е видно, посочените от потребителите приоритетни области, подлежащи на промяна, са тясно свързани с идентифицираните от тях проблеми.

Интересно е да се отбележи, че гражданите не поставят акцент върху **качеството на услугите, професионалната подготовка и отношението на служителите**. Това е индикация за постигнато задоволително ниво на обслужване.

Подобно мнение са изразили и анкетиранияте **полицаи**, работещи в звената по КОС. Като приоритетна насока за подобряване на обслужването те са посочили също **материално-техническото осигуряване** – 41,9%, а около 1/3 от тях – 30,1%, промените в нормативната уредба (фиг. 15).



Фиг. 15. *Насоки за подобряване на обслужването в звена “КОС” – мнение на служителите*

Тези промени са свързани с опростяване на процедурите и реда за издаване на разрешения и извършване на други административни услуги. Видно е, че **организацията на работа** не е намерила място сред разглежданите приоритети, а също така и че нито една от предложените насоки не е предпочетена от преобладаващата част от анкетиранияте. Върху необходимостта от промени в нормативната уредба са акцентирали респондентите от по-големите градове на страната – София-град, Пловдив, Стара Загора, а върху промените в материалната страна на обслужването – в повечето региони, с изключение на Сливен, Ловеч, Търговище, Русе, Силистра, Добрич, Кърджали, Пазарджик, където този проблем не е поставен толкова остро.

4. Оценка на системата

Резултатите от изследването позволяват да се направи обобщена оценка на състоянието на административното обслужване в звената “КОС” в настоящия момент, въз основа на която да се определят конкретни мерки за неговото подобряване. За целта ще бъдат използвани показателите на интернет базираната система за самооценка на административното обслужване (ССАО), въведена у нас през 2003 г. с оглед оптимизиране процесите в българската администрация и въвеждане на основните принципи на доброто обслужване. Тя включва оценяване на четири нива, отразяващи съответния етап на развитие на организацията: базово, развиващо се, работещо и отлично [12, с. 15] (вж. Въведение, с. 6) .

Оценка на моментното състояние на административното обслужване в звената “Контрол над общоопасните средства”

• Процеси

1. Процедури

През последните години по-голямата част от процедурите за предоставяне на услуги в звената “КОС” са претърпели известни промени, част от които насочени към създаването на по-големи удобства за потребителите. В някои звена служителите смятат, че организацията на работа постоянно се подобрява (етап “развиващо се/работещ”).

2. Места за достъп до услуги

Местата за достъп до услугите, предоставяни от звената “КОС”, в преобладаващата част се намират в служебните помещения на служителите или се съвместяват с тези на звената “БДС”, в които са обособени гишета. Със самостоятелни помещения с отделен вход разполагат малка част от звената. Обстановката в тях обаче е неприветлива, недостатъчно оборудвана с места за сядане, недостъпна за лица с увреждания. Въпреки това те са снабдени с информационни материали, бланки и формуляри (етап “развиващ се”).

3. Планове за усъвършенстване на обслужването

В звената “КОС” не е изградена система за постоянно усъвършенстване на обслужването в съответствие с принципите на обслужване 1 гише (етап “развиващ се”).

4. Обратна връзка/Жалби

Звената “КОС” са в процес на изграждане на различни механизми за обратна връзка с гражданите. В резултат на това съществува известна информация за потребителите и по принцип са осигурени условия за подаване на жалби срещу недобро полицейско обслужване (етап “развиващ се”).

5. Връзки с обществеността

Все още не са изградени трайни и устойчиви връзки с обществеността, а има само отделни опити в тази насока. Не е създаден пълен набор от канали, чрез които тези връзки да се поддържат и развиват, не се осъществява непрекъснат анализ на характеристиките на потребителите с оглед подобряване на дейността (етап “развиващ се”).

• Човешки ресурси

1. Движещи сили/ Лидерство

Поради силно централизирания и йерархичен характер на полицията като специализиран орган за противодействие на престъпността и опазването на обществения ред, както и поради специфичните функции на предоставяните административни услуги в звената “КОС”, промените в обслужването се инициират преди всичко от ръководния състав, като следват промените в реда за издаване на разрешения за дейности с ВООБ и други удостоверителни актове (етап “базов”).

2. Разбиране на концепцията за обслужване на “едно гише”

Преобладаващата част от служителите по КОС не познават съдържанието на Концепцията и Базовия модел за обслужване “на едно гише”. За това допринася и липсата на материални условия за въвеждане на повече елементи на модела (етап “базов”).

3. Обучение

Обучение във връзка с обслужването на потребители в звената “КОС” не е провеждано. Служителите са обучавани предимно с оглед усвояване практиките по осъществяването на технологичния процес (етап “развиващ се”).

4. Яснота на информацията

Писмената и устната информация за услугите в звената “КОС”, предоставяна на гражданите, е ясна и разбираема за тях (етап “работещ”).

5. Честност

Анкетираните потребители на услуги в звената “КОС” са слабо притеснени от корупция в областта на обслужването (етап “работещ”).

• Технологии

1. Канали за обслужване на клиенти

За получаване на услуги от звената “КОС” е необходимо личното явяване на потребителите в местата за обслужване. Започнало е изграждане на уебсайтове, съдържащи информация за услугите. На отделни места е възможно получаване на информация по телефона. Бланки и формуляри не се предоставят чрез интернет. На този етап е невъзможно получаване на услугите по електронен път (етап “развиващ се”).

2. Система за документооборот

Електронна система за документооборот е изградена на ниво служители и на ниво отдел. Тя е свързана с водене на регистри на разрешенията за дейности с ВВООБ и ползване на информационни фондове от други служби на МВР. Документооборотът между отделните служби в РУ се извършва на ръка, като за целта е установена тромава процедура (етап “развиващ се”).

3. Разширяване на технологиите чрез Интернет

Услугите от звената “КОС” не се предоставят чрез интернет. Налице е начало на процес по предоставяне на информация за услугите (етап “развиващ се”).

4. Управленска информационна система

Изградена е управленска информационна система, като резултатите от дейността се обработват и отчитат в рамките на съответните звена, в рамките на ОДМВР/СДМВР, а с обобщена информация разполага ГД “Охранителна полиция”. Въведено е управление по изпълнение на целите и свързано с него отчитане на резултатите (етап “работещ”).

5. Електронна система за информиране на клиента

Най-често срещаните въпроси на ползвателите на услуги в звената “КОС” не се систематизират и обобщават. Не са разработени примерни отговори, които да достигат до потребителя по различни канали, включително по електронен път, и да го подпомагат при подаване на неговото искане (етап “базов”).

• Управление на дейността

1. Стратегическо управление

В ход е приложението на система за обвързване на поставени стратегически цели с постигнатите резултати и разработване на единна система от показатели за измерването им (етап “работещ”).

2. Измерване на потреблението на услуги

Броят на потребителите на административни услуги в звената “КОС” се измерва чрез броя на издадените разрешения и други удостоверителни документи, както и чрез броя на ФЛ и ЮЛ – обект на контрол върху извършвани от тях дейности с ВВООБ. Услугите не са адаптирани към вида на клиентите и техните специфични потребности (етап “развиващ се”).

3. Измерване на качеството

Все още не са въведени стандарти за качество на обслужването в звената “КОС”, но предстои разработването на такива (етап базов).

4. Удовлетвореност на потребителите

За степента на удовлетвореност на потребителите се съди главно от липсата или наличието на оплаквания срещу служителите като на отделни места се правят опити за нейното измерване чрез някои от механизмите за обратна връзка (етап “развиващ се”).

5. Отчитане на резултатите

Резултатите от административното обслужване, извършвано от звената “КОС”, не се публикуват и не се довеждат до знанието на потребителите. Отчетите за работата се предоставят на ръководството на ГД “Охранителна полиция” и на МВР.

Направената оценка показва, че по преобладаващата част от показателите (11) административното обслужване, извършвано от звената “КОС”, е все още на етап “развиващ се”. Необходимо е тези области да бъдат анализирани и да се набележат мерки за техния напредък. Такъв подход е наложително да се приложи и по отношение на аспектите, чието развитие е все още на най-ниския етап – “базов” (4) – компетентност и инициатива на ръководния състав за въвеждане на промени с оглед повишаване качеството на услугите, разработване на електронна система за информиране на клиента, обобщаване на най-често задаваните въпроси от потребителите, изготвяне на отговори от компетентни служители и приемане на стандарти за качество на обслужването.

В някои аспекти системата бележи възходящо развитие, тъй като по част от показателите (4) тя е на етап “работещ”.

Въпреки посочените различия, направената оценка показва устойчив превес на второто ниво на развитие на системата като цяло – етап “развиващ се”. Това налага да бъде насочен значителен финансов и управленски ресурс за преодоляване на констатираното изоставане и внедряване на европейски практики и стандарти.

ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ИЗВОДИ

1. Редът за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ, които са най-многобройните административни услуги, осъществявани от звена “КОС”, е подробно правно регламентиран. Той е елемент от правния режим на дейностите с ВВООБ и от т.нар. “разрешителна система”.

2. Потребители на услуги в звена “КОС” са ФЛ и ЮЛ – главно търговци по смисъла на Търговския закон, които са представители на бизнеса. ФЛ са предимно мъже в работоспособна възраст между 26–55 г., с висше или средно образование, които упражняват професия или дейност, свързана или налагаща използване на ВВООБ. По-облекченият ред за издаване на разрешения за придобиване, носене и употреба на ООБ откроява специфична група потребители – държавните служители (настоящи и бивши) на МВР, МО и БА. Възможно е потребителите, пострадали от престъпления, да се обособят като целева група и техният относителен дял да нараства и да формира специфично мнение по въпросите на обслужването.

3. Административното обслужване в звена “КОС” се извършва бързо, в рамките на 30 мин. В сравнение с останалите полицейски служби, които предоставят административни услуги (ПП, звена “БДС”, РПУ), тук потребителите се обслужват най-бързо.

4. Девет от десет потребители на услуги в звена “КОС” са напълно удовлетворени от обслужването. Съществува ясно изразена зависимост между начина, по който се осъществяват отделни аспекти от организацията на обслужването и степента на удовлетвореност на потребителите. Такива аспекти са материалните условия и обстановката, в която се приемат гражданите, информационното обезпечаване на процеса по предоставяне на услуги, времето за чакане и броят на посещенията, както и приемното време, достъпът до услугите и компетентните служители, организацията на технологичния процес.

5. Звената “КОС” все още не осъществяват трайни и стабилни връзки с обществеността чрез различни канали, а разчитат предимно на традиционните, които са с по-изчерпани възможности и са недос-

татъчни. Най-често използван механизъм за обратна връзка на звена “КОС” с гражданите са жалбите до началника на РУ.

6. На настоящия етап в звена “КОС” е установена добра информационна комуникация с потребителите. Получаваната от тях писмена и устна информация за услугите е ясна, разбираема, пълна и точна. Потвърждава се предположението, че колкото по-високо е качеството на информацията за услугите, от която се ползват потребителите, толкова те са по-удовлетворени от обслужването. Потребителите на услуги в звената “КОС” предпочитат да се информират устно.

7. Информацията за услугите, предоставяни от звената “КОС”, се разпространява по традиционни канали, налагащи посещение в местата за обслужване.

8. Оборудването на приемните помещения с места за сядане и писане, с указания за попълване на документи и с табла с информация за услугите оказват съществено влияние върху удовлетвореността на гражданите от обслужването.

9. Моделът за обслужване “на едно гише”, възприет от редица водещи администрации в страната в изпълнение на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване, като цяло не е възприет в организацията на работа в звената “КОС”. Налице са само някои отделни елементи.

10. Анкетиранияте граждани смятат, че значимите проблеми в организацията на обслужването в звената “КОС” са усложненият технологичен процес и наличието на прекалена бюрокрация в дейността по предоставяне на услугите.

11. Като приоритетна насока за подобряване на обслужването гражданите и служителите определят промяната в обстановката, в която се предоставят услугите, и материалнотехническото осигуряване, както и опростяването на технологичните процедури за издаване на разрешения за дейности с ВООБ.

12. Служебно обучение във връзка със съдържанието и изискванията на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване е проведено едва за 1/5 от служителите по КОС, и то в по-малко от половината региони на страната.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

• Структурно-функционални

1. В РУ, намиращи се на една и съща територия с ОДМВР/СДМВР, звена “КОС” да бъдат обособени като отделен сектор в отдели “Охрана на обществения ред и превенция”. В него да бъдат създадени група за административно обслужване и група за контрол над общоопасните средства.

2. Да бъде създадена нова щатна длъжност – администратор, чиито функционални задължения да бъдат свързани с формирането и поддържането на специализирания регистър по КОС.

• Нормативни

1. В отделна глава на ППЗКВВООБ да бъдат обособени разпоредбите относно реда за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ. В нея следва да бъдат уредени и някои проблеми с процесуален и организационен характер, отнасящи се до обслужването.

2. При евентуалното обособяване на правната уредба във връзка с реда за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ в отделна глава на ППЗКВВООБ, в нея следва да намери място и редът за предоставяне и на другите видове административни услуги, който да бъде по-подробно правно регламентиран.

3. Да бъдат уредени правните възможности на потребителите при неоснователно неприемане на искането им за издаване на разрешение за дейности с ВВООБ от компетентните служители.

4. В ЗКВВООБ и ППЗКВВООБ е необходимо по-ясно и систематизирано уреждане на начините за обосноваване необходимостта от използване на ВВООБ. Следва да се приеме легално определение на понятията “недоказана” или “отпаднала необходимост” от придобиване, съхраняване, носене и употреба на ОО и да бъдат приети практически критерии, от които да се ръководят служителите при тяхната преценка.

5. Да бъдат преразгледани обстоятелствата, регламентирани в чл. 12, ал. 2 ЗКВВООБ, чл. 9, ал. 6, чл. 32, ал. 3, чл. 34, ал. 4, чл. 40, ал. 8, чл. 41, ал. 9 ППЗКВВООБ, отнасящи се до наличие на нарушения на обществения ред, принудително лечение за употреба на наркотични вещества или настаняване в заведения за отрезвяване. В настоящия момент доказването на исканата поредност от 2 (респ. 3)

деяния, извършени в рамките на 3 години, с официални документи е силно затруднено, поради липсата на единна информационна система.

6. В ППЗКВВООБ или в Инструкция 2411/2006 г. да бъде регламентирана практиката, основана на Заповед I-815/8.6.2004 г. за писмено уведомяване на молителя при наличие на данни за започнало производство за умишлено престъпление от общ характер, за обстоятелствата по чл. 12 и 13 ЗКВВООБ и за недостатъчна обосновааност на искането му. Там следва да бъде уредена и възможността в тридневен срок той да изложи писмено своите възражения или обяснения, както и неговите действия, когато оспорва наличието на някои от регистрираните в информационните фондове обстоятелства.

7. Проверката за наличие на противообществени прояви, регламентирана в чл. 15, ал. 1, т. 3, а от Инструкция I-2411/2006 г. , която се извършва от ОР, не е предвидена в ЗКВВООБ и ППЗКВВООБ като основание, обуславящо отказ от издаване на разрешение за дейности с ВВООБ. В това отношение тя не съответства на актовете от по-висок ранг и не е юридически коректна. Тази правна уредба в Инструкцията следва да бъде отменена или приведена в съответствие с тях.

8. Да се разшири правото на оперативна самостоятелност (преценка) на компетентния орган при издаване на разрешения, подобно на предишни редакции на ЗКВВООБ, с оглед ограничаване на възможностите криминално проявени лица да извършват дейности с ВВООБ.

9. Да се подобри нормативната уредба на основанията за отказ от издаване на разрешения за дейности с ВВООБ, като към тях се прибавят и други, произтичащи от неизпълнение на основанията за издаването им.

10. Да бъде правно регламентирано задължението на служителите по КОС при неотложни случаи да обслужват граждани и извън установеното приемно време.

• **Организационни**

1. Необходимо е началниците на РУ и директорите на ОДМВР да организират обособяването на отделни приемни помещения за звената “КОС” или да осигурят тяхното съвместяване по подходящ

начин с приемните на звената “БДС”. Тези помещения или гишета следва да бъдат специално оборудвани поради наличието на опасност от възникване на произшествия с огнестрелни оръжия.

2. Началниците на структурни звена “КОС” да предприемат мерки за обособяване на достатъчно места за писане и сядане в приемните помещения на звената и да бъдат снабдявани с информационни табла, бланки и формуляри и указания за попълването им. Тези възможности предполагат минимални финансови средства, но оказват силно влияние върху удовлетвореността на потребителите. Подобни ангажименти следва да се включат в Хартата на клиента, която предстои да бъде съставена от звената “КОС” и да бъде оповестена пред потребителите.

3. Началниците на структурни звена “КОС” да организират предоставянето на информация на интернет страниците на ОДМВР/СДМВР или по друг подходящ начин, отнасяща се за необходимите документи за издаване на разрешения, приемното време на звената “КОС”, телефонни номера за връзка с потребителите, а също и по други важни въпроси, свързани с административните услуги.

4. Началниците на структурни звена “КОС” да разработят програма за предоставяне по електронен път на информация, бланки, формуляри и други улеснения за потребителите на услуги, предвид тяхното високо образователно ниво – висше или средно, и упражняването на специфична професия или дейност, което предполага достъп и знания за използване на персонални компютри.

5. Началниците на структурни звена “КОС” да организират обобщаването на най-често задаваните въпроси на потребителите и изготвянето на стандартни отговори от компетентни длъжностни лица, които да подпомагат даването на информация, съобразно изискванията на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване. Това предложение е особено полезно по отношение на някои РУ, където липсва щатна бройка за служител по КОС и тази длъжност се съвместява с други – най-често младши РИ.

6. Всяко звено “КОС” да разработи програма за усъвършенстване на административното обслужване, в зависимост от очакванията на потребителите и изискванията на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване в съответствие с европейските стандарти.

РЕЗЮМЕ

Подобряването на административното обслужване заема съществена част от реформата в българската административна система. Стратегията за модернизация на българската държавна администрация (2002 г., допълнена и актуализирана през 2003 и 2006 г.) и Концепцията за подобряване на административното обслужване (2002 г.), приети в контекста на инициативата на ЕС в Лисабон (1999 г.), дадоха начален тласък на промените в нормативната уредба по отношение предоставянето на публични услуги с оглед повишаване на тяхното качество и прилагане на добри европейски практики.

Звената “КОС” в Дирекция “Охранителна и пътна полиция” МВР извършват множество разнообразни административни услуги, свързани с издаването на разрешения за дейности с ВВООБ, и се стремят да отговорят на поставените високи изисквания в тази област. Настоящата монография отразява резултатите от научно изследване, имащо за цел усъвършенстване на правната рамка и организацията на административното обслужване, осъществявано от звена “КОС”. В тази насока е проучено мнението на две групи респонденти. Анкетирани са 159 потребители на услуги в звената “БДС” от 10 области на страната и 100 полицейски служители от РУ в цялата страна.

В монографията е отделено съществено място на същността и характера на разрешенията за дейности с ВВООБ и детайлно е разгледан редът за тяхното издаване. Посочва се, че те са вид конститутивни индивидуални административни актове и се изтъква голямото им значение за противодействието на престъпността, за осигуряване на реда и обществената безопасност.

Отделено е внимание на характера на останалите видове административни услуги, предоставяни от звената “КОС”. Голяма част от тях са административни действия, които представляват законен интерес за ФЛ и ЮЛ, като извършване на технически преглед, прострелване, обезопасяване, съхраняване на огнестрелно оръжие и др. Друга част имат характер на консултации, давани относно административноправен режим или свързани с издаването на друг административен акт или услуга по смисъла на АПК. Такива са

различните видове съгласувания относно промени в условията, в отговорните лица, в длъжностните лица, които имат право на достъп до ВВООБ, относно производството на опитни образци ВВООБ и др.

В монографията е анализирана подробно организацията на административното обслужване, осъществявана от звена “КОС”. Посочени са конкретните проблеми в работата с граждани и са очертани насоките за подобряване на обслужването. За целта е проучено мнението на две групи респонденти. Анкетирани са 159 потребители на услуги в звената “КОС” от 10 области на страната и 100 полицейски служители по КОС от РУ в цялата страна.

Резултатите от изследването показват, че за повишаване качеството на предоставяните услуги е възможно да бъдат обособени целеви групи потребители, за които са налице специфични изисквания по отношение на обслужването. Такива са ФЛ и ЮЛ – главно търговци по смисъла на Търговския закон, които са представители на бизнеса. ФЛ са предимно мъже в работоспособна възраст между 26–55 г., с висше или средно образование, които упражняват професия или дейност, свързани или налагащи използване на ВВООБ. Откроява се и специфична група потребители – държавните служители (настоящи и бивши) на МВР, МО и БА.

Проучването показва, че в звената “КОС” гражданите се обслужват сравнително бързо – в рамките на 30 мин. Налице е зависимост между увеличаване на времето за чакане и удовлетворението от предоставената услуга. Също така е установено, че девет от десет потребители на услуги в звена “КОС” са напълно удовлетворени от обслужването.

В процеса на изследването се установява, че звената “КОС” все още не осъществяват трайни и стабилни връзки с обществеността чрез различни канали, а разчитат предимно на традиционните, които са с по-изчерпани възможности и са недостатъчни. Най-често използван механизъм за обратна връзка на звена “КОС” с гражданите са жалбите до началника на РУ.

На настоящия етап в звена “КОС” е констатирана добра информационна комуникация с потребителите. Получаваната от тях писмена и устна информация за услугите е ясна, разбираема, пълна и точна. Потвърждава се предположението, че колкото по-високо е

качеството на информацията за услугите, от която се ползват потребителите, толкова те са по-удовлетворени от обслужването.

Поради по-сложния технологичен процес във връзка с издаване на разрешенията и извършване на другите видове административни услуги, потребителите в звената “КОС” предпочитат да се информират устно. Информацията за услугите, предоставяни от тези звена, се разпространява по традиционни канали, налагащи посещение в местата за обслужване.

Констатира се също така, че оборудването на приемните помещения с места за сядане и писане, с указания за попълване на документи и с табла с информация за услугите оказват съществено влияние върху удовлетвореността на гражданите от обслужването.

Моделът за обслужване на едно гише, възприет от редица водещи администрации в страната в изпълнение на Концепцията на МС за подобряване на административното обслужване, като цяло не е възприет в организацията на работа в звената “КОС”. Налице са само някои отделни елементи.

Анкетираните граждани смятат, че значимите проблеми в организацията на обслужването в звената “КОС” са усложненият технологичен процес и наличието на прекалена бюрокрация в дейността по предоставяне на услугите.

Като приоритетна насока за подобряване на обслужването гражданите и служителите определят промяната в обстановката, в която се предоставят услугите, и материалнотехническото осигуряване, както и опростяването на технологичните процедури за издаване на разрешения за дейности с ВВООБ.

Направена е оценка на състоянието на административното обслужване, осъществявано от звена “КОС”, посредством показателите, зададени в ССАО – интернет базираната система за самооценка на административното обслужване, въведена в нашата страна през 2003 г. По преобладаващата част от тези показатели то е на втория етап – развиващ се. Това налага значителен финансов и управленски ресурс да бъде насочен за преодоляване на констатираното изоставане и внедряване на европейски практики и стандарти.

Направени са множество изводи и предложения за подобряване на дейността по предоставяне на административни услуги от звената “КОС”.

SUMMARY

The improvement of the administrative service takes up essential part of the reform in the Bulgarian administrative system. The strategy for modernization of the Bulgarian state administration (2002, supplemented in 2003 and 2006) and the Conception for improvement of the administrative service (2002), passed in the context of the EU initiative in Lisbon (1999) gave the kick off to the changes in the normative order, regarding the public services and their quality improvement and application of European best practices.

The “Control of Explosives, Firearms and Munitions” unit in Department “Security and Traffic police”-Ministry of Interior performs various administrative services, connected with the issue of licenses for operation with explosives and firearms. Their aim is to respond to the high requirements in this area. The present monograph aims to show the results from a research, which purpose is to improve the law frame and the organization of the administrative service, performed by the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units. The opinion of two groups of respondents was examined. 159 users from 10 districts and 100 police officers were inquired.

The monograph presents the essence and the character of the licenses for operation with explosives and firearms and the order of their issue. These licenses are a kind of individual administrative certificates and it is stressed on their importance for counteracting the criminality and for the public security.

The character of the other administrative services of “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units was considered. A huge part of these services are administrative actions just like technical inspections, tests and storage of firearms and explosives. Other part of them is consultations regarding the issue of different administrative certificates or services in the meaning of the Administrative Procedural Code, such as various types of agreements, concerning the changes of the terms and conditions, persons in charge, production of experimental samples of firearms and explosives, etc.

The organization of the administrative services performed by the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” is analyzed in details in this monograph. Specific problems in the working process with citizens

are indicated and there are several terms of reference for improvement of the service. For the purpose the opinion of two groups of respondents was examined. 159 users of the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units’ services from 10 districts and 100 police officers from the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units were inquired.

The results from the inquiry show that for improving the quality of the services it is possible to isolate several groups of users with specific requirements, regarding the services. Such groups are the Physical Persons (PP) and the Juridical Persons (JP) – mainly dealers, representatives of the business. The Physical Persons are mainly able-bodied men between 26 – 55 years old, with university or secondary education, practicing professions connected with the usage of firearms and explosives. There is specific group of users – officers (former and present) from the Ministry of Interior, Ministry of Defense and the Bulgarian Army.

The inquiry showed that the citizens are attended within the frames of 30 minutes in the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units. There is dependence between the time of the service and the satisfaction of the delivered service. Nine of ten citizens are completely satisfied from the services in the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units.

During the process of the inquiry it was determined that the abovementioned units do not establish stable and enduring links with the public. They rely on the traditional links, which are already insufficient. The most frequently used mechanism for communication with the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units is the complaints to the chief of the Regional Department. On this stage there is stable communication with the users of the services. The given information is clear, comprehensible and punctual.

Because of the more complicated technological process of issuing certificates and other types administrative services, the users prefer to be informed orally. The traditional channels deliver the information for the services, and a visit to the spot is necessary.

It was found that the equipping of the reception-rooms with instructions for the required documents and information desks about the services has influence over the satisfaction of the users.

The “One Desk” model of service, adopted by many leading administrations in the country in pursuance of the Conception for improvement of the administrative service, is still not implemented in the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units.

The opinion of the inquired citizens is that the main problems in the organization of the services in the units are the complicated technological processes and the presence of bureaucracy.

The citizens and the officers define the change of the atmosphere and the simplification of the technological procedures for issue of certificates as priority trend for improvement of the services.

An assessment of the status of the administrative service in the “Control of Explosives, Firearms and Munitions” units was made with the help of the internet-based system SSAS (System for Self-assessment of the Administrative Services), implemented in the country in 2003. The indices of the system set the services on the second stage – “in process of development”. This calls for direction of considerable amount of funding and managerial resources for surmounting of the difficulties and implementation of European standards and practices.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Арабаджийски, Н.* Полицейска администрация, С., 2002.
2. *Бельский, К. С.* Полицейское право. М., 2004.
3. *Гюрова, В., В. Генова, К. Колев.* Общественото мнение за полицията, С., 2006.
4. *Ведър, О.* Основи на управлението. С. 2001
5. *Деппе, Й.* Административно право в Германия и во Франция. М., 2003
6. *Дерменджиев, И.* Административно право. С., 2005
7. *Дерменджиев, И.* Административният акт. С, 1985.
8. *Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.* Административно право. Обща част. С., 2001.
9. Е България. С., Център за изследване на демокрацията, 2006.
10. Евроинтеграция и административна реформа. С., НБУ, 2005.
11. Европейска социална харта – кратък справочник., С., 2002.
12. *Иванова Л.* Административно обслужване на “едно гише”. С., 2003.
13. *Илиев, И.* Полиция. Устройство и управление. С., 1995.
14. *Йорданов, Б.* Обществен контрол върху дейността на администрацията чрез предложения и сигнали – нови решения с проекта за Административно-процесуален кодекс – В: Юридически сборник БСУ, том XIV, Бургас, 2005.
15. *Йотов, Д.* Евроинтеграцията в областта на вътрешните работи, С., 2005.
16. *Костов, Д., Д. Хрусанов.* Административен процес на Република България. С., 2001.
17. *Кискинов, В.* Електронно правителство, С. 2003.
18. *Къндева, Е.* Публична администрация. С., 2000.
19. *Къндева-Спиридонова, Е.* Оперативна самостоятелност в административната дейност, С., 1988.
20. *Лазаров, К.* Принудителни административни мерки. С., 1981.
21. *Манжно, М.* Публична администрация. С., НБУ, 2006.

22. *Николова, М.* Ефективното управление и достъпа до електронни услуги в администрацията. В: Европейски измерения на публичната администрация, Годишник, Година II, НБУ, 2005.
23. *Полицейско право. С., 2001, с.107.*
24. *Принципи на изграждане на електронно правителство. В: New Jechnik Publishing, № 9, 2002.*
25. *Симеонов, К., К. Томов.* Хармонизиране на българското законодателство с правото на ЕС в контекста на изграждането на необходимия административен капацитет. Публична администрация, 2003, № 2.
26. *Славова, М.* Принципи на европейското административно право. В: Сборник доклади том III, Присъединяването на България към Европейския съюз – предизвикателства, проблеми, перспективи. БСУ, Бургас, 2006.
27. *Славова, М.* Принципи на административното право. С., 2003.
28. *Таджер, В.* Гражданско право. Обща част. С., 197.
29. *Тимчев, Л.* Издаване на документи за самоличност и осъществяване на административен контрол по тяхното издаване, ползване и съхранение. В: Годишник XXIII АМВР, С., 2007.
30. *Тимчев, Л.* Противодействие на тероризма от полицейските органи за издаване на документи за самоличност и миграцията. С., 2005.
31. *Тимчев, Л.* Издаване на документи за самоличност и контрол на емиграцията в Република България. С., 2007.
32. *Тодоров, И.* Издаване на индивидуални административни актове. С., 2004.
33. *Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева, К. Лазаров.* Нови моменти в административния процес според АПК – тематичен коментар. С., 2007.
34. *Хрусанов, Д., Е. Златинова.* Административно право и процес на Република България с практика на Върховния съд. С., 2003.
35. *Loader, Police inc., une entreprise a responsabilite non limitee.* В: Криминологи, т. 38, № 2, 2005.

* * *

36. www.mdaar.government.bg/docs/SUNAU.
37. www.mfa.government.bg
38. www.pacificcouncil.org
39. www.nbu.bg/index.php?l=760
40. www.caf.eipa.eu/3/98
41. www.cafcommunity.eipa.eu
42. www.eipa.eu