



**ИНТЕГРИРАНАТА СИСТЕМА ЗА АДМИНИСТРАЦИЯ И КОНТРОЛ В
ЗЕМЕДЕЛИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
THE INTEGRATED SYSTEM FOR ADMINISTRATION AND CONTROL IN
AGRICULTURE OF THE REPUBLIC OF BULGARIA**

**Гена Велковска
Gena Velkovska**

Тракийски университет – Стара Загора
Trakia University – Stara Zagora

E-mail: gvelkovski@abv.bg

Abstract

The system for registration of applicants, applications for support and payment applications is a component of the Integrated Administration and Control System in Agriculture of the Republic of Bulgaria.

The system consists of:

- Register of applicants for assistance;
- Registers of aid applications and payment applications.

In the text of art. 31, para. 2 of the Agricultural Producers Assistance Act [www.ciela.net], the legal regulations related to the content of the registers are laid down. The legal prerequisite for the creation of such a register is also specified. The register of applicants for assistance is based on applications for assistance from the relevant applicants. The main elements in the content of this register are data about the applicant, his holding and his activity. The system for identification of agricultural parcels is subject to legal regulation in the texts of art. 33, art. 33a and art. 33, bb of the Law for Support of Agricultural Producers. In the text of Article 33, paragraph 1, this system is classified as a geographic information system, which is created on the basis of orthoimages, by digitization of physical blocks and blocks of farms.

The identification system for agricultural parcels includes:

- Data from the map of the recovered property and the records to it or
- Data from the cadastral map and the registers to it.

The implementation of the Common Agricultural Policy of the European Union and the rational utilization of European funds in the agricultural sector require the permanent improvement of the regulatory and administrative framework. The practice, including the court, gives some negative examples of abuses that could also be linked to inadequately clarified control texts, both in the Farmers' Support Act and in administrative penalties.

Keywords: integration system, administration, control, regulation, common agricultural policy.

ВЪВЕДЕНИЕ

Според текста на чл. 30, ал. 1 от Закона за подпомагане на земеделските производители [www.ciela.net] изпълнението на функциите на Разплащателната агенция на Република България е свързано и се подпомага от Интегрирана система за администрация и контрол в земеделския сектор.

В този смисъл Интеграционната система за администрация и контрол може да бъде квалифицирана като специфичен правен инструмент, целящ оптимизирането на връзката/връзките между кандидатите за подпомагане, Разплащателната агенция, Министерството на земеделието, храните и горите и Българската агенция по безопасност на храните.

В глава трета на посочения по-горе Закон за подпомагане на земеделските производители са регламентирани:

а) вътрешноструктурните компоненти на интеграционната система за администриране и контрол;

б) правните субекти, участващи в поддържането на отделните компоненти, определени в текстовете на чл. 30, ал. 2, т. 1, 2, 3 и 4 като системи:

- Система за регистрация на кандидатите на заявленията за подпомагане и на заявките за плащане;

- Система за идентификация на земеделските парцели;

- Система за идентификация и регистрация на животните;

- Интегрирана система за контрол.

Обект на разглеждане в материала са някои от посочените системи от гледна точка на правните им характеристики, респективно тяхното позициониране в Интеграционната система за администриране и контрол.

Предмет на разглеждане са правните регламенти, отнасящи се до действията на конкретните правни субекти, участващи в поддържането и функционирането на Интегрираната система за контрол.

Целта е на базата на правния преглед и анализ, преди всичко на базата на Закона за подпомагане на земеделските производители и примери от практиката, да се изведат някои предложения за усъвършенстване на законовата уредба.

1. СИСТЕМА ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА КАНДИДАТИТЕ, НА ЗАЯВЛЕНИЯТА ЗА ПОДПОМАГАНЕ И НА ЗАЯВКИТЕ ЗА ПЛАЩАНЕ

Този компонент на интегрираната система за администриране и контрол е вписан в задължение на Разплащателната агенция според текста на чл. 30, ал. 4, т. 1 от Закона за подпомагане на земеделските производители. Системата се състои от:

- Регистър на кандидатите за подпомагане;

- Регистри на заявленията за подпомагане и на заявките за плащане.

В текста на чл. 31, ал. 2 са разписани правните регламенти, свързани със съдържанието на регистрите. Уточнена е и правната предпоставка за създаването на подобен регистър.

Регистърът на кандидатите за подпомагане се базира върху заявленията за подпомагане от страна на съответните кандидати за подпомагане. Основни елементи в съдържанието на този регистър са данните за кандидата, неговото стопанство и неговата дейност. Следователно тези елементи може да бъдат квалифицирани и като правни характеристики на самия регистър.

Друг съществен правен акцент е получаването на уникален регистрационен номер от всеки, подал заявление кандидат за подпомагане при първоначалното му въвеждане в регистъра. Този номер има важна правна роля според текста на чл. 31, ал. 3 от Закона за подпомагане на земеделските производители. С него кандидатът за подпомагане участва във всички схеми и мерки за подпомагане на Общата селскостопанска политика. Освен това регистрационният номер не може да се прехвърля, тоест този номер е правно утвърден като закрепен за кандидата и носещ елементи на уникалност и индивидуалност.

Другите регистри – регистрите на заявленията за подпомагане и на заявките за плащане, съдържат данни за подадените от кандидатите заявления за участие в схемите и мерките по Общата селскостопанска политика, за подадените заявки за плащане и за отпуснатата помощ.

С текстовете в чл. 32 е регламентирана правната технология на подаването на заявления от кандидатите.

Включен е и още един правен субект – общинските служби по земеделие със съответните задължения, роля и място в правно-технологичната верига.

Кои са правните акценти от тези регламенти?

Първо, кандидатите за подпомагане подават до съответната териториална структура на Разплащателната агенция заявление по образец.

Тези образци са утвърдени в Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на интеграционната система за администриране и контрол, издадена от министъра на земеделието, храните и горите [www.ciela.net].

Освен това в текста на чл. 3, ал. 1 от посочената наредба подробно са изброени данните за кандидата, неговото стопанство и дейност в два случая:

- Когато кандидатът е физическо лице;
- Когато кандидатите са юридически лица или еднолични търговци.

В текста на чл. 6, ал. 1 от Наредбата е регламентиран достъпът до системата за регистрация от страна на: длъжностни лица от Разплащателна агенция, длъжностни лица от Министерството на земеделието, храните и горите и от общинските служби по земеделие, представителите на Сметната палата, представители на Европейската комисия и други.

Второ, подаването на заявление за подпомагане и/или регистрация, а също така подписването на изброените документи и приложенията към тях, се извършва лично от кандидата или от упълномощено от него лице с изрично пълномощно с нотариална заверка на подписа.

Трето, на общинските служби по земеделие са вменени според текстовете на чл. 32, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от Закона за подпомагане на земеделските производители следните административни функции:

а) от тях кандидатите получават формуляри на заявление за подпомагане по схемите за директни плащания, попълнени с налични данни за тях, в това число графичен материал, когато подпомагането е свързано със земеделска площ;

б) оказват помощ на кандидатите за подпомагане при попълване на заявленията и за идентифициране на ползваните от тях площи;

в) задължително въвеждат информацията от постъпилите заявления, разпечатват попълненото заявление и след неговото подписване от кандидата го подават в съответната териториална структура на Разплащателната агенция.

2. СИСТЕМА ЗА ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПАРЦЕЛИ

Системата за идентификация на земеделските парцели е предмет на правно регламентиране в текстовете на чл. 33, чл. 33а и чл. 33б от Закона за подпомагане на земеделските производители. В текста на чл. 33, ал. 1 тази система е класифицирана като географска информационна система, която се създава на базата на ортоизображенията чрез дигитализиране на физическите блокове и блоковете на земеделските стопанства.

В системата за идентификация на земеделските парцели се включват:

- Данни от картата на възстановената собственост и регистрите към нея или
- Данни от кадастралната карта и регистрите към нея.

Условията и редът за поддържане на картата на възстановената собственост са предмет на Наредба № 49 от 5 ноември 2004 г. за поддържане на картата на възстановената собственост [www.ciela.net].

Картата на възстановената собственост обединява според текста на чл. 1, ал. 2 от Наредба № 49 данните от плана за земеразделяне, картата на съществуващите стари реални граници, картата на възстановимите стари реални граници на земеделски земи, създадени по Закона за собствеността и ползването на земеделски земи и картата на възстановената собственост върху земи и гори от горския фонд, създадена по реда на Закона за възстановяване на гори и земи от горския фонд.

Кадастралните карти и кадастралните регистри са предмет на Наредба № 3 от 28.04.2005 г. за съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри [www.ciela.net].

На министъра на земеделието, храните и горите е вменена правната функция да организира създаването и актуализирането на цифрова ортофотокарта за цялата територия на Република България. В системата за идентификация на земеделските парцели съгласно текста на чл. 33, ал. 3 се включват две основни групи данни:

- Географските данни и идентификационните кодове и начина на трайно ползване на физическите блокове;

- Други цифрови географски и атрибутивни данни за определени територии и площи в страната, които имат значение за администрирането на схеми и мерки за подпомагане.

В текста на чл. 33, ал. 4 се регламентира един специфичен процес – процесът на актуализация на данните в системата за идентификация на земеделските парцели.

Кои са основните акценти в този регламент? **Първо**, периодичността на актуализацията – в случая тя е ежегодна. **Второ**, технологията на актуализиране – в случая чрез дешифриране (компютърно разчитане) на актуална цифрова ортофотокарта. **Трето**, начинът на актуализиране – в случая чрез извършване на специализирани теренни проверки на референтни парцели и чрез отразяване на резултати от проверките.

Специфичен правен аспект, въведен в текстовете на чл. 33а и чл. 33б от Закона за подпомагане на земеделските производители, е създаването от Министерството на земеделието, храните и горите в системата за идентифициране на земеделски парцели на два специализирани слоя:

- Специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане";
- Специализиран слой „Постоянно затревени площи“.

В специализирания слой „Площи за подпомагане“ се включват площите, допустими за подпомагане, в рамките на всеки физически блок.

Специализираният слой „Постоянно затревени площи“ се създава с цел запазване на постоянно затревени площи.

По отношение на този слой в нормата на чл. 33б от Закона за подпомагане на земеделските производители са въведени забранителен и разрешителен регламент, а именно:

а) на собствениците и ползвателите на площи, включени в този слой, се забранява тяхното преобразуване и разрастване;

б) при наличие на определени условия, подробно изброени в текста на чл. 33б, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители, министърът на земеделието, храните и горите може в срок до 1 март, въз основа на искане на собствениците или ползвателите, да одобри със заповед изключване на имоти от същия слой;

в) при преобразувана или постоянно затревена площ от слоя „постоянно затревени площи“ без разрешение от страна на собствениците или ползвателите министърът на земеделието, храните и горите издава заповед, с която разпорежда възстановяване на постоянно затревената площ в шестмесечен срок.

ИЗВОДИ

Интегрираната система включва контрола като задължителен и необходим компонент, отразен в правната норма на чл. 37 от Закона за подпомагане на земеделските производители.

В текста на чл. 37, ал. 1 е изяснена правната същност на интегрираната система за контрол.

Тя включва две групи проверки:

а) административни проверки на подадените заявления за подпомагане;

б) проверки на място.

В текста на чл. 37, ал. 1 е изяснено правното естество на административните проверки: те се извършват автоматизирано чрез съпоставяне на данните от заявленията с данните в регистрите.

Проверките на място се извършват по два начина според регламента на чл. 37, ал. 4:

- Чрез инспекция на земеделското стопанство;
- Чрез методи за дистанционно наблюдение.

Прилагането на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз и рационалното усвояване на средствата от Европейските фондове в земеделския сектор изискват перманентно усъвършенстване на нормативната уредба в областта на контрола.

Практиката, в това число и съдебната, дава някои негативни примери за злоупотреби, които биха могли да се свържат и с недостатъчно прецизирани текстове по отношение на контрола както в Закона за подпомагане на земеделските производители, така и в административно-наказателните разпоредби.

Ще посочим някои несъвършенства в законовата уредба:

а) текстът на чл. 37, ал. 3 от Закона за подпомагане на земеделските производители, съгласно който Разплащателната агенция всяка година проверява на място контролна извадка от подадените заявления за подпомагане въз основа на анализ на риска – в случая освен, че е необходимо нееднократното проверяване в рамките на земеделската година, е необходимо с конкретна наредба да се прецизира правната аргументация и критериите както по отношение на технологията на анализа на риска, така също и по отношение на независимостта на тези проверки;

б) в текста на чл. 11а, ал. 1, т. 1 е закрепена една от правните функции на Разплащателната агенция – да приема, проверява и взема решение по заявления за подпомагане и т.н.

В друг текст – този на чл. 37, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители, се посочва, че резултатите от административните проверки се отразяват само в административния акт, с който се взема решение по заявленията за подпомагане по чл. 11а, ал. 1. Необходимо е да се уточни дали само и единствено този административен акт служи като база за вземане на окончателно решение за подпомагане, или се прилагат и други, отразени в нормативните текстове от тази област. Интегрираната система за контрол, компонент на която е разглежданата в материала *Система за идентификация на земеделски парцели в Република България*, е регламентирана в глава пета на Наредба № 105 от 22.08.2006 г. според нормата на чл. 24, ал. 1.

Интегрираната система за контрол включва административни проверки на подадените заявления за подпомагане и проверка на място.

Административните проверки на подадените заявления се извършват от Разплащателната агенция и включват:

- Проверки за допустимост на кандидата;
 - Проверки за допустимост на земеделски площи;
 - Кръстосани проверки между данните в заявлението и отделните регистри;
 - Кръстосани проверки между данните в отделните заявления.
- Проверките на място се извършват чрез:
- Инспекция на земеделското стопанство;
 - Методи за дистанционно наблюдение.

Разплащателната агенция въвежда резултатите от проверките на място в Интегрираната информационна система. Резултатите, които констатира нарушения на законовите регламенти, са основание за търсене на административно-наказателна отговорност.

Санкционни мерки са регламентирани в някои текстове от Закона за подпомагане на земеделските производители. Така например при открито нарушение на забраната от текста на чл. 33б от Закона за подпомагане на земеделските производители за преобразуване и разораване на площите, включени в слой „Постоянно затревени площи“ от техните собственици и ползватели, е предвидена имуществена санкция.

По наше мнение провеждането на ефективна земеделска политика чрез рационално и контролирано влагане на получаваните европейски средства от земеделските стопани налагат спешни промени в законовата уредба като:

а) разширяване и прецизиране на текстовете в частта „Административно-наказателни разпоредби“ в значително по-широк от сегашния диапазон;

б) многократно увеличаване на имуществените санкции, които сега имат символичен характер;

в) въвеждане на санкцията „конфискация“ на имот при откриване на сериозни нарушения.

REFERENCES

Naredba № 105 от 22.08.2006 г. за usloviyata i reda za sazdavane, poddarzhane, dostap i polzvanе na integriranata sistema za administrirane i kontrol, izdadena ot Ministerstvoto na zemedeliето i gorite, Obn. DV br. 82 ot 10 oktomvri 2006 g., izm. i dop. DV br. 8 ot 24 yanuari 2017 g.

Naredba № 3 от 28.04.2005 г. sadarzhanieto, sazdavaneto i poddarzhaneto na kadastralnata karta i kadastralnite registri, v sila ot 13.05.2005 g., izdadena ot Ministerstvoto na regionalното razvitie i blagoustroystvoto Obn. DV br. 41 ot 13 may 2005 g., izm. DV br. 16 ot 21 Fevruari 2006 g., izm. DV br. 82 ot 21 oktomvri 2011 g., otm. DV br. 4 ot 13 yanuari 2017 g.

Naredba № 49 от 5 noemvri 2004 г. za poddarzhane na kartata na vazstanovenata sobstvenost, izdadena ot Ministerstvoto na zemedeliето i gorite, obn. DV

br. 102 ot 19 noemvri 2004 g., popr. DV br. 113 ot 28 dekemvri 2004 g.,
izm. i dop. DV br. 59 ot 4 avgust 2015 g.
www.cielanet.net.
Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli, Obn. DV br. 58 ot 22 may
1998 g., izm. i dop. DV br. 2 ot 3 yanuari 2018 g.