

2021

Образецът е одобрен от
Съвета за административната
реформа
на 28 януари 2021 г.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

Съдържание:

Съдържание:	2
I. Резюме	7
II. Основна част на доклада	9
II. 1. Увод	9
II. 2. Цели	10
II. 3. Обхват и структура на оценката	13
Изменение 1. „Изменения в част трета „Имотен регистър“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от юли 2016 година“	20
II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	20
Изменение 2. „Изменения в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от май 2019 година“	31
II.3.2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	31
II.3.3. Изменения на подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър	35
II.3.4. Развитие на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България в периода 2000 - 2020 година	41
II.3.5. Критерии за оценка	108
II.3.6. Въпроси за оценка	110
II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни	111
II.4.1. Заинтересовани страни	111
II.4.2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни	112
II.4. 3. Събрани данни	113
II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията	114
Изменение 1. „Изменения в част трета „Имотен регистър“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от юли 2016 година“	114
Изменение 2. „Изменения в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от май 2019 година“	122
Изменение 3. “Развитие на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България в периода 2000 - 2020 година”	126

II. 6.	Описание на въздействията и формулираните изводи	145
	Изменение 1. “Изменения в част трета „Имотен регистър“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от юли 2016 година”	145
	Изменение 2. „Изменения в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от май 2019 година“	146
	Изменение 3. „Развитие на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България в периода 2000 - 2020 година“	147
II. 7.	Заклучения	148
II. 8.	Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка	182
II. 9.	Препоръки за последващи действия съгласно член 18б от Закона за нормативните актове	183
II. 10.	Източници	183
III.	Приложения	185



Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 41 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
АВ	Агенция по вписванията
АГКК	Агенция по геодезия, картография и кадастър
АК	Агенция по кадастъра
ВАДВС	Висш адвокатски съвет
ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ВСС	Висш съдебен съвет
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ДВ	Държавен вестник
ЕКАТТЕ	Единен класификатор на административно-териториалните и териториалните единици
ЕС	Европейски съюз
ЗВСГЗГФ	Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗКИР	Закон за кадастъра и имотния регистър
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗС	Закон за собствеността
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЗСПЗЗ	Закон за собствеността и ползването на земеделските земи
ИИСКИР	Интегрирана информационна система за кадастър и имотен регистър
ИСК	Информационна система на кадастъра

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

КККР	Кадастрална карта и кадастрални регистри
МП	Министерство на правосъдието
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
НОМИОВ	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
НС	Народно събрание
ОВ	Оценка на въздействието
ОК	Обществена консултация
ОПДУ	Оперативна програма "Добро управление"
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
СГКК	Служба по геодезия, картография и кадастър
СГС	Софийски градски съд
СРС	Софийски районен съд

Списък на фигурите

Фигура №	Заглавие/описание на фигурата
1	Рамка на продукта на поставената цел „Съществено подпомагане в средносрочен план на преминаването към имотна регистрация във всички съдебни райони“
2	Рамка на продукта на поставената цел „Създаване на имотен регистър в България“

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата
1	Брой на създадените нови електронни партии и създадените партии в петте съдебни района, в които има открито производство

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

	по чл. 70 от Закона за кадастъра и имотния регистър по години за периода 2015-2020 г.
2	Съдебна практика по прилагането на чл. 89 от Закона за кадастъра и имотния регистър
3	Брой и вид нови услуги, свързани с имотния регистър, предлагани от Агенцията по вписванията по години
4	Брой новосъздадени партии в петте съдебни района, в които има открито производство по чл. 70 от Закона за кадастъра и имотния регистър
5	Данни от годишните доклади за дейността на Агенцията по вписванията за периода 2015-2020 г.
6	Брой извършени услуги от Агенцията по вписванията и размер на минимално получените за тях държавни такси за периода 2017-2019 г.
7	Разходи по група „Съдебна власт“ (млн. лв.) в периода 2015-2019 г.
8	Приходи към Министерство на правосъдието за периода 2015-2019 г.
9	Степен на изпълнение на заложените целеви стойности за 2019 г. за дефинираните ключови индикатори на Политика в областта на правосъдието
10	Разходи по политиката в областта на подобряване на инвестиционния процес чрез усъвършенстване на информационните системи на кадастъра и имотния регистър, подобряване качеството на превантивния и текущ контрол в строителството в периода 2015-2019 г.

***** Този образец на доклад за последваща оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити.

****** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ последващата оценка на въздействието, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка, като се съобрази с изискването на минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ.

******* Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

I. Резюме

Съдържанието и структурата на резюмето се определят от екипа, извършващ последващата оценка на въздействието, като се вземат предвид изследваните проблеми, акцентите и основните изводи от оценката.

Последващата оценка на въздействието е механизъм, който помага да се оцени реалният напредък на въведени публични политики и мерки за регулиране в сравнение с първоначалните очаквания. Тя не е само анализ на това „какво“ се е случило. Чрез него се преценява „защо“ дадено нещо се е случило, каква е била ролята на въведената политика и, ако е възможно, „колко“ е промяната, т.е. какъв е обемът или размерът на измененията, настъпили в резултат от политиката.

С приемането на Закона за кадастъра и имотния регистър през 2000 г. в България започва изграждането на имотен регистър. Настоящата последваща оценка на въздействието е първото изследване на ефектите от прилагането на ЗКИР и съответната подзаконова нормативна уредба върху публичната политика по създаването на имотен регистър у нас. Предвид дългия период на развитие на процеса и необходимостта от пълно и точно установяване на причините, довели до настоящата ситуация на липса на имотен регистър, освен измененията на ЗКИР в периода 2015-2020 г., оценката прави преглед и анализ на развитието на цялата публична политика по създаване на имотен регистър в България през 20-годишния период.

Това разширяване на обхвата на оценката на въздействието е необходимо, защото става дума за една радикална промяна на модела на вписване на актовете и обстоятелствата относно правата върху недвижимите имоти у нас, която е призвана да отговаря на съвременните технологии, новите реалности и нужди на обществото. В същото време при осъществяването на тази промяна следва да бъде гарантирана същата или по-висока степен на правна сигурност на българските граждани и техните организации.

Политиката по създаване на имотен регистър е разгледана през призмата на три основни измерения: регулаторно, функционално и стратегическо. На тази основа е изведено заключението, че публичната политика по преминаване от „персонално“ (поименно) към „поимотно“ (реално) вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България се нуждае от преосмисляне, обновяване и подобряване в следните насоки.

1. Приоритизиране и лидерство. Българската държава, в лицето на нейното правителство, въз основа на извървяния път и постигнатото до момента, натрупаните практики, институционална памет и научените уроци и в контекста на възприетия курс към въвеждане на електронното управление с цел модернизация на държавата и електронизиране на процесите на функциониране и управление следва да реши продължава ли да гледа на тази радикална промяна на модела на вписване като на своя устойчива политика, институционален ангажимент и основен приоритет. Ако това е така, то следва

да бъде конкретно демонстрирано чрез засилване на лидерството на самото правителство в целия процес с ясно определяне неговите ръководни функции, проектирани надолу в правомощия и задължения на всички участващи в процеса министерства, агенции, служби, организации и лица.

2. Стратегическо планиране. Демонстрирането на най-високо ниво на приоритетност и лидерство на политиката по създаване на имотен регистър у нас следва да намери своя израз и в едно ново и отговарящо на реалностите стратегическо планиране (стратифициране). То следва да запълни огромната празнота, свързана с липсата на стратегия след изтичането на дългосрочната програма през 2015 г., да очертае ясно направленията, дейностите и сроковете, в рамките на които следва да продължи развитие на политиката оттук нататък и да даде тласък за нейното успешно приключване.

3. Наблюдение и отчитане на изпълнението. Новото стратегическо планиране следва да предвижда и въвеждането стройна система за постоянен мониторинг на краткосрочното и дългосрочното изпълнение на политиката, по предварително зададени критерии, чрез текущо събиране на данни, изисквания за представяне на отчети в определен формат. Изрично следва да бъдат посочени компетентните институции, отговарящи за наблюдението, контрола и отчитането на политиката, както и правила относно носенето на отговорност при неизпълнение на текущите задачи от всяка от тях.

Констатациите и заключенията, направени в настоящата последваща оценка на въздействието биха могли да послужат като базирана на доказателствата основа при извършването новото приоритизиране, стратегическо планиране и въвеждането на системата за наблюдение и отчитане на изпълнението на публичната политика по преминаване от „персонално“ към „поимотно“ вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България.

II. Основна част на доклада

NB! Минималното съдържание на основната част на доклада на последващата оценка на въздействието е нормативно установено (чл. 41 от НОМИОВ) с цел установяване на единен подход при структурирането на последващите оценки на въздействието, извършвани от администрацията.

II. 1. Увод

Посочват се причините за извършването на последващата оценка на въздействието, периодът на извършване на оценката, екипът на оценката и неговото сформироване, използваните източници на данни, бележки, уточнения, таблици и фигури и т.н.

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 г. до 2020 г. При изготвянето на последващата оценка е използвана новоприетата от МС в края на 2020 г. методологическа рамка за извършване на последваща оценка на въздействието, приложима за последващите оценявания, изготвени в рамките на изпълнителната власт. Същата е допълнително адаптирана и надградена от Центъра за оценка на въздействието на законодателството на база възприетите от него най-добри практики, генерирани през последните 10 години, постоянно усъвършенствани и осъвременявани в съответствие с последните европейски и световни тенденции в тази област. Методологията е основана на следните нормативни актове и стратегически документи:

1. Закона за нормативните актове¹;
2. Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието²;
3. Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието на Министерски съвет от 2020 г.³;
4. Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството от 2014 година (отм.)⁴;

¹ Обн. ДВ бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г., посл. изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

² Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 18.11.2016 г., изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

³ Прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

⁴ Прието с Решение на МС № 549 от 25 юли 2014 година за одобряване на Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството.

5. Насоките за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2015 г., актуализирани през 2017 година⁵;

6. Инструментариума към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2017 година⁶;

7. Насоките за оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант;

8. Инструментариума за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес, иновации и умения от 2011 г. днес Министерството за бизнес, енергетика и индустриална стратегия⁷ и други.

Последващата оценка на въздействието е изготвена от екип на Центъра за оценка на въздействието на законодателството (www.ria.bg), изпълнител на обществена поръчка, възложена от Министерството на правосъдието, с предмет: „Извършване на последваща оценка на въздействието по реда на глава трета от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на разпоредбите на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 г. до 2020 г.“.

II. 2. Цели

Посочват се целите, които са поставени пред последващата оценка на въздействието. Теорията определя четири основни цели, с които се характеризира последващата оценка на въздействието:

- ✓ подобряване формулирането на политики (изработване на нормативни актове)
 - ✓ подобряване на прилагането на нормативния акт
 - ✓ отчетност от прилагането на нормативния акт
 - ✓ извличане на изводи от прилагането на нормативния акт
- (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 10)*

II.2.1. Генерална цел и ключови предназначения

Генералната цел на последващата оценка на въздействието, наричана още последващо оценяване или само оценяване, е да се анализират резултатите от прилагането на конкретна интервенция - публична политика, отнасяща се до уредбата на определени обществени отношения, на определена нормативна промяна или на самостоятелна мярка за регулиране и да се установи степента, в която нейните цели са постигнати. Въпреки че в различните случаи насочеността и значимостта на оценяването е различна, повечето резултати от него допринасят преди всичко за генерирането на

⁵ SWD(2017) 350 „Better Regulation Guidelines“.

⁶ SWD(2017) „Better Regulation Toolbox“.

⁷ От англ. Department for Business, Energy & Industrial Strategy.

своевременни и релевантни заключения и препоръки при вземането на следващи решения и при определянето на бъдещи политически (policy) приоритети. Оценяването е ориентирано изцяло към подпомагане на вземането на решения, като допринася за пълноценното стратегическо планиране и за по-доброто разработване на бъдещи публични политики и мерки за регулиране.

В конкретния случай последващото оценяване има и определени ключови предназначения.

1. В съответствие с принципа **„първо оценявай”**⁸, възприет от Европейската комисия, който в еднаква степен важи и за България, действията по последващо оценяване се осъществяват преди да се пристъпи към извършването на предварителна ОВ и разработването на следващи изменения. Това гарантира, че евентуални бъдещи нови решения за приемане или промяна на публични политики или мерки за регулиране в достатъчна степен вземат предвид изминатия до момента път и ефектите от предходно предприети подобни действия. Поради това резултатите от оценяванията следва да бъдат публично достъпни и да са налични още преди започването на предварителната ОВ на бъдещите промени.

2. Последващото оценяване е способ за **организационно учене**. То трябва да идентифицира не само областите за усъвършенстване, но и да допринася за извличането на поуки чрез т.нар. подход на „научените уроци”⁹, като насърчава споделянето на добри или лоши практики, ефекти и постижения. Резултатите от оценяването могат да бъдат ползвани, за да се подобри качеството на действащи и бъдещи публични политики и нормативни промени. Оценяването, също така, дава възможност за установяването на „непредвидени” или „неочаквани” ефекти от предприетите действия.

3. Оценяванията допринасят за по-голяма **прозрачност и отчетност** при вземането на решения. Всички заинтересовани страни и широката общественост имат право да знаят какво е свършено и постигнато в резултат от въведените публични политики.

4. Чрез оценяванията се постига **по-ефикасно разпределение на ресурсите** между различните интервенции или отделните елементи на конкретна публична политика, програма, нормативна промяна, мярка за регулиране и т.н.

5. Последващата оценка на въздействието е основният утвърден на ниво ЕС механизъм, чрез който може да се **управлява и преразглежда масивът от политики и нормативни актове**, действащи както на национално, така и на ниво ЕС.

От месец ноември 2016 г. в България действа първата приета в новата ни история законова и подзаконова уредба на оценката на въздействието на

⁸ От англ. ‘Evaluate first!’

⁹ От англ. ‘Lessons learned’.

законодателството. От края на 2020 г. и началото на 2021 г. е в сила изцяло нова методологическа и правна рамка за извършването на последваща оценка на въздействието. Първият компонент от нея е новото, първо за България, Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с решение на МС от 3 декември 2020 г. Вторият компонент се състои в измененията и допълненията в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, които са в сила от 1 януари 2021 г. Те представляват стъпка напред в осъвременяването и усъвършенстването на националния комплекс от норми и правила, касаещи предварителната и последващата оценка на въздействието и интегрираните в тях обществени консултации. Последният компонент от новата рамка е одобреният от Съвета за административната реформа за първи път в българската правна действителност, публикуван буквално в деня, в който започна извършването на последващата оценка, нов образец на формуляр на доклад за последваща оценка на въздействието.

Настоящото последващо оценяване е напълно съобразено с всички компоненти и аспекти на тази нова правна и методологическа национална рамка, което означава, че тя може да бъде възприемана и като една от първите, пилотни оценки, прилагащи на практика, в условията на реално извършване официално възложено от българската държава, новите формални и материални изисквания и насоки спрямо последващите оценки на въздействието у нас.

II.2.2. Основни цели

Основните цели на настоящата последваща оценка на въздействието са няколко.

Цел 1: Базирано на данни установяване на степента на постигане на целите, ефективността и ефикасността на оценяваните интервенции

Последващата оценка на въздействието е насочена към установяване, на базата на надеждни и достоверни данни, на реалния напредък на публичните политики в процес на реализация и на въведени мерки за регулиране, които са неин обект, чрез съпоставяне на констатираните ефекти с първоначалните очаквания на заинтересованите страни.

Цел 2: Основана на доказателства преценка за устойчивостта и полезността на оценяваните интервенции

Последващото оценяване преследва извършване на основано на доказателствата измерване на текущото представяне и резултатността на въведената организация, администрация или уредба на съответните обществени отношения и отстраняване на евентуални констатирани проблеми при осъществяването на избраната публична политика или приложението на

конкретна правна норма, правен институт, нормативен акт или комплекс от нормативни промени.

Цел 3: Генериране на обективно обосновани изводи относно релевантността и съгласуваността на оценяваните интервенции, които да информират бъдещи решения по приемане на публични политики или мерки за регулиране, попадащи в същата сфера на действие на политики

Последващата оценка на въздействието се стреми да направи възможно извършването на критичен преглед на това дали предприетите действия са били подходящи за постигане на поставените цели и дали постигат желаните промени за гражданите, техните общности, стопански и нестопански организации, обществото и държавата като цяло, при оптимално съотношение между разходите и ползите в най-широк смисъл. Последващото оценяване трябва да позволи да се направят изводи дали извършената публична намеса в обществените отношения продължава да е оправдана или не. То е призвано да създаде комуникационен порт за включване в целия процес на проследяване и преценка на политиката и мерките за регулиране на техните адресати, заинтересованите страни и широката общественост чрез получаването на обратна връзка от тях.

II.2.3. Непосредствена цел

Непосредствената цел, поставена пред настоящата последваща оценка на въздействието е да се изследва съотношението между предварително дефинираните цели и постигнатите резултати при прилагането на разпоредбите на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България за периода от 2015 г. до 2020 г.

II. 3. Обхват и структура на оценката

*** Определянето на обхвата на последващото оценяване изисква посочване на „обекта“ на оценката – целият нормативен акт, действащ към момента на извършване на оценката; част от нормативния акт; отделна негова разпоредба; конкретно изменение на нормативния акт през времето; период на действие на акта, негова част или изменение; териториален обхват на действие на акта, негова част или изменение и т.н.**

**** Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.**

***** В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н., посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.**

1. Обхват на последващата оценка

Последващата ОВ извършва последователно изследване на предисторията и съществувалия контекст от гледна точка на оценяваната публична политика или на отделни интервенции, с което се постига установяване на т.нар. **първоначална ситуация**, като се определя какво е било първичното състояние на проблемните обществени отношения и средата, в която са се развили, какъв е характерът на политиката или на всяка от предприетите интервенции, какви са били техните цели и как те са били приложени на практика. Анализът продължава с цялостна преценка на това как избраният вариант на политиката или отделни интервенции са работили на практика, като по този начин се гарантира, че провежданото оценяване е конкретно, съсредоточено и че се намира близо до проблемите на заинтересованите страни. В края на процеса по последващо оценяване първоначалната ситуация се сравнява с установеното **текущо положение**, това в което се намират обществените отношения, участниците в тях, широкият кръг заинтересовани страни и заобикалящата ги среда към момента на оценяването, чрез използването на безспорни от гледна точка на теорията и утвърдени в практиката показатели и критерии за оценка.

От тази гледна точка от изключително значение за постигане на целите на настоящото последващо оценяване е правилното определяне на неговия обхват. Това, на първо място означава точно очертаване на границите на областта/сферата на действие на политики, в която попада оценяваната публична политика, отделните интервенции или мерки за регулиране, последвано от ясното концентриране върху конкретната политика, интервенция или мярка, съответно съвкупност от интервенции или мерки за регулиране, които да бъдат поставени в центъра на оценяването като негов основен обект.

В насоките на настоящия нов образец на формуляр за последваща оценка на въздействието относно препоръчителното съдържание на този раздел, дадени веднага след неговото заглавие, като възможен „обект“ на оценката е посочен цял нормативен акт, част от него, отделна негова разпоредба, конкретно изменение на нормативния акт през времето и т.н. Характерът на тези указания, визирайки единствено мерки за правно регулиране или части от тях, каквито са нормативните актове, е напълно разбираем и оправдан предвид факта, че в самия Закон за нормативните актове оценката на въздействието у нас е уредена като оценка на въздействието на **нормативните актове**¹⁰. Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в изпълнение на която е изградена цялата структура на образца на настоящия формуляр, в своя чл. 1 също декларира, че определя

¹⁰ Такова е и заглавието на Глава втора, която съдържа нейната основна уредба „Оценка на въздействието на нормативни актове“ (Отм. - ДВ, бр. 46 от 2007 г., нова, бр. 34 от 2016 г., в сила от 4.11.2016 г.).

обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на **нормативните актове**. Цялото съдържание на настоящия формуляр, който в своята основна част включва представянето на отделни изменения, има единствено предвид изменения в оценявани нормативни актове, т.к. указанията към тези раздели е да бъдат посочени „причините за приемането на **нормативния акт**“ или „причините за приемането или изменението на **нормативния акт**“.

Единствените индикации (индиции), че обект на една ОВ, в частност на една последваща ОВ по българското законодателство, освен нормативни актове, части или разпоредби от тях, могат да бъдат и цели публични политики, се съдържат в указанията от формуляра относно целите в раздел „II.2. Цели“, според който първата от четирите основни цели, с които се характеризира последващата оценка на въздействието, е „подобряване формулирането на **политики** (изработване на нормативни актове)“ и описанието на „Критерий 5. Ползност“, дадено в подраздел 2. „Критерии за оценка“ от настоящия раздел. Според него ползността е критерий за измерване на степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на **политиката** и/или на нормативния акт.

Най-лесният начин за определяне на обхвата на последващата оценка на въздействието в конкретния случай би бил предметът на обществената поръчка, в рамките на която е възложено нейното извършване, да бъде директно възприет като обхват на последващото оценяване чрез механичното пренасяне на съответния раздел от техническата спецификация в настоящия раздел от доклада. Така, предвид представените по-горе доводи, а и предварително дефинирания предмет на обществената поръчка, сравнително бързо и непротиворечиво би могло да се стигне до извода, че в обхвата на настоящата последваща оценка на въздействието попадат правната уредба на обществените отношения по създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България в периода от 2015 г. до 2020 г. Чрез същия подход би могло да се направи и заключението, че основен обект на последващата ОВ са Законът за кадастъра и имотния регистър и подзаконовите нормативни актове, приети или действащи в периода от 2015 г. до 2020 г.

Техническата спецификация обаче, при описанието на обхвата и целите на поръчката прави кратко ретроспективно представяне на целия процес по създаване на имотен регистър в България, започнал с влизането в сила на ЗКИР през 2001 г., акцентира върху заложената в него радикална промяна, свързана с преминаването от „персонално“ (поименно) към „поимотно“ (реално) вписване на актовете относно недвижимите имоти у нас и представя обобщени данни за постигнатия напредък до момента.

Според възложителя Министерството на правосъдието, въпреки направените множество промени през годините в ЗКИР и в други нормативни актове, касаещи вписването, отбелязването или заличаване на вписването на

актове относно недвижими имоти в имотния регистър, на практика такова вписване не е извършвано никъде на територията на страната до момента, поради липсата на имотни партии, създадени по установения от закона ред. Това, според министерството, сочи на необходимост от извършването на **обстоен и пълен анализ, тъй като каквито и да било нормативни промени не могат да бъдат правени повече, без да се идентифицират действителните пречки**, свързани с преминаването от персонално към поимотно вписване и в крайна сметка създаване на имотен регистър. Такъв обстоен анализ може да се постигне в най-пълна степен със средствата и методите на последващата оценка на въздействието на законовата и подзаконовата нормативна уредба, касаеща създаването, воденето и съхраняването на имотен регистър в Република България.

Категоричният извод, който може да бъде направен от горното задание е, че възложителят не се стреми към простото оценяване на няколко регулаторни интервенции, предприети на законово и подзаконово ниво, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в България, случили се в дадения времеви период с цел извличането на поуки и даването на препоръки за следващи такива. Целта на Министерството на правосъдието е да разбере какво е било развитието на целия процес, започнал преди 20 години, какви инициативи, „какво“ се е случило и най-вече „защо“ дадено нещо се е случило или не се е случило, какви действия и мерки са били осъществени като част от една обща стратегия на държавата и, ако е възможно, да се прецени „колко“ е промяната, т.е. какъв е обемът или размерът на измененията, настъпили в резултат от въпросните интервенции.

Възлагайки последващата оценка по този начин, разглеждайки нормативните промени само като една част или един обособен вид от всички останали предприети действия, насочени към една и съща крайна цел и търсейки идентифициране на „действителните пречки“ за актуалното състояние, министерството преследва извършването на ретроспективен анализ от по-широка гледна точка, който да представи независима и обективна картина на ситуацията, чрез търсенето на доказателства за причинността, включително изследване на това дали освен очакваните въздействия, от предприетите действия са настъпили други непредвидени или нежелани такива.

Всичко това изисква действията, които са различни по своя характер като политически (policy), регулаторни, структурни, институционални, функционални, технологични и други, извършени през последните 20 години в посока създаване на имотен регистър в България, да бъдат разгледани като съвкупност от интервенции, обединени от обща цел в една цялостна публична политика на българската държава. Това означава в центъра на последващото оценяване да бъдат поставени не просто отделните изменения на законовата и подзаконовата нормативна уредба на обществените отношения, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър у нас, а

публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България, като тя бъде подложена на задълбочен и цялостен анализ чрез механизма на оценката на въздействието, в частност последващата. Само чрез този подход, отивайки отвъд посочените граници на заданието, чрез своеобразно „разширяване“ на времевия диапазон и тематичен обхват на възложената оценка биха могли оптимално да се постигнат изискванията на възложителя.

Горното, от своя страна, води до предизвикателства от правно-практически и методологически характер. Първите са свързани с настоящия образец на доклад, който е почти изцяло създаден за целите на извършването на последваща оценка на въздействието на нормативни актове, а не на публични политики. Настоящата последваща ОВ се изготвя по инициатива на Министерството на правосъдието, т.е. в рамките на изпълнителната власт и същата следва да е изцяло съобразена с правната уредба и практическите указания за този вид оценки, извършвани от органи на изпълнителната власт, каквито са НОМИОВ и приетият на нейна основа образец на доклад за последваща ОВ. В него МС е посочил, че същият е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити и с него се преследва унифициране на подходите по оформяне на докладите, като се допуска екипът, извършващ последващата оценка на въздействието, свободно да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка, като се съобрази с изискването на минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ. Спазвайки изцяло изискванията на Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието екипът, изготвил настоящата последваща оценка на въздействието, се е възползвал от дадената възможност и в някои части е видоизменил и допълнил включените реквизити, съобразно особеностите на самата оценка.

Предизвикателството от методологически характер е свързано с необходимостта от използването на специфичен инструментариум за последващо оценяване, който да може по подходящ начин да обхване цялата публична политика. Това е широко прилаганият днес в ЕС механизъм на съвкупно последващо оценяване, наречен проверка за пригодност (актуалност)¹¹. Неговата популярност се дължи на повишеното внимание към анализа на напредъка от кумулативното действие на политиките в ЕС, което доведе до налагането му като своеобразен нов вид последващо оценяване.

¹¹ От англ. Fitness check, което означава проверка на годността на дадена мярка да продължава да постига поставената ѝ цел, т.е. проверка на актуалната годност на мярката спрямо целта от англ. „fit for purpose“. Концепцията за проверката за пригодност (актуалност) е въведена със Съобщението на Комисията относно смарт регулирането в ЕС, COM (2010)543final.

Проверката за актуалност е напълно идентична с последващата оценка на въздействието на една индивидуална интервенция, но обхваща група от интервенции, които имат някаква връзка помежду си, най-често обща цел или набор от цели, което оправдава тяхното общо оценяване. Проверките за актуалност оценяват дали дадена въведена публична политика или рамка¹² за дадена област на обществения живот, обособен кръг от обществени отношения или отрасъл е подходяща за постигане на целите, като измерват техния напредък от гледна точка на постигането на целите.

Всяка проверка за актуалност обръща специално внимание на идентифицирането на евентуални синергии между отделните мерки, например по-добро постигане на целите, по-ниски разходи, намалени тежести или неефикасност като припокривания, пропуски или несъответствия вътре в групата от мерки, които може да са се появили с течение на времето. Тя спомага и за установяването на кумулативното въздействие от разглежданите интервенции, оценявайки едновременно разходите и ползите, свързани с тях. Докато оценяванията дават повече подробности относно конкретните елементи на отделните инициативи, те не винаги показват пълната картина, а често е налице нужда от по-стратегически и обхванат поглед.

Проверките за актуалност могат да обединяват в едно няколко отделни оценявания, които иначе биха били предприети поотделно и които проведени самостоятелно потенциално биха били по-малко съгласувани помежду си. Тяхната особена сила е, че са насочени върху изследването на агрегираните въздействия на приложената публична политика или рамка, които не биха могли да бъдат изследвани чрез оценяване на отделните инициативи, защото съвкупните ефекти не са задължително равни на сбора от ефектите, идентифицирани чрез оценяването на отделните мерки.

Именно това е целеният резултат от Министерството на правосъдието, не да се установят регулаторните успехи или провали, свързани с отделни нормативни промени в периода 2015 – 2020 г., касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотен регистър в България, а да се идентифицират реалните проблеми за неслучилото се преминаване от персонално към поимотно вписване и изграждане на такъв регистър, които могат да са от всякакво естество, не само нормативно, но стратегическо, политическо и т.н. Накрая, въз основа на точното идентифициране на проблемите да се намерят решения за тяхното преодоляване.

¹² Това може да е чисто законодателна рамка, т.е. включваща единствено нормативни актове. Често обаче тя е комбинация от нормативни и ненормативни мерки, а в някои случаи може да е и изцяло ненормативна, например състояща се от стратегии и насоки на национално или на съюзно ниво.

2. Структура на последващата оценка на въздействието

2.1. Изменения на Закона за кадастъра и имотния регистър, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър

След приемането на Закона за кадастъра и имотния регистър през 2000 година¹³ до момента на изготвяне на настоящата последваща оценка на въздействието, част трета „Имотен регистър“ е изменяна общо девет пъти¹⁴. Значителни промени са направени с измененията, обнародвани в бр. 49 на Държавен вестник от 2014 г., по силата на които са премахнати предварителните партии и е променено производството по създаване на имотен регистър. Тези изменения са разгледани като водещи при очертаването на общия контекст, в рамките на който се развива оценяваната публична политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България.

Следващата (и последна към момента) група значими промени на част трета са приети през м. юли 2016 г.¹⁵ Те са подробно изследвани от ОВ.

През 2019 г.¹⁶ са направени изменения в част първа „Общи положения“ на ЗКИР, засягащи условията и реда за създаване, поддържане и ползване на компютризираните информационни системи на кадастъра и имотния регистър, както и достъпът до данните в тях.

2.2. Изменения на подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър

Основните подзаконови нормативни актове, уреждащи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър са:

1. Наредба № 2 от 21.04.2005 г. за воденето и съхраняването на имотния регистър, издадена от министъра на правосъдието на основание чл. 5, ал. 3 ЗКИР. От издаването си през 2005 г., наредбата е изменена само веднъж – през м. юли 2020 г.;

2. Наредба за условията и реда за създаване, поддържане и ползване на информационните системи на кадастъра и на имотния регистър, за достъпа до данните в тях и достъпа до данните в други специализирани информационни системи, приета с ПМС № 245 от 3 септември 2020 г. на основание чл. 7, ал. 3 ЗКИР и

3. Наредба № Н-4 от 27.11.2020 г. за условията и реда за осъществяване на двустранната връзка и обmena на данни между кадастъра и имотния регистър, издадена от министъра на правосъдието и министъра на регионалното развитие и благоустройството на основание чл. 6, ал. 3 ЗКИР. Наредбата е обнародвана на 4 декември 2020 г.

¹³ Обн. ДВ, бр. 34 от 25.04.2000 г., в сила от 1.01.2001 г.

¹⁴ През 2004, 2005, 2007, 2012, 2013 (два пъти), 2014 (два пъти) и през 2016 г.

¹⁵ Обн., ДВ бр. 57 от 22.07.2016 г.

¹⁶ Обн., ДВ бр. 41 от 21.05.2019 г., в сила от 22.08.2019 г.

Въздействията на наредбите не биха могли да бъдат пълноценно последващо оценени по обективни причини, поради факта, че измененията в Наредба № 2 и приемането на останалите две наредби се е случило през втората половина на 2020 г. и все още не е изминал достатъчно продължителен период от тяхното прилагане, за да може да бъде установено дали и в каква степен постигат поставените пред тях цели. С оглед максимална изчерпателност и широчина на обхвата на оценката, наредбите са включени и при разглеждането на общия контекст, в който се развива оценяваната публична политика по създаване на имотен регистър в България.

2.3. Развитие на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България в периода 2000 - 2020 г.

Изменение 1. „Изменения в част трета „Имотен регистър“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от юли 2016 година“:

II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия - косвени ефекти. При изследването на причините за приемането на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред. При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:

- ✓ вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;
- ✓ вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;
- ✓ изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;
- ✓ изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.

A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт

Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.

Проблем 1: Според мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър от м. юли 2016 г.¹⁷, въвеждането на системата на имотна регистрация в Република България е устойчива политика и институционален ангажимент на българското правителство от началото на 21-ви век. Към момента на предлагане на измененията и допълненията е предвидено въвеждането на имотен регистър да се извършва по съдебни райони чрез процедурата по чл. 70 - 75 от ЗКИР, т.е. чрез създаване на имотни партии за всеки имот след уточняване на данните с кадастъра и впоследствие обявяване на въвеждането на имотния регистър за територията.

Към 2016 г. заповеди на министъра на правосъдието за откриване на производството по създаване на имотния регистър има за 5 от всички 113 съдебни района, както следва: Районен съд - Балчик, Районен съд - Благоевград, Районен съд - Каварна, Районен съд - Добрич, и Районен съд - Асеновград. Заповедите са издадени през 2006 година¹⁸, но към момента на предложенията за изменения и допълнения на ЗКИР, десет години по-късно имотен регистър не съществува в нито един от посочените съдебни райони.

A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт;

Използваните ресурси:

Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.

Според мотивите, разглежданите промени в частта „Имотен регистър“ на ЗКИР от м. юли 2016 г., не налагат мобилизирането на допълнителен финансов ресурс за своето прилагане. Като тяхно основно предимство е посочено, че ще бъдат прилагани в рамките на съществуващата и утвърдена институционална структура на държавата и ще се опират на добре усвоени от прилагащите органи правни норми, по които има акумулирана и достатъчна съдебна практика: тези на ЗКИР, ГПК, Правилника за вписванията и Наредба № 2. Като възможна е предвидена необходимостта от ангажирането на допълнителни щатни бройки деловодители в резултат на разширяването на функциите на Агенцията по вписванията и предлагането на нови услуги, от

¹⁷ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, сигнатура 602-01-12, постъпил в Народното събрание (НС) на 25.03.2016 г., приет на 07.07.2016 г., обнародван в ДВ, бр. 57 от 2016 г. Достъпен на: <https://parliament.bg/bg/bills/ID/42054>.

¹⁸ Заповед № ЛС-04-68/01.02.2006 г., обн., ДВ, бр. 16 от 21.02.2006 г. – за РС-Балчик и РС-Благоевград; Заповед № ЛС-04-67/01.02.2006 г., обн., ДВ, бр. 16 от 21.02.2006 г. за РС-Каварна, Заповед № ЛС-04-66/01.02.2006 г., обн., ДВ, бр. 16 от 21.02.2006 г. за РС-Добрич и Заповед № ЛС-04-918/10.10.2006 г., обн., ДВ, бр. 87 от 27.10.2006 г. за РС-Асеновград.

които обаче ще бъдат генерирани допълнителни приходи за държавния бюджет.

Постигнати резултати:

Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.

С промените в част трета „Имотен регистър“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от м. юли 2016 г. е:

1. уточнена правната природа на имотната партида, като изрично е предвидено, че тя е документ с оповестително действие и няма характер на доказателство за вписаните факти, обстоятелства и права;

2. предвиден ред за инцидентно създаване на помощни електронни партиди за имотите, според който до издаването на заповед от министъра на правосъдието за откриването на производството по създаване на имотен регистър Агенцията по вписванията изготвя електронна партида и електронно партидно дело за централния архив на партидите на недвижимите имоти и вписаните актове с приложените към тях документи при всяко вписване, отбелязване или заличаване на акт, засягащ имот с идентификатор. Електронната партида се изготвя с наличните данни по вписания акт и има значение на помощно средство;

3. уредено производство за поправяне на грешки и отстраняване на непълноти в партидите, които се изготвят още преди издаването на заповед на министъра на правосъдието за откриване на производство за създаване на имотен регистър, като е предвидено, че допуснати очевидни фактически грешки и непълноти в партидите се поправят или отстраняват по разпореждане на съдия по вписванията по искане на заинтересованите лица, на нотариус или служебно;

4. всички вписвания, отбелязвания и заличавания в персоналните партиди на лицата, направени по реда на Закона за собствеността и Правилника за вписванията преди влизането в сила на заповедите за откриване на производство и за обявяване въвеждането на имотен регистър, запазват своето действие. Задължението за съхраняване на книгите в службите по вписванията, заварени от изменението на закона, става безсрочно, а за заварените дела, партиди, регистри и картотеки на традиционен носител - до тяхното пълно цифровизиране, но не по-малко от 30 години от влизането в сила на закона.

Последици (преки ефекти):

Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.

Преките ефекти от промените в част трета „Имотен регистър“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от м. юли 2016 г. са в няколко насоки.

1. С новата разпоредба на чл. 59, ал. 4 ЗКИР изрично е уточнено, че имотната партида има оповестително значение, но не съставлява доказателство за вписаните имотни данни и права. Характер на доказателство има само вписаният акт. Неговата роля, значение и правни последици не подлежат на съмнение, а имотната партида препраща към него като автентичен източник на данните за правата. Т.е. справка за имот (т.нар. имотна партида), извлечена от регистрите на Службата по вписванията по дефиниция няма претенция за пълна достоверност и изчерпателност.

2. Според новата разпоредба на чл. 65, ал. 4 ЗКИР, до издаването на заповед по чл. 70 ЗКИР Агенцията по вписванията изготвя електронна партида и електронно партидно дело за централния архив при всяко вписване, отбелязване или заличаване на акт по чл. 110 – 115 от Закона за собствеността, засягащ имот с идентификатор (т.нар. „инцидентно“ създаване на партиди). Задължението е вменено на Агенцията по вписванията като част от функцията ѝ по създаване и поддържане на централен електронен архив на партидите на недвижимите имоти и вписаните актове с приложените към тях документи (т. нар. партидно дело). Електронната партида се изготвя с наличните данни по вписания акт и предоставените данни за имота от Агенцията по геодезия, картография и кадастър и има значение на помощно средство за последващото изготвяне на имотните партиди.

3. Освен поправка на очевидна фактическа грешка във вече създадени окончателни партиди, с допълнението на чл. 89 с нова ал. 2 се въвежда и производство за поправяне на грешки и отстраняване на непълноти и в партидите, които се изготвят още преди издаването на заповед на министъра на правосъдието за откриване на производство за създаване на имотен регистър. Това се извършва служебно, по искане на заинтересовано лице или нотариус, когато се установи непълно отразяване на данните от вписания акт в имотната партида. Аналогичен ред е предвиден и при установена необходимост от корекции в създадените електронни партиди и електронни партидни дела.

4. За гарантиране сигурността на вписванията с Преходните и заключителните разпоредби се предвижда по несъмнен начин всички вписвания, отбелязвания и заличавания в персоналните партиди на лицата, направени по реда на Закона за собствеността и Правилника за вписванията преди влизането в сила на заповедите по чл. 70 и 73 ЗКИР, да запазят своето действие. Задължението за съхраняване на книгите в службите по вписванията, заварени от изменението на закона, става безсрочно, а за заварените дела, партиди, регистри и картотеки на традиционен носител - до тяхното пълно цифровизиране, но не по-малко от 30 години от влизането в сила на закона. За сравнение, поради естеството на съхранение на хартиените

носителите, действащият Правилник за вписванията предвижда задължително съхранение на делата само 5 години, а на книгите - 100 години.

Въздействия:

Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).

Видно от мотивите към законопроекта, целеният краен резултат от приемането и последователното прилагане на измененията е по-нататъшното развитие на системата от услуги, предлагани от Агенцията по вписванията, в посока гарантиране на сигурността и публичността на вписванията и предотвратяването на имотните измами. В средносрочен план се очаквало промените съществено да подпомогнат преминаването към имотна регистрация във всички съдебни райони.

Действително наблюдаваните въздействия от реализираната нормативна промяна могат да бъдат обобщени по начина, представен по-долу.

1. Новата ал. 4 на чл. 59 ЗКИР има противоречиви въздействия. Агенцията по вписванията предоставя административни услуги 3101 „Издаване на удостоверение за имот за определен период от Имотния регистър“¹⁹ и 3093 „Издаване на удостоверение за имот от Имотния регистър“²⁰, в описанието на които изрично е посочено, че в удостоверението, което се издава за определен имот, се означават вписванията, отбелязванията и заличаванията за тежести и права или пък се удостоверява, че такива няма. За двете услуги е посочено, че те се извършват на основание чл. 93 от ЗКИР²¹ и съответно б. „в“ и б. „б“ на чл. 45 от Правилника за вписванията²².

1.1. Първото противоречие идва от факта, че имотен регистър по смисъла на ЗКИР все още не съществува в нито един съдебен район и от тази гледна точка наименованията на административните услуги, предлагани от Агенцията по вписванията, биха могли да водят до подвеждане на потребителите.

1.2. Второто противоречие е свързано с едновременното позоваване на разпоредба на ЗКИР и на Правилника за вписванията, които олицетворяват

¹⁹ <https://portal.registryagency.bg/pr/Services/253>

²⁰ <https://portal.registryagency.bg/pr/Services/247>

²¹ ЗКИР: Чл. 93. (1) Всеки може да получи устна справка за вписванията по партида на недвижим имот, препис или извлечение от нея или удостоверение за вписано или невписано в нея обстоятелство.

(2) Образците на удостоверенията се одобряват от министъра на правосъдието.

²² Чл. 45. Удостоверенията се отнасят:

а) (изм. – ДВ, бр. 63 от 2014 г., бр. 92 от 2014 г., в сила от 7.11.2014 г., бр. 2 от 2021 г.) за определено лице;

б) (изм. - ДВ, бр. 67 от 2005 г., бр. 63 от 2014 г., бр. 92 от 2014 г., в сила от 7.11.2014 г.) за определени недвижими имоти;

в) за определено време.

две коренно различни системи за вписвания. Правилникът за вписванията²³ е изцяло основан на персоналната система, действала в последните над 100 години в България и до днес. ЗКИР изгражда своята уредба на поимотната система, която е в процес на създаване и въвеждане в последните 20 години. Той няма как да бъде прилаган на практика в частта си, посветена на функционирането на имотния регистър, преди такъв да съществува. Ако пък ЗКИР бъде прилаган, то релевантният подзаконов нормативен акт би следвало да бъде Наредба 2 от 2005 за воденето и съхраняването на имотния регистър²⁴, а не Правилникът за вписванията, който е приет на основание чл. 116 от Закона за собствеността.

1.3. Третото и най-значимо противоречие е свързано с правния характер на издаваните удостоверения. Ако те са издадени на основание ЗКИР, на база съществуваща партида за недвижим имот, то съгласно чл. 59, ал. 4 ЗКИР те имат единствено оповестително действие и нямат доказателствена стойност²⁵, което създава несигурност за гражданския оборот, например ако едно такова удостоверение, посочващо липсата или наличието на тежести върху даден имот, стане причина за сключването или отказа от нотариална сделка с недвижим имот. Ако пък са издадени на основание Правилника за вписванията, то не става въпрос за административни услуги, предоставяни от Агенцията по вписванията, а за нотариални производства по смисъла на чл. 569, т. 6 и 7 от Гражданския процесуален кодекс, в които компетентен да се произнесе е съдията по вписванията.

Нотариалните удостоверявания, като издадени от нарочни органи в рамките на предоставената им от закона компетентност, в законоустановените форма и ред, представляват официални свидетелстващи документи по смисъла на чл. 179 ГПК²⁶ с всички произтичащи от това последици. До доказване на противното съдът е длъжен да приеме, че информацията, която се съдържа в документа относно фактите, отразена в нотариалното удостоверение, е достоверна и отговаря на действителното фактическо положение.

Друг, определян и от заинтересованите страни като немаловажен, аспект на горния проблем е този, свързан с държавните такси, събирани за „административна услуга“, която де факто е извършвана от съдиите по

²³ Одобрен с ПМС № 1486 от 13.12.1951 г., посл. изм. бр. 2 от 8.01.2021 г.

²⁴ Издадена от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 39 от 10.05.2005 г., изм. и доп., бр. 68 от 31.07.2020 г.

²⁵ Виж в този смисъл Решение № 8384 от 12.12.2017 г. на СГС по в. гр. д. № 14928/2017 г., където съдът отказва да приема справката за имот, извлечена от регистрите на службата по вписванията като писмено доказателствено средство.

²⁶ Чл. 179. (1) Официален документ, издаден от длъжностно лице в кръга на службата му по установените форма и ред, съставлява доказателство за изявленията пред него и за извършените от него и пред него действия.

(2) Официално заверени преписи или извлечения от официални документи имат същата доказателствена сила, както и оригиналите.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

вписванията, които се водят към районните съдилища²⁷, а не от служителите на самата Агенция по вписванията, но постъпленията на бюджета на Агенцията (изпълнителната власт), не на съответния районен съд (съдебната власт). Правната сигурност на имотния пазар се обезпечава чрез вписване в регистър, създаден от държавата. Вписването има за цел да породи доверие на гражданите в държавата и за да бъде това доверие оправдано и несъмнено, на гражданите следва да бъде гарантирано, че то е пълно, вярно и удостоверенията за вписвания могат да бъдат пълноценно използвани в гражданския оборот без да застрашават сигурността му.

2. Според мотивите, обосноваващи създаването на нова ал. 4 на чл. 65 ЗКИР, за близо 5 години от 2009 г. до края на първото тримесечие на 2015 г. службите по вписванията в цялата страна са генерирали общо над 13 милиона електронни партии. За същия период в съдебните райони със заповеди за преминаване към имотна регистрация са създадени и над 38 хиляди имотни партии. Това създава един сериозен потенциал за развитие, който следва да бъде използван за улесняване на производството по преминаване към имотна регистрация. Запазена е и възможността за планомерно създаване на имотни партии в рамките на това производство за съответните съдебни райони.

В периода 2016 г. - 2020 г. в действителност са генерирани сериозен брой множество електронни партии, както следва:

Таблица 1. Брой на създадените нови електронни партии и създадените партии в петте съдебни района, в които има открито производство по чл. 70 от Закона за кадастъра и имотния регистър по години за периода 2015-2020 г.

Година	Брой създадени нови електронни партии	Брой създадени партии в петте съдебни района, в които има открито производство по чл. 70 ЗКИР
2015	Няма данни	Няма данни
2016	Няма данни	Няма данни
2017	665 755 файлови партии	82 902 броя имотни партии от началото на процеса през 2006 г.
2018	594 526 файлови партии	489 715 броя имотни партии от началото на процеса през 2006 г.
2019	548 985 файлови партии	622 205 партии от началото на процеса през 2006 г.
2020	Няма данни	Няма данни

Източници: Отчети за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2017 г., 2018 г. и 2019 г.

²⁷ Чл. 279, ал. 1 Закона за съдебната власт.

Според отговор на *Агенцията по вписванията*²⁸ по повод на постъпило в Министерството на правосъдието парламентарно запитване от народен представител, касаещо създаването и реалното функциониране на имотния регистър, към м. март 2021 г. в Интегрираната информационна система за кадастър и имотен регистър, внедрена през 2009 г. в 113-те служби по вписвания са налични приблизително 16 000 000 броя помощни (електронни) партии на имоти (в това число и данни за помощни/електронни партии на имоти, мигрирани от информационни системи преди настоящо използваната – ИИСКИР).

Видно от резултатите, очакванията за продължаване на тенденцията за масово генериране на електронни партии са се оправдали частично. Общият брой генерирани нови електронни/файлови/помощни партии за периода 2016-2020 г. пак е чувствително по-малък от отчетените над 13 милиона генерирани нови партии за предходния петгодишен период (2009 - 2015).

Впечатление правят огромните разминавания (флуктуации) в броя на създадените имотни партии в съдебните райони, за които има издадени заповеди по чл. 70 ЗКИР. Ако за изтеклите 11 години от издаването на заповедта, до края на 2017 г. са били генерирани общо 82 902 имотни партии, т.е. средно по 7537 партии годишно, как е станал възможен внезапният скок до общо 489 715 партии само за една година, т.е. създадени са 406 813 нови партии за една година – 2018 г., или близо 54 пъти повече от средногодишните резултати за предходните 11 години.

През последната отчетена година 2019 г. са създадени общо 132 490 имотни партии в петте съдебни района, където има стартирало производство по чл. 70 ЗКИР. Въпреки впечатляващите абсолютни резултати, от отчетите на Агенцията по вписванията не става ясно какъв е делът или процентното съотношение на създадените имотни партии към общия (относителен или точен) брой на имотите, намиращи се на територията на всички съдебни райони в цялата страна, и съответно какъв е прогресът на изграждане на имотен регистър във всеки от тях, предвид факта, че завършен такъв все още няма никъде.

В становището на *Висшия адвокатски съвет*, получено в рамките на обществената консултация във връзка с извършването на настоящата последваща оценка на въздействието, е посочено, че предварителните прогнози за общия брой на имотните партии са че те са между 120-150 млн., което би означавало, че за 20 години са създадени едва около 10% от тях.²⁹

²⁸ На писмо с вх. № 04-01-27 от 05.03.2021 г. на Агенция по вписванията (изх. № 01-00-13#6 от 05.03.2021 г. на Министерство на правосъдието).

²⁹ Тъй като в становището на ВАДвС не е посочено по какъв начин е била прогнозирана тази бройка и нито една от другите заинтересовани страни не се е позовавала на тези или други стойности, посочената тук информация е по-скоро за пълнота и не е взета предвид при оценяването по същество.

Накрая, очаквано³⁰ негативно въздействие се наблюдава вследствие на липсата на легална дефиниция за „електронна партия“ и „електронно партидно дело“, което създава двусмислие и води до риск от объркване. Допълнителен потенциал за объркване съдържа и често използваното от АВ като синонимно на горните понятие „файлови партии“, което няма никаква нормативна опора. Липсата на ясно определена структура и съдържание на въпросните партии създава предпоставки за разминавания между тяхната структура и съдържание и това на имотните партии, създавани след заповед по чл. 70 ЗКИР и за реално затрудняване, вместо планираното подпомагане, на този процес.

3. Макар че безспорно попълва празнота в ЗКИР, производството за изправяне на грешки, уредено в изменения и допълнен през м. юли 2016 г. чл. 89, е непосредствена причина за възникването на противоречива съдебна практика (виж по-долу).

4. Предвид факта, че повечето заинтересовани страни (както в кореспонденцията си с Министерството на правосъдието през последните години и участието си в работни групи, така и в постъпилите в рамките на обществената консултация, проведена във връзка с настоящата последваща оценка на въздействието) определят, че електронните партии, генерирани и поддържани от Агенцията по вписванията, са в редица случаи непълни, неточни и като цяло не особено надеждни, дългите срокове, предвидени за съхраняването на традиционните носители с постъпилата в АВ информация, следва да бъде оценено положително.

Съпоставянето между очакваните и реалните резултати в случая е обусловено от наличието на разбивки по пера на разходите на АВ за създаването и поддържането на имотен регистър. Предвид, че толкова детайлна информация не е посочена в публично достъпните отчети за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър, екипът, подготвящ настоящата последваща ОВ, отправи нарочно питане с молба за данни от АВ. В отговора на Агенцията бе потвърдена невъзможността за предоставяне на разбивки по пера.

А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.

С оглед запазването на логическата цялост и предотвратяване на прекомерното разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между измененията и

³⁰ Доколкото същото е било посочено от адв. Валя Гигова в рамките на обсъжданията на проекта на ЗИД в НС. Виж подробно Доклад за първо гласуване на Комисия по правни въпроси Вх.№ 653-03-56/12.05.2016 г. относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, № 602-01-12, внесен от Министерския съвет на 25.03.2016 г. <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2331/reports/ID/6154>.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

въздействията от тях са разгледани в разделите „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

A4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива:

На база мотивите са изведени проблемите, постигнатите резултати и очакваните въздействия, описани по-горе.

A5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.

Предвид вече споменатия факт, че преди наличието на имотен регистър, приложението на ЗКИР в тази му част е изключително ограничено, съвсем очаквано, съдебната практика по приетите през м. юли 2016 г. изменения и допълнения на ЗКИР е сравнително оскъдна. Направената проверка в правно-информационните системи³¹ дава резултатите, посочени по-долу.

1. По прилагането на **чл. 59, ал. 4 ЗКИР** е открито едно единствено свързано съдебно решение³², според което:

„Към жалбата са приложени писмени доказателствени средства, които следва да се приемат от съда с изключение на справка за имот (т.нар. имотна партида, извлечена от регистрите на службата по вписванията, тъй като съгласно чл. 59, ал. 4 ЗКИР (ред. ДВ, бр. 57/22.07.2016 г., в сила от 26.07.2016 г.) извадките от партии от имотния регистър не могат да служат като доказателство след посочената дата.“

2. По прилагането на **чл. 65, ал. 4 ЗКИР** е открито едно единствено свързано определение³³, според което разпоредбата на чл. 65, ал. 4 ЗКИР се явява странична за съществото на спора и е спомената единствено за пълнота. Определението е ценно заради подробния и задълбочен начин, по който съдът описва актуалната нормативна уредба, отчита нейните непълноти и несъвършенства и я тълкува спрямо фактическите дадености и възможности (по-конкретно по отношение на прилагането на чл. 47 и 48 от Правилника за вписванията) и съобразно принципа за гарантиране на правна сигурност.

3. По прилагането на **чл. 89 ЗКИР** след измененията и допълненията му от м. юли 2016 г. са открити 8 съдебни акта, представени в таблицата по-долу.

³¹ Apis: <https://web.apis.bg/>, Ciela: <https://web6.ciela.net/> и Lakorda: <https://web.lakorda.com/lakorda/>.

³² Решение № 8384 от 12.12.2017 г. на СГС по в. гр. д. № 14928/2017 г.

³³ Определение № 266443 от 17.12.2020 г. на СГС по в. ч. гр. д. № 989/2020 г.

Таблица 2. Съдебна практика по прилагането на чл. 89 от Закона за кадастъра и имотния регистър

Съдебни актове	Произнасяне
Определение № 37 от 22.05.2019 г. на ОС - Видин по гр. д. № 62/2019 г.; Определение № 52 от 21.06.2019 г. на ОС - Видин по гр. д. № 63/2019 г.; Определение № 2190 от 13.11.2019 г. на ОС - Бургас по гр. д. № 787/2019 г. Потвърдено от Определение № 648 от 9.12.2019 г. на БАС по в. ч. гр. д. № 425/2019 г.	Изправянето на грешки при вписванията в имотния регистър се поправят по реда на чл. 89 от ЗКИР от съдията по вписванията, а не по исков ред.
Определение № 3310 от 14.02.2020 г. на СГС по в. ч. гр. д. № 563/2020 г.; Определение от 26.11.2020 г. на ОС - Монтана по в. гр. д. № 267/2020 г.; Определение от 15.12.2020 г. на ОС - Монтана по в. гр. д. № 266/2020 г.	Съдът приема разпоредбата на чл. 89 ЗКИР за неприложима, поради липсата на въведен имотен регистър.

Видно от представените данни, съществува противоречива практика на българските съдилища относно приложимостта на чл. 89 ЗКИР, при положение, че имотен регистър не съществува. Следва да бъде отбелязано, че тенденцията съдът да счита разпоредбата на чл. 89 ЗКИР за неприложима, поради липсата на въведен имотен регистър и изобщо да изследва въпроса за това дали има въведен имотен регистър на територията на съответния район е нова, от 2020 г. Предвид факта, че и преди измененията от м. юли 2016 г., чл. 89 ЗКИР е съдържал процедура за поправяне на очевидна фактическа грешка на вписването в имотния регистър, по-голямата част от съдебната практика, в това число и на Върховния административен съд,³⁴ приема чл. 89 ЗКИР за приложим.

Извън въпроса за това кое е юридически издържаното виждане, наличието на подобно фундаментално противоречие в практиката на българските съдилища относно обикновено недвусмислен въпрос като приложимостта на дадена норма, сочи на наличието на сериозен проблем с нормативната уредба. Щом като съществува колебание в съдебната практика,

³⁴ Виж Решение № 4304 от 21.04.2006 Г. по адм. д. № 11750/2005 Г., IV отд. на ВАС.

създавана от високо квалифицирани юристи, как може да се очаква обикновеният гражданин да установи кое е предписаното му от закона правомерно поведение? Разглежданото противоречие в никакъв случай не може да бъде сочено като следствие от измененията и допълненията на чл. 89 ЗКИР от м. юли 2016 г. Въпросът за приложимостта на чл. 89 ЗКИР е по-скоро показателен за приложимостта на повечето норми от част трета „Имотен регистър“ на ЗКИР и тяхната обвързаност с действителното съществуване на такъв регистър.

Изменение 2. „Изменения в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от май 2019 година“

II.3.2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

Разглежданите изменения на част първа „Общи положения“ от ЗКИР са предложени между първо и второ четене на първоначалния законопроект³⁵.

A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт

Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.

Проблем 1:

Според мотивите, приложени към разглеждания ЗИД³⁶, създаването на цифров кадастър за територията на цялата страна има значение не само за въвеждането на имотния регистър, но и за други нужди на държавното управление, произтичащи от други закони. Затова в чл. 1 е предложено изрично да бъдат посочени целите, за които се създават и поддържат в актуално състояние кадастралните карти и регистри.

Според вносителя, създаването и поддържането в актуално състояние на кадастралните карти и регистри има ключово значение за изграждането, внедряването, развитието, поддържането и ползването на инфраструктурата за пространствена информация, осигуряването на достъп до пространствените данни по Закона за достъп до пространствени данни, по Закона за устройството на територията и по Закона за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура. Затова с предложенията по чл. 7 и чл. 12 ЗКИР

³⁵ ЗИД на ЗКИР, внесен с вх. № 954-04-70 от 11.04.2019 г. от народния представител Искрен Веселинов.

³⁶ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър сигнатура 902-01-11, постъпил в НС на 01.03.2019 г., приет на 08.05.2019 г., обнародван в ДВ, бр. 41 от 2019 г. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/156889/>

се уреждат реда за осигуряване и достъп до данните и връзките между отделните регистри и информационни системи с пространствени данни на основата на информационната система на кадастъра, както и функциите на АГКК по осъществяване на връзки с други специализирани регистри и информационни системи и по координацията на дейностите по кадастъра при изработването и поддържането в актуално състояние на специализираните карти и регистри по чл. 32 и чл. 34 ЗКИР.

Видно от изложените мотиви, законодателят е изменял текстовете на ЗКИР с оглед осигуряване и достъп до данните и връзките между отделните регистри и информационни системи, съдържащи пространствени данни, а не толкова във връзка с обезпечаването на процеса по създаване на имотен регистър.

A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт;

Използваните ресурси:

Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.

Липсват конкретни данни за ресурсите (финансови, човешки, материални и други), които са били използвани за изпълнение на оценяваната промяна на нормативния акт.

Постигнати резултати:

Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.

С промените в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от м. май 2019 г. :

1. изрично е уточнено, че кадастралната карта и кадастралните регистри се създават и поддържат в актуално състояние с цел създаване и водене на имотния регистър (в чл. 1 е създадена нова ал. 2 с нова т. 2);

2. изрично е уредена доказателствената стойност на различните типове данни, съдържащи се в кадастъра, включително данните за правото на собственост, другите вещни права върху недвижимите имоти и за зоните на ограничения върху поземлените имоти (ал. 5 на чл. 2 е допълнена и конкретизирана);

3. регламентиран е „достъпът“ (а не „обменът“) на данни в свързаните помежду си информационни системи на кадастъра и имотния регистър, както и до данните в специализираните системи, поддържани от ведомствата, общините, експлоатационните дружества и други юридически лица, които съобразно своите функции организират набирането, поддържането в актуално състояние и предоставянето на специализирани данни за недвижимите имоти,

различни от основните кадастрални данни; строежи, съоръжения и други обекти в поземлените имоти, включително за линейните обекти (надземните и подземните проводни и съоръжения) на техническата инфраструктура и техните сервитутни ивици, без сградите и съоръженията със самостоятелните обекти в тях; трайни насаждения; водни течения и водни площи; природните богатства в земните недра; релефа на земната повърхност; други обекти, определени в нормативен акт (с промените в ал. 3 и 4 на чл. 7). Посочено е и, че достъпът до данните в описаните информационни системи и предоставянето на данни от Регистъра на населението – Национална база данни "Население", се осъществяват безвъзмездно.

Последици (преки ефекти):

Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.

Преките ефекти от промените в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от м. май 2019 г. са в няколко насоки.

1. Новата разпоредба на чл. 1, ал. 2 ЗКИР внася необходими уточнения, свързани с целите и предназначенията на кадастралните карти и кадастралните регистри извън създаването и воденето на имотния регистър. По отношение на връзката между кадастър и имотен регистър, не се наблюдават ефекти, доколкото и преди измененията, тя е била несъмнена, най-малкото предвид наименованието на закона и систематичното тълкуване на разпоредбите на неговата част първа „Общи положения“ и особено чл. 6, ал. 1 и чл. 7 ЗКИР.

2. С допълненията в разпоредбата на чл. 2, ал. 5 ЗКИР съществуващата оборима презумпция за вярност е конкретизирана и детайлизирана, съобразно Тълкувателно решение № 8 от 23.02.2016 г. на Върховния касационен съд по тълк. д. № 8/2014 г., ОСГК, докладчик съдиите Маргарита Соколова и Теодора Гроздева, според което:

„неправилното отразяване на правото на собственост не води до пораждање, изменение или погасяване на правото. Що се отнася до данните за носителите на вещни права, записани в кадастралния регистър, тази презумпция съществува доколкото следва да бъде зачетен легитимиращият ефект на акта за собственост. Отсъствието или наличието на запис или записи в кадастралния регистър не може да има доказателствено значение или легитимиращ ефект, по-големи от тези на актовете за собственост.“

3. Прецизираният изказ на разпоредбата на чл. 7, ал. 3 ЗКИР позволява да се направи разграничението между изчерпателно изброените системи, с които информационните системи на кадастъра и на имотния регистър „осъществяват връзка“³⁷ и обменят данни и условията за получаване на достъп

³⁷ Виж така чл. 6 и чл. 7, ал. 2 ЗКИР.

за тяхното използване, но без възможност за директно въздействие върху тях. Преди редакцията си текстът е повтарял вече заложената (в чл. 6 и чл. 7, ал. 1) в закона свързаност на системите на кадастъра и имотния регистър.

Не такава е ситуацията с разпоредбата на чл. 7, ал. 4 ЗКИР. В предходната си версия, тя е предвиждала обменът на данни между описаните информационните системи и предоставянето на данни от Регистъра на населението – Национална база данни "Население" да се осъществяват безвъзмездно, т.е. различните държавни органи да не се таксуват помежду си за обмен на данни. Според актуалната формулировка:

„Достъпът до данните в информационните системи по ал. 1 и по ал. 2 и предоставянето на данни от Регистъра на населението – Национална база данни "Население", се осъществяват безвъзмездно.“

Изписана по този начин, разпоредбата не уточнява чий достъп се осъществява безвъзмездно.

Въздействия:

<i>Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).</i>

Мотивите към законопроекта сочат, че основните цели, които той си поставя, са странични за изграждането на имотен регистър и са най-вече свързани със съгласуването на уредбата на кадастъра с другите нормативни актове, посветени на изграждането, внедряването, развитието, поддържането и ползването на инфраструктурата за пространствена информация и улесняване на достъпа до наличните данни.

Въздействията на първите две изменения, посочени по-горе, са свързани с детайлизирането на разпоредбите. В случая с чл. 1, ал. 2, т. 2 ЗКИР, имотният регистър е посочен за пълнота, а не толкова поради необходимост от разясняване. Допълненията на чл. 2, ал. 5 ЗКИР постигат улесняващ за адресатите на закона и за правоприлагащите лица ефект, доколкото отразяват задължителното тълкуване на Върховния касационен съд на предходната редакция на разпоредбата.

По отношение на въздействията от измененията на чл. 7, ал. 3 ЗКИР, направената терминологична корекция е била необходима, с оглед изясняване на истинската воля на законодателя. Безспорно, разликата между „обмен“ и „достъп“ на данни е значителна. Дали изобщо терминологичната неточност е създавала проблеми при правоприлагането не е сигурно, доколкото задължението за приемане на наредба, уреждаща условията и реда за създаване, поддържане и ползване на информационните системи на кадастъра и имотния регистър по чл. 7, ал. 3 ЗКИР, въведено още с приемането на ЗКИР през 2000 г., е изпълнено едва през втората половина на 2020 г.

По отношение на въздействията от измененията на чл. 7, ал. 4, все още няма съдебна практика по този текст. Неяснотата е отстранена с Наредбата за

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

условията и реда за създаване, поддържане и ползване на информационните системи на кадастъра и на имотния регистър, за достъпа до данните в тях и достъпа до данните в други специализирани информационни системи³⁸, в чиято глава пета изрично е уточнено, че става въпрос за безвъзмездно предоставяне на вътрешни административни услуги, доколкото друго не е предвидено в закон.

A3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.

С оглед запазването на логическата цялост и предотвратяване на прекомерното разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между измененията и въздействията от тях са разгледани в разделите „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

A4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;

На база мотивите са изведени проблемите, постигнатите резултати и очакваните въздействия, описани по-горе.

A5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.

Направената проверка в правно-информационните системи³⁹ дава следните резултати:

1. по чл. 1, ал. 2, т. 2 ЗКИР липсва релевантна съдебна практика;
2. по чл. 2, ал. 5 ЗКИР съдебната практика не показва проблем с тълкуването и прилагането на текста;
3. по чл. 7, ал. 3 и 4 ЗКИР: няма съдебна практика.

II.3.3. Изменения на подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър

³⁸ Приета с ПМС № 245 от 3.09.2020 г., обн., ДВ, бр. 79 от 8.09.2020 г.

³⁹ Apis: <https://web.apis.bg/>, Ciela: <https://web6.ciela.net/> и Lakorda: <https://web.lakorda.com/lakorda/>.

Както бе посочено по-горе, относимата към създаването на имотен регистър подзаконова нормативна уредба е изменяна или приемана за първи път през втората половина на 2020 година, поради което е обективно невъзможно тя да бъде пълноценно последващо оценена. По-долу е направен преглед на трите ключови за процеса по изграждане на имотен регистър наредби, подредени хронологично по реда на тяхното приемане. Те са разгледани и като част от общия контекст, в който се развива оценяваната публична политика по създаване на имотен регистър в България.

1. Наредба № 2 от 21.04.2005 г. за воденето и съхраняването на имотния регистър

Наредба № 2 от 21.04.2005 г. за воденето и съхраняването на имотния регистър, издадена от министъра на правосъдието на основание чл. 5, ал. 3 ЗКИР, от приемането си през 2005 г. е изменена само веднъж – през м. юли 2020 г.⁴⁰ Тя е издадена цели четири години след влизането в сила на ЗКИР като в периода до 2020 г. приложението ѝ е сравнително ограничено предвид липсата на имотен регистър, по смисъла на ЗКИР, и прилагането основно на процедурите, уредени в Правилника по вписванията.

Според мотивите към Наредбата, измененията в нея от м. юли 2020 г. са продиктувани от сериозните промени, настъпили в системите на кадастъра и имотния регистър, както от организационна, така и от технологична гледна точка. Целта е постигане на реална свързаност между информационните системи на кадастъра и на имотния регистър и произтичащото от това подобряване на качеството и актуалността на данните. Очаква се повишаване на сигурността на гражданския оборот въз основа на нови системи за сигурност на данните, тяхната актуализация, отдалечен достъп, възможности за допълнителен контрол и валидиране на данните, както и намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса чрез електронизиране на част от дейностите по вписванията, отбелязванията, заличаванията и издаването на преписи и удостоверения (в частност – заявяванията и получаването на документи, където е възможно), както и чрез автоматизирано пренасяне на данни от кадастралната карта и регистри в системата на вписванията чрез вътрешни административни услуги, т.е. без да се налага посещаване на множество административни структури.

С проекта се предлага една по-висока степен на електронизация на регистрите, партидите и азбучния указател. Променени са сроковете за съхранение на съответните документи. Предвидено е, че тези от тях, които се водят на електронни носители, се съхраняват безсрочно. Изрично е посочено съдържанието на партидното дело на електронен носител, а именно, че в него се съхраняват сканирани копия от книжата, послужили за вписване в

⁴⁰ Обн., ДВ, бр. 39 от 10.05.2005 г., изм. и доп., бр. 68 от 31.07.2020 г.

партидата. Партидите се водят по образец, одобрен от министъра на правосъдието, на хартия и на електронен носител.

От една страна, това в голяма степен разрешава идентифицираното двусмислие в ЗКИР, който използва понятията „електронна партия“ и „електронно партидно дело“ от 2016 г., без да дава легални дефиниции за тях. От друга страна, впечатление прави, че Наредбата не се придържа към използваната от ЗКИР терминология, което не е прецедент в разглежданата сфера на регулиране. Използването на множество термини, означаващи едно и също нещо, комбинирано с липсата (в общия случай) на легални дефиниции, създава предпоставки освен за различно тълкуване и правоприлагане и за значителни затруднения при проследяването на прогреса на политиката, както бе демонстрирано по-горе⁴¹.

За да не се блокира обменът на данни с кадастъра, се предлага да отпадне правилото за съвкупни партии на поземлен имот, сгради и обекти в сгради. Те не са нужни, тъй като връзката между тях се създава и поддържа по естествен път чрез кадастралните идентификатори.

В резултат на измененията, чл. 10 от Наредбата е съобразен със задължението по ЗКИР (чл. 65, ал. 1) за създаване на партия за всеки недвижим имот, за който има идентификатор. Отменено е правилото (на чл. 10, ал. 2 от Наредбата), според което не се открива отделна партия за сградата, когато нейният собственик е собственик на земята. Целта на създаването на отделни партии е улесняване на процеса по вписване при последващи сделки със самостоятелни обекти в сградата.

В каталога на актове, подлежащи на вписване, е направено съществено уточнение (чл. 27, ал. 1, т. 15), че на вписване подлежат не само влезите в сила присъди, с които се конфискува недвижим имот, но и решенията за отнемане в полза на държавата по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. В чл. 33 е допълнено, че право да искат вписвания следва да имат и длъжностните лица, които извършват продажба чрез публичен търг (съдебни и публични изпълнители).

Според мотивите към Наредбата, измененията не налагат осигуряване на допълнителни бюджетни средства, защото инвестицията е основно направена за разработването, проектирането, изпълнението и въвеждането в действие на интегрираната информационна система в периода 2007-2009 г. и е изплатена чрез предлаганите услуги чрез отдалечен достъп. Настоящият етап от развитието се финансира по проект по Оперативна програма „Добро управление“, в рамките на който са предвидени мерки за надграждане на системите и постигане на по-висока степен на свързаност. Създава се впечатление, че измененията в Наредбата по-скоро имат за цел да „настигнат“ фактическата степен на развитие на информационните системи, отколкото да

⁴¹ Виж в този смисъл частта от последващата ОВ, посветена на измененията и допълненията в ЗКИР от м. юли 2016 г.

създадат условия за тяхното последващо развитие, както е посочено в самите мотиви.

Прави впечатление, че при предприемането на измененията и допълненията от м. юли 2020 г. не е използвана възможността за „изчистване“ на Наредбата от остарели текстове. Така например, Глава седма „Създаване на имотния регистър“ продължава да говори за „предварителни партии“ като част от процеса по изграждане на имотен регистър, което не съответства на разпоредбите на ЗКИР от близо седем години. Действително, по силата на чл. 15, ал. 3 от Закона за нормативните актове противоречащите на ЗКИР текстове от Наредбата не следва да бъдат прилагани. Все пак, наличието им в подзаконовата уредба, толкова дълго време след като законовият ред е бил изменен, създава предпоставки за объркване у гражданите и у държавните институции⁴² и е потенциален причинител на излишни съдебни спорове.

2. Наредба за условията и реда за създаване, поддържане и ползване на информационните системи на кадастъра и на имотния регистър, за достъпа до данните в тях и достъпа до данните в други специализирани информационни системи

Задължението по чл. 7, ал. 3 ЗКИР за приемане на наредба, съдържаща условията и реда за създаване, поддържане и ползване на информационните системи, както и за пряк достъп до данните в тях, съществува от самото приемане на закона през 2000 г. Въпреки това, такава наредба за първи път е приета през м. септември 2020 г.⁴³

Според частичната предварителна оценка на въздействието към проекта на Наредба, причините за двадесетгодишното неизпълнение на императивна законова разпоредба са свързани със забавянето на разработването на информационната система за кадастър и имотен регистър (приключило през 2008-2009 г.), както и принципната промяна в концепцията за изграждането на тази система. Първоначално тя е била планирана и проектирана като единна (интегрирана) информационна система с две подсистеми (кадастър и имотен регистър), резервни центрове и общ потребителски модул за отдалечен достъп (OSS –one-stop-shop). Впоследствие концепцията е претърпяла промяна и архитектурата на системата е еволюирала в посока по-висока степен на автономност на подсистемите, тяхното обособяване като две самостоятелни, но свързани информационни системи, притежаващи възможности за обмен на данни помежду си и с други регистри, бази данни и информационни системи.

Изглежда, частичната предварителна ОВ изхожда от предположението, че Наредбата следва просто да обективира в нормативен текст вече

⁴² Както бе посочено по-горе, Агенцията по вписванията продължава да създава и отчита „предварителни партии“, без да има законово основание за това.

⁴³ Приета с ПМС № 245 от 3.09.2020 г., обн., ДВ, бр. 79 от 8.09.2020 г.

съществуваща информационна система, вместо предварително да създаде условията и реда за създаването, поддържането и ползването ѝ и системата да бъде създавана и развивана в съответствие с тях. Този извод е потвърден и от частичната предварителна ОВ към проекта на Наредба, според която предложеният проект на акт няма да доведе до въздействие върху държавния бюджет, защото през периода 2018-2020 г. информационната система на имотния регистър е съществено усъвършенствана и надградена чрез финансиране, осигурено по ОПДУ, финансирана от Европейските структурни и инвестиционни фондове и от националния бюджет⁴⁴.

В резултат на липсата на необходимата подзаконова нормативна уредба, очаквано са възникнали други проблеми, които по същество възпрепятстват изграждането на работещи функционални връзки между двете информационни системи в продължение на повече от 10 години⁴⁵.

Предвид изключително дългия времеви период, за който става въпрос и честите изменения в законодателството по принцип, изглежда малко вероятно основната причина за подобно, продължило почти 20 години, забавяне на приемането на наредбата по чл. 7, ал. 3 ЗКИР да се дължи на липсата на професионален капацитет за нейното създаване, предвид необходимостта от специфични познания за формулирането на прецизни текстове. Единственият логичен извод, който може да бъде направен е, че забавянето на подзаконовата уредба за информационните системи на имотния регистър и кадастъра е в резултат на **липсата на достатъчна политическа воля** за ефективно развитие на политиката по създаване на имотен регистър в България.

3. Наредба № Н-4 от 27.11.2020 г. за условията и реда за осъществяване на двустранната връзка и обmena на данни между кадастъра и имотния регистър

Аналогично на обсъжданата по-горе Наредба за условията и реда за създаване, поддържане и ползване на информационните системи на кадастъра и на имотния регистър, задължението по чл. 6, ал. 3 ЗКИР за издаване на наредба, определяща условията и реда, при които се осъществяват двустранната връзка и обменът на данни между кадастъра и имотния

⁴⁴ Проект BG05SFOP001-1.002-0004-C01 „Надграждане на имотния регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги“, се изпълнява по Приоритетна ос 1 на ОПДУ „Административно обслужване и е-управление“ и по-специално по процедура „Приоритетни проекти в изпълнение на Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България за периода 2016-2020 г.“.

⁴⁵ Според частичната предварителна ОВ на Наредбата, изграждането на информационните системи на кадастъра и имотния регистър е приключило през 2008-2009 г.

регистър, съществува от самото приемане на ЗКИР през 2000 г. За първи път такава наредба е приета в края на м. ноември 2020 г.⁴⁶

От мотивите към нея става ясно, че тази двустранна връзка е станала възможна през 2008-2009 г. с внедряването на интегрирана информационна система за кадастър и имотен регистър. Лаконично е посочено, че: *„поради редица организационни причини тази наредба не беше приета при разработването и внедряването на информационната система.“* Според мотивите, проектът отразява текущото състояние на двете системи и едновременно с това въвежда норми, които ще ги развият. Като пример за развиващи норми са посочени общите правила и принципи на двустранната връзка и обмена на данни. Не е посочено обаче какво и как точно се надгражда с тях.

От една страна, мотивите твърдят, че цел на Наредбата е да създаде условия за реална интеграция между кадастралната карта и кадастралните регистри и информационната система за имотния регистър и произтичащото от това подобряване качеството и актуалността на данните, т.е. твърди се, че въпросната реална интеграция предстои да се случи, съобразно правилата, разписани в Наредбата. От друга страна, е посочено, че не е необходимо инвестиране на нови финансови средства, тъй като разработването, проектирането, изпълнението и въвеждането в действие на интегрираната информационна система е извършено в периода 2007-2009 г., и е изплатено чрез предлаганите от двете системи услуги чрез отдалечен достъп.

Паралелно с приемането на Наредбата се изпълнява и проект по Оперативна програма „Добро управление“, в рамките на който са предвидени мерки за надграждане на системите и постигане на по-висока степен на интеграция. Всичко това води до противоположния извод, че Наредбата „следва“ и се съобразява с изградените системи, а не обратното. Т.е. отново се наблюдава констатираното и при Наредбата за условията и реда за създаване, поддържане и ползване на информационните системи на кадастъра и на имотния регистър явление, при което държавата постфактум „облича“ съществуващото фактическо положение в нормативна уредба.

Следва да се има предвид, че тук не става въпрос за спонтанно възникване на изцяло нов тип, непознати досега обществени отношения, които след като са демонстрирали социалната си значимост е необходимо да бъдат регулирани. Създаването и изграждането на имотен регистър и прилежащата към него информационна система и въпросите за нейната свързаност и взаимодействие с други информационни системи по дефиниция не биха могли да възникнат „естествено“, те са вторични, възникнали вследствие на стремежа на държавата за гарантиране сигурността на гражданския оборот (първичните обществени отношения). Следователно, по своята природа те са

⁴⁶ Издадена от министъра на правосъдието и министъра на регионалното развитие и благоустройството, обн., ДВ, бр. 103 от 4.12.2020 г.

продукт и обект на държавно регулиране. На практика обаче, държавата е създала общата нормативна рамка, след което в продължение на 20 години е оставила процеса да се развива до голяма степен от само себе си, преди да реши, че е необходима намеса на регулаторно ниво. В същото време, в този процес са инвестирани значителни ресурси – времеви, човешки, финансови и други.

II.3.4. Развитие на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България в периода 2000 - 2020 година

Публичната политика по преминаване от „персонално“ (поименно) към „поимотно“ (реално) вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България, която е обект на настоящата последваща ОВ, включва два основни компонента, както е видно и от самото ѝ заглавие. Първият от тях се свежда до извършването на същностна промяна, водеща до качествено различен от досегашния начин на вписване на актовете относно недвижимите имоти у нас. Това може да бъде определено като **реформаторския** компонент на политиката, който предвижда цялостна трансформация на вписването на актовете относно недвижимите имоти.

Вторият компонент е предпоставен, обусловен и се намира в пряка зависимост от осъществяването на първия. Това е **системният** компонент на политиката, който предвижда изграждането и въвеждането на принципно нова система на вписване на актовете относно недвижимите имоти у нас и се свързва със създаването на имотен регистър. Тези два компонента в своята цялост водят до извода, че оценяваната публична политика включва в себе си съвкупност от интервенции, насочени към извършването на **радикална промяна на модела** на вписване на актовете относно недвижимите имоти в България.

II.3.4.1. Концептуалните основи на политиката

Концептуалното начало на оценяваната публична политика, в съвременния ѝ вариант, в който тя е достигнала днес до нас, се поставя с приемането от Министерския съвет през 1994 г.⁴⁷ на Концепцията за система за поземлен регистър в Република България, изготвена въз основа на предходно разработена такава от проф. Живко Сталев. С нея се предвижда поземленият регистър да се изгражда по **реалната (имотна) система**, според която за всеки недвижим имот, независимо кой е носителят на правото, се

⁴⁷ РМС № 394 от 3 октомври 1994 г.

открива партида по образец, одобрен от министъра на правосъдието. Партидата на всеки недвижим имот се състои от пет части: част за имота; част за собственика и за признаването и прехвърлянето на правото на собственост; част за учредяването и прехвърлянето на други вещни права и за юридическите факти и обстоятелствата, подлежащи на вписване, освен тези за ипотеките и възбраните; част за ипотеките и част за възбраните⁴⁸.

Към момента на приемане на Концепцията, както и до днес, вписването у нас на актове относно недвижими имоти се извършва по правилата, въведени през 1910 г.⁴⁹, според които при сделка за прехвърляне на вещни права върху недвижим имот се открива партида на името на лицето, което прехвърля правата, по която се извършва подреждане на акта, с който става прехвърлянето в съответните нотариални книги. Това е вписване по т.нар. „персонална“ или още „поименна“ система, при която партидата се води на името на прехвърлителя, по която хронологично се нанасят данните за всички извършени от него сделки по прехвърляне на вещни права върху недвижими имоти, вписаните срещу него искиви молби, възбрани и т.н.

Посочените в Концепцията като основни причини за извършването на двете групи радикални промени, включени в оценяваната политика са, че в периода 1991-1992 г. в България са били приети поредица от закони за **възстановяване собствеността на гражданите върху недвижими имоти**, включително земеделски земи, в резултат на което са се създали **условия за възникване на пазар на земеделските имоти**, както и са били **изработени и кадастрални планове** за частта от територията на страната, заета със земеделски имоти. Това според нейните автори представляват благоприятни условия за преминаване към реалната система за вписване на недвижимите като очакванията са били, че с нейното въвеждане:

1. ще се избегнат значителните недостатъци на персоналната система, свързани с **трудностите при извършване на справки**;

2. ще се **ограничат възможностите за злоупотреби**, т.к. са били констатирани немалък брой случаи на многократно ипотекане на един и същ имот (като се има предвид, че ипотеката се води на името на нейния учредител);

3. ще могат да се преодолеят дефицитите на тази система, свързани с **непълнотата на съдържащите се данни** в книгите за вписване, които невинаги позволяват по безспорен начин да се намери отговор на базисния въпрос от първостепенно значение дали едно лице е собственик на даден недвижим имот или не (тъй като не се регистрират придобиванията по давност) и т.н.;

⁴⁸ Вж. в този смисъл проф. д.ю.н. Владимир Петров, „Преглед на уредбата в българското законодателство на актуването и деактуването на недвижими имоти като държавна собственост“, Нотариален бюлетин Година XII, брой 1/2010 г. стр. 31 и сл.

⁴⁹ Със Закона за привилегиите и ипотеките (отм.).

4. ще се **засилят гаранциите за третите добросъвестни лица** относно носителя на правото на собственост и другите вещни права, наличието на тежести и други правно значими факти за имота;

5. биха се създали **благоприятни условия за чуждестранните инвестиции**;

6. данните от поземления регистър ще могат да се ползват от **данъчните служби и от други държавни органи за техните нужди**.

Всичко изброено дотук, според Концепцията, сочи, че в България са налице условия именно към онзи момент да се пристъпи към създаване на поземлен регистър. Нейната цел е да се използва този подходящ момент за радикални промени, за да се създаде и у нас поземлен регистър на съвременно равнище. Този силно оптимистичен заряд, който носи в себе си Концепцията се отразява и на високата степен на радикалност на вижданията в нея относно начина, по който трябва да се случи планираната трансформация, които спадат по-скоро към реформаторския компонент на оценяваната публична политика. Така, като принципи на изграждането и действието на поземления регистър, Концепцията предвижда:

1. изграждане на поземления регистър по реалната /имотната/ система чрез откриването на партида, в която се вписват частно-правните промени в положението на всеки и която има **уникален номер, свързан с кадастралния номер на имота**, което означава, че регистрацията на имота няма да е възможна без наличието на кадастрален план;

2. вписване в регистъра на **субективни имуществени права** върху недвижимия имот чрез регистриране на всички прехвърляния и учредявания на вещни права върху него, включително придобиване на права при наследяване по закон или завещание, по давност и т.н.;

3. регистрацията да има **конститутивно действие**, по силата на което неписаният акт е негоден да прехвърли или да учреди вещно право върху недвижим имот, във връзка с което се предвижда и задължителното въвеждане на т.нар. "предварително вписване";

4. поземленият регистър да има **абсолютна доказателствена сила** по отношение на третите добросъвестни лица, което означава, че за валидността на дадена сделка по прехвърляне или учредяване на права върху недвижим имот определящо е вписването, а не действителното фактическо положение, (т.е. ако едно лице купи недвижим имот от лице, което е вписано в поземления регистър като собственик на имота, то придобива собствеността, макар и отчуждителят да не е бил действителния собственик, а да е бил неправилно вписан като такъв);

5. поземленият регистър да бъде **публичен**, с предвидени съответни изключения за защита на правната сигурност и други.

Именно поради всичко това в същото решение, с което одобрява Концепцията, МС възлага на министъра на правосъдието да внесе в Министерския съвет за одобряване проект на Закон за поземлен регистър,

който да регламентира организацията и дейността на службата за поземлена регистрация и действието на поземления регистър.

П.3.4.2. Регулаторните основи на политиката

П.3.4.2.1. Законът за кадастъра и имотния регистър от 2001 година

С приемането на Закона за кадастъра и имотния регистър през 2000 г.⁵⁰ е поставено началото на прехода от „персонална“ (поименна) към „поимотна“ (реална) система на вписване на актовете относно недвижимите имоти и създаването на имотния регистър в България. Тя предвижда вписването да се извършва не по името на лицето - прехвърлител, а по самостоятелни партии, създадени за всеки отделен недвижим имот на територията на страната.

Самото създаване на имотния регистър като процедура е детайлно уредено в самостоятелна Глава девета „Създаване на имотния регистър“ от Част трета „Имотен регистър“ на закона. Като първа подготвителна стъпка към прехода от старата към новата система законът предвижда изготвянето на **предварителни партии** и **партидни дела** към тях за недвижимите имоти на основание данните, съдържащи се в книгите по вписванията, други данни и актовете, получени от службата по кадастъра, което е възложено на Службите по вписванията. С това се поставя началото на **системното** създаване на предварителни имотни партии. Законът предвижда, че при сделка с недвижим имот, за който липсва предварителна партия, едновременно с вписването, компетентният съдия по вписванията изготвя предварителна партия на този имот и записва нейния номер в подлежащия на вписване акт. Това представлява т.нар. **инцидентно** създаване на предварителни имотни партии.

Службите по вписванията са задължени по закон да предоставят в цифров вид на службите по кадастъра предварителните партии за уточняване на кадастралната карта и данните за собствеността и другите вещни права в кадастралния регистър на недвижимите имоти, както и за даване на идентификатори. Съдиите по вписванията преобразуват предварителните партии в партии на недвижимите имоти след приемането на кадастралната карта и кадастралните регистри на съответния район, освен в случаите, когато те са обжалвани или когато носителят на вещното право не е установен по надлежен ред. При тези хипотези в предварителната партия се отбелязва съответното препятстващо преобразуването обстоятелство и се нанася идентификаторът на имота.

Според закона, производството по създаване на имотния регистър за всеки съдебен район се открива със заповед на министъра на правосъдието, в която са определени графикът за изготвяне на партии на недвижимите имоти и съответният съдия по вписванията (чл. 70 ЗКИР). След одобряването на кадастралната карта и регистри за съответната територия министърът на

⁵⁰ Обн. ДВ., бр. 34 от 25 април 2000 г., в сила от 01 януари 2001 г.

правосъдието издава заповед, с която обявява въвеждането на имотния регистър за територията (чл. 73 ЗКИР).

Когато всички посочени предпоставки бъдат изпълнени и процеси бъдат приключени, се задействат разпоредбите на ЗКИР, според които в имотния регистър се вписват актовете, с които се признава или прехвърля правото на собственост или се учредява, прехвърля, изменя или прекратява друго вещно право върху недвижими имоти, възбраните и ипотеките върху тях, както и други действия, обстоятелства и юридически факти, за които закон предвижда вписване (чл. 3 ЗКИР). Законът изрично предвижда, че финансирането на кадастъра и имотния регистър се осигурява със субсидии от републиканския бюджет, със събираните такси по установения ред, както и със средства по национални и регионални програми за развитие на техническата инфраструктура, международни програми, проекти и споразумения (чл. 9 ЗКИР). До въвеждането на имотния регистър за отделна територия или за цялата страна вписванията се извършват по досегашния ред, т.е. по „поименната“ система (аргумент от чл. 74 ЗКИР).

II.3.4.2.2. Законът за кадастъра и имотния регистър от 2004 година

Целта на измененията и допълненията на Закона за кадастъра и имотния регистър⁵¹, внесени от МС през пролетта на 2003 г., е да се улесни, ускори и гарантира създаването на кадастъра и имотния регистър чрез отстраняване на непълнотите и несъвършенствата в нормативната уредба, констатирани при прилагането на първоначалния ЗКИР от 2001 г.

В частта относно кадастъра измененията в ЗКИР са в няколко насоки:

1. регламентиране на условия и ред за оценка на качеството на съществуващите планове и карти, одобрени по реда на предходно действащото законодателство (като Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд и отменените Закон за единния кадастър на Народна република България и Закон за териториално и селищно устройство), с оглед на тяхното използване в максимална степен при създаването на кадастралната карта.;

2. намаляване обема на данните в кадастралния регистър по отношение на правото на собственост и другите вещни права, като се предвижда в него да се включват само ограничен вид и брой данни за собствениците и носителите на вещно право на строеж, както и за актовете, от които те черпят правата си. Промяната е с оглед намаляване дублирането на данните, съдържащи се в кадастралния регистър на недвижимите имоти и в имотния регистър;

3. регламентиране на по-кратка процедура при създаването на кадастрална карта и кадастрални регистри за един имот или за група имоти, т.к. се приема, че предвидената в действащия закон процедура за създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри е неподходяща за тези случаи;

⁵¹ Обн. ДВ, бр. 36 от 30.04.2004 г.

4. регламентиране на възможността за създаване на структурни подразделения на службите по кадастъра в седалищата на районните съдилища с цел улесняване на административното обслужване с кадастрална информация.

5. създаване на условия и ред за поддържане на съществуващите кадастрални планове на населените места до одобряването на кадастрална карта и кадастрални регистри и други.

В частта за имотния регистър основните изменения са свързани със структурната промяна на службите по вписванията, като законът предвижда:

6. създаване на Агенция по вписванията като изпълнителна агенция към министъра на правосъдието, към която преминават службите по вписванията, които дотогава са към районите съдилища, които стават нейни териториални звена;

7. съдиите по вписванията остават в съдебната система, а производството по вписванията запазва характера си на охранително производство по Гражданския процесуален кодекс, с което се гарантира сигурността в сферата на вещноправните отношения;

8. запазване на функциите на съдиите по вписванията по Закона за съдебната власт да разпореждат или отказват вписванията, отбелязванията или заличаванията, като те се разграничават от функциите на службите по вписванията, които извършват всички останали свързани и съгласувани с първите действия, които са разпоредени от съдиите по вписвания;

9. промени в други действащи нормативни актове като Закона за съдебната власт, Гражданския процесуален кодекс, Закона за нотариусите и нотариалната дейност и други, в които се отразява въведеното ново разграничение във функциите на съдиите по вписванията и на службите по вписванията;

10. конкретни разпоредби, в отговор на необходимостта от осигуряване на материални условия и кадрови ресурси, необходими за обезпечаване на дейността на новосъздадената Агенция по вписванията.

Според позицията на *Българската асоциация на съдиите по вписванията*, която е една от най-активните ключови заинтересовани страни по оценяваната публична политика, изразена в нейно становище още от 2017 г., останала непроменена и до днес, със ЗКИР от 2004 г. с който се създава Агенция по вписванията, с териториални звена - служби по вписванията, със задача да организира работата по създаването и поддържането на имотния регистър и осигурява връзката между имотния регистър и други регистри се е допуснало **разкъсване на дейностите, отговорностите и приложимите процедурни правила** по отношение на единния процес на вписването⁵².

⁵² Становище на Българската асоциация на съдиите по вписванията от 06.03.2017 г. относно необходимостта от разработване на комплексни мерки – организационни и нормативни за увеличаване на правната сигурност в правния обмен с недвижими имоти.

Според становището на Асоциацията от 2020 г., вписването като юридическа дейност е **изцяло от компетентността на съдиите по вписванията**, докато техническото въвеждане на информация в партидите на лицата и съхраняването на книгите за вписване е възложено със закона на административната структура Агенция по вписванията. Служителите на Агенцията, изпълняващи функции във връзка със създаването на имотния регистър, технически изпълняват разпорежданията на съдиите по вписванията. Самата преценка за законосъобразност и пълнота на информацията в съдебно-охранително производство по вписване е вменена на съдията по вписванията. Въпреки това, съдиите по вписванията нямат правомощия за контрол върху работата на въпросните служители на Агенцията по вписванията. С оглед на това, от асоциацията предлагат тези служители да бъдат върнати **като такива към съдиите по вписванията в районните съдилища**, което според тях би решило редица проблеми от институционален, процедурен и технически характер⁵³.

П.3.4.2.3. Законът за кадастъра и имотния регистър от 2014 година

Целта на измененията и допълненията на Закона за кадастъра и имотния регистър от 2014 г.⁵⁴ е да се усъвършенства нормативната уредба при осъществяване на дейностите по създаване, одобряване и поддържане на кадастралната карта и кадастралните регистри, както и да се облекчи обслужването на физическите и юридическите лица с данни от кадастъра и защита срещу бюрократизирането на процеса и прилагането на корупционни практики. Те са насочени главно към уредбата на частта относно кадастъра и отразяват натрупания практически опит по прилагането на закона. Една от основните цели, преследвани със създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри, е те да са в услуга и на имотния регистър, т.е. да се подобри обслужването на собствениците на имоти, на участниците в инвестиционния процес и на централната и местната власт.

Със ЗКИР от 2014 г. се предвижда:

1. прекратяване на дискриминационната практика по признак националност на физически и юридически лица, доставчици на услуги, свързани с кадастъра и имотния регистър, като се създава възможност дейностите по кадастъра да бъдат изпълнявани и от граждани на държава-членка на Европейския съюз, на друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария;

⁵³ Становище на Българската асоциация на съдиите по вписванията Изх.№ 346/ 06.01.2020 г. относно стартиране на имотен регистър в България и необходимостта от законодателни промени.

⁵⁴ Обн. ДВ, бр.49/13.06.2014 г.

2. правоспособното лице, по смисъла на закона да може да бъде и физическо лице без да се изисква то да бъде регистрирано като търговец по Търговския закон;

3. ред и условия за създаване, поддържане и одобряване на специализирани карти за устройствено планиране, които ще съдържат информация за елементите на техническата инфраструктура и благоустройството, водни площи и течения и други в урбанизираните територии, като възможността за едновременното им изработване с кадастралната карта се очаква да водят до значителни икономии на финансови средства;

4. изменения на законовите текстове относно създаването на кадастрална карта и кадастрални регистри, които да облекчат режима за одобряване, съкращаване на срокове и намаляване допустими грешки;

5. нови текстове относно поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри в актуално състояние, които дават възможност за намаляване на бюрократичността и по-бързо обслужване на собствениците;

6. възможност за безвъзмездно получаване на данни, предоставяни от Агенцията по геодезия, картография и кадастър чрез информационната ѝ система, като данните за точките от геодезическата основа на кадастралната карта и кадастралните регистри;

7. възможност кадастралната карта и кадастралните регистри да могат да бъдат финансирани и със средства на общинските администрации и други.

Измененията предвиждат и редица нови принципи и подобрения на досега действалата уредба както следва:

8. обект на кадастъра да бъдат и съоръженията на техническата инфраструктура, в които има самостоятелен обект, както и самите самостоятелните обекти в тях;

9. в кадастъра да се съдържа информация и за зоните на ограничения върху поземлените имоти, които произтичат от сервитут или ограничение, възникнали въз основа на нормативен или административен акт;

10. обменът на данни между информационните системи на кадастъра, на Единния класификатор на административно-териториалните и териториалните единици (ЕКАТТЕ), на Единния държавен регистър на стопанските субекти в Република България (БУЛСТАТ), на Търговския регистър и на регистрите на държавните и общинските имоти, вкл. и с имотния регистър, и предоставянето на данни от Регистъра на населението – Национална база данни „Население“ да бъде безвъзмезден;

11. регламентирани са случаите на безвъзмездно получаване на данни за актуализиране на кадастралната карта и кадастралните регистри и съответно безвъзмездното предоставяне на кадастрални данни на ведомства и общини, необходими при изпълнение на правомощията им, определени със закон;

12. при недостатъчно осигурени финансови средства от държавата или за територии, които не са включени в програмите, дейностите по създаване на

кадастралната карта и кадастралните регистри да бъдат финансирани и със средства на общините;

13. създава се възможност за обслужване в други населени места, освен предвидените досега със закона в седалищата на районните съдилища, като официални документи да могат да бъдат заявявани и получавани от гражданите във всяка една точка на страната, независимо от местонахождението на недвижимия имот. Услугите от кадастъра да могат да бъдат заявявани и получавани и по електронен път, като е осигурена възможност и за безплатно разглеждане и търсене на обекти на кадастъра чрез интернет;

14. създадена е възможност на нотариусите, използвайки информационната система на кадастъра, да получават официални документи чрез отдалечен достъп. За синхронизиране на законопроекта с разпоредби в други закони, са предвидени изменения и допълнения на Закона за геодезията и картографията, Закона за водите, Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи и други.

Във вече цитираното становище от 2017 г. Българската асоциация на съдиите по вписванията сочи, че първоначално на съдиите по вписванията от съдебните райони, за които има издадени заповеди за откриване на производство по създаване на имотен регистър им е било вменено да създават **„предварителни партии“** на недвижимите имоти по постъпили молби за вписване на актове, без наличие на правомощия да изискват доказателства за регулационната и кадастралната история на имота. С измененията на ЗКИР от 2014 г. са премахнати предварителните имотни партии и са останали **само „имотни партии“**, като в Преходните и заключителните разпоредби на закона **не е било уредено преобразуването на предварителните партии в имотни**, поради което не е било ясно какво става с вече образуваните „предварителни партии“ на недвижимите имоти.

Множеството изменения в кадастралната карта и регистри за съответните територии, извършени от нейното одобряване до настоящия момент, свързани с разделяне, обединяване на недвижими имоти, при които същите получават нови идентификатори, води до образуване от служителите в службите по вписванията на **повече от една „електронна партия“** и на имот с идентификатор. В представените за вписване актове не се съдържа цялата кадастрална история на имота, нито датите, на които е направена промяната в кадастралната карта и кадастралните регистри, защото актосъставителите нямат такова нормативно задължение. Така с **„многобройните хаотични и антилогични промени на парче“** на ЗКИР през периода 2014 г. и след това, включително и на подзаконовите нормативни актове за прилагането му, според Асоциацията, множеството практически проблеми, които са възниквали в дейността на съдиите по вписванията, осъществяващи

вписването по двете системи – персонална и поимотна, не само, че не са намерили нормативно разрешение, но и са се задълбочили⁵⁵.

Според Висшия адвокатски съвет, **системно създаване на предварителни имотни партии** от службите по вписванията, каквото се е предвиждало в ЗКИР преди промените от 2014 г. не се извършва. Същото се оказва невъзможно поради различни причини, сред които:

1. липса на детайлна нормативна уредба, която да предвижда **процедура за създаване на предварителната имотна партия**, която впоследствие се преобразува в имотна партия на недвижимия имот;

2. липса на уредба на **правомощията на съдиите по вписванията служебно да събират доказателства** за установяване на правото на собственост и ограничените вещни права върху недвижимите имоти, като те нямат правомощия да изискват допълнително документи или да назначават експертизи за установяване идентичност на имоти, въпреки че:

2.1. до приемане на кадастрална карта и даване на имотите на идентификатор, **описанията на недвижимите имоти са извършвани по различен начин** в различните документи за собственост и за учредяване на вещни права;

2.2. когато правото на собственост е придобито по **наследство**, за съдията по вписване е невъзможно без удостоверение за наследници да установи кои са лицата, които са наследници на това, посочено в акта;

2.3. съществува голям брой **актове, които не са подлежали на вписване в определен период от време**, поради което и не са вписани и не се намират физически в службите по вписване;

2.4. съществува голям брой **актове, при които липсва посочено ЕГН** на лицата – всички актове до 1973 г., когато е въведена системата ЕСГРАОН;

2.5. **липса на информация за вписани актове преди 1990 г.** в информационните системи, водени в службите по вписване до въвеждане на програмния продукт ИКАР;

3. съществува **неяснота въз основа на какъв акт** съдията по вписванията установява кой е собственик на имота, респективно кои лица притежават ограничени вещни права върху имота, кои лица имат вписани права върху имота, черпени от ипотечни актове, възбрани, вписани иски молби и т.н., както и за какъв период назад във времето съдията по вписванията изследва наличието на ограничени вещни права и тежести върху имота;

4. **липсва кадрова и материално-техническа обезпеченост** на процеса по създаване на имотен регистър, като е налице недостатъчен брой съдии по вписванията, недостатъчен брой подготвени и квалифицирани служители от Агенцията по вписванията и т.н.;

⁵⁵ Становище на Българската асоциация на съдиите по вписванията от 06.03.2017 г. относно необходимостта от разработване на комплексни мерки – организационни и нормативни за увеличаване на правната сигурност в правния обмен с недвижими имоти.

5. съдиите по вписванията нямат достъп до програмния продукт ИКАР и до Търговския регистър, както и до Национална база данни „Население“ и до други публични регистри, в които се съдържат данни, необходими за създаване на имотни партии и проверка на данните;

6. програмния продукт ИКАР не е съобразен с действащата система на персонално вписване, извършвано съгласно Правилника за вписванията, включително не съществува функционална възможност този продукт да регистрира в електронен вид едновременно извършване на вписванията, както по персоналната система, така и по имотните партии;

7. съществуват проблеми, произтичащи от **неточно отразяване като самостоятелни обекти на кадастъра**, означаващи с идентификатори, на части от недвижими имоти, които нямат характер на самостоятелни недвижими имоти и отделни обекти на право на собственост и други права, което води до създаване на имотни партии за несамостоятелни обекти на собственост и други. Посочените проблеми без претенции за изчерпателност, според Висшия адвокатски съвет сочат на необходимост от извършването на законодателни изменения, както и предвиждане на „адекватно материално-техническо и кадрово обезпечаване на процеса по създаване на имотен регистър“⁵⁶.

На съвсем различно мнение застава нотариус Димитър Танев в становището си, изпратено по повод изготвянето на настоящата последваща ОВ. Според него, до измененията през 2014 г., в частта касаеща създаването на имотен регистър ЗКИР е бил един *„абсолютно негоден нормативен акт“*. След като е била премахната тази *„грешна, гротескна процедура по създаване на предварителни партии“*, единственият акт който спира, пречи да започне създаването на партии на имотите в пет части, обединени в имотен регистър, е Правилникът за вписванията. Това е нормативният акт, който регулира ежедневно и ежеминутно постъпването на актовете, архивирането и справките. *„Общественият скандал с висящите данни по предварителните партии“*, според него, е бил възпрепятстван с измененията на ЗКИР от 2014 г., където те са недвусмислено заличени. След като ЗКИР е отменил изработването на предварителните партии, не е необходима и нарочна промяна на Наредба № 2 за воденето и съхраняването на имотния регистър, поради разпоредбите на чл. 13 във връзка с чл. 7, ал. 2 от ЗНА, според които: *”Актът по прилагане на закон губи изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частично отменяване на закона съобразно обсега на отменяването”*⁵⁷.

⁵⁶ Становище на Висшия адвокатски съвет относно проблемите при създаване на имотния регистър у нас, обсъждани на кръгла маса, проведена в СЮБ на 06.07.2018 г.

⁵⁷ Становище във връзка с извършването на последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България от Нотариус Димитър Танев, 11.02.2021 г.

II.3.4.3. Функционалните основи на политиката

II.3.4.3.1. Интегрираната информационна система на кадастъра и имотния регистър от 2008 година

Проектът за изграждане на Интегрираната информационната система на кадастъра и имотния регистър започва през 2006 г. През 2007 г. тя е внедрена пилотно в 4 служби по вписванията (Балчик, Бургас, Шумен и Враца). Същинското внедряване на системата започва през 2008 г., което е съпроводено с провеждането на мащабна програма за преквалификация на служителите от всички служби по вписванията, които преминават през двустепенно обучение с възможност и за допълнителен обучителен модул на място в Централно управление на Агенция по вписванията. Успоредно с процеса по изграждане на ИИСКИР, през 2007 г. стартира Проект за сканиране и въвеждане на данни от нотариални актове и документи за периода от 1990 г. до 2006 г. Данните, генерирани след сканиране на нотариалните актове и индексирани по определени показатели биват мигрирани в ИИСКИР с цел създаване на структурирана информация, необходима за изготвяне на имотни партиди.

ИИСКИР се изгражда и поддържа съвместно от Агенцията по геодезия, картография и кадастър и от Агенцията по вписванията. Нейното основно предназначение е надеждно обхващане на данните за граници на собственост, собственици, основания за собственост и ограничения върху собствеността. Надеждността на вписването се гарантира чрез синхронизиране на работата на службите по вписвания и на службите по геодезия, картография и кадастър посредством връзката между информационните им центрове и връзка на информационната система с други информационни системи на държавната и общинска администрации. Предвижда се сътрудничество с ведомствата и институциите, които ползват и развиват дейности на базата на кадастрални данни от информационната система на кадастъра и имотния регистър.

ИИСКИР включва три основни компонента:

1. **кадастрален** – Агенцията по геодезия, картография и кадастър отговаря за изграждането на кадастралната база-данни и осигурява процесите по създаването и поддържането на данните в кадастрална карта и кадастралните регистри;

2. **имотен** – Агенцията по вписванията отговаря за изграждането на базата-данни на имотния регистър и осигурява процесите по създаване и поддържане на данните в него;

3. **уеб портал** – осигурява достъп на потребителите за търсене и ползване на данни както от кадастъра, така и от имотния регистър.

Изграждането на системата е планирано по начин, който да позволява интеграция на първите два компонента на централно ниво, с което да се запази максимално административното деление и йерархията на двете агенции. На централно ниво между тях функционира интегриран комплексен модул, който съхранява на едно място репликираните данни от областното

ниво - за службите по геодезия, картография и кадастър, и от централното ниво - за службите по вписванията. Очакванията са след пълното въвеждане на системата, услугите в областта на кадастъра и имотния регистър да могат да се извършват на “едно гише”, ползвайки възможностите на Интернет, електронна поща или абонамент, като на клиентите се предлага широк кръг от услуги, основаващи се на съвременни комуникационни технологии - web-базирани приложения и други, като получаването на всички видове справки и документи, предоставяни от двете агенции, става по електронен път.

Още при разработването на информационната система е създадена възможност за осигуряване взаимодействие на информационно – технологично ниво с министерства, областни и общински администрации, Националната агенция по приходите, както и с други регистри като ЕКАТТЕ, БУЛСТАТ, ЕСГРАОН, регистрите на държавните и общинските имоти и на други заинтересовани институции⁵⁸.

Според *Българската асоциация на съдиите по вписванията*, с въвеждането на ИИСКИР служителите на Агенцията по вписванията са започнали да обединяват информацията за недвижимите имоти, предмет на представените за вписване актове, в т.нар. „**файлови партии**”, които обаче не могат да служат като помощно средство за образуване на имотни партии, а още по - малко като основа за създаване на имотен регистър, защото:

1. те са създадени от служителите към Агенцията по вписванията, без наличие на разпореждане на съдия по вписванията относно обобщаването на информацията, дадено по ред, определен в закон, т.е. **без контрол върху направените записи**, осъществен от такъв, още повече, като се има предвид че към онзи момент съдиите по вписванията нямат нормативно осигурен достъп до информационната система;

2. образуването на една „файлова партия” се извършва от служител на Агенцията по вписванията, на база преценка, че описаните в съществуващите записи имоти са идентични с имота, индивидуализиран в текущия акт, чието вписване е разпоредено от съдията по вписванията. Такава преценка, обаче, не може да бъде извършена **без юридически познания** и наличие на допълнителни писмени доказателства, представени или събрани от съдията по вписванията;

3. **липсата на надлежен съдебно-охранителен контрол** от страна на съдията по вписванията е довела до чести случаи, при които при последващи вписвания, отбелязвания или заличавания се създава друга ”файлова партия” за имот, който вече е бил въведен в системата, което води до създаването и на повече от една „файлова партия” за един и същи имот;

4. за всички недвижими имоти, предмет на подлежащите на вписване актове след датата на инсталиране в съответната служба по вписванията на „ИИСКИР”, служителите към службата са **задължени да образуват „файлови**

⁵⁸ Източник: <https://www.cadastre.bg/>.

партиди”, независимо от това дали недвижимият имот се намира в землище с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри и съответно има даден от кадастъра идентификатор. Това е в противоречие с правния принцип, заложен в ЗКИР от приемането му през 2000 г., партида да се води единствено за недвижимия имот, който има идентификатор;

5. в разрез с принципа за осигуряване в максимална степен на правна сигурност в оборота с недвижими имоти, от Агенцията по вписванията е **придадена публичност на така образуванията „файлови партиди”** на имотите чрез предоставянето на услугата „Справки чрез отдалечен достъп с помощта на Интернет”;

6. Агенцията по вписванията позволява извършването на електронни „справки по имот”, както и „Търсене по имотна партида” чрез простото преименуване на „файловите партиди” на имотите, в „**имотни партиди**” в електронната система за вписване ИИСКИР, с което потребителите биват въвеждани в заблуждение, че това действително са „имотни партиди” – т.е. партиди, създадени по реда, предвиден в ЗКИР. Така се създава погрешна представа за извършените вписвания, отбелязвания и заличавания, касаещи конкретния имот, а в голямата им част тези партиди на имотите не съдържат всички вписани актове относно конкретния недвижим имот, поради наличието на различна индивидуализация на недвижимостите в отделните актове, въведени в информационната система⁵⁹.

Позицията на *нотариус Димитър Танев*, изразена в обществената консултация, проведена във връзка с настоящата последваща оценка на въздействието, по отношение на ИИСКИР е още по-негативна. Според него, **файловите помощни партиди**, въведени в работата на Агенцията по вписванията с инсталирането на информационната система ИКАР, не са нормативно установени като структура, създаване, разделяне, сливане, въобще в Правилника за вписванията. На практика постъпващите актовете се преписват, но като процедура това не е уредено с нормативен акт и на практика нормативен ред за попълване на т. нар. помощни партиди не съществува.

Софтуерът е инсталиран без изобщо да е съобразен с действащия Правилник за вписванията, с регламентиранияте процедури за въвеждане във входящия регистър, водене на партидната книга, приключване на датата на входящия регистър, описване имената и наименованията на страните по акта в него и други. Илюстрация за „пълната нормативна несъвместимост на софтуера, на правната неграмотност и незаинтересованост на създателите му“ е воденето на номера от някакъв двойно входящ регистър, който излиза на всяка справка. Такъв регистър е съществувал в отдавна отменения Закон за привилегиите и ипотеките и още в първия Правилник за вписванията от 1927

⁵⁹ В този смисъл са цитираните становища на Българската асоциация на съдиите по вписванията от 2017 г. и 2020 г.

г. На въпроса какво търси сега такъв регистър в информационната система на АВ и на какво основание се поддържа, може да отговори само „анонимния ай ти създател на софтуера“⁶⁰.

Позицията на *Министерството на правосъдието*, изразена в края на 2020 г., представена в справката за приносите по обществената консултация, посветена на проекта за изменение и допълнение на Правилника за вписванията в като отговор на коментарите на Висшия адвокатски съвет е, че в периода от 2008 г. до 2009 г. е разработена и внедрена окончателно във всички служби по вписванията ИИСКИР, като информацията от 5-те „стари“ програмни продукта е мигрирана в новата система, с което е била създадена функционална възможност всички актове, подлежащи на вписване, въведени в системата, да са в **структуриран вид и съответно да имат електронен образ**.

ИИСКИР, в която към края на 2020 г. се извършва вписване по персоналната система, съгласно Правилника за вписванията, изцяло отговаря на нормативно формулираните процеси за вписване и по поимотната система. ИИСКИР третира напълно равностойно данните за лицата и недвижимите имоти, като тя представлява технологичното средство за достъп, съхранение и предоставяне на данни. В тази връзка липсата на имотен регистър по смисъла на ЗКИР според Министерството на правосъдието е свързана с **правната, а не с технологичната** страна на въпроса⁶¹.

II.3.4.3.2. Преходният период и правната сигурност

Още през 1994 г. в *Концепцията за система за поземлен регистър в Република България* се посочва, че предложенията, които се правят, сочат на необходимостта от предвиждането на **преходен период**, през който да се извърши преминаването от персонална към реална система на регистрация на недвижимите имоти. Според нея, най-подходящо би било след като се определят районите, в които ще започне въвеждането на новата система, да се съчетаят различни подходи, като регистрацията може да се извършва едновременно при сделка с имота, при първо учредяване на законна ипотека върху имота, по искане на собствениците след представяне на необходимите документи или на базата на служебна проверка. В останалите райони се предвижда вписванията да продължат да се извършват по досегашния ред.

⁶⁰ Становище във връзка с извършването на последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България от нотариус Димитър Танев, 11.02.2021 г.

⁶¹ Справка по чл. 26, ал. 5 от Закона за нормативните актове за отразяване на предложенията, получени при обществените консултации по проект на постановление на министерския съвет за изменение и допълнение на правилника за вписванията, одобрен с постановление № 1486 на Министерския съвет от 1951 г., достъпна на: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5588>.

В мотивите към предложенията за приемане на новия ЗКИР от 2001 г., както и в тези към предложенията за изменение и допълнение на ЗКИР от 2004 г. изрично се поставя акцент върху запазването на стабилността в гражданския оборот през **преходния период** до одобряването на кадастрална карта и кадастрални регистри и въвеждането на имотен регистър за съответния район. Това се постига чрез запазване действието на одобрените кадастрални планове, както и на плановете и картите за земеделските земи и горите, осигуряване на условия за поддържането им от органите, които и сега имат това задължение, и издаване на скици по досегашния ред.

В своето Становище към Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър от 2004 г. *Консултативният съвет по законодателството към НС* изрично подчертава, че предвид отпадането на разпоредбата, която предвижда, че съдията по вписванията разпорежда извършването на вписванията в партидите на недвижими имоти, в законопроекта трябва по-ясно да се проведе разделянето на двете функции: на съдията по вписванията, които се запазват като властнически функции, и на техническите по отразяването на вписването в имотния регистър. При “разделянето” на тези две функции съществува **опасност** да се създадат трудности за гражданите и **правна несигурност** в осъществяването на вписванията в имотния регистър⁶².

Повече от десетилетие след това от *Българската асоциация на съдиите по вписванията* споделят виждането си, че започването на смяната на действащата персонална система на вписване на актовете относно недвижими имоти с поимотна предполага една принципно нова уредба, която да отговаря на обективните потребности и дълъг период от време, при който вписването в различните съдебни райони следва да се извършва паралелно по двете отделни системи - персонална (поименна) и реална (поимотна). Този **преходен период** се налага от необходимостта да бъдат създадени устойчиви правни гаранции за охраняване на имуществените права на гражданите и юридическите лица в този труден процес по трансформация на системата⁶³.

На същата позиция застава и другата най-активна ключова заинтересована страна по темата *Висшият адвокатски съвет*. Според него, имотният регистър може да замени съществуващата персонална система на вписванията, само ако гарантира **същата сигурност относно правата** върху недвижимите имоти. Имотен регистър не може да бъде въведен на практика преди да бъде изграден така, че в него да се съдържа цялата правно-

⁶² Становище на Консултативния съвет по законодателството към НС от заседание на 02.07.2003 г. относно Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър от 2003 г., внесен от МС.

⁶³ Становище на Българската асоциация на съдиите по вписванията от 06.03.2017 г. относно необходимостта от разработване на комплексни мерки – организационни и нормативни за увеличаване на правната сигурност в правния обмен с недвижими имоти.

релевантна информация от нотариалните книги, водени до момента по персоналната система⁶⁴.

Малко повече от 2 години след това, по друг повод, *Висшият адвокатски съвет* запазва мнението си непроменено, като казва, че именно предварителните партии са стояли в основата на философията на създаването на имотния регистър и плавния преход от персонално към поимотно вписване. Предвидените в първоначалната редакция на чл. 65 ЗКИР „предварителни имотни партии“, които са имали за цел предварително (преди издаване на заповедта по чл. 73 ЗКИР на министъра на правосъдието за въвеждане на поимотно вписване) да създадат първоначалното необходимо съдържание на всички части на имотната партия за всеки недвижим имот, са били премахнати с лека ръка при законодателните изменения от 2014 г., с която промяна на практика е бил „ликвидиран единствения разумен, правно издържан и най-вече гарантиращ правната сигурност преход от персонално към поимотно вписване“. Така, към края на 2020 г. „предварителни“ партии няма, което е достатъчно сериозен проблем⁶⁵.

Нотариалната камара на Република България също приема, че постигането на оптимална правна сигурност за гражданите и бизнеса следва да бъде основната опорна точка при изработване и обогатяване на нормативната уредба за имотния регистър и кадастъра в България⁶⁶.

Според *съдии от Софийски градски съд*, участвали в работната група към МП за нормативни промени във връзка с имотния регистър, при създаването на имотен регистър по реда на ЗКИР в българското право се въвежда принципно нова система на вписванията на сделки с недвижими имоти, като за първи път вписването в имотния регистър ще осигурява легитимация на вписания титуляр на вещно право върху имота да извършва последващи вписвания (аргумент от чл. 80 ЗКИР). Така при действието на имотния регистър по ЗКИР грешното вписване на титуляр на право в имотната партия ще води до пряко засягане на правата на действителния носител титуляр на правото, който не е вписан. Оттук всяко грешно вписване би водило до засягане на права, както и до правни, съдебни спорове и т.н. От друга страна, имотен регистър без абсолютно никакви грешни вписвания изисква кадастрална карта, която правилно отразява имотните граници и точно установяване въз основа на актовете за собственост и учредяването на правата и тежестите върху

⁶⁴ Становище на Висшия адвокатски съвет относно проблемите при създаване на имотния регистър у нас, обсъждани на кръгла маса, проведена в СЮБ на 06.07.2018 г.

⁶⁵ Становище на Висшия адвокатски съвет от 04.12.2020 г. по Проект на постановление за изменение и допълнение на Правилника за Вписванията, публикувано на <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5588>.

⁶⁶ Становище на Нотариалната камара на Република България до министъра на правосъдието от 28.11.2018 г.

недвижимите имоти, на титулярите на всички права, които подлежат на вписване и на конкретните имоти, върху които са учредени⁶⁷.

II.3.4.4. Стратегическите основи на политиката

Стратегическите основи на оценяваната публична политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България са поставени с приемането на Закона за кадастъра и имотния регистър през 2000 г., който в частта посветена на финансирането на имотния регистър предвижда, че Министерският съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на правосъдието приема **дългосрочна и годишна програма** за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър⁶⁸.

II.3.4.4.1. Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 година

Дългосрочната програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 г. е приета с решение на МС през май 2001 г.⁶⁹ Нейното предназначение е да се определят **основните дейности, необходимите материални, човешки и финансови ресурси**, както и **сроковете** за изработването и въвеждането в действие на новата кадастрална система и системата за имотна регистрация на недвижимите имоти в изпълнение на ЗКИР. При разработването на програмата е използвана пълноценно съществуващата информация за застроените територии, плановете, картите и регистрите, изработени в изпълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и Закона за възстановяване на горите и земите от горския фонд, за вписванията - от службите по вписвания, информацията от данъчните регистри, регистрите на държавната и общинската собственост, както и информация от други ведомства и организации.

Според програмата, кадастърът и имотният регистър се създават **систематично** по съдебни райони със средства от държавния бюджет. Кадастърът се изгражда като съвременна високотехнологична геоинформационна система, която след създаването ѝ за територията на цялата страна трябва да премине на самоиздръжка въз основа на приходи от услугите, предоставяни на граждани, ведомства, организации и други клиенти. Изпълнението на програмата се осигурява със субсидии от държавния бюджет, със събираните такси, с други приходи по ред, установен от Министерски съвет, както и със средства по национални и регионални

⁶⁷ Становище до МП относно процедурата за създаване на имотен регистър и необходимите изменения в законодателството от Калина Анастасова – съдия в Софийски градски съд и Андрей Георгиев – младши съдия в Софийски градски съд от 31.12.2019 г.

⁶⁸ Част четвърта. Финансиране на кадастъра и имотния регистър, ЗКИР (редакция от 2000 г.), Обн., ДВ, бр. 34 от 25.04.2000 г., в сила от 1.01.2001 г.

⁶⁹ Решение № 326 на МС от 11.05.2001 г.

програми за развитие на техническата инфраструктура, международни програми, проекти и споразумения.

Към момента на приемане на дългосрочната програма 2001 г., както е и до днес, системата на вписване у нас е персонална, като партия се открива на името на лицето, което прехвърля правото на собственост или учредява друго вещно право върху недвижим имот, а вписването на искиви молби или съдебни решения, партия се открива на името на ответника. Подлежат на вписване само актове, които са извършени по нотариален ред или с нотариално заверен подпис, както и всички актове, за които това бъде постановено със закон без актовете, издадени от надлежните държавни органи.

Главната цел на вписването е да даде **гласност на актовете**, с които се придобиват права върху недвижими имоти, както и на вписаните тежести върху определен имот в полза на определено лице, като вписването се извършва от съдиите по вписванията при районните съдилища и допълва действието на акта, като го **прави противопоставим на трети лица**. В същото време достъпът до информация в службите по вписванията е **затруднен** и няма гаранции, че справката относно имота и носителя на правото ще **отговаря на действителното състояние**. Причините затова са свързани с:

1. огромния обем на информацията, натрупана от 1910 г., която се съдържа в книги, които имат спешна нужда от реставрация и сканиране;
2. начина, по който се извършват вписванията при поименната система и непълнотата на информацията, като се има предвид, че не подлежат на вписване констативните нотариални актове и придобиванията по наследство;
3. големия брой ипотеки, на които е изтекъл 10-годишният срок на действие на вписването и те не са били подновени навреме, т. е. вписването е вече безпредметно, но съществува.

В модела, възприет от ЗКИР, е заложена **по-голяма точност и сигурност**, като са отчетени предимствата на реалната система на вписване, но т. к. няма кадастър на територията на цялата страна е запазена поименната система. Иначе гаранциите за тази по-голяма точност и сигурност са в няколко насоки:

1. създаването на кадастър, който ще уточни границите на имотите и ще даде уникален за цялата страна номер на всеки от тях;
2. връзката между кадастъра и имотния регистър ще гарантира поддържането на актуалността на данните и в двете системи;
3. вписването ще се извършва в партии по имоти, като данните, които се съдържат в тях ще дават цялостна картина на правното състояние на имота – какво е вещното право, съответно тежестта и кой е неговият носител;
4. на вписване ще подлежат и констативните нотариални актове и обявените завещания, което ще осигури по-голяма пълнота на регистъра.

Основните дейности, предмет на тази програма са:

1. издаването на **подзаконовите нормативни актове**, предвидени в ЗКИР.
2. **материално и техническо оборудване** на Агенцията по кадастър и службите по вписванията към районните съдилища.

3. приемане на **програма за обучение** и нейното изпълнение за 2001 г.
4. дейностите по **систематично изработване на кадастъра и имотния регистър**;
5. дейностите по **създаване на информационните системи** на кадастъра и на имотния регистър.
6. планиране и провеждане на **кампания за запознаване на обществеността** и други.

Подзаконови нормативни актове

Дългосрочната програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър изчерпателно посочва **подзаконовите нормативни актове**, които следва да бъдат приети на основание Закона за кадастъра и имотния регистър, заедно с отговорните институции и сроковете за тяхното разработване.

Материално и техническо оборудване

За устройване на **службите по кадастъра** в програмата е предвидено да се ремонтират предоставените им сгради и помещения. МРРБ е задължено да предостави безвъзмездно на Службите по кадастъра от териториалните звена на Главна дирекция “Кадастър и геодезия” на МРРБ необходимото оборудване (по две тотални станции и по два компютъра с принтер и друго обзавеждане), а за да могат да изпълняват функциите си по приемане на кадастрални планове, контрол, оценка и други присъщи дейности за Агенцията по кадастъра и нейните регионални звена е предвидено да разполагат и с моторни превозни средства с висока проходимост. За оборудване на централната администрация и службите по кадастъра през годината са предвидени и конкретните капиталови разходи.

По отношение на **службите по вписванията** към районните съдилища в програмата е посочено, че в изпълнение на ЗКИР, имотният регистър се води в районните съдилища, където съдията по вписванията извършва вписвания в партидите на недвижимите имоти, които се намират на територията на съответния съдебен район. За тази цел в районните съдилища, в които започват дейности по ЗКИР през 2002 г. е предвидено да бъдат окомплектовани с кадрови състав от съдии по вписванията и технически персонал, необходим за изпълнението на тези дейности.

Програма за обучение

За всички участници в процеса по прилагане на ЗКИР е предвидена **програма за обучения**, в която са определени условията за тяхното провеждане, модулите и тяхното съдържание, учебните курсове и отговорните институции за нейното изпълнение. Предвижда се обучението да се извършва от специално създадено за целта **звено за обучение по кадастър и имотна регистрация** към Центъра за следдипломно и факултативно обучение в

Университета по архитектура, строителство и геодезия, създадено по силата на договор между МРРБ, МП и университета. В програмата са заложили конкретни разчети на разходите за провеждане на обученията.

Систематично изработване на кадастъра и имотния регистър

Програмата съдържа ясни насоки и стъпки относно **изработването на кадастралната карта и регистри**, което става систематично по съдебни райони, чрез възлагане на правоспособни лица по правила, предвидени в специална наредба. Приемането и одобряването на кадастралната карта и регистри се извършва по реда на ЗКИР и относимите подзаконови нормативни актове. Кадастралната карта се изработва на основата на нови геодезически измервания, планове, изработени в изпълнение на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ, преобразуване, дигитализиране, попълване и адаптиране на данни от съществуващи кадастрални и регулационни планове на населени места, както и други планове, които съдържат кадастрална информация. Кадастралните регистри се създават чрез анкетиране на собствениците, използване на данните от информационната система на данъчните служби, от ЕСГРАОН, използване на данните от отделите общинска и държавна собственост и от службите по вписванията.

Според програмата, създаването на имотния регистър ще обхване поетапно цялата територия на страната. Дотогава вписванията ще се извършват по досегашната поименна система, като на службите по вписвания в съдилищата ще бъде предоставен софтуер за отразяване на данните в цифров вид. За да се създадат условия за пълнота на данните в имотния регистър е предвидено от 01.01.2001 г. да се вписват и констативните нотариални актове, както и преписи от обявените завещания. Създаването на кадастъра и имотния регистър ще започва по съдебни райони, като за кадастъра това ще става със заповед на изпълнителния директор на Агенцията по кадастъра, а за регистъра със заповед на министъра на правосъдието.

Производството по отношение на имотния регистър ще включва:

1. създаване на предварителни партии едновременно по систематичния подход – на основа данните от службата по кадастъра и книгите по вписванията и по повод сделки с имоти от този район;
2. уточняване на данните с кадастралната карта и кадастралните регистри и получаване на идентификатор;
3. преобразуване на предварителните партии в партии на недвижимите имоти след като кадастралната карта и кадастралните регистри бъдат одобрени, освен в предвидените по закон изключения;
4. издаване на заповед на министъра на правосъдието за въвеждане на имотния регистър в съответния съдебен район, която се обнародва в “Държавен вестник”. Предвижда се, че в 6-месечен срок от обнародването на заповедта всяко заинтересовано лице може да поиска попълване на партията на недвижимия имот с вписани актове, които не са отразени в нея. Ако това не

бъде направено, тези актове нямат действие спрямо трети лица, освен от деня на тяхното вписване по общия ред.

Създаване на информационните системи

Дългосрочната програма включва детайлизирани указания и относно **информационните системи на кадастъра и имотния регистър**, които са тясно обвързани информационни и ще се изграждат и поддържат съответно от Агенцията по кадастъра и от Министерството на правосъдието. Основното предназначение на двете системи е надеждно обхващане на данни за граници на собственост, собственици, основания за собственост и ограничения върху собствеността. Надеждността на вписването и минимизирането на грешките при регистрацията, според програмата, ще се постигне като се синхронизира работата на службите по вписване и на службите по кадастъра посредством връзката между информационните им системи. Надеждността на данните ще се гарантира и от връзката на тези две информационни системи с други системи на държавната и общинска администрации. Планира се службите по кадастъра чрез **информационната система на кадастъра** да поддържат в актуално състояние графичната и атрибутна информация за всички имоти в областта, да предоставят данни и да осигуряват възможности за извършване на актуализация на кадастралната карта и кадастралните регистри. Чрез тях ще се осъществява обслужването на собствениците и на другите клиенти с кадастрална информация. Данните от имотния регистър ще се въвеждат и актуализират в информационната система, базирана в службите по вписване по съдебни райони. **Информационната система на имотния регистър** ще поддържа в актуално състояние атрибутни данни за всички недвижими имоти в района, техните собственици и всички вписани актове, обстоятелства, факти и други юридически действия, за които закон предвижда вписване. Информационната система, базирана в службите по кадастъра, ще работи в **синхрон** с информационната система на имотния регистър, базирана в службите по вписване в районните съдилища от съответната област.

За външните клиенти на двете информационни системи се предвижда да се предлага широк кръг от услуги, основаващи се на **съвременни комуникационни технологии** - web-базирани приложения, електронна поща и други. В тези услуги ще се включва получаването на всички видове справки и документи, предоставяни от двете агенции по електронен път. Достъп до системата ще имат **само оторизирани потребители** – регистрирани с потребителско име и парола със съответни права, задължения и финансови ангажименти към Агенцията по кадастър и службите по вписванията.

Кампания за запознаване на обществеността

Успешното внедряване на новата система за кадастър и имотен регистър, според дългосрочната програма, до голяма степен зависи от **общественото разбиране и подкрепа**, с която те се ползват. Плановете са да се работи за

получаване на обществено доверие, като специално внимание се отдели на районите, където първо започва систематичното създаване на кадастъра и имотния регистър, като в тях се организира и проведе кампания за запознаване на обществеността с целите и задачите на ЗКИР и процедурите по реализацията му. Целта ѝ е да се премине без сътресения към новите принципи и начини за обслужване на населението и останалите клиенти с кадастрална информация.

Кампанията е насочена към всички заинтересовани страни: професионалисти, специалисти и служители в сферата на кадастъра, техни професионални сдружения, областните и общински администрации, потребителите на кадастрална информация, включително потенциални чужди инвеститори и населението като цяло. Тя включва конкретни мерки за популяризация като провеждане на публични прояви, подготовка на информационни материали, създаване на специализиран уебсайт, гореща линия и т.н., като е предвиден и ясен график за нейното организиране и провеждане.

С дългосрочната програма от 2001 г. се планира **обслужването на клиентите** на информационната система на кадастъра да се извършва от изнесени работни места в териториалните служби на общините и в самите служби по кадастъра, а клиентите на информационната система на имотния регистър да се обслужват от службите по вписвания в районните съдилища. Освен това се предвижда собствениците да могат да получават скици и справки за имота си, издадени от службата по кадастъра от службата по вписванията и отдалечено - по Интернет. Като сериозен акцент на програмата са представени социалните аспекти при обслужването на гражданите, чрез осигуряване на правна помощ за социално неравнопоставени групи, за жители на отдалечени населени места или изолирани етнически общности. Това се планира да се осъществява, когато е наложително чрез организиране на безплатни консултации на място от квалифицирани специалисти - юристи и геодезисти.

В **преходния период**, за да не се допуснат смущения в административното обслужване на лицата в резултат от прехвърлянето на правомощията по извършване на услуги по кадастъра от техническите служби и поземлените комисии на Агенцията по кадастъра, моментът на предаването на планове, картите и регистрите е предвидено да се съчетае с датата на откриване на процедурата за изработване на кадастър и създаването на имотен регистър за съответния район. От този момент административното обслужване, свързано с издаване на скици на недвижими имоти за прехвърляне на правото на собственост, учредяване, прехвърляне, изменение и прекратяване на други вещни права върху недвижимите имоти, доброволни и съдебни делби, промяна на предназначението на имотите и в други, предвидени от закон случаи, се поема от правоспособното лице, извършващо техническите дейности

по създаването на кадастъра. Агенцията по кадастъра заверява изработените от правоспособното лице скици като му изплаща дължимото възнаграждение.

Накрая, дългосрочната програма посочва, че редът и начинът за оцифряване на годните за използване планове се урежда със специална наредбата, като тези дейности се предвижда да бъдат извършени **в срок от 5 години**. Оцифрените планове ще позволят да се решат в преходния период въпросите, свързани с:

1. преминаване към компютърно издаване на скици и обслужване на гражданите;
2. поддържането на плановете в цифров вид;
3. създаване на възможност за подобряване на качеството на оцифрените планове;
4. осъществяване на връзка със системата за вписване, което в значителна степен ще облекчи създаването на предварителните партиди;
5. създаване на необходимите условия за предварително попълване на базата данни, като се осъществи връзка с данъчния регистър;
6. обучаване на лицата от техническите служби да работят с компютърна система и да осъществяват комуникационна връзка с други системи.

II.3.4.4.2. Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2001 година

Със същото решение, с което МС приема дългосрочната програма за периода 2001 – 2015 г. е приета и Програмата за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2001 г.⁷⁰ Тя е разписана по основните направления на дейности, идентични с тези на дългосрочната програма, като в нея изрично е посочено, че изпълнението ѝ се осигурява със субсидии от държавния бюджет и със заем по споразумение със Световната банка по “Проект за регистрация на недвижими имоти и кадастър”, одобрено от МС⁷¹ и ратифицирано от НС⁷², като размерът на заема (кредита) е 30 000 000 щ.д.

Подзаконови нормативни актове

Според програмата за 2001 г., за прилагането на ЗКИР е необходимо да бъдат разработени и издадени общо **14 подзаконови нормативни акта**, които са ясно представени в таблица с указания за правното основание, отговорната институция и срока за приемане. Посочено е, че изготвянето на една част от тях се финансира от Световната банка със средства от японски грант. Друга част се разработва от експертите на отговорните институции с подкрепата на консултантите.

⁷⁰ Решение № 326 на МС от 11.05.2001 г.

⁷¹ Решение № 799 на МС от 04.12.2000 г.

⁷² Ратифицирано със закон от Народното събрание, обн. ДВ, бр. 85 от 2001 г.

Материално и техническо оборудване

Според програмата за 2001 г., през първите два месеца на годината интензивно ще се работи по детайлното изясняване на модела за създаване и поддържане на кадастъра. Ще бъдат уточнени процедурите за работа на служителите на Агенцията по кадастъра с кадастрална информация и за обслужване на клиентите на кадастъра. Ще бъдат подготвени методически указания по прилагането на наредбите и на закона относно дейностите на звената и служителите на Агенцията по кадастъра и правоспособните лица по създаването и поддържането на кадастъра. Още през същата 2001 г. ще се създадат службите по кадастъра в административните центрове на областите като за целите на тяхното устройване ще бъдат ремонтирани предоставените им сгради и помещения, за което са предвидени съответните средства, представени в детайлна разбивка по пера, включително заплати, осигуровки, издръжка на персонала и т.н. По същия начин са представени и указанията относно дейностите по създаване на имотния регистър.

Програма за обучение

Предвижда се с участието на Световната банка да бъде разработена и приета Програма за обучение за всички участници в прилагането на ЗКИР и в съответствие с нея да се създаде и да започне да функционира Звено за обучение по кадастр и имотна регистрация при Центъра за следдипломно и факултативно обучение на Университета по архитектура, строителство и геодезия. За 2001 г. е планирано да се обзаведе и оборудва лаборатория за обучение, да се подготвят първите курсове, насочени към различните категории обучавани и да се проведе първото систематично обучение на персонала на АК по нормативната уредба, процедурите за създаване и обслужване на кадастъра и имотния регистър и на съдиите по вписванията и персонала на службите по вписванията към районните съдилища, в които е планирано да започне вписване по ЗКИР от 2002 г.

Систематично изработване на кадастъра и имотния регистър

Програмата предвижда през 2001 г. да започне систематичното изработване на кадастъра в 5 съдебни района (Балчик, Асеновград, Смолян, Самоков и Дупница), които да послужат като пилотни за цялата страна и за цялата дейност по програмата на МС за създаването на кадастъра и имотния регистър. Планира се до края на 1-во тримесечие на годината да се направи спецификация за изработване на указателни сборни карти по области, върху които да се отрази информацията за наличния картен материал. През 2-то тримесечие на 2001 г. да бъде възложено изпълнението на техническите дейности по създаване на кадастъра по Закона за обществените поръчки и по процедурите на Световната банка, а самото им изпълнение да започне в периода от 3-то и 4-то тримесечие на същата година.

Планира се през цялата 2001 г. да се извършва актуализация на информацията за състоянието на картния материал за цялата страна. След получаването на ясна картина за наличния картен материал за цялата страна, да се прецени възможността за оцифряване на съществуващите кадастрални планове и ползването им до систематичното създаване на кадастъра, като за 2001 г. предвижданията са да бъдат оцифрени съществуващите кадастрални планове за съдебните райони, за които предстои систематично изработване на кадастъра през първите три години – до 2003 г., във връзка с което са определени и ясно представени необходимите средства. В програмата за 2001 г. е заложено и разработването на технология за съвместяване на наличните данни от различни източници и с различна точност с помощта на специализирани софтуерни системи.

Създаване на информационните системи

Според програмата за 2001 г., поддържането на кадастъра и обслужването на гражданите ще се извършва посредством Информационната система на кадастъра, в която се съхраняват и актуализират кадастралните данни и чрез която се осъществява връзката с имотния регистър. Затова създаването на софтуера за ИСК е от критична важност. В тази връзка се планира работата по създаването на софтуера за системата да стартира през 2-то тримесечие на 2001 г. и до средата на 2002 г. да има функционираща информационна система.

Според преходните и заключителни разпоредби на Закона за кадастъра и имотния регистър, министърът на правосъдието осигурява внедряването на софтуер за извършване на вписванията по поименната система и отразяване на данните в предварителни партии. В тази връзка в програмата за 2001 г. е заложено работна група от специалисти на Министерството на правосъдието и Министерство на финансите да осигури през първите шест месеца на 2001 г. софтуер и неговото внедряване във всички съдилища в страната. Допълнително Министерството на финансите да подпомогне с хардуер службите по вписвания към районните съдилища, за да се осигури по-бързото преобразуване в цифров вид на магнитен технически носител на наличните данни в книгите по вписванията за обстоятелствата, подлежащи на вписване съгласно ЗКИР. След изграждането на единната информационна система по ЗКИР, базите данни със създадените предварителни партии да бъдат прехвърлени поэтапно (по график) в нея и тогава вече да се премине към имотната система. По ясен и изчерпателен начин са представени и необходимите средства за създаване на информационните системи на кадастъра и имотния регистър за 2001 г.

Кампания за запознаване на обществеността

В програмата е заложено през първото тримесечие на 2001 г. да се проведе организационна дейност и подготовка за провеждането на кампания по

запознаване на обществеността, след като окончателно бъдат изяснени новите процедури и модела на работа в службите по вписванията и по кадастъра. Реалната работа сред обществеността се планира да стартира от 2-то тримесечие, като опитът от проведената кампания през годината да бъде оценен, обобщен и да се ползва през следващите години за по-успешното ѝ организиране в останалите райони на страната през следващите години.

До края на 2001 г. не се предвижда да завърши създаването на кадастъра на цял съдебен район, затова в този период няма да се премине към обслужване по новата система. В 5-те съдебни района, за които започват технически дейности по създаване на кадастъра, картният материал от общинската администрация следва да бъде предаден на АК, от който момент тези служби преустановяват дейността си по обслужването на клиенти с кадастрална информация и функциите им се поемат от АК. За да се поддържа актуалното състояние на получените кадастрални планове, издаването на скици и други справки се планира да бъде извършвано от правоспособни лица, на които е възложено извършването на техническите дейности в съответния район.

II.3.4.4.3. Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2003 година

Програмата за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2003 г. е приета с решение на МС от май 2003 г.⁷³ В нея са определени организацията, отговорните институции, сроковете и необходимите материални, човешки и финансови ресурси за нейното изпълнение. Финансирането на дейностите по нея се осигурява със субсидии от държавния бюджет и със средства по Споразумението за заем със Световната банка.

Подзаконови нормативни актове

По отношение на подзаконовите нормативни актове, предвидени по ЗКИР, програмата от 2003 г. отчита, че от предвидените по закона 12 подзаконови нормативни акта към 31 декември 2002 г. са изготвени и обнародвани 3 наредби и 1 тарифа. Посочено е, че прилагането на ЗКИР в практиката е показало, че той се нуждае от **редица допълнения и изменения** по отношение на координирането на дейностите по създаването на кадастъра и на имотния регистър, обслужването на гражданите и ведомствата в преходния период, поддържането на кадастралните планове на населените места и картата на възстановената собственост, спорадичното изработване на кадастрална карта и имотен регистър, реда на процедиране на кадастралните планове и други, като е изготвен проект на ЗКИР, който очаква да бъде приет от Народното събрание през второто полугодие на 2003 г.

⁷³ Решение № 347 на МС от 10.05.2003 г.

Планира се през 2003 г. експертите на отговорните институции с подкрепата на международни и местни консултанти да направят анализ на прилагането на наредбите по ЗКИР и да изготвят проекти за усъвършенстването им в съответствие с промените в закона, като са предвидени и конкретни графици с посочени отговорни институции и срокове за това, както и детайлно разпределение на необходимите за това финансови средства. Изрично е предвидено и изготвянето на **методически указания** по прилагането на законодателството.

Материално и техническо оборудване

Според програмата, през 2003 г. се очаква да бъдат одобрени първите кадастрални карти и кадастрални регистри и да започне обслужването на гражданите с данни от тях. Във връзка със значителното нарастване на дейността се планира да бъдат предприети действия за осигуряване за 2004 г. на необходимия брой специалисти, съответстващи на този, предвиден в Дългосрочната програма за развитие на кадастъра и имотния регистър на МС от 2001 г.

В помощ на 18-те служби по кадастъра, в чиито райони се създават кадастрални карти и кадастрални регистри или се оцифряват действащите кадастрални планове от правоспособни лица, по договор с АК се планира да бъдат наемани местни консултанти, които да подпомагат службите по кадастър, както и да бъде ползвана чуждестранна консултантска помощ в дейностите по подобряването на нормативната уредба, усъвършенстването и използването на нови технологии, в т.ч. проектирането и внедряването на информационни технологии в АК и други.

Външна консултантска помощ се планира да бъде ползвана и при управлението на проект “Кадастър и имотна регистрация”, извършвано от Министерството на правосъдието, Агенцията по кадастъра и звеното за изпълнение на проекта за подготовката на тръжни документи, технически спецификации и работни планове, осъществяване на мониторинг на дейностите, внедряването и поддръжката на системи за финансово управление и одити. Посочено е, че тези дейности ще бъдат финансирани със средства от **холандското дарение**, като е направено и ясно разпределение на финансовите средства.

По отношение на техническото осигуряване, програмата предвижда през първото тримесечие на 2003 г. да завършат ремонтите на Службата по кадастъра в София и в съответствие с изготвените проекти да бъдат ремонтирани и офисите на службите в още 5 областни градове (Габрово, Бургас, Шумен, Видин и Русе), като са изрично описани и необходимите средства, включително за обзавеждане, техническо комплектуване, офис оборудване, автомобили с висока проходимост, хардуер, софтуер и други.

Що се отнася до имотния регистър в програмата за 2003 г. е посочено, че дейностите се организират и координират от създадените в Министерството на

правосъдието Експертна група и Звено за контрол и координация на имотната регистрация. В помощ на това звено се предвижда да бъдат назначени по договори местни консултанти. Чуждестранна консултантска помощ да бъде ползвана при изготвянето на подзаконовите нормативни актове, при проектирането и внедряването на информационни технологии за регистрация на недвижими имоти като интегрирана част от информационните системи на кадастъра и имотния регистър.

В съответствие с изготвените проекти се предвижда да бъдат направени ремонти на служби в съдебните райони, в които през годината стартира систематичното създаване на кадастъра и имотния регистър, предвидени са средства за обзавеждане на офисите на службите по вписванията, включително с офис оборудване, включващо копирни машини с възможности за сканиране допълнителен хардуер и компютърни мрежи, където е необходимо, като за целта е направено и ясно разпределение на финансовите средства.

Програма за обучение

За 2003 г. е предвидено разработването и приемането на програма за обучение на участниците в прилагането на ЗКИР: Агенцията по кадастъра, службите по вписванията, съответните звена на Министерството на земеделието и горите, техническите служби на общините, нотариуси и други, в съответствие с която АК и Министерството на правосъдието да организират провеждането на обучения. За същата година, като дейности, подпомагащи създаването на кадастъра и имотния регистър, е планирано:

1. да бъде обзаведена и оборудвана лаборатория за обучение;
2. да се подготвят първите курсове, насочени към различните категории обучавани;
3. да се проведат поетапно обучения на персонала на АК, съдиите по вписванията и персонала на службите по вписванията и на лицата, ангажирани с изпълнението на технически дейности.

Систематично изработване на кадастъра и имотния регистър

Програмата от 2003 г. сочи, че практиката до момента е показала, че затрудненията при ползването на действащите кадастрални планове на населените места и другите урбанизирани територии в много случаи се дължат на неактуалността на тези планове. Съгласно действащата към онзи момент нормативна уредба задължение на общинските технически служби е да поддържат кадастралните планове в актуално състояние, но те трудно изпълняват това задължение поради недостиг на квалифицирани специалисти, графичният вид, в който все още са повечето от кадастралните планове, липсата на хардуер и на специализиран софтуер за компютризиране на дейността и улесняване на административното обслужване.

В подготвения проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър са предвидени изменения, които позволяват кадастърът да бъде създаван систематично само в тези населени места, в които има интензивен оборот на недвижими имоти или чиито кадастрални планове не съответстват по актуалност и точност на нормативните изисквания. За останалите населени места първоначално ще бъдат оцифрени наличните кадастрални планове и така ще се създаде възможност в получените им цифрови модели да бъдат отразявани точните данни за имота и за собствеността при всяка сделка.

Плановите са през 2003 г. да бъдат създадени кадастралните карти и кадастралните регистри на територии в общо 5 съдебни района (Балчик, Асеновград, Дупница, Самоков и Смолян), възложени по Закона за обществените поръчки с бюджетни средства през 2001 г., а до края на 2003 г. да бъдат изработени кадастралните карти и регистри на 9 областни градове (Велико Търново, Монтана, Враца, Ямбол, Сливен, Благоевград, Търговище, Шумен и Добрич), както и на 4 други града (Раднево, Несебър, Троян и Разлог), което е възложено по проекта “Кадастър и имотен регистър”.

За първи път в програмата за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2003 година е предвидено да се организира и провежда **контрол върху качеството** на създавания кадастър, като всяка Служба по кадастъра, в която се извършват дейности по създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри, се подпомага от местни консултанти, които извършват геодезически измервания, изчисления, проверки и оценки на създадената от изпълнителите документация.

За целите на създаването на имотен регистър с програмата се предвижда районните съдилища да осигурят преобразуване в цифров вид върху магнитен, оптичен или друг технически носител на наличните данни в книгите. За тази цел се планира в някои служби по вписванията да се организира **пилотно сканиране** на нотариалните актове и други документи за регистрация съгласно предвидените в бюджета и в плана за изпълнение средства.

С цел да се разработи технологията и да се уточнят процедурите, за 2003 г. се планира провеждането на **пилотен проект** за създаване на предварителни партии и имотен регистър, като за целта бъдат избрани 3 служби по вписвания, които работят с различни софтуерни продукти за вписвания по поименната система и където Агенцията по кадастъра е изготвила цифрова кадастрална карта. Целите на пилотния проект са да се:

1. създаде база данни за предварителни партии;
2. създаде софтуер за преобразуване на данните;
3. попълни липсващата информация в новата база данни;
4. направи съответствие, като се обвържат цифровите данни от кадастъра и данните от новата база данни на имотния регистър;
5. извърши обявяване на кадастралната карта и кадастралните регистри;

6. преобразуват предварителните партии в партии;

7. извърши обявяване на въвеждането на имотния регистър и други.

След завършването на пилотните проекти, съобразно получените резултати и направените изводи се планира организиране на прилагането на разработените технологии в други служби по вписвания, в чиито съдебни райони е завършена кадастралната карта, като се предвижда да бъде извършен и контрол на качеството на въведените данни и създадените партии. За всички набелязани дейности е предвидено и конкретно разпределение на предназначенията финансови средства.

Създаване на информационните системи

Изграждането и поддържането на кадастъра и имотния регистър и обслужването на потребителите на информацията следва да се извършва посредством Информационните системи на кадастъра и имотния регистър и тяхното разработване в съответствие със ЗКИР е определено от програмата за 2003 г. като дейност от критична важност. В тази връзка е предвидено създаването на експертна група, която да изработи стратегия на информационните системи на кадастъра и имотния регистър, да подпомага изготвянето на техническо задание за разработването на информационните системи и да оказва методическа помощ по приемането им, което се планира да бъде възложено чрез международен търг. За 2003 г. плановите са да се акцентира върху подготвителните дейности по натрупване на данни в цифров вид съгласно изискванията на ЗКИР, като за целта е направено и точно разпределение на предвидените финансови средства.

Кампания за запознаване на обществеността

Във връзка с планираната още с дългосрочната програма 2001 – 2015 г. кампания за запознаване на обществеността в програмата от 2003 г. не се съдържа никаква конкретна информация, а се повтарят общите формулировки и положения от 2001 г. като това, че:

1. успешното внедряване на новата система на кадастъра и имотния регистър до голяма степен зависи от общественото разбиране и подкрепа, с която се ползват;

2. ще се работи за повишаване на общественото доверие в новата система;

3. ще бъде организирана и проведена кампания за популяризиране на системите на кадастъра и имотния регистър сред обществеността, което ще се извърши от избран за целта изпълнител;

4. опитът от проведената кампания през годината ще се оцени, обобща и ползва за по-успешното ѝ организиране в останалите райони на страната през следващите години и други.

По отношение на **обслужването на гражданите** в преходния период до създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри в програмата за 2003 г. е посочено, че в ЗКИР не е добре уреден въпросът с обслужването на

гражданите и ведомствата с кадастрална информация в периода до създаване на кадастралната карта и кадастралните регистри. Затова в проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗКИР се предвижда до одобряването на кадастралната карта и кадастралните регистри съществуващите планове и регистри, създадени по реда на отменените Закон за единния кадастър и Закон за териториално и селищно устройство, да се поддържат от общинските администрации, а плановете и регистрите, създадени по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и Закона за възстановяване на собствеността на горите и земите от горския фонд - от общинските служби по земеделие и гори.

Особен акцент в програмата е поставен върху равната подкрепа за хората в неравностойно положение и създаването на възможност за всички собственици да получат юридически съвети, ако имат проблеми или не разбират своите права, което е особено важно за населението на отдалечени земеделски и планински райони, както и за малцинствените групи. Във връзка с това в рамките на годината се планира да бъдат разработени стратегията и процедурите за осигуряване на правна подкрепа за населението с ниски доходи във връзка с упражняването на правата на собственост.

За първи път от стартирането на дългосрочната програма през 2001 г., в годишната програма за 2003 г. е предвидено извършването на наблюдение и оценка на прогреса и ефективността от дейностите по ЗКИР. За целта е планирано провеждането на социологически изследвания за установяване на социалния ефект от изпълнението на проекта и от прилагането на ЗКИР, включително проучвания за удовлетвореността на потребителите от предоставяните услуги и за осъществения напредък и постигане на целите, както и провеждането на извадкови проучвания за постигнатите социални резултати в районите, в които е започнала имотна регистрация. Предвижда се въз основа на направените изводи да бъдат извършени съответни корекции на дейностите.

II.3.4.4.4. Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 година – актуализация 2007 година

В актуализираната през 2007 г. Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 г.⁷⁴ е посочено, че съгласно тази програма кадастърът и имотният регистър следва да бъдат създадени **до края на 2015 г.** по систематичен начин. Те следва да обхванат цялата територия на страната и да бъдат обединени в една съвременна високотехнологична информационна система. Актуализацията се извършва след 5-годишен период от стартиране на изпълнението ѝ и отразява обема завършени дейности за този период, посочвайки планираните и

⁷⁴ Протокол № 45 от заседанието на Министерския съвет от 29.11.2007 г.

отпуснати финансови средства. Предвидени са и обемите и конкретните обекти, които следва да бъдат изпълнени до края на 2010 г. като е възприет принципът кадастралната карта и имотният регистър да бъдат приоритетно създадени в градовете – областни и общински центрове, в населените места с по-голям брой жители, в териториите с интензивен пазар на недвижимите имоти и в районите с големи инвестиции.

Подзаконови нормативни актове

Частта от дългосрочната програма, приета през 2001 г., посветена на издаването на подзаконовите нормативни актове, предвидени в ЗКИР, е преименувана на **нормативна уредба по кадастъра и имотния регистър**. В нея е посочено, че с измененията и допълненията на ЗКИР, извършени през 2004 г. и 2006 г., в закона са били подобрени реда за създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри, създадена е Агенцията по вписванията, улеснена е процедурата за одобряване на изменения, извършвани при поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри и т.н. Към 1.07.2007 г. в съответствие със ЗКИР са обнародвани и се прилагат общо 8 наредби и 2 тарифи, които регламентират основните правила и принципи, по които понастоящем се възлагат и изпълняват дейности по създаването и поддържането на кадастъра и на имотния регистър. Във връзка със създаването на информационната система на кадастъра и имотния регистър, както и за усъвършенстване на процесите за работа, в периода 2007 – 2009 г. се предвижда разработване на нови подзаконови нормативни актове по ЗКИР или изменения и допълнения на действащи такива, които са изчерпателно посочени в актуализираната програма.

Материално и техническо оборудване

Актуализираната дългосрочна програма описва структурата и функциите на Агенцията по геодезия, картография и кадастър към Министъра на регионалното развитие и благоустройството, създадена на основание ЗКИР със задача изграждане и поддържане на кадастъра на страната. Нейните правомощия са ясно разписани и разграничени по двата основни нормативни акта Закон за кадастъра и имотния регистър и Закон за геодезията и картографията. По аналогичен начин са представени и структурата и функциите на Агенцията по вписванията като е посочено, че за изпълнение на дейностите по създаване и поддържане на имотния регистър е създадена главна дирекция "Имотен регистър" и териториални звена на агенцията - службите по вписванията. Ясно са изложени основните задължения на главната дирекция, в която влизат цялостното администриране на процеса по създаване, водене и съхраняване на имотния регистър, организиране на връзките между имотния регистър и кадастъра и други, както и функциите на службите по вписванията, които включват извършването на вписвания, отбелязвания и заличавания по разпореждане

на съдията по вписванията, конкретни дейности, свързани със създаването на имотния регистър и други.

Актуализацията включва и нова част, посветена на **кадровото осигуряване и развитие** на двете агенции АГКК и АВ. Според нея, съгласно ЗКИР, след одобряване на кадастралната карта и кадастралните регистри, дейностите по обслужването на гражданите и юридическите лица с кадастрална информация, преминават от техническите служби на общините и от общинските служби по земеделие и гори към Агенцията по геодезия, картография и кадастър. Във връзка с това с всяка изминала година се увеличава значително обемът дейности, които служителите изпълняват, и което изисква и налага съответно увеличение на щатния състав на Агенцията.

В приложение към актуализираната програма са представени подробни данни за числения състав на Агенцията по геодезия, картография и кадастър за периода от 2001 г. до 2007 г., както и за финансовите средства за издръжка на Агенцията – предвиждани и отпуснати, включително необходимите числен състав и финансови средства за издръжка и за 2007 г., 2008 г., 2009 г. и 2010 г. От представените подробни данни е видно, че в периода от 2002 г. до 2006 г. АГКК ежегодно работи с щатен състав средно 150 – 200 бройки по-малък от предвидения по програмата, независимо от постоянно нарастващия обем извършвани дейности, като се има предвид, че през 2007 г. тя вече обслужва с кадастрална информация гражданите и юридическите лица във всичките 28 областни служби по геодезия, картография и кадастър.

По отношение на кадровото осигуряване и развитие, актуализираната програма сочи, че имотният регистър се води от службите по вписванията към Агенцията по вписванията. От представените данни е видно несъразмерното нарастване на обема на работа спрямо нарастването на числеността на персонала, както и факта, че службите по вписвания с по 1 служител са 71 броя от всички 113, което налага увеличение числеността на служителите в имотен регистър с поне 100 броя – или спрямо числеността през 2004 г. това нарастване е 144%, което е в пъти по-малко от увеличения обем работа в службите по вписвания. Необходим е и допълнителен кадрови и финансов ресурс за изготвяне на предварителни имотни партии на недвижимите имоти на територията на цялата страна, като са представени подробни данни за числения състав на Агенцията по вписванията за периода от 2001 г. до 2007 г., включително предвиждания за необходимите числен състав и финансови средства за издръжка за 2007 г., 2008 г., 2009 г. и 2010 г.

В програмата се посочва, че за нормалното изпълнение на дейностите в АГКК, за осъществяването на контрол на техническите дейности и за проверка качеството на създаваната кадастрална карта, както и за изграждането и оборудването на Държавния геодезически, картографски и кадастрален архив и други, през периода 2008 г. – 2010 г. следва да бъде осигурен необходимия сграден фонд, офис-оборудване, автомобили, геодезическа и фотограметрична апаратура, вкл. GPS – апаратура, финансови средства за строителни работи и

други. Представена е подробна разбивка на разходваните средства до 2006 г, както и на планираните средства необходими за 2007, 2008, 2009 и 2010 години. По отношение на материалното и техническо оборудване на АВ, финансовите средства, необходими за ремонт и обзавеждане на службите по вписвания, са дадени детайлно по години и по съдебни райони.

Програма за обучение

В актуализираната през 2007 г. Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 г. не са предвидени дейности и мерки, свързани с провеждането на обучения.

Систематично изработване на кадастъра и имотния регистър

В актуализираната дългосрочна програма е записано, че кадастралната карта и кадастралните регистри се създават при условията на максимално използване на съществуващите карти на възстановената собственост, създадени по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и на действащите кадастрални планове на населените места. Изпълнители на дейностите по създаване на кадастралната карта и кадастралните регистри са лицата, правоспособни да извършват дейности по кадастъра. Във връзка с установения опит от първите кадастрални карти, създадени по реда на Закона за кадастъра и имотния регистър, през 2004 г. е бил преразгледан графикът за възлагане на конкретните обекти в Дългосрочната програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър. Агенцията по геодезия, картография и кадастръ е възприела принципа създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри приоритетно да се извършва в областните градове, в общинските центрове и в районите с интензивно икономическо развитие и активен пазар на недвижимите имоти.

Към 1 юли 2007 г. са одобрени или са в процес на създаване кадастралната карта и кадастралните регистри на общо около 410 землища на населени места в страната, от които 27 областни града, 56 общински центрове и други 325 населени места, представляващи територия с обща площ 1 469 006 ха. Само за двугодишния период 2005 г. – 2007 г. територията с кадастрална карта и кадастрални регистри е нараснала почти двойно. Също така около 35 – 40 % от кадастралните планове на населените места са оцифрени, но голям брой от тях са загубили своята актуалност. Предвижданията на Агенцията са (при осигурени финансови средства) до края на 2010 г. да бъдат осигурени с кадастрална информация около 65 % от недвижимите имоти в страната.

Програмата посочва, че до този момент за дейности по кадастъра са били използвани основно средства по проект “Кадастръ и имотна регистрация” на Световна банка, който приключва през март 2008 г. Във връзка с това се подчертава необходимостта възлагането на нови дейности да бъде осигурено със средства от държавния бюджет. Отчита се и фактът, че приходите към държавния бюджет от таксите за извършваните от Агенцията по геодезия,

картография и кадастър справки и услуги през последните години значително са нараснали. Във връзка с това с изменение на ЗКИР през 2006 г. е била регламентирана възможността част от тези приходи да бъдат ползвани за възлагане извършването на кадастрални и геодезически дейности, за работи по развитие на материалната база на Агенцията, за обучение и т.н., но на практика този механизъм все още не се прилага.

В частта, посветена на създаването на имотния регистър, дългосрочната програма, в своята актуализация от 2007 г. не съдържа никаква конкретна информация, а повтаря общите формулировки и положения от тази 2001 г. като това, че в изпълнение на ЗКИР на службите по вписвания в съдилищата ще бъде предоставен софтуер за отразяване на данните в цифров вид, че създаването на кадастъра и имотния регистър започва по съдебни райони, както и че за имотния регистър производството включва създаване на предварителни партии, уточняване на данните с кадастралната карта и кадастралните регистри и получаване на идентификатор, преобразуване на предварителните партии в партии на недвижимите имоти и други.

В новата част от дългосрочната програма, въведената с актуализацията от 2007 г., посветена на **връзката между кадастъра и имотния регистър**, по аналогичен начин без конкретни данни са посочени общи перспективи и насоки, като следните:

1. кадастърът и имотният регистър са свързани помежду си въз основа на идентификатора на недвижимите имоти;

2. при създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри данните за собствениците на недвижимите имоти и за техните права се уточняват със структурираните данни в цифров вид от вписаните актове или от създадените предварителни имотни партии;

3. след въвеждане на имотния регистър, кадастърът поддържа данните само за местоположението и границите на имотите, а данните за собствениците и техните права се извличат от имотния регистър;

4. в резултат на интеграцията между кадастъра и имотния регистър, информацията за имотите, която се получава при сделки, при реализиране на инвестиционни намерения, за устройствено планиране и други цели следва да е актуална, изчерпателна, валидна и непротиворечива;

5. информацията се съхранява и поддържа контролирано с гарантиращата роля на държавата и се предоставя на широк кръг потребителски групи от частния и държавния сектор, като с въвеждането на информационната система услугите в областта на кадастъра и имотния регистър ще могат да се извършват на “едно гише”, ползвайки възможностите на Интернет, електронна поща или абонамент.

Създаване на информационните системи

В обновената през 2007 г. дългосрочна програма за първи път се посочва, че Информационната система на кадастъра и имотния регистър е **интегрирана**

информационна система, която ще се изгражда и поддържа съвместно от Агенцията по геодезия, картография и кадастър и от Агенцията по вписванията. Планира се нейното изграждане да започне през първото тримесечие на 2008 г. Всички дейности, касаещи разработването и внедряването на информационната система, са съобразени със стратегията за развитие на електронното правителство на България и по-специално при провеждане на държавната политика в електронното управление и информационното общество. Информационната система на кадастъра и имотния регистър се създава като отворена информационна система и към нея, в отделна база данни, могат да бъдат добавяни и специализирани данни.

Кампания за запознаване на обществеността

В актуализираната през 2007 г. Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 г. не са предвидени дейности и мерки, свързани с провеждането на кампания или мероприятия за запознаване на обществеността с процеса по създаване на кадастър и имотен регистър.

II.3.4.4.5. Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2012 година

В Програмата за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2012 г.⁷⁵ е посочено, че тя е разработена през **м. април** (най-вероятно на същата 2012 г.), тъй като съгласно ЗКИР тя следва да определи обема на различните дейности по създаване, поддържане, актуализиране и съхраняване на кадастралната карта и кадастралните регистри и на имотния регистър в съответствие с утвърдените и актуализирани бюджети на Министерство на регионалното развитие и благоустройството и на Министерство на правосъдието. Чрез нея се прилага принципът кадастрална карта да се създава за територии с интензивен пазар на недвижими имоти и с голям инвестиционен интерес, както и да се подобрява обслужването на потребителите с кадастрална информация. Изрично е подчертано, че развитието на интегрираната информационна система за кадастър и имотен регистър е **елемент и приоритет на държавната политика за реформи** в системата на вписванията за преминаване от персонална към поимотна (реална) система на вписвания на правно релевантните факти по отношение на собствеността върху недвижимите имоти. За първи път от приемането на дългосрочната програма през 2001 г., годишната програма за 2012 г. включва и **отчет за извършените дейности** по кадастъра и имотния регистър през 2011 г.

⁷⁵ Приета с Протокол № 31 от заседание на МС на 22 август 2012 година.

Нормативна уредба по кадастъра и имотния регистър

В програмата се планира през 2012 г. бъдат разработени, съответно изменени и допълнени 10 на брой нормативни (и други) актове, изчерпателно посочени в таблица заедно с отговорните институции и срок, сред които ЗИД на ЗКИР, формат на запис на цифровите карти и регистри към тях и списък от наредби. С това се цели:

1. ускоряване на процеса по установяване на АГКК като единствен орган, предоставящ кадастрална информация за територията на цялата страна;
2. подобряване и улесняване на реда за поддържане в актуален вид на кадастралната карта и кадастралните регистри;
3. прецизиране на условията и реда при обмена на данни между кадастъра и имотния регистър;
4. подобряване на административно-техническото обслужване, предоставяно от АГКК и
5. нормативно уреждане на реда и условията за предоставяне на кадастрални данни от АГКК.

Материално и техническо оборудване

По отношение на кадровото осигуряване и развитие на АГКК в програмата за 2012 г. е посочено, че численият състав на агенцията още през 2009 г. е следвало да достигне 600 бройки. Към 31 март 2012 г. АГКК осъществява дейността си само с 345 щатни бройки, което е значително под предвидения и необходим брой за обезпечаване на непрекъснато нарастващия обем от работа в службите по геодезия, картография и кадастр, а недостатъчните щатни бройки често водят до забавяне или затрудняване на обслужването на гражданите. От гледна точка на материално и техническо оборудване, плановите са строително-ремонтните работи на офисите на агенцията да продължат, като е направено и детайлно разпределение на предвидените за целта финансови средства.

Що се отнася до Агенцията по вписванията, която отговаря за организирането и координирането на дейностите по имотна регистрация, данните към 31 май 2011 г. са, че числеността на служителите в службите по вписванията на Агенция по вписванията е намалена от 279 души към края на 2010 г. на 266 души, а по-късно същата година на 258. Към онзи момент наличният персонал обезпечава нуждите на службите по вписванията, но при прилагане на ЗКИР след издаване на заповеди на Министъра на правосъдието по чл. 70 от ЗКИР ще се наложи осигуряването на кадрови и финансов ресурс за изготвяне на предварителни партии на недвижимите имоти на територията на страната. За всички служби по вписванията, съобразно текущите нужди, свързани с електронното водене на регистри по реда на действащото законодателство, са осигурени компютърни конфигурации, скенери, принтери и копирни машини, комуникационна свързаност, хардуер за центровете за бази данни на информационната

система, сървъри и други, като за целта е представено и подробно разпределение на финансовите средства.

Програма за обучение

В планираните основни направления за дейност през 2012 г. е посочено, че след осигуряване на финансов ресурс ще бъдат организирани и проведени обучителни програми за съдии по вписванията, нотариусите, съдебните изпълнители и други за запознаване със системата и нейните възможности.

Систематично изработване на кадастъра и имотния регистър

Във връзка със създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри в програмата за 2012 г. се сочи, че от започване на дейността на АГКК до 31 март 2012 г. са одобрени или са в процес на създаване кадастрална карта и кадастрални регистри, представляващи 17,98 % от територията на страната. Набраната информация обхваща недвижими имоти, които представляват около 30 % от общия брой на недвижимите имоти в страната. Кадастърът е обхванал всички областни градове (с изключение на гр. София, за който са включени 16 от всички 24 района), 95 общински центрове и 508 други населени места и територии с развит пазар на имотите и инвестициите, включващи и Черноморското крайбрежие и планинските курорти.

В програмата за 2012 г. единствено е маркирано без да са представени данни за извършени дейности или постигнат напредък, че ЗКИР позволява кадастрална карта и кадастрални регистри да се създават **за отделен имот или за група имоти (до 50 бр. имоти)**, като възлагането се извършва със средства на собственика или заинтересувано лице. По същия начин е посочено, че в изпълнение на своите задължения и в съответствие със Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, при наличие на финансови средства през 2012 г. АГКК планира възложи изработването на **специализирани карти и регистри** на всички плажове и за конкретни обекти по Черноморското крайбрежие, което се очаква да допринесе и за спирането на хаотичното към момента строителство.

По отношение на дейностите за създаване имотния регистър, в програмата за 2012 г. е отразено, че внедряването на ИИСКИР, подсистема Имотен регистър е приключило в края на януари 2009 г. като е бил осигурен и достъп до нея на съдиите по вписванията за извършване на справки по въведени актове и за извършване на последваща проверка на вписаните актове от служителите на службите по вписванията. Предстоящите дейности до края на 2012 г. са в следните основни направления:

1. осигуряване на поддръжка на ИИСКИР, подсистема Имотен регистър и приложение за отдалечен достъп (One-Stop-Shop), включително увеличаване кръга от институции с право на безплатен отдалечен достъп до него и повишаване ефективността на функционирането на системата;

2. съкращаване на времето за подаване на документи от нотариусите към службите по вписванията;
3. облекчаване дейността на службите по вписванията и на съдиите по вписванията;
4. постигане на пълна взаимозаменяемост на служителите от службите по вписванията, гъвкавост и по-голяма ефективност на работата на служителите;
5. преформулиране на целите и модела на прехода към имотен регистър и **изготвяне на окончателен законопроект за изменение и допълнение на ЗКИР**, в частност решаване на следните основни проблеми:
 - 5.1. предефиниране на разбирането за **предварителна имотна партида**, респективно подготовката за електронна имотна партида и нейния информационен носител;
 - 5.2. предефиниране на **процедурата за създаване на имотен регистър**;
 - 5.3. създаване на **задължение и процедура за формиране на имотна партида** по повод на всяко образувано нотариално производство;
 - 5.4. окончателно установяване на принцип за създаване на партида за всяка сграда и всеки обект в един поземлен имот, независимо от броя собственици и други;
6. след осигуряване на финансов ресурс, **организиране и провеждане на обучителни програми за съдии по вписванията**, нотариусите, съдебните изпълнители и други за запознаване със системата и нейните възможности.
7. въз основа на одобрения законопроект за **изменение и допълнение на ЗКИР приемане на окончателните текстове на съответните подзаконови нормативни актове**, включително на Правилника за вписванията;
8. създаване на **постоянно действаща система за мониторинг** на въвеждането на имотен регистър;
9. въвеждане в информационната система на стари актове за попълване на електронния архив от данни;
10. **приемане на цялостна стратегия за преминаване към система на имотна регистрация.**

Създаване на информационните системи

В програмата за 2012 г. по направление създаване на информационните системи е отразено, че обемът на дейностите, които ще бъдат изпълнени зависи от финансовата обезпеченост на проектите и свързаните с тях приложения, като приоритет ще бъдат поддържането и развитието на двете подсистеми (кадастър и имотен регистър) на ИИСКИР. За изпълнение на тези дейности ще се извърши **анализ и оптимизация на процесите на административно обслужване** в АГКК, ще се разработи централизирана база данни за клиентите на АГКК, както и **ще се мигрират данните за клиенти и услуги** от съществуващите бази данни на ИИСКИР в службите по геодезия, картография и кадастър. Очакванията са в края на 2012 г. всички услуги, предоставяни от

АГКК, да бъдат реализирани в електронен вид, както и да бъде разработен и внедрен стандарт за обмен на данни с други системи.

По отношение на дейностите, свързани с хармонизиране на процесите за изменение на данните в кадастралната карта и кадастралните регистри и по предоставяне на услуги с тях, разширяване обхвата на цифровите данни от кадастралната карта и кадастралните регистри, подобряване на процесите на въвеждане на данни в системата и оптимизирането на всички процеси в ИИСКИР в етапите на създаване и поддържане на кадастъра, както и създаването на условия за по-ефикасна поддръжка на ИИСКИР е посочено, че тези дейности са стартирани чрез процедури по ЗОП, но поради тяхното забавяне се очаква до средата на 2012 г. да започне изпълнението им.

По отношение на информационната система на Имотен регистър, програмата от 2012 г. сочи, че обемът и количеството работа зависят от ресурсната обезпеченост, като акцентът пада върху проверката, актуализацията, доразвитието и поддръжката на ИИСКИР. Работата в тази насока е изключително важна, тъй като е предпоставка за уточняване и налагане на единна технология, която би рефлектирала върху качеството на обслужване на клиентите. Основният фокус на дейността през 2012 г. е насочен към успешно доразработване на ИИСКИР, подсистема Имотен регистър, като до края на 2012 г. се предвижда да бъдат извършени следните дейности:

1. предприемане на действия за сключване на договори за поддръжка на Интегрираната информационна система;

2. увеличаване кръга от институции с право на безплатен отдалечен достъп до данните, въведени в ИИСКИР, подмодул Имотен регистър;

3. предприемане на действия за инициране на законодателни промени във връзка с електронното подаване на документи, както и внедряване на нови функционалности на информационната система за създаване на модул за електронно подаване, получаване и последваща обработка на документи, както и други функционалности, свързани с промяната на нормативната уредба;

4. продължаване работата по разширяване на вече предоставения отдалечен достъп на държавни органи и институции до системата, като нейните функционалности се предвижда да бъдат допълнени и адаптирани съобразно промените в действащото законодателство, както и да се постигне уеднаквяване прилагането на закона по отношение на всички граждани и юридически лица, независимо от съдебния район;

5. надграждане на модула за отдалечен достъп до ИИСКИР, т.нар. предоставяне на услуги на едно гише (OSS – One-stop-shop), който позволява извършване на справки за направени вписвания, отбелязвания или заличавания в реално време от външни служебни потребители.

Във връзка с административно-техническото **обслужване** на гражданите, ведомствата, общините и дружествата, което е изключителен

приоритет за Агенцията и нейните териториални структури, в програмата за 2012 г. е посочено, че за улесняване на гражданите при обслужването са изградени и функционират 70 изнесени работни места в общинските центрове, където има създадена и одобрена кадастрална карта. Планира се да се създаде възможност официалните документи (скици, схеми, удостоверения и други) да бъдат издавани от всяка служба по геодезия, картография и кадастръ за цялата територия на страната, независимо от местоположението на обекта на кадастъра, както и да продължи сътрудничеството с ведомствата при обмен на данни.

Кампания за запознаване на обществеността

Програмата сочи, че към АГКК функционира Форум на потребителите на кадастрална информация, членове на който са най-големите ѝ клиенти, в който участват представители на държавни и общински администрации, национални сдружения и обединения на специалисти – нотариуси, съдии по вписванията, оценители, брокери, геодезисти и други, като неговата цел е чрез обсъждане на проблеми и взимане на решения да се повишава качеството на предоставяните услуги за гражданите. Предвижда се работата на Форума да продължи и през 2012 г. С цел подпомагане на гражданите при избора им на услуги се планира да продължи и разработването на указания с подробна информация за съдържанието на всяка една услуга и реда за заявяването и получаването ѝ.

Отчет за извършените дейности по кадастъра и имотния регистър през 2011 година

В отчета за извършените дейности по кадастъра и имотния регистър през 2011 г. е посочено, че приоритет за АГКК през 2011 г. са били дейностите по увеличаване територията на страната с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри и предоставяне на качествени кадастрални услуги. Акцентираща се върху обслужването на клиентите с интегрираната информационна система на кадастъра и имотния регистър с цел прилагане на принципа “обслужване на едно гише”. Представени са конкретни данни относно одобрените кадастрални карти и регистри за отделните райони, създадените специализирани карти по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, предоставените услуги, откритите изнесени работни места и разработените нормативни актове. Посочено е, че е бил спечелен **проект по ОПАК** за развитие на електронните услуги, изпълнението на който ще облекчи значително достъпа на ведомства, общини, търговски дружества и граждани до кадастрална информация и ще допринесе за повишаване на качеството на предоставяните административно – технически услуги.

По отношение на имотния регистър, за 2011 г. е отчетено продължаващото изпълнение на производствата по чл. 70 и сл. от ЗКИР за

въвеждане на система за имотни вписвания в 5 съдебни района (Балчик, Каварна, Добрич, Асеновград и Благоевград). ИИСКИР обслужва вписванията, осъществявани, както по персоналната система, действаща към момента, така и по реалната система, дефинирана със Закона за кадастъра и имотния регистър, като по този начин стремежът е да се осигурят в максимална степен процесите за плавен преход към имотен регистър чрез автоматизираното структуриране на данните, включително чрез миграцията им от предходните съществуващи различни информационни системи. Чрез системата се поддържа интеграция на функционално ниво между Агенция по вписванията и Агенция по геодезия, картография и кадастър.

Отчетът сочи, че дейностите по информационната система на кадастъра и имотния регистър през 2011 г. са били свързани основно с отстраняване на възникнали проблеми в процеса на работа на служителите на АГКК, както и с допълване и адаптиране на функционалностите съобразно промените в действащото законодателство. Отчита се, че информационната система и нейният Web-базиран компонент са допринесли за подобряването на обслужването на клиентите чрез лесен достъп до справки и услуги. Добре функционира и порталът за услуги на едно гише (One-stop-shop – OSS), чрез който се предоставя възможност за извършване на справки в базата данни на Кадастралния и Имотния модул, посредством интернет от външни потребители 24 часа на ден, 7 дни в седмицата, 365 дни в годината. Осигурена е и възможност за извършване на електронно заплащане чрез интернет за ползване на тези услуги, като за държавните органи, които са освободени по закон от заплащане на държавни такси, справките се извършват безплатно.

Централизацията на ИИСКИР позволява **унифициране на практиките** на всички служби по вписванията на територията на цялата страна, еднакво прилагане на закона по отношение на всички граждани и квалифициран мониторинг на вписваните актове, което дава възможност за получаване на пълен обем информация от оторизираните за това институции. Постигнато е и **унифициране на структурата на информацията** за вписаните актове и данните по тях, което позволява непрекъснато подобряване на качеството й, съобразно предходните системи. ИИСКИР дава възможност за предоставяне и на по-широк кръг и обем от услуги, включително справка по лице на територията на цялата страна, което неминуемо води до намаляване на времето при необходимост от извършване на проверки.

Отчита се и **повишаване на качеството и ефективността на услугите**, предоставяни от службите, дължащо се на структурираната информация, приложена чрез системата, което е позволило автоматизирано и по-бързо издаване на справки. Постигната е прозрачност, бърз и лесен достъп до всички въведени в ИИСКИР, данни на територията на цялата страна. Системата позволява **непрекъснато разширяване и добавяне на нови услуги и функционалности** с улеснен достъп до тях, включително възможност за въвеждане на електронно подаване на документи към службите по

вписванията от нотариусите, при създаване на съответните законови предпоставки. Тя е създадена на модулен принцип, което позволява нейното непрекъснато доразвитие, т.е. тя не е статична величина, а динамично развиваща се такава.

Ежедневно се допълва създаденият електронен архив (единна база данни) от всички постъпващи в службите актове, въз основа на които са извършени вписвания, отбелязвания или заличавания, чрез тяхното сканиране в системата. Това от своя страна спестява време за служителите, на които е необходимо да открият съответно определен документ, като позволява и запазване на хартиения носител на документа, т.е. той се изхабява по-малко с времето. Постига се двойна сигурност по отношение на информацията. Всички служби по вписванията са подсикурени с комуникационна свързаност, с помощта на която се осъществява пренасяне на данни и се обезпечава функционирането на ИИСКИР.

Според отчета, през 2011 г. е извършено **техническо обезпечаване на всички 113 служби по вписванията** - компютри и скенери, хардуер за центровете за бази данни за информационната система, сървъри, комуникационно оборудване. Чрез ИИСКИР е осигурен и достъп на съдиите по вписванията по отношение на въведените в системите актове и относими към тях данни. Чрез средствата на системата се обменят данни в реално време между службите по геодезия, картография и кадастър и съответните им служби по вписванията в цялата страна. Всяка промяна на имотните данни в кадастралната карта води до генериране на съобщения за тяхното съответно обновяване в службите по вписванията и обратно: всяка промяна на собствеността или другите ограничени вещни права автоматично генерира съобщения за това за обновяване на данните в кадастралния регистър на недвижимите имоти, който е неразделна част от кадастралната карта.

II.3.4.4.6. Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2018 година

В Програмата за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2018 г.⁷⁶ са заложили дейности за преобразуване на Картата на възстановената собственост в Кадастрална карта и кадастрални регистри за неурбанизираните територии, за създаване на КККР за урбанизирани територии със засилен инвестиционен интерес, както и за покриване с кадастър на всички землища в дадена община. В нея автоматично е пренесено и повторено цялото изречение от предходната програма за 2012 г., според което развитието на интегрираната информационна система за кадастър и имотен регистър е елемент и приоритет на държавната политика за реформи в системата на вписванията за преминаване от персонална към поимотна

⁷⁶ Приета с Решение № 569 на МС от 9.08.2018 г.

(реална) система на вписвания на правно - релевантните факти по отношение на собствеността върху недвижимите имоти.

Нормативна уредба по кадастъра и имотния регистър

Програмата предвижда през 2018 г. да бъдат разработени нови или изменени и допълнени нормативни (и други) актове, изчерпателно посочени в таблица заедно с отговорните институции и предвидените за всеки от тях срокове. С това се цели привеждане на подзаконовата нормативна уредба в съответствие със ЗКИР, както и:

1. подобряване качеството на одобрените кадастрална карта и кадастрални регистри и на тези, които са в процес на създаване;
2. да се създадат условия за трансфер на структури от кадастрални данни между различни информационни системи;
3. да се създадат условия за стандартизиране на данните от кадастъра;
4. унифициране на процеса за тест и контрол върху кадастралните данни;
5. адаптиране на процеса по създаване на имотен регистър към електронното управление и електронния обмен на данни и документи, тяхното е-валидиране и други.

Материално и техническо оборудване

В тази част от програмата за 2018 г. автоматично са повторени описанията от програмата за 2012 г., като се казва, че АГКК обслужва с кадастрална информация гражданите във всичките 28 служби по геодезия, картография и кадастрър, а територията с одобрена кадастрална карта се увеличава непрекъснато, с което значително нараства и броят на гражданите и клиентите, на които АГКК предоставя административни услуги. Продължават строително-ремонтните работи на офисите на Агенцията по геодезия, картография и кадастрър, във връзка с което е представено и разпределение на предвидените финансови средства.

Относно дейностите по имотната регистрация програмата посочва, че към момента служителите от службите по вписванията са натоварени с оперативна дейност, включително с въвеждане на данни в е-системата на Имотния регистър. В 41 от общо 113-те служби по вписванията работи по 1 служител, което сочи, че наличният персонал е недостатъчен за планово изготвяне на електронни партии на недвижимите имоти на територията на страната и имотни партии в съдебните райони с открито производство за създаване на Имотен регистър по чл. 70 от ЗКИР, поради което такива се изготвят "инцидентно" - при извършване на вписване.

За електронното водене на Имотния регистър всички служби по вписванията в Агенция по вписванията са технически осигурени с компютърни конфигурации, скенери, принтери и копирни машини, комуникационна свързаност хардуер и други, за което е представено и детайлно разпределение на финансовите средства. В забележка към

таблицата с разбивката е направена изрична уговорка, че описаните финансови средства са за цялостната дейност на Агенцията по вписванията, включваща поддръжка и развитите на Имотен регистър, Търговски регистър, Регистър БУЛСТАТ, Регистър на имуществените отношения на съпрузите и т.н. и че същите не могат да бъдат разделени по начин, който позволява точно да се определи каква част от тях конкретно е ползвана или ще се ползва за дейности, свързани с Имотния регистър.

Програмата за 2018 г. представя и информацията, че от 2017 г. Агенцията по вписванията е бенефициент по Проект BG05SFOP001-1.002-0004 по Оперативна програма "Добро управление" с наименование "Надграждане на имотен регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги". Общата стойност на проекта е в размер на 1 500 000 лв., като той е разделен на 4 основни дейности, както следва:

Дейност 1. Привеждане на подзаконовата уредба и вътрешните правила в съответствие с практиката и нормативната рамка в областта на е-управление, която предвижда:

- 1.1. Провеждане на 6 публични дебати;
- 1.2. Актуализиран Правилник за вписванията;
- 1.3. Актуализирана Тарифа за държавните такси, събирани от Агенция по вписванията;
- 1.4. Актуализирана Наредба № 2 от 21 април 2005 г. за воденето и съхраняването на имотния регистър, издадена от Министерството на правосъдието;
- 1.5. Разработен проект на Наредба за двустранната връзка и обмяна на данни между кадастъра и имотния регистър (съгл. чл. 6, ал. 3 ЗКИР) и внесен в МП;
- 1.6. Разработен проект на Наредба за създаване, поддръжане и ползване на информационните системи за кадастъра и имотния регистър и за прекия достъп до данните в тях (съгл. чл. 7, ал. 3 ЗКИР) и внесен в МС;
- 1.7. Разработени Вътрешни правила за работа за служители и съдии по вписванията;
- 1.8. Разработена детайлна Процедура относно привеждане на номенклатурата от наличните към момента книги в ИИСКИР с тези, които се водят по реда на Правилника за вписванията;
- 1.9. Актуализирана Инstrukция за вътрешния документооборот и организация на работата с електронно подписани документи в АВ;

Дейност 2. Надграждане на Модул "Имотен регистър" в Интегрирана информационна система за кадастър и имотен регистър, която предвижда:

- 2.1. Надграждане на ИИСКИР (Имотен регистър), в т. ч. отразени всички пропуски и технически несъответствия в системата на съществуващия потребителски интерфейс;
- 2.2. Изграждане на функционалност за привеждане на номенклатурата от наличните към момента книги в ИИСКИР;

2.3. Изграждане на функционалност за електронно подаване на данни/документи/заявления, включително и от нотариусите, интегриране с входящия регистър и реализиране на електронни услуги;

2.4. Надграждане на Регистъра на имуществените отношения на съпрузите;

2.5. Изграждане на функционалност за електронно подписване на партидите от съдии по вписвания;

2.6. Разработване на калкулатор за изчисление на дължимите държавните такси – достъпен както за вътрешни така и за външни потребители;

2.7. Разработване на Система за усвояване на таксите;

2.8. Обучения на съдии по вписванията и служители на АВ;

2.9. Реализирани минимум 9 нови електронни услуги, в т. ч. вътрешно-административни;

2.10. Разработване на инструкция за работа със системата, достъпна за потребителите във ИИСКИР.

Дейност 3: Надграждане на модул за отдалечен достъп (One-stop-shop), в която предвижда:

3.1. Надграждане на модул за отдалечен достъп (One-stop-shop /OSS/) и подобрени функционалности на системата;

3.2. Автоматизиране на процеса за електронни разплащания за ползваните услуги;

3.3. Осигуряване на публичен достъп чрез OSS до всички нови електронни услуги;

3.4. Разработване и публикуване на обучителни материали за работа със системата;

Дейност 4: Информация и комуникация на проекта.

Програмата предвижда през 2018 г. да бъде реализирана обществена поръчка за извършване на анализ на текущото състояние на архивите, идентифициране на съответните нужди и разработване на детайлни технически спецификации с оглед най-добрите практики за провеждане на процедура за избор на външен изпълнител на процесите по цифровизация. Това включва извършването на детайлен анализ на данните в информационната система на Имотния регистър, информацията налична само на хартиен носител в 113-те служби по вписванията и нейното дигитализиране и въвеждането ѝ в информационната система на Имотния регистър.

По този начин очакванията са да се пристъпи към изпълнение на Решението на МС от 2017 г. за приемане на **мерки за намаляване на административната тежест** върху гражданите и бизнеса⁷⁷, чрез премахване на изискването от страна на Агенция по вписванията за предоставяне на някои

⁷⁷ Решение № 496 от 29.08.2017 г. на МС за изпълнение на Решение № 338 на МС от 2017 г.

официални документи на хартиен носител. Предвижда се и изграждането на функция за проверка на легитимността на издадените Удостоверения за тежести, която ще бъде достъпна и безплатна за всички потребители.

Програма за обучение

Провеждането на обучителни дейности, специално за съдии по вписванията и служители на АВ е предвидено като част от дейностите по Проект "Надграждане на имотен регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги", изпълняван от Агенцията по вписванията по ОПДУ.

Систематично изработване на кадастъра и имотния регистър

В програмата за 2018 г. е посочено, че създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри за цялата територия на страната изисква изпълнение на значителен обем дейности от голям брой специалисти за продължителен период от време и на достатъчен финансов ресурс. Неразделна част при изработването на кадастралната карта е създаването на геодезическа мрежа с местно предназначение и на работна геодезическа основа. От започване на дейността на АГКК през 2001 г. до 31.12.2017 г. са одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри, представляващи 36,3 % от територията на страната. Кадастърът е обхванал всички областни градове, 111 града - общински центрове и 633 други населени места и територии с развит пазар на имотите и инвестициите. С предвидените за 2018 г. дейности по създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри по реда на ЗКИР, се очаква в края на 2018 г. около 90 % от територията на страната да бъде покрита с кадастрална карта и кадастрални регистри.

Предстоящите дейности по създаване на имотния регистър до края на 2018 г., според програмата за същата година, до голяма степен преповтарят основните направления на дейности планирани за приключване до края на 2012 г. по програмата за същата година, които са следните:

1. осигуряване на поддръжка на ИИСКИР чрез сключен договор с едногодишен срок;
2. увеличаване кръга от институции с право на безплатен отдалечен достъп до данните, въведени в ИИСКИР, подмодул Имотен регистър, включително осъществена свързаност със средата за междурегистров обмен (RegiX) за автоматизирано подаване и обслужване на стандартизирани заявки за административни услуги по електронен път;
3. повишаване ефективността на работа на служителите;
4. осигуряване на ефективното функциониране на ИИСКИР чрез надграждане на съществуващите регистри;
5. организиране и провеждане на работни срещи и дискусии с цел оптимизиране на работата в службите по вписванията;

6. доразвитие на ИИСКИР, обслужваща дейността на службите по вписванията към Агенция по вписванията;
7. създаване на електронни партии;
8. повишаване сигурността на информацията и оптимизиране на работата;
9. въвеждане в информационната система на стари актове, вписани в службите по вписванията, за попълване на електронния архив от данни.
10. съобразяване на подзаконовата нормативна уредба с действащото законодателство и други.

Като мерки за подобряване на качеството на кадастралната карта и кадастралните регистри в програмата е предвидено осъществяването на контрол при създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри, прилагането на новата (от ЗКИР 2016 г.) процедура за отстраняване на явна фактическа грешка, подобряване на комуникацията с общините, ведомствата, лица с публични функции, организации, предоставящи обществени услуги и други.

Създаване на информационните системи

С програмата се предвижда през 2018 г. АГКК да продължи дейностите по надграждане и развитие на информационно-комуникационната среда и интеграция на информационните процеси, като една от основните предпоставки за успешно реализиране на електронното управление и предоставянето на електронни административни услуги. В тази връзка се посочва, че и в АГКК е започнало изпълнението на проект по Оперативна програма "Добро управление", една от дейностите, по който предвижда усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на електронни административни услуги и развитие на информационните системи на кадастъра.

Посочва се и, че през 2018 г. предстои АГКК да приведе данните за административните граници и сградите съгласно изискванията на INSPIRE, като реализира и мрежови услуги за тях съгласно директивата. За целите на осигуряване на необходимото хардуерно и мрежово оборудване се планира АГКК да извърши оптимизация на наличните ресурси и в рамките на бюджета за 2018 г. да осигури обновяване на хардуерното оборудване, с което да се гарантира безпроблемна работа на приложенията и сигурност на процесите и данните. Представено е и детайлно разпределение на предвидените за целта финансови средства. Такова е представено и за Агенция по вписванията.

Във връзка с **обслужването** на гражданите с кадастрална информация, програмата за 2018 г. сочи, че с промените в ЗКИР от 2016 г.⁷⁸ е била дадена възможност за територии с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри:

⁷⁸ Обн. В ДВ, бр. 57 от 22.07.2016 г.

1. да се сключват споразумения с общини за съвместно обслужване на потребителите на кадастрални услуги и за издаване на хартиен носител на официални документи, получени в електронен вид, чрез отдалечен достъп до информационна система на кадастъра;

2. административни органи, лица с публични функции и организации, предоставящи обществени услуги, да получават чрез информационната система на кадастъра електронни скици и схеми;

3. потребителите на кадастрална информация не само да заявяват, но и да получават скици и схеми по електронен път, вместо на гише и други.

В програмата е заложено през 2018 г. да продължи сътрудничеството с ведомствата и общините при обмена на данни, при предоставяне на кадастрални материали и данни. Също така, Агенцията по геодезия, картография и кадастър да продължи да предоставя на нотариусите, чрез отдалечен достъп до информационната система на кадастъра, скици на поземлени имоти и сгради и схеми на самостоятелни обекти в сгради, за нуждите на провежданите от тях нотариални производства. Да продължат и дейностите по изпълнението на мярка "въвеждане на служебен обмен на информацията за новопостроената сграда между общината, Дирекцията за национален и строителен контрол и Агенцията по геодезия, картография и кадастър", предвидена в РМС № 411 от 2016 г., изменено с РМС № 191 от 2018 г. Планирано е и продължаване на дейностите по създаване на специализирани карти и регистри по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.

Кампания за запознаване на обществеността

Като част от мерките за подобряване на качеството на кадастралната карта и кадастралните регистри в програмата за 2018 г. само е маркирано като дейност, без никакви данни и детайли провеждането на медийна кампания за разясняване целите и задачите на кадастъра.

Отчет за извършените дейности по кадастъра и имотния регистър през 2017 година

В отчет за извършените дейности по кадастъра и имотния регистър през 2017 година е посочено, че през 2017 г. приоритет за АГКК отново са били дейностите по увеличаване територията на страната с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри, включително и чрез изработване на КККР за неурбанизираната територия, чрез преобразуване на картата на възстановената собственост в КККР и по предоставяне на качествени кадастрални и геодезически услуги. През 2017 г. кадастралната карта и кадастралните регистри са били поддържани в актуално състояние, както и е продължило създаването на специализирана карта и регистри по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.

Кадастралната административна информационна система е създала възможност на всички клиенти на АГКК за подаване на заявления за предоставяне на административни услуги по електронен път, да извършват електронни справки и плащания, както и официалните документи (скици, схеми, удостоверения и други) да бъдат издавани от всяка служба по геодезия, картография и кадастър за цялата територия на страната, независимо от местоположението на обекта на кадастъра.

Във връзка с изискванията, посочени в Решението на МС от 2017 г. за приемане на мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса⁷⁹ чрез премахване на изискването за представяне на някои официални удостоверителни документи на хартиен носител и в качеството си на административен орган, АГКК е изпълнила своите ангажименти, като е разработила проекти за изменение и допълнение на 2 наредби и е дала предложения за допълнение на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, касаещи вписването в регистъра на лицата, правоспособни да извършват дейности по кадастъра, въвеждането на алтернативна възможност за заявителя на административна услуга за предоставяне на информация за изискуемите документи, а не на самите документи и за премахване на изискването за представяне на свидетелство за съдимост от гражданите.

За 2017 г. се отчита продължаване на изпълнението на производствата по чл. 70 и сл. от ЗКИР за въвеждане на система за имотни вписвания в 5 съдебни района (Балчик, Каварна, Добрич, Асеновград и Благоевград). За периода януари – декември 2017 г. със средствата на системата са създадени 8476 предварителни имотни партии и 665 755 файлови партии.

Автоматично е повторено изречението от отчета за 2011 г., според което ИИСКИР обслужва вписванията, осъществявани, както по персоналната система, действаща към момента, така и по реалната система, като по този начин се осигуряват в максимална степен на процесите за плавен преход към имотен регистър чрез автоматизираното структуриране на данните, включително чрез миграцията им от предходните съществуващи различни информационни системи. Същото се отнася и за изпълнението на Решението на МС от 2017 г. за приемане на мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса, чрез премахване на изискването за предоставяне на някои официални документи на хартиен носител от страна на Агенция по вписванията, която е осъществила свързаност със средата за междурегистров обмен (RegiX), която предоставя възможност за реализиране на интерфейс за автоматизирано подаване и обслужване на стандартизирани заявки за административни услуги по електронен път.

⁷⁹ Решение № 496 от 29.08.2017 г. на МС за изпълнение на Решение № 338 на МС от 2017 г.

За 2017 г., във връзка с информационната система - част кадастър, е отчетено изпълнението на 2 малки проекта във връзка с възникнала спешна необходимост за частично надграждане на функционалности в Кадастралната административна информационна система и ИИСКИР. По отношение на информационната система – част имотен регистър след повторение на значителна част от описанията, отчетени за 2011 г., отчетът за 2017 г. като нови данни сочи единствено, че през 2017 г. чрез модул "Собственост и собственици" на отдалечения достъп са били извършени близо 2.5 милиона справки по интернет, а на място в Службите по вписванията – близо 100 хиляди. И през 2017 г., идентично на 2011 г. е отчетено извършено техническо обезпечаване на 113-те Служби по вписванията - компютри и скенери, хардуер за центровете за бази данни за информационната система, сървъри, комуникационно оборудване.

II.3.4.4.7. Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2019 година

В Програмата за създаване на кадастъра и имотния регистър през 2019 г.⁸⁰ по идентичен начин с предходната е посочено, че с нея са заложени дейности за преобразуване на картата на възстановената собственост в кадастрална карта и кадастрални регистри за неурбанизираните територии, и за създаване на КККР за урбанизирани територии със засилен инвестиционен интерес, както и че развитието на интегрираната информационна система за кадастър и имотен регистър е елемент и приоритет на държавната политика за реформи в системата на вписванията за преминаване от персонална към поимотна (реална) система на вписвания.

Нормативна уредба по кадастъра и имотния регистър

В частта, посветена на нормативната уредба, програмата за 2019 г. представя измененията и допълненията в ЗКИР от 2019 г.⁸¹ Посочена е необходимостта, както е предвидено в самия закон, подзаконовите нормативни актове по прилагането му да бъдат приведени в съответствие с приетите промени. Изброени са детайлно и самите актове, които предстои да бъдат приведени в съответствие и актуализирани, включително тези, които е предвидено да бъдат разработени в изпълнение на проект "Надграждане на имотния регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги", изпълняван от Агенцията по вписванията по ОПДУ. Разработването на последната група нормативни актове е планирано да се реализира през 2019 г., като с тях се цели улесняване на разработването и предлагането на нови електронни услуги от страна на Агенцията по вписванията, които са от кръга мерки за въвеждане на електронното

⁸⁰ Приета с Решение № 603 на МС от 15.10.2019 г.

⁸¹ Обн. ДВ. бр. 44 от 04.06.2019 г.

правителство в съответствие с приетата от правителството Стратегия за въвеждане на електронното управление и свързаните с нея политики и стратегически документи.

Предвижда се и разработването на вътрешни актове, като:

1. Вътрешни правила за работа с ИИСКИР;
2. Изменение на Инструкцията за вътрешния документооборот и организация на работата с електронно подписани документи, инкорпорирано във Вътрешни правила за работа с ИИСКИР;
3. Вътрешни правила за работа за служители и съдии по вписванията

В Министерство на правосъдието е сформиран екип за извършване на последваща оценка на въздействието по реда на Глава трета от НОМИОВ за изготвянето на обстоен анализ на съхраняването на имотен регистър в Република България с цел идентифициране на поимотно вписване и създаване на имотен регистър.

В програмата за 2019 г. изрично се подчертава, че въвеждането на системата за имотната регистрация в Република България е **устойчива политика и институционален ангажимент на българското правителство**. В ход е въвеждането на имотен регистър по съдебни райони чрез процедурата за създаване на предварителни имотни партии за всеки имот на хартиен носител, уточняване на данните с кадастъра и преобразуването на партидите от предварителни в окончателни от съдиите по вписванията. Този преход към имотна система на вписване е продължителен процес, което налага възприемането на нови правно-технически решения, с които да се поддържа и развива едно адекватно ниво на интеграция между двете бази данни – кадастър и имотен регистър. ЗКИР определя идентификатора на недвижимия имот като основно свързващо звено между кадастъра и имотния регистър и същност на интеграцията между тях.

В програмата е подчертано, че Агенция по вписванията е разработила **Стратегически план на Агенция по вписванията 2019 – 2022 г.**, който следва да бъде утвърден от министъра на правосъдието. Основна стратегическа цел е създаването на имотен регистър чрез систематично и спорадично изготвяне на имотни партии. Относно вписванията на недвижими имоти стратегията на агенцията е насочена към система на вписване на права и правнорелевантни факти посредством:

1. постепенно преминаване към система за имотна регистрация, основано на напредъка в покритието на кадастралната карта;
2. постигане на пълна функционална интеграция между кадастъра и имотен регистър, основана на кадастралния идентификатор, общ интерфейс и автоматизиран обмен на основните кадастрални и имотни данни.

Изпълнението на стратегията изисква редица **правно-нормативни предпоставки**, които могат да бъдат въведени с подзаконови актове, а част от тях с изменение и допълнение на закони, които са изчерпателно посочени в таблица с отговорно ведомство и срок за разработване.

Материално и техническо оборудване

По направление кадрово осигуряване и развитие на Агенцията по геодезия, картография и кадастър програмата за 2019 г. дословно повтаря тази за 2018 г. Представено е и разпределение на предвидените финансови средства за строително – ремонтни работи на офисите на Агенцията планирани за 2019 г. Същият подход е използван и при представянето на кадровото осигуряване и развитие Агенцията по вписванията. Повторени са изцяло изреченията, с които се казва, че към момента служителите от службите по вписванията са натоварени с оперативна дейност съгласно Правилника по вписванията, Закона за кадастъра и имотния регистър и Наредба № 2 от 21.04.2005 г. за воденето и съхраняването на имотния регистър, включително и с въвеждане на данни в е-системата на Имотния регистър.

В 44 от 113-те служби по вписванията работи по 1 служител, което показва че към настоящия момент наличният персонал е недостатъчен за планово изготвяне на електронни партии на недвижимите имоти на територията на страната и имотни партии в съдебните райони с открито производство за създаване на Имотен регистър по чл. 70 от ЗКИР, поради което такива се изготвят само "инцидентно". Техническото осигуряване на службите по вписванията е налично, като е дадено разпределение на предназначените финансови средства. Повторена и същата уговорка, че описаните финансови средства не могат да бъдат разделени по този начин, който позволява точно да се определи каква част от тях конкретно е ползвана или ще се ползва за дейности, свързани с Имотния регистър.

Програма за обучение

Провеждането на обучителни дейности, специално за съдии по вписванията и служители на АВ, е предвидено като част от дейностите по Проект "Надграждане на имотен регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги", изпълняван от Агенцията по вписванията по ОПДУ.

Систематично изработване на кадастъра и имотния регистър

По направление създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри в програмата за 2019 г. се сочи, че от започване на дейността на АГКК през 2001 г. до 31 декември 2018 г. са одобрени кадастралната карта и кадастралните регистри за общо 72,12 % от територията на страната. Кадастърът е обхванал всички областни градове, 126 града общински центрове и 754 други населени места и територии с развит пазар на имотите и инвестициите, включващи Черноморското крайбрежие и планинските курорти. За територията на страната има 4 съдебни района (Несебър, Балчик, Каварна и Троян), на които всички населени места са с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри.

През 2019 г. се планира да **приключат дейностите по преобразуването в КККР** на данните от картите, одобрени и поддържани по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ. Очаква се да продължат дейностите по обявените през 2018 г. по реда на ЗОП процедури за възлагане създаването на КККР на урбанизирани територии, попадащи в землищата на 7 нови общински центрове, както и да се обявят нови. С предвидените за 2019 г. дейности по създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри по реда на ЗКИР, се очаква в края на 2019 г. около 96 % от територията на страната да бъде покрита с кадастрална карта и кадастрални регистри. По този начин да продължи и изпълнението на мярката "Увеличаване покритието на кадастралната карта", предвидена в РМС № 411 от 2016 г., изменено с РМС № 191 от 2018 г. Вследствие на това да се увеличи и броя на предоставяните от АГКК услуги, включително и в електронен вид.

Във връзка с подобряването на качеството на кадастралната карта и кадастралните регистри за 2019 г. се предвижда да започне изпълнението на обществена поръчка с предмет: "Контрол на кадастралните и геодезически дейности, възложени от Агенцията по геодезия, картография и кадастър". Планира се да бъдат сключени и договори за изпълнение на дейностите по обявяваната по реда на ЗОП процедура за възлагане отстраняването на явна фактическа грешка в неурбанизираната територия по проект "Създаване на кадастрални данни в цифров вид и развитие на електронните административни услуги на АГКК" по ОПДУ.

По отношение на дейностите по създаване на имотния регистър, програмата за 2019 г. посочва, че към онзи момент само в 5 съдебни района има издадени заповеди от Министъра на правосъдието относно откриване производството по създаване на имотен регистър, но за нито един район не са създадени изцяло нито т. нар. предварителни имотни партии, нито имотни партии. В останалата част този раздел от програмата за 2019 г. съвсем бланкетно почти дословно повтаря тази от 2018 г., като в последователни точки изрежда без информация въпросите, свързани с гарантиране сигурността на информацията и пълнотата на данните, оптимизиране на работата в службите по вписванията, създаването на електронни партии, въвеждането в информационната система на стари актове и други.

Създаване на информационните системи

В частта, посветена на дейностите по поддържане и развитие на информационната система на кадастъра, програмата за 2019 г. дословно повтаря тази от 2018 г., като представя проекта на АГКК по ОПДУ, по който е предвидено усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на електронни административни услуги и развитие на информационните системи на кадастъра. Посочени са и планираните дейности по надграждане и оптимизиране на ИИСКИР, с оглед увеличаване на количество и типове данни в системата и позволяване на работа с нови за системата видове данни,

изготвяне и предоставяне на нови административни услуги, осигуряване на автоматизиран обмен с външни системи и други. В тази връзка е представен и втори проект по ОПДУ за надграждане на ИИСКИР, по който като дейности са планирани:

1. анализ и оптимизиране на архитектурата на базата данни и работните процеси, подобряване на бързодействието на системата с оглед на увеличеното потребление и обем на данните след трансформиране на картата на възстановената собственост в КККР;

2. осигуряване на възможност за работа с приложението от всяка една точка през интернет с оглед на все по-честата необходимост да се изпълняват услуги в изнесени работни места извън офисите на АГКК;

3. внедряване на технологии с отворен код и осигуряване на скалируемост и гъвкавост на системата с възможност за увеличаване на работни места и хардуерната инфраструктура без необходимост от големи инвестиции за закупуване на лицензи;

4. отразяване на промени, наложени от изменение на нормативната уредба и нови нормативни актове и

5. разширяване на възможностите на системата за предоставяне и автоматизиран обмен на данни с външни системи.

Отново, както за 2018 г. и тук е предвидено да се извърши оптимизация на наличните ресурси и в рамките на бюджета за годината, за да се осигури обновяване на хардуерното оборудване, с което да може да се гарантира безпроблемна работа на приложенията и сигурност на процесите и данните, като е представено и съответното разпределение на предназначените финансови средства.

За 2019 г. програмата предвижда Агенция по вписванията да предприеме идентични на тези за предходната година дейности по поддържане и развитие на информационната система на кадастъра и имотния регистър:

1. свързаност със средата за междурегистров обмен RegiX, която предоставя възможност за реализиране на интерфейс за автоматизирано подаване и обслужване на стандартизирани заявки за административни услуги по електронен път;

2. повишаване ефективността на работа на служителите, с цел подобряване обслужването на гражданите и бизнеса чрез надграждане на информационната система на Имотния регистър за предоставяне на електронни услуги;

3. осигуряване на ефективното функциониране на ИИСКИР чрез надграждане на съществуващите регистри, информационни системи и информационни портали/платформи, и осигуряване на интеграция между тях, с оглед развитие на електронни услуги;

4. доразвитие на Интегрираната информационна система, обслужваща дейността на службите по вписванията към Агенция по вписванията и адаптирането ѝ към промените в нормативната уредба;

5. съкращаване на времето за подаване на документи от нотариусите към службите по вписванията чрез доразвитие на информационната система. Представено е и ясно разпределение на предвидените по програмата финансови средства с идентична на предишните забележка, че посочените средства не могат да бъдат разделени по начин, който позволява точно да се определи, каква част от тях конкретно е ползвана или ще се ползвана за дейности по създаване на Имотния регистър.

По повод на **обслужването** на гражданите с кадастрална информация програмата за 2019 г., еднакво с предходната, предвижда да продължи сътрудничеството с централните и териториални администрации при обмена на данни, при предоставяне на кадастрални материали и данни, при оказване на методическа помощ от страна на АГКК и т. н. Планира се да продължат дейностите по изпълнението на мярка "въвеждане на служебен обмен на информацията за новопостроената сграда между общината/Дирекцията за национален и строителен контрол и Агенцията по геодезия, картография и кадастър", предвидена в РМС № 411 от 2016 г., изменено с РМС № 191 от 2018 г.

Програмата акцентира върху факта, че чрез извършената нормативна промяна (изменение на чл. 54а, ал. 3 от ЗКИР, в сила от 22.08.2019 г.) се цели облекчаване на административната тежест при провеждане на процедурата по въвеждане на строежи и сгради в експлоатация. Предвидено е задължение за АГКК да осигури достъп до информационната система на кадастъра, като органите, които въвеждат обектите в експлоатация, следва да извършват служебна проверка за това дали обектите са нанесени в кадастралната карта и кадастралните регистри. По този начин да отпадне изискването собствениците или възложителите да предоставят на органите, въвеждащи обектите в експлоатация, документ, доказващ че те са нанесени в кадастралната карта и кадастралните регистри.

Планирано е и продължаване на дейностите по създаване на специализирани карти и регистри по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, като през 2019 г. бъде възложено изработването на такива на новообразувани морски плажове, по подадени от Министерство на туризма и от регионалните структури на АГКК данни.

Кампания за запознаване на обществеността

Като част от мерките за подобряване на качеството на кадастралната карта и кадастралните регистри в програмата за 2018 г. е маркирана като дейност, без никакви данни и детайли провеждането на медийна кампания за разясняване целите и задачите на кадастъра.

Отчет за извършените дейности по кадастъра и имотния регистър през 2018 година

В отчета за дейността по създаване на кадастъра и имотния регистър през 2018 г. е преповторен приоритетът за АГКК от предходния, който е продължаване на дейностите по увеличаване територията на страната с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри и т.н. В тази връзка се отчита, че за годината одобрени КККР за територията на землищата на 13 общински центрове, а в процес на създаване и одобряване са тези за териториите на землищата на нови 8 общински центрове. И през 2018 г. са продължили дейностите по стартирания в края на 2016 г. процес на служебно преобразуване на картата на възстановената собственост в КККР. Очакванията са тези дейности по преобразуването да приключат през 2019 г., с което 96% от територията на страната ще е покрита с КККР, като на практика остане за довършване урбанизираната територия на голям брой малки населени места. Продължило е изпълнението и на мярката "Увеличаване покритието на кадастралната карта", предвидена в РМС № 411 от 2016 г., изменено с РМС № 191 от 2018 г., като към **31 декември 2018 г. са одобрени кадастралната карта и кадастралните регистри, представляващи 72,12 % от територията на страната.**

За целите на **намаляването на административната тежест**, както и за облекчаване режима на работа с гражданите и бизнеса, е дадена възможност на общинските администрации да заявяват и получават услуги по електронен път за имотите, собственост на общината, включително скици, схеми и справки, както и за провежданите от тях административни производства пред трети лица. Допълнително АГКК сключва договори за съвместна дейност с общините за откриване на изнесени работни места в сградите на общинските администрации, където да бъде извършвано административно обслужване на гражданите с кадастрална информация.

В частта от отчета посветена на разработването на нормативни актове е представено изменението и допълнението на Закона за кадастъра и имотния регистър от 2019 г.⁸² и на съответните подзаконови нормативни актове.

Отчита се, че през 2018 г. е продължило изпълнението на производствата по чл. 70 и сл. от ЗКИР за въвеждане на система за имотни вписвания в 5 съдебни района (Балчик, Каварна, Добрич, Асеновград и Благоевград). Посочено е, че от откриването на производство по създаване на имотен регистър в горепосочените съдебни райони до момента са създадени **над 489 715 броя имотни партиди**. Преобразуването им в окончателни е планирано да се случи след влизане в сила на кадастралните карти за целите съответни съдебни райони и издаване на заповед на министъра на правосъдието на основание чл. 73 от ЗКИР. За периода януари – декември 2018 г. със средствата

⁸² Обн. в ДВ, бр. 41 от 21.05.2019 г.

на системата са били създадени **7 169 предварителни имотни партии и 594 526 файлови партии**.

В отчета за 2018 г. автоматично е повторена информацията от този за 2017 г., според която в изпълнение на Решението на МС от 2017 г. за приемане на мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса⁸³, чрез премахване на изискването за предоставяне на някои официални документи на хартиен носител от страна на Агенция по вписванията е осъществена свързаност със средата за междурегистров обмен (RegiX), която предоставя възможност за реализиране на интерфейс за автоматизирано подаване и обслужване на стандартизирани заявки за административни услуги по електронен път.

В изпълнение на същото решение на МС е отчетено, че през 2018 г. Агенция по вписванията е реализирала обществена поръчка за извършване на анализ на текущото състояние на архивите, идентифициране на съответните нужди и разработване на детайлни технически спецификации с оглед най-добрите практики за провеждане на процедура за избор на изпълнител на процесите по цифровизация. Била е внедрена и **нова електронна услуга** за проверка на легитимността на издадените удостоверения за тежести, която е достъпна за гражданите и бизнеса и е безплатна за всички потребители.

По отношение на информационна система – част кадастър се отчетени резултати, аналогични на тези от предходната година. Във връзка с информационна система - част имотен регистър информацията е преповторена от отчета за 2017 г. като единствената разлика е в данните относно броя на извършените справки по интернет и на място през 2018 г. Отново е отчетено извършено техническо обезпечаване на 113-те Служби по вписванията - компютри и скенери, хардуер за центровете за бази данни за информационната система, сървъри, комуникационно оборудване и са представени много общи данни относно изпълнението на проекта на Агенцията по ОПДУ.

II.3.4.4.8. Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2020 година

В Програмата за създаване на кадастъра и имотния регистър през 2020 г.⁸⁴ по идентичен начин с предишната (за 2019 г.) и по-предишната (за 2018 г.) е посочено, че с нея са заложени дейности за създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри за урбанизирани територии със засилен инвестиционен интерес, покриване с кадастър на всички земища в дадена община, както и преобразуване на картата на възстановената собственост в

⁸³ Решение на № 496 от 29.08.2017 г. на МС за изпълнение на Решение № 338 на МС от 2017 г.

⁸⁴ Приета с Решение № 719 на МС от 12.10.2020 г.

КККР за неурбанизираните територии и че развитието на ИИСКИР е елемент и приоритет на държавната политика за реформи в системата на вписванията за преминаване от персонална към поимотна (реална) система на вписвания на правно-релевантните факти по отношение на собствеността върху недвижимите имоти.

Нормативна уредба по кадастъра и имотния регистър

В програмата е предвидено, че през 2020 г. с цел актуализиране или за отстраняване на празноти в нормативната уредба се предвижда да бъдат разработени нови или изменени и допълнени действащи подзаконови нормативни актове, които са изчерпателно описани. Представени са и актовете, които предстои да бъдат променени по проект "Надграждане на имотния регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги", изпълняван от Агенцията по вписванията, финансиран по ОПДУ, сред които актуализиране на Правилника за вписванията, изменение на Тарифата за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията, разработване на вътрешни правила за работа на служителите и съдиите по вписванията, разработване на правила за уеднаквяване на съществуващите книги в ИИСКИР с тези, които се водят в службите по вписванията и други.

Още тук в програмата за 2020 г., а не в отчета, се отчита, че са разработени:

1. Проект на Закон за изменение и допълнение на ГПК, с който се създава възможност за въвеждане на електронните документи и в охранителните производства. Тук в забележка е посочено, че със заповед на министъра на правосъдието от края на 2019 г. е била сформирана работна група в Министерството на правосъдието със задача да обсъди предложенията за нормативни промени, изготвени по проекта по ОПДУ и при необходимост да подготви окончателни проекти. Работната група се е обединила около становището да не бъдат предприемани действия по изменение и допълнение в ГПК;

2. Проект на Постановление за изменение и допълнение на Правилника за вписванията;

3. Проект на Наредба за условията и реда за осъществяване на двустранната връзка и обмена на данни между кадастъра и имотния регистър (съгл. чл. 6, ал. 3 ЗКИР);

4. Проект на Наредба за създаване, поддържане и ползване на информационните системи за на кадастъра и на имотния регистър и за обмена на данни между тях и други специализирани информационни системи и прекия достъп до данните в тях (съгл. чл. 7, ал. 3 ЗКИР);

5. Постановление за изменение на Тарифата за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията и други.

В програмата за 2020 г. е предвидено разработването на същите вътрешни актове, като тези планирани за 2019 г.:

1. Вътрешни правила за работа с ИИСКИР;
2. Изменение на Инstrukция за вътрешния документооборот и организация на работата с електронно подписани документи, инкорпорирано във Вътрешни правила за работа с ИИСКИР и
3. Вътрешни правила за работа за служители и съдии по вписванията.

Всички нормативни актове, които се планира да бъдат разработени или изменени и допълнени, са посочени в таблица заедно с отговорно ведомство и срок за изпълнение.

Незнайно защо, отново в програмата, а не в отчета, е отчетено, че в МП продължава работата по извършване на последваща оценка на въздействието по реда на Глава трета от НОМИОВ на законовата и подзаконовата нормативна уредба, касаеща създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, за извършване на обстоен и пълен анализ на действителните проблеми, свързани с преминаването от персонално към поимотно вписване и в крайна сметка за създаване на имотен регистър в Република България.

В програмата за 2020 г. е повторено казаното от тази за 2019 г., че въвеждането на системата за имотната регистрация в Република България е устойчива политика и институционален ангажимент на българското правителство. В ход е въвеждането на имотен регистър по съдебни райони чрез процедурата по създаване на предварителни имотни партии за всеки имот на хартиен носител, уточняване на данните с кадастъра и преобразуването на партидите от предварителни в окончателни от съдиите по вписванията. Този преход към имотна система на вписване е продължителен процес, което налага възприемането на нови правно-технически решения, с които да се поддържа и развива едно адекватно ниво на интеграция между двете бази данни – кадастър и имотен регистър. ЗКИР определя идентификатора на недвижимия имот като основно свързващо звено между кадастъра и имотния регистър и същност на интеграцията между тях.

Новият момент в програмата за 2020 г. е направеното декларативно описание, че е била **реализирана функционалност за обмен на данни** между информационните системи на кадастъра и на имотния регистър и службите по геодезия, картография и кадастър, които вече разполагат с цялата налична информация, с която разполагат и службите по вписванията относно образуваните партии.

Материално и техническо оборудване

По отношение на кадровото осигуряване и развитие на АГКК в програмата за 2020 г. са повторени формулировките от 2019 г., че територията с одобрена кадастрална карта се увеличава непрекъснато, с което значително нараства и броят на гражданите и клиентите, на които АГКК предоставя

административни услуги. Недостатъчните щатни бройки, обаче, често водят до забавяне или затрудняване на обслужването на гражданите, поради което увеличаването на щатния състав на АГКК е крайно наложително. Представено е и разпределение на предвидените финансови средства за строително - ремонтни работи на офисите на Агенцията планирани за 2020 г. Във връзка с кадровото осигуряване и потенциал за развитие на имотния регистър, воден и съхраняван от АВ е използван същият подход на повторение на абзаците от предходната програма, като са представени единствено настъпилите промени в щатната численост на службите по вписванията, съответно на Агенцията по вписванията.

Изрично се подчертава, че с Постановление на МС от началото на 2019 г. е била намалена щатната численост на АВ от 597 на 594 щатни бройки, колкото е и към настоящия момент. В същото време, всички служители от службите по вписванията са натоварени с оперативна дейност съгласно Правилника по вписванията, ЗКИР и Наредба № 2 от 2005 г. за воденето и съхраняването на имотния регистър, включително и с въвеждане на данни в е-системата на имотния регистър. В 46 от общо 113 служби по вписванията в цялата страна дейността по имотния регистър се осъществява само от 1 служител. Въз основа на направените вътрешни анализи безспорно е било установено, че наличният персонал е недостатъчен за планово изготвяне на електронни партии на недвижимите имоти на територията на страната и имотни партии в съдебните райони с открито производство за създаване на имотен регистър по чл. 70 ЗКИР, поради което такива се изготвят "инцидентно" - при извършване на вписване.

По повод на техническото осигуряване на службите по вписванията текстовете в програмата за 2020 г. са автоматично пренесени от тази за 2019 г., разликата е в числата, съдържащи се в представеното разпределение на предназначенията финансови средства. Повторена е и уговорката от предходните програми, че описаните финансови средства не могат да бъдат разделени по този начин, който позволява точно да се определи каква част от тях конкретно е ползвана или ще се ползва за дейности, свързани с Имотния регистър. На следващо място, в тази част от програмата е преповторено съдържанието на проект "Надграждане на имотния регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги" като цели и очаквани резултати.

Програма за обучение

В програмата за 2020 г., за разлика от предходните, е посочено, че на служителите, работещи по създаването на имотния регистър ежегодно се провеждат специализирани обучения, свързани с подобряване на работата със софтуерните продукти във връзка с предоставяните от АВ услуги на гражданите и бизнеса. Успешно преминалите обучение служители предават придобитите знания на всички новоназначени служители и са обучители на

завърналите се от отпуск/болничен или неучаствали в конкретни обучения. За съжаление подробни данни за броя на проведените обучения, броя на обучените, постигнато териториално покритие и т.н. липсват, което прави представената информация декларативна, бланкетна и трудно проследима.

Систематично изработване на кадастъра и имотния регистър

По направление създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри в програмата за 2020 г. се сочи, че от започване на дейността на АГКК през 2001 г. до 31.12.2019 г. са одобрени кадастралната карта и кадастралните регистри за общо 91,70% от територията на страната. Кадастърът е обхванал всички областни градове, 131 града - общински центрове и 837 други населени места и територии с развит пазар на имотите и инвестициите, включващи Черноморското крайбрежие и планинските курорти.

По същия начин както през 2019 г. и в програмата за 2020 г. се очаква да приключат дейностите по преобразуването в КККР на данните от картите, одобрени и поддържани по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ. Планира се през 2020 г. да продължат дейностите по обявените в края на 2019 г. по реда на Закона за обществените поръчки процедури за възлагане създаването на КККР на урбанизираните територии в землищата на 9 общински центрове, както и да бъдат обявени процедури по ЗОП за възлагане създаването на нови общински центрове. С предвидените за 2020 г. дейности по създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри по реда на ЗКИР, се очаква в края на 2020 г. около 96 % от територията на страната да бъде покрита с кадастрална карта и кадастрални регистри.

По идентичен с предходната програма начин, е посочено, че така се предвижда да продължи изпълнението на мярката "Увеличаване покритието на кадастралната карта", предвидена в Решение № 411 на Министерския съвет от 2016 г., изменено с Решение № 421 на Министерския съвет от 2019 г., като по този начин се е увеличил и броят на предоставяните от АГКК услуги, включително и в електронен вид.

По отношение подобряването на качеството на кадастралната карта и кадастралните регистри в програмата за 2020 г. е дадена информацията относно сключения в началото на същата година договор с предмет: "Контрол на геодезическите и кадастралните дейности при изработване на кадастрална карта и кадастрални регистри и подпомагане на службите по геодезия, картография и кадастръ при проверки и изработване на проекти за изменение на КККР". Неговата цел е да се осигури съдействие и помощ на СГКК при: спазването на нормативните документи и качествено изпълнение на дейностите по създаване на КККР, извършването на проверки на изработените от правоспособни лица проекти за изменения на КККР и изработването на проекти за изменение на КККР. Относно създаването на специализирани карти и регистри по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие програмата посочва, че през 2019 г. е било

възложено изработването на такива за 20 новообразувани морски плажове, дейностите по които се очаква да приключат през 2020 г.

Относно дейностите по създаване на имотния регистър програмата за 2020 г. сочи същото като тази за 2019 г., че към онзи момент само в 5 съдебни района има издадени заповеди от Министъра на правосъдието относно откриване производството по създаване на имотен регистър, но за нито един район не са създадени изцяло нито т. нар. предварителни имотни партии, нито имотни партии. Тук дори липсва информацията относно очакванията за стартиране на процеса по създаване на имотни партии в други служби по вписванията, различни от традиционните 5, както е било в предходната програма.

В останалата си част този раздел от програмата за 2020 г. съвсем бланкетно повтаря тази от 2019 г., което означава и тази от 2018 г., като в няколко последователни точки изрежда без информация въпроси, свързани с гарантиране сигурността на информацията и пълнотата на данните, оптимизиране на работата в службите по вписванията, създаването на електронни партии, въвеждането в информационната система на стари актове и други.

Създаване на информационните системи

В частта, посветена на дейностите по поддържане и развитие на информационната система на кадастъра програмата за 2020 г. повтаря почти буквално тази от 2019 г., като отново представя двата проекта, изпълнявани от АГКК по ОПДУ, единият, насочен към усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на електронни административни услуги и развитие на информационните системи на кадастъра и другият, целящ надграждане на ИИСКИР, като са описани техните основни цели и планирани дейности. И в програмата за 2020 г., на база дословно пренасяне на информация от 2019 г. е предвидено поредното извършване в АГКК на оптимизация на наличните ресурси и в рамките на бюджета за годината с цел осигуряване обновяване на хардуерното оборудване, с което да може да се гарантира безпроблемна работа на приложенията и сигурност на процесите и данните.

Във връзка с дейностите по поддържане и развитие на информационната система на кадастъра и имотния регистър на Агенцията по вписванията в програмата за 2020 г. отново е описан проектът "Надграждане на имотния регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги", изпълняван по ОПДУ, като бланкетно са посочени дейностите, които АВ предвижда да извърши през 2020 г., които са Познатите От Преди:

1. свързаност със средата за междурегистров обмен (RegiX);
2. повишаване ефективността на работа на служителите;
3. Осигуряване на ефективното функциониране на ИИСКИР;

4. доразвитие на ИИСКИР, обслужваща дейността на службите по вписванията и

5. съкращаване на времето за подаване на документи от нотариусите към службите по вписванията.

Накрая на този раздел е дадено ясно разпределение на предвидените по програмата финансови средства с идентична на предишните забележка, че посочените средства не могат да бъдат разделени по начин, който позволява точно да се определи каква част от тях конкретно е ползвана или ще се ползвана за дейности по създаване на Имотния регистър.

По повод на **обслужването** на гражданите с кадастрална информация, програмата за 2020 г. акцентира върху това, че с извършените през 2019 г. промени в Закона за кадастъра и имотния регистър е била създадена възможност правоспособните лица да подпомагат СГКК при административното обслужване на потребителите на кадастрална информация за териториите с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри. Обслужването на потребителите на кадастрална информация се извършва и чрез Кадастралната административна информационна система на принципа "Обслужване на едно гише", което допринася за подобряването на обслужването чрез лесен достъп до справки и услуги относно основните кадастрални данни и права върху имоти, за намаляване на времето и на таксата за предоставяне на исканите услуги. Създадена е възможност и всички услуги, предоставяни от АГКК, да бъдат реализирани в електронен вид, както и официалните документи да бъдат издавани от всяка СГКК за цялата територия на страната, независимо от местоположението на обекта на кадастъра.

Кампания за запознаване на обществеността

Като част от дейностите, процедурите и мероприятията, насочени към подобряване на качеството на кадастралната карта и кадастралните регистри е посочено, без никакви конкретни данни провеждането на медийна кампания за разясняване целите и задачите на кадастъра.

Отчет за извършените дейности по кадастъра и имотния регистър през 2019 година

Отчетът за дейността по създаване на кадастъра и на имотния регистър през 2019 г. преповтаря приоритета за АГКК от предходния, свързан с дейностите по увеличаване територията на страната с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри, включително и чрез изработване на КККР за неурбанизираната територия, чрез преобразуване на картата на възстановената собственост в КККР и по предоставяне на качествени кадастрални и геодезически услуги. В него се отчита, че за 2019 г. са одобрени КККР за територията на землищата на 4 общински центрове, а в процес на

създаване и одобряване са КККР за териториите на землищата на нови 4 общински центрове.

През 2019 г. се отчита продължаващо изпълнение на дейностите по стартирания в края на 2016 г. процес на служебно преобразуване на картата на възстановената собственост в КККР. Очакванията са дейностите по преобразуването да приключат през 2020 г., с което 96% от територията на страната да бъде е покрита с КККР. Продължава и изпълнението на мярката "Увеличаване покритието на кадастралната карта", предвидена в Решение № 411 на Министерския съвет от 2016 г., изменено с Решение № 421 на Министерския съвет от 2019 г., като към 31.12.2019 г. са били одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри, представляващи 91,70 % от територията на страната.

В отчета се посочва, че с извършените през 2019 г. промени в ЗКИР е била създадена възможност правоспособните лица да подпомагат СГКК при административното обслужване на потребителите на кадастрална информация за териториите с одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри. Към 31 декември 2019 г. в регистъра по ЗКИР са били отбелязани 121 правоспособни лица, които могат да извършват дейността по административно обслужване. В частта от отчета за 2019 г., посветена на разработването на нормативни актове по идентичен с този за 2018 г. незначително защо отново е представено изменението и допълнението на Закона за кадастъра и имотния регистър от 2019 г. и основните нововъведения. Детайлно са описани и променените и новите моменти, свързани с подзаконовите нормативни актове.

В отчета е посочено, че през 2019 г. е продължило изпълнението на производствата по чл. 70 и сл. ЗКИР за въвеждане на система за имотни вписвания в 5 съдебни района (Балчик, Каварна, Добрич, Асеновград и Благоевград). От откриването на производство по създаване на имотен регистър в горепосочените съдебни райони до момента са създадени над 622 205 броя имотни партии. Преобразуването им в окончателни се очаква да стане след влизане в сила на кадастралните карти за целите съответни съдебни райони и издаване на заповед на министъра на правосъдието на основание чл. 73 ЗКИР. За периода януари – декември 2019 г. със средствата на системата са били създадени, 2519 имотни партии, 4584 предварителни имотни партии и 548 985 файлови партии.

В отчета за 2019 г. автоматично е повторена информацията от този за 2018 г., според която в изпълнение на Решението на МС от 2017 г. за приемане на мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса⁸⁵ чрез премахване на изискването за предоставяне на някои официални документи на хартиен носител от страна на АВ и осъществяването

⁸⁵ Решение № 496 на Министерския съвет от 2017 г. за изпълнение на Решение 338 на Министерския съвет от 2017 г.

свързаност със средата за междурегистров обмен (RegiX). В изпълнение на същото решение от страна на АВ през 2019 година се отчита, че е била проведена обществената поръчка с предмет "Цифровизация на архивите на Агенцията по вписванията в служба по вписванията – Провадия и служба по вписванията - Чепеларе".

През 2019 г. по проекта по ОПДУ, изпълняван от Агенцията по вписванията, се отчитат внедрени услуга за "Автоматизирано известяване от имотния регистър на посочена електронна поща (e-mail)" и автоматизираната услуга за подаване на информация от имотния регистър на АВ, която е насочена към публични институции, които имат изрично правно основание по силата на нормативни разпоредби да получават безплатен достъп до такава информация. Автоматизираната услуга е разработена като едностранна връзка за периодично генериране на масив от данни и/или онлайн достъп до данни за конкретен акт. Услугата се предоставя само под формата на автоматизиран интерфейс за връзка между системата на имотния регистър със система на заинтересована публична институция, получила право на достъп.

По отношение на информационна система – част кадастър в отчета за 2019 г. е посочено, че АГКК във връзка с възникнала необходимост от надграждане на интеграцията за автоматизиран обмен на данни между информационните системи на кадастъра и имотния регистър е изпълнила вече предходно отчетения малък проект "Реализиране и внедряване на услуги за осъществяване на интеграция за двупосочен обмен на данни между Агенцията по геодезия картография и кадастър и Агенцията по вписванията". По него са били изпълнени следните дейности:

1. внедрени услуги за предоставяне на кадастрални данни и документи от кадастралната карта и кадастралните регистри към информационната система на имотния регистър;
2. внедрени услуги за получаване на данни от имотния регистър към информационните системи на кадастъра;
3. подобрени и надградени модули на информационните системи на кадастъра в АГКК, свързани с интеграцията с имотния регистър.

Във връзка с информационна система - част имотен регистър информацията е преповторена от отчета за 2018 г. като единствената разлика в данните е тази относно броя на извършените справки по интернет и на място през 2018 г. И тук, както при предходните години отново е отчетено извършено техническо обезпечаване на 113-те Служби по вписванията - компютри и скенери, хардуер за центровете за бази данни за информационната система, сървъри, комуникационно оборудване и са представени общи данни относно изпълнението на проекта на Агенцията по ОПДУ.

II.3.5. Критерии за оценка

При извършване на последваща оценка на въздействието могат да се прилагат различни критерии, за да се оценят резултатите от прилагането на нормативния акт. В изложението по-долу са представени най-често използваните критерии за последваща оценка на въздействие (междинно и последващо оценяване). Възможните критерии са няколко (Ръководството, РМС № 885 от 2020 г., стр. 17 – 20):

В тази част от доклада с ОВ са последователно представени отделните критерии, чрез които е извършено последващото оценяване, които са следните: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност.

Критерий 1. Постигане на целите

Постигане на целите – този критерий показва степента, в която целите от приемането или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на прилагането на нормативния акт.

Преценката дали целите на един нормативен акт са реализирани е проверка за обективното им постигане или непостигане. Оценяването се съсредоточава само върху постигането на заявените цели и няма стремеж да покаже съответните причинни връзки или да ги обяснява и тълкува. Критерият „постигането на целите“ може да се прилага на всички нива: на ниво постигнати резултати, на ниво последици (преките, непосредствените ефекти) и на ниво въздействия (чиито проявления се регистрират в дългосрочен план).

В конкретната ОВ, разглеждането на критерия „Постигане на целите“ е значително затруднено поради фрагментарното и непълно поставяне на цели, което (когато изобщо може да бъде открито в мотивите/докладите към съответните нормативни актове) е твърде общо и не е следвало добрата практика на т. нар. SMART (SMART) порядък на целеполагане⁸⁶. Поради това, екипът разработващ ОВ е положил усилия да попълни тези липси, като е идентифицирал, анализирал и обобщил максимална съвкупност от количествени и качествени данни, свидетелстващи за начина, по който политиката/конкретните нормативни изменения „работят“ на практика и оттам, след сравнение между първоначалната и текущата ситуация, е направил констатации и извел заключения относно постигането на целите.

⁸⁶ Понятието SMART (от англ.) в случая се употребява двойко – думата „smart“ означава „умен, разумен, интелигентен“ и в същото време думата SMART, изписана с главни букви представлява съкращение на Specific, Measurable, Achievable, Relevant (преди Realistic), Time-dependent. Този порядък изисква целите, поставяни пред една публична политика, интервенция или мярка да бъдат конкретни, измерими, постижими, релевантни, изчислени времево.

Критерий 2. Ефективност

Ефективност – този критерий показва степента, в която постигането на целите, заложи при приемането или изменението на нормативния акт, се дължи на прилагането на нормативния акт.

Анализът на ефективността при настоящата последваща ОВ е спомогнал да се формира становище относно напредъка в постигането на целите до момента и за приноса на конкретната политика или мярка към реализирането на наблюдаваните промени. Ако целите (обща, конкретни, оперативни) не са постигнати или развитието на интервенциите, респективно на промените свързани с тях не се движат в правилната посока, последващата ОВ посочва степента, в която е налице напредък, респективно тази в която такъв липсва и обосновава защо определени елементи са били успешни, а други не. Тя изследва кои са факторите, изиграли ролята на двигатели или пречки за напредъка, както и доколко успешни са били интервенциите в постигането на поставените им цели.

Критерий 3. Ефикасност

Ефикасност – този критерий измерва постигането на целите, заложи при приемането или изменението на нормативния акт, с минимално използване на ресурсите при прилагането на нормативния акт.

Чрез анализ на ефикасността е изследвано кои фактори са причина за разходите, респективно за ползите, и как тези фактори са свързани със закона. Ефикасността отчита връзката между вложените за интервенциите ресурси и промените, породени от тях, които могат да бъдат както положителни, така и отрицателни. Разликите в подхода на първоначалното въвеждане или прилагането на интервенциите могат да имат значително влияние върху последиците, което следва да постави на изследване и въпроса дали изборът на друг вариант на действие, различен от въведения, не би постигнал същите ползи при по-ниски разходи или по-големи ползи при същите разходи. Анализът на ефикасността е помогнал да се разгледа и аспектът как разходите и ползите от интервенциите се разпределят между различните заинтересовани страни.

Критерий 4. Устойчивост

Устойчивост – критерий за оценяване на степента на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми.

Чрез този критерий е установено дали оценяваните политика или отделни интервенции са допринесли за окончателно разрешаване на проблемите, които са стояли пред тях или не и по какъв начин и доколко те са могли да работят заедно и да се интегрират в съществуващата към момента на тяхното въвеждане рамка от норми и политики. В конкретния случай

последващата ОВ се опитва да даде отговор на въпросите къде и как приносът на отделните интервенции за постигане на преследваните цели се съчетава или не се съчетава с други действащи в същата област мерки за регулиране.

Критерий 5. Полезност

Полезност – критерий за измерване на степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт.

Полезността на политиката или интервенциите е установена на база събраните данни и информацията и становищата, представени в рамките на проведените обществени консултации и обсъждания, чрез които е установена степента на удовлетворяване на очакванията на техните адресати. Освен това, тук ОВ е анализирала и релевантността на разглежданите интервенции като е проверила дали техните цели продължават да съответстват на потребностите и проблемите и е разгледала връзката между нуждите и проблемите в обществото и целите, които са били поставени пред интервенциите или нормативните промени. Изследването на полезността и релевантността е било особено важно за последващата ОВ, защото ако политиката или интервенциите не спомагат за справяне с настоящите нужди или проблеми, няма значение колко ефективни, ефикасни или съгласувани с останалите политики са били, те са просто безполезни.

II.3.6. Въпроси за оценка

Въпросите, които се поставят за разглеждане от всяка последваща оценка на въздействието, са две групи: общи и конкретни. Общите въпроси за разглеждане могат да бъдат поставени при всяко последващо оценяване. Задължително е обаче да бъдат зададени и конкретните въпроси, които са специфични за текущо оценяваните интервенции, и които се отнасят до всеки от критериите за оценка: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност на интервенциите. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-21).

Определени общи въпроси за оценка:

Въпрос 1.	До каква степен са постигнати целите, поставени пред интервенциите? До каква степен тези промени/ефекти се дължат на интервенциите? До каква степен различни фактори са повлияли на наблюдаваните постижения?
Въпрос 2.	Какви са количествените и качествените ефекти на интервенциите? До каква степен наблюдаваните ефекти кореспондират на целите?

Въпрос 3.	До каква степен включените разходи са оправдани, предвид промените/ефектите, които са постигнати?
Въпрос 4.	Колко вероятно е ефектите да продължат да действат след края на интервенциите? До каква степен интервенциите са вътрешно съгласувани?
Въпрос 5.	До каква степен ефектите на интервенциите задоволяват (или не) нуждите на заинтересованите лица?

Определени конкретни въпроси за оценка:

Въпрос 1.	Какви са причините в България да няма Имотен регистър?
Въпрос 2.	По какъв начин тези причини могат да бъдат неутрализирани?
Въпрос 3.	Кой държавен орган следва да поеме стратегическото ръководство на публичната политика по създаване на имотен регистър в България и ангажимента за нейното успешно осъществяване?

II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни

Посочва се информация за заинтересованите страни, събраните данни и информация за проведените консултации.

II.4.1. Заинтересовани страни

Посочват се идентифицираните адресати и заинтересовани страни на нормативния акт. Възможно най-пълно обхващане на заинтересованите страни в процеса по извършване на последващата оценка на въздействието е от изключителна важност. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-22)

За постигане на възможно най-широко покритие на всички потенциални заинтересовани страни от оценяваните интервенции и нормативни промени в ОВ е приложен инструментът за набеязване на заинтересованите страни, възприет от Европейската комисия, който е в две стъпки:

I. идентифициране на категориите заинтересовани страни, за които се отнася или които имат интерес в съответната област на действие на политики и законодателство;

II. сортиране на категориите заинтересовани страни в съответствие с нивото на интерес или на влияние върху конкретната инициатива или мярка за регулиране, за която трябва да се проведе консултацията.

Списъкът на заинтересованите страни включва:

1. Агенцията по вписванията;
2. Агенцията по геодезия, картография и кадастър;

3. Министерството на регионалното развитие и благоустройството;
4. Администрацията на Министерския съвет;
5. Нотариалната камара на Република България;
6. Българската асоциация на съдиите по вписванията;
7. Камарата на частните съдебни изпълнители;
8. Асоциацията на държавните съдебни изпълнители в България
9. Националното сдружение на общините в Република България
10. Висшия съдебен съвет (Граждански съвет);
11. Висшия адвокатски съвет;
12. Държавна агенция „Електронно управление“;
13. Асоциацията на банките в България;
14. Софийски градски съд;
15. Съюза на юристите в България;
16. Академични среди, граждански организации и обществото като цяло.

II.4.2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни

Посочват се заинтересованите страни, начините и периода на провеждане на консултациите със заинтересованите страни.

В рамките на извършването на настоящата последваща ОВ, на 8 февруари 2021 г. за срок от 30 дни на Портала за обществени консултации www.strategy.bg бе официално обявена открита, общодостъпна, он-лайн обществена консултация във връзка с извършването на последващата оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България.

На 11 февруари 2021 г. от екипа, изготвящ последващата ОВ до Агенцията по вписванията като ключова заинтересована страна, по електронен път бе изпратено писмо с покана за участие в консултацията, както и специален въпросник за предоставяне на конкретни количествени и качествени данни. Официален отговор от Агенцията по вписванията бе получен на 26 февруари 2021 г.

На 15 февруари 2021 г. от екипа, изготвящ оценката, по електронна поща бяха изпратени специални покани за участие в консултацията до представители на 14 други ключови заинтересовани страни по проблематиката⁸⁷.

⁸⁷ Покани бяха изпратени до: АГКК, МРРБ, Нотариалната камара на Република България, Българската асоциация на съдиите по вписванията, Камарата на частните съдебни изпълнители, Асоциацията на държавните съдебни изпълнители в България, НСОБ, ВСС (Граждански съвет), ВАДВС, Държавна агенция „Електронно управление“, Асоциацията на банките в България, Софийски градски съд и Съюза на юристите в България.

В рамките на консултацията бяха получени общо 29 приноса от 26 участника, част от тях изпратени директно по електронна поща, други публикувани на Портала за обществени консултации www.strategy.bg, а трети, изпратени и по двата начина.

Като цяло, консултацията бе много успешна, защото успя да ангажира относително голям брой участници, представители на основните групи заинтересовани страни, които се включиха с високо професионално издържани, детайлни становища.

Подробно становищата на заинтересованите страни са представени в нарочен самостоятелен доклад, който е приложен към настоящата последваща оценка на въздействието. Където е релевантно, основните им тези и позиции в синтезиран вид са цитирани и в настоящия доклад с последващата ОВ.

II.4. 3. Събрани данни

Посочва се информация за други използвани източници на относими за оценката данни.

1. Решение № 326 на МС от 11.05.2001 г. за приемане на Дългосрочна и годишна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър;
2. Решение № 347 на МС от 10.05.2003 г. за приемане на Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2003 г.;
3. Протокол № 31 от заседанието на МС на 22 август 2012 година за приемане на Програмата за дейността по създаване на кадастъра и имотния регистър през 2012 г.;
4. Решение № 569 на МС от 9.08.2018 г. за приемане на Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2018 г. и на Отчет за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2017 г.;
5. Решение № 603 на МС от 15.10.2019 г. за приемане на Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2019 г. и на Отчет за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2018 г.;
6. Решение № 719 на МС от 12.10.2020 г. за приемане на Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2020 г. и на Отчет за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2019 г.;
7. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2015 г. и приложенията към него;
8. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2016 г. и приложенията към него;
9. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2017 г. и приложенията към него;

10. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2018 г. и приложенията към него;

11. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2019 г. и приложенията към него.

II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията

Изменение 1. „Изменения в част трета „Имотен регистър“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от юли 2016 година“

Представя се анализът на всички събрани данни, който включва тяхното тълкуване и обобщаване и/или изчисляване чрез прилагане самостоятелно или заедно на някои от методите за оценяване на въздействията.

A1. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни

Според получената от *Агенцията по вписванията* информация относно използваната различна терминология, разделението на „помощни“ и „предварителни“ партии е условно, тъй като от гледна точка на Интегрираната информационна система за кадастър и имотен регистър, всички партии имат еднаква структура и съдържание. Разграничението на помощни и предварителни партии е полезно, доколкото като помощни се означават партидите, изготвени преди издаване на заповедта по чл. 70 ЗКИР, а като предварителни – партидите, изготвени след издаване на заповедта по чл. 70 ЗКИР и преди издаване на заповедта по чл. 73 от ЗКИР.

На въпроса за поясняване на разликата (или припокриването) между „файловите“ и „електронните“ партии, от Агенцията по вписванията цитират уредбата на електронните партии в ЗКИР и още веднъж подчертават, че разликата между „помощни“ и „предварителни“ партии за ИИСКР е условна.

Според становището на *Българската асоциация на съдиите по вписванията*, електронните имотни партии са били наименувани и обозначени в ИИСКР като „файлови партии“ на имотите до месец февруари 2020 г., когато са били извършени някои технически дейности по „надграждане на Имотния регистър“ от АВ. В резултат на това „файловите партии“ са били преименувани на „помощни партии“ на имотите в съответствие с терминологията, употребена в разпоредбата на чл. 9, ал. 1, изр. последно от Правилника за вписванията.

A2. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализирания данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

§. Прагматични методи

Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:

- ☒ Наблюдение на изпълнението
- ☒ Теория на промяната като рамка за данни

§. Строги подходи

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

Проучване на казуси

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- ☒ Проследяване на процеса и реалистично оценяване
- ☒ Анализ на съгласуваността и анализ на продължението
- ☒ Качествен сравнителен анализ

(Квази) експериментални методи

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- ☒ Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)
- ☒ Склонност за съответствие (квази-експериментален)
- ☒ Разлика в разликата (квази-експериментален)
- ☒ Прекъсване на регресията (квази-експериментален)

§. Мултикритериен анализ

Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.

§. Модел на стандартните разходи

Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Използваните методи включват:

1. **Наблюдение на изпълнението** - прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;

2. **Теория на промяната като рамка за данни** - прагматичен метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзката между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели;

3. **Мултикритериен анализ** - методът обхваща широк спектър от техники, които имат за цел да съчетаят идентифицираните положителни и отрицателни въздействия в една обща рамка. Той предполага формулиране на набор от измерими и неизмерими критерии и индикатори, тяхната оценка по определена скала и сравнение. Мултикритериумният анализ едновременно оценява различните интервенции съобразно различни по вид критерии;

4. **Анализ на ефективността** - използван е за изследване дали и доколко оценяваните интервенции постигат своите цел или дадено целено ниво до определена дата или момент. Чрез анализа на ефективността на бюджетните разходи, там където е приложимо е разгледано съотношението между общите разходи, свързани с конкретна интервенция и бюджетните ефекти, които тя произвежда.

Резултати от анализа на събраните данни

Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.

1. Наблюдение на изпълнението, теория на промяната и анализ на ефективността

Мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър м. юли 2016 г. определят като негови цели:

1. в средносрочен план съществено да подпомогне преминаването към имотна регистрация във всички съдебни райони;

2. като краен резултат системата от услуги, предлагани от Агенцията по вписванията да се развие в посока гарантиране на сигурността и публичността на вписванията и предотвратяването на имотните измами.

По отношение на първата цел, публично достъпните отчети за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър не предоставят детайлна информация за напредъка в създаването на имотния регистър за съдебните райони, за които има издадена заповед по чл. 70 ЗКИР. Всяка година в тях се представя общият брой създадени партии в 5-те съдебни района, в които има открито производство по чл. 70 ЗКИР от началото на процеса през 2006 г. Така на база предоставените количествени данни и собствени изчисления, може да бъде достигнато до следната информация:

Таблица 4. Брой новосъздадени партии в 5-те съдебни района, в които има открито производство по чл. 70 от Закона за кадастъра и имотния регистър

Години	Брой създадени партии в петте съдебни района, в които има открито производство по чл. 70 ЗКИР
--------	---

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

2015	Няма данни
2016	Няма данни
2017	82 902 броя имотни партии от началото на процеса през 2006 г.
2018	406 813 броя нови имотни партии
2019	132 490 броя нови имотни партии
2020	Няма данни

Според отговора на Агенцията по вписванията от 05.03.2021 г. по повод постъпило в Министерството на правосъдието⁸⁸ парламентарно запитване от народен представител, касаещо създаването и реалното функциониране на имотния регистър, партидите, изготвени след откриване на производството по създаване на имотен регистър със заповед по чл. 70 от ЗКИР са разпределени по съдебни райони, както следва:

Служба по вписвания – Асеновград: 132 497 бр.

Служба по вписвания – Балчик: 64 961 бр.

Служба по вписвания – Добрич: 199 923 бр.

Служба по вписвания – Каварна: 55 242 бр.

Служба по вписвания – Благоевград: 44 901 бр.

В информационната система, относно Служба по вписвания-Несебър и Служба по вписвания-Троян, са налични единствено помощни/електронни/файлови партии, тъй като заповедите на министъра на правосъдието за откриване на производството в съдебни райони Несебър и Троян са обнародвани в ДВ, бр. 11/09.02.2021 г.

На база достъпните данни не може да бъде изчислено каква част от съдебните райони е вече „покрита“ и съответно не може да бъде направена дори приблизителна прогноза за това кога може да се очаква този процес да бъде финализиран.

Подобна е ситуацията и със създаването на „файлови“ или „електронни“ партии, коментирана подробно при изследването на причините за приемане на ЗИД на ЗКИР от 2016 г., където макар да е видно, че се създават огромен абсолютен брой файлови/електронни партии, от предоставените данни не може да се придобие представа за тяхната относителна стойност.

Поради невъзможността за установяване на резултат по напредъка към постигането на целта, насочена към съществено подпомагане в средносрочен план на процеса по преминаването към поимотна регистрация във всички съдебни райони е невъзможно да се изследва прецизно и причинно-следствената връзка, довела до конкретен резултат. За пълнота на оценката, може да бъде представена следната Рамка на продукта на поставената цел

⁸⁸ На писмо с вх. № 04-01-27 от 05.03.2021 г. на Агенция по вписванията (изх. № 01-00-13#6 от 05.03.2021 г. на Министерство на правосъдието).

„Съществено подпомагане в средносрочен план на преминаването към имотна регистрация във всички съдебни райони“.

Фигура 1. Рамка на продукта на поставената цел „Съществено подпомагане в средносрочен план на преминаването към имотна регистрация във всички съдебни райони“



На практика се оказва, че по почти всяка една стъпка от рамката се срещат проблеми, както е показано по-долу.

Ресурси

В мотивите на ЗИД на ЗКИР от 2016 г. няма конкретно посочване или дори прогноза за необходими ресурси, в същото време е предположено, че потенциалните разходи при необходимост от ангажирането на допълнителни щатни бройки деловодители ще бъдат покрити от таксите, събирани за новите предлагани услуги.

Агенцията по вписванията и към края на м. февруари 2021 г. не може да раздели на компоненти, нито като човешки, нито като финансови, нито като времеви, ресурсите, които се разходват, респективно които са необходими за

дейността по изготвяне на електронни партии от осъществяването на всички останали законово вменени й дейности и функции.

Резултати

Съдиите по вписванията многократно през годините са посочвали, че създаването по чл. 65, ал. 4 ЗКИР електронни партии не само, че не подпомагат, а затрудняват работата им поради тяхната непрецизност, свързана с наличието на непълноти, неточности, многобройни партии за един и същи имот и т.н.

Продукт и въздействия

Няма как да бъде установено дали политиката създава желания продукт и води до очакваните въздействия, предвид липсата на данни.

Втората цел на законопроекта има два компонента: гарантиране на сигурността и публичността на вписванията и предотвратяване на имотните измами, чрез развитие на системата от услуги, предлагани от Агенцията по вписванията.

Таблицата по-долу представя описателно (качествено) обобщение на постигнатото в посока гарантиране на сигурността и публичността на вписванията, чрез развитие на системата на услуги, предлагани от АВ.

Таблица 3. Брой и вид нови услуги, свързани с имотния регистър, предлагани от Агенцията по вписванията

Година	Брой и вид нови услуги, свързани с имотния регистър, предлагани от Агенцията по вписванията
2015	Няма данни.
2016	Няма данни.
2017	Няма посочени конкретни услуги, които са въведени през 2017 г.
2018	През 2018 г. е внедрена нова електронна услуга за проверка на легитимността на издадените удостоверения за тежести, която е достъпна за гражданите и бизнеса и е безплатна за всички потребители.
2019	През 2019 г. по проект по "Надграждане на имотния регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги", финансиран от ОПДУ са внедрени услуга за автоматизирано известяване от имотния регистър на посочена електронна поща (e-mail) и автоматизирана услуга за подаване на информация от имотния регистър на АВ, която е насочена към публични институции, които имат изрично правно основание по

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

	силата на нормативни разпоредби да получат безплатен достъп до такава информация. Автоматизираната услуга е разработена като едностранна връзка за периодично генериране на масив от данни и/или онлайн достъп до данни за конкретен акт. Услугата се предоставя само под формата на автоматизиран интерфейс за връзка между системата на имотния регистър със система на заинтересована публична институция, получила право на достъп.
2020	Няма данни.

Отчетите за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за 2017, 2018 и 2019 г. използват ежегодно идентични повтарящи се формулировки, изречения и цели абзаци, с които описват осъществяването на свързаност със средата за междурегистров обмен (RegiX) и развитието на ИИСКР, без да представят конкретни данни, които да позволяват да бъде проследен и измерен количествено напредъкът в тази посока. Друг съществен елемент, пречателно оценяването на прогреса, е общата формулировка на поставената от законодателя цел, от която не става ясно какво количествено измерение е било предвиждано по индикатора „развитие на системата от услуги, предлагани от Агенцията по вписванията“.

По отношение на предотвратяването на имотните измами, чрез развитие на системата от услуги, предлагани от Агенцията по вписванията, макар на сайтовете на Националния статистически институт⁸⁹ и на Върховния касационен съд⁹⁰ да има статистическа информация за последните 10 години за заведените дела за измами и документни измами, от нея не могат да бъдат изведени никакви тенденции за т.нар. имотни измами. „Имотната измама“ не съществува като отделен престъпен състав в българския Наказателен кодекс, но е широко разпространен практически термин, отнасящ се най-често до комбинация между престъпленията „измама“ и „документно престъпление“, чийто обект е недвижимо имущество. Поради това, измерването по отношение на тази цел следва да бъде обект на отделно криминологично проучване, което да установи тенденциите в развитието на този тип престъпност, както и техните причини. За съжаление, темата не е изследвана от органа,

⁸⁹

<https://www.nsi.bg/bg/content/3747/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8A%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D0%BE-%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B8-%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81-%D0%B8-%D0%BD%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D0%B8-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8A%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D1%85%D0%BE%D0%B4-%D0%BD%D0%B0>

⁹⁰ <http://www.vks.bg/analizi-i-dokladi.html>

разполагащ с първичните данни в лицето на Прокуратурата на Република България⁹¹. На сайта на Висшия съдебен съвет⁹² може да бъде открит Анализ на резултатите от извършени тематични проверки от Инспектората към Висшия съдебен съвет във връзка досъдебни производства за измами и документни престъпления с предмет недвижими имоти, но той е за твърде отдалечен от днес времеви период - 2009 г.

1. Мултикристериен анализ

Предвид констатираната липса на достатъчно подробни относими количествени данни и сложността на разглежданата материя, мултикристериен анализ е добър подход за оценяване на разглежданите изменения и допълнения на ЗКИР от 2016 г.

Мултикристериен анализ се състои от три стъпки:

1. определяне на критериите;
2. остойностяване на степените на съответствие спрямо всеки критерий;
3. оценка на разглежданото законово изменение.

В таблицата по-долу са обединени критериите, отнасящи се до оценката на конкретното изменение, като всеки критерий има различен относителен дял при формирането крайната оценка. В същата таблица е нанесен точковият резултат (при скала: от 0 точки – ниска степен до 2 точки – висока степен) на въздействието на интервенцията. Сумата от произведенията на относителното тегло и присъденият брой точки (средно претеглена стойност) представлява крайният резултат от анализа.

Скалата за оценка по всеки от заложените критерии с експертно определена тежест и крайната оценка е както следва:

№	Заложен критерий	Относителен дял	Получен брой точки	Оценка
1.	Постигане на целите	30%	1	0.3
2.	Ефективност	30%	0	0
3.	Ефикасност	15%	-	-
4.	Устойчивост	15%	0	0
5.	Полезност	10%	1	0.1
	Краен резултат (сбор от претеглените спрямо тежестта на критериите точки)	100%		0,40

**Критерият „Ефикасност“ не е оценен, поради невъзможността да бъде направена разбивка на финансирането, получавано от АВ.*

⁹¹ https://prb.bg/bg/pub_info/dokladi-i-analizi/analizi-i-izsledvaniya; <https://opendata.prb.bg/odp-ui/#/public/year-stats>

⁹² <http://www.vss.justice.bg/page/view/2666>

Мултикритерийният анализ показва, че оценяваното законово изменение, според избраните критерии получава **комплексна оценка (0.40)**, при максимална възможна оценка (2.00).

Изменение 2. „Изменения в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от май 2019 година“

А3. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни

От годишните отчети и допълнително представената в рамките на проведената обществена консултация информация от *Агенцията по вписванията* става ясно, че надграждането на информационните системи на кадастъра и имотния регистър е приоритет и една от основните дейности на АВ. През годините се е работило в посока засилване на сътрудничеството с ведомствата и общините при обмена на данни, при предоставяне на кадастрални материали и данни, при оказване на методическа помощ от страна на АГКК и други. Включително Агенцията по геодезия, картография и кадастър предоставя на нотариусите, чрез отдалечен достъп до информационната система на кадастъра, скици на поземлени имоти и сгради и схеми на самостоятелни обекти в сгради, за нуждите на провежданите от тях нотариални производства.

След внедряването на ИИСКИР, подсистема Имотен регистър в края на 2009 г., неговите функционалности и кръгът на лица с достъп до него поетапно се разширява. Увеличават се количеството и различните типове данни в системата. Заложени са цели като осигуряване на възможност за работа с приложението от всяка една точка през интернет с оглед все по-честата необходимост да се изпълняват услуги в изнесени работни места извън офисите на АГКК, внедряване на технологии с отворен код, отразяване на промени, наложени от изменение на нормативната уредба и нови нормативни актове и т.н.

Чрез ИИСКИР е създадена възможност за предоставяне на по-широк кръг и обем от услуги, включително справка по лице на територията на цялата страна, което неминуемо води до намаляване на времето от извършване на проверки и повишаване качеството и ефективността на услугите, предоставяни от службите, дължащо се на структурираната информация чрез ИИСКИР. Това позволява автоматизирано и по-бързо издаване на справки на потребителите. Всички служби по вписванията са подsigурени с комуникационна свързаност, с помощта на която се осъществява пренасяне на данни и се обезпечава функционирането на ИИСКИР.

Според *Българската асоциация на съдиите по вписванията* след инсталирането във всички служби по вписванията в страната в края на 2008 г. и началото на 2009 г. на информационната система ИИСКИР и мигрирането

в същата на информацията от предходните програмни продукти, в отделните служби по вписванията са възникнали редица проблеми, обусловени и от различния вид компютърни системи, функциониращи до този момент, което води до непълнота на информацията, съдържаща се в създадените „електронни партии“ на отделни имоти и до грешно издаване на удостоверенията.

От Асоциацията твърдят, че в ИИСКИР не са предвидени единни критерии и правила за въвеждането на имотните данни от служителите на АВ в програмния продукт. В същото време електронни партии се създават независимо от това, дали даден имот има идентификатор, а единствено еднозначното обозначаване на един недвижим имот с идентификатор – уникален номер, даден от кадастъра, обуславя идентичност в идентификацията на имота, зададена като критерии за извършване на електронна „справка по имот“ в информационната система за вписване. Задължението на служителите на АВ да създават електронна партия за да завършат техническата дейност по вписването е сочено като предпоставка да се създават множество електронни партии за един и същ имот.

Според коментар, публикуван на Портала за обществени консултации от потребител с псевдоним *nickcal*, основен проблем се явява липсата на детайлна нормативна уредба, която да урежда процедурата за създаване на предварителна/файлова/електронна и т.н. имотна партия. В самия ЗКИР са заложени противоречия. Няма разписано производство по създаване, водене и съхраняване на тази електронна партия. Липсата на такава регламентация не гарантира по никакъв начин верността на електронните партии и практически ги обезсмисля. В действителност, служители на Агенция по вписванията без нормативна обосновка и санкция, създават, обединяват, разделят електронни партии. Това се прави без наличието на достатъчно информация, без детайлна проверка. Липсата на ресурс (правомощия, информация, време) и вменено задължение на определени правни субекти (съдиите по вписванията) не позволява да се установи еднозначно идентичност на имота в тези актове с имоти, описани чрез данни по чл. 60 от ЗКИР, или по друг регулационен план.

Подобно становище изразява и *нотариус Димитър Танев*, според когото файловете, помощни партии са въведени в работата на АВ с инсталирането на информационната система ИКАР, през 2005-2008 г. Тези партии не са нормативно установени като структура, създаване, разделяне, сливане, въобще в ПВ. На практика постъпващите актове се преписват, но това преписване не е уредено като процедура, нормативен ред за попълване на тъй наречените помощни партии не съществува.

Според *г-н Димитър Михайлов (управител на фирма за менажиране на недвижими имоти)* е наложително „създаването на регистър, в който процес ръководеща роля да има компетентния съдия по вписванията, който да гарантира предоставянето на достоверна информация във връзка с

притежаваните от физически и юридически лица недвижими имоти, както по отношение на вписаните в тях вещни права и тежести. Гарантиране на информацията, която ще бъде предоставена от регистъра законодателно и възможността тя да бъде използвана в съдебния процес. Това ще доведе до сигурност в търговския оборот и инвестициите от страна на чуждестранни и юридически лица в страната. Също така е необходимо достъпа до този регистър да става бързо, удобно и лесно, за всяко едно заинтересовано лице. Не трябва да се вземат за пример действащите сайтове за предоставяне на подобен тип информация, защото те не са добре подредени, всичко е хаотично разположено.“

Съгласно становището на Висшия адвокатски съвет в периода след 2001 г. във всички служби по вписвания вместо да работи информационен продукт, съобразен с изискванията на Правилника за вписванията, технически вписването се обезпечава от информационната система ИКАР, разработена за да обслужва воденето и съхраняването на имотния регистър, което създава абсолютно объркване относно това кой акт в коя книга следва да бъде подреден.

А4. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализирания данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

§. Прагматични методи

Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:

- ☒ Наблюдение на изпълнението
- ☒ Теория на промяната като рамка за данни

§. Строги подходи

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

Проучване на казуси

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- ☒ Проследяване на процеса и реалистично оценяване
- ☒ Анализ на съгласуваността и анализ на продължението
- ☒ Качествен сравнителен анализ

(Квази) експериментални методи

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- ☑ Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)
- ☑ Склонност за съответствие (квази-експериментален)
- ☑ Разлика в разликата (квази-експериментален)
- ☑ Прекъсване на регресията (квази-експериментален)

§. Мултикритериен анализ

Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.

§. Модел на стандартните разходи

Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Използваните методи включват:

1. **Наблюдение на изпълнението** - прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;

2. **Теория на промяната като рамка за данни** - прагматичен метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзката между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели;

3. **Мултикритериен анализ** - методът обхваща широк спектър от техники, които имат за цел да съчетаят идентифицираните положителни и отрицателни въздействия в една обща рамка. Той предполага формулиране на набор от измерими и неизмерими критерии и индикатори, тяхната оценка по определена скала и сравнение. Мултикритерийният анализ едновременно оценява различните интервенции съобразно различни по вид критерии;

4. **Анализ на ефективността** - използван е за изследване дали и доколко оценяваните интервенции постигат своите цел или дадено целено ниво до определена дата или момент. Чрез анализа на ефективността на бюджетните разходи, там където е приложимо е разгледано съотношението между общите разходи, свързани с конкретна интервенция и бюджетните ефекти, които тя произвежда.

Резултати от анализа на събраните данни

Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.

Пълноценен анализ на измененията в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от м. май 2019 г. няма как да бъде направен поради липсата на данни. Законодателят не е отделил особено внимание на измененията в текстовете, пряко засягащи имотния регистър в мотивите си, което значително затруднява проследяването на вътрешната логика на промените и очакваните резултати, до които те е трябвало да

доведат. Въздействията биха се проявили едва след натрупването на практика по прилагането на подзаконовата нормативна уредба по чл. 7, която има детайлизираща и практическа роля. Предвид факта, че наредбата по чл. 7, ал. 3 ЗКИР е приета през втората половина на 2020 г. все още е твърде рано да се каже какви са нейните ефекти. Видно от коментарите на заинтересованите страни, обаче, основният проблем на ИИСКАР не е свързан с начина на обмяна на данните между отделните регистри, колкото с формата, статуса и процедурата по създаване на електронните партии от служителите на АВ.

Освен това, видно от становищата им, заинтересованите страни не припознават конкретно тези текстове като особено важни или проблематични. Техните позиции са показателни в друга насока. От една страна, АВ в продължение на години поддържа и надгражда информационната система, като общата тенденция е към все по-голяма отвореност, прозрачност и широк спектър от услуги, които да бъдат достъпни за максимален брой заинтересовани страни при условия, съответстващи на конкретните им права и задължения. От друга страна, останалите заинтересовани страни, коментирали въпроса с информационната система (Българската асоциация на съдиите по вписванията, нотариус Димитър Танев и потребителят на Портала за обществени консултации nickcal) се обединяват около тезата за несъвършенствата на системата, които създават правна несигурност.

Наблюдава се своеобразен сблъсък между стремежа на една държавна администрация да облекчи предоставянето на административните услуги се цел увеличаване ефективността и ефикасността на държавната администрация чрез интегриране на информационни системи и консервативното юридическо мислене и строго нормативисткият подход, който открива всеки пропуск в системата преследва абсолютна прецизност по отношение на правнорелевантните факти и търси разрешение на всеки проблем с изменения в правната уредба.

Изменение 3. *“Развитие на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България в периода 2000 - 2020 година”*

А3. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни

Получените в рамките на проведената обществена консултация становища показват, че сред заинтересованите страни съществува консенсус, че създаването на имотен регистър е въпрос от първостепенно значение, а осигуряването на необходимата правна сигурност в обществените отношения, касаещи недвижимата собственост е въпрос с висока степен на обществена значимост и интерес.

В отговор на основния въпрос, на който настоящата последваща оценка на въздействието се опитва да намери отговор „Какви са причините в България все още да няма Имотен регистър?“, заинтересованите страни представят следните мнения.

Според г-жа *Ирина Генова*: „причината, за да не е създаден Имотен регистър в България е само една - нежеланието на управляващите. След като е взето решение, трябва да има процедура, срокове и санкции. Всичко друго е на доброволни начала и аматьорска работа.“

Нотариус Димитър Танев подчертава, че „технологията на вписването, информационните системи, които го поддържат трябва да са внимателно изработени и най-важното в един нормен комплекс с цялото законодателство“.

От *Асоциацията на оценители, вещи лица и експерти /АОВЛЕ/* считат, че конкретните проблеми, пречателни за изграждането на Имотния регистър в България са липсата на „ясно поставени цели и конкретни резултати, които да се постигнат с изграждането на Имотен регистър“. Те биха се разрешили, „като се даде отговор на въпроса: кои лица каква информация имат нужда да използват. Отговорът на този въпрос ще позволи съответната информация да се въвежда във вид и форма, удобна за ползване от различните потребители. От тук ще се изведе и организационната форма за въвеждане, съхраняване и извеждане на информацията“.

Според становището на *Българската асоциация на съдиите по вписванията*, което в редица случаи дословно съвпада със становището на експертен екип към *Гражданския съвет на ВСС*⁹³, съществуват редица проблеми от нормативен, административен, структурен, технологичен и информационен характер, спиращи изграждането на Имотен регистър в България. Като основно средство за тяхното разрешаване те виждат разширяването на правомощията на съдиите по вписванията и „завръщането“ на службите по вписванията към районните съдилища под контрола на съдиите по вписванията. Становището на Българската асоциация на съдиите по вписванията е подкрепено от *съдиите по вписванията към Районен съд – Бургас*.

Потребителят на Портала за обществени консултации с потребителско име *nickkal* посочва, че „за да стартира реализация на даден проект, като начало следва да бъде поставена цел. След дефиниране на целта, следва да се изберат необходимите стъпки за реализация. По отношение имотен регистър, липсва ясна и категорично посочена цел. Най-важните въпроси са три. Какво да включва имотния регистър, в смисъл... партии за всички имоти, или само част от имотите? За какъв времеви период да са попълнени данни в партидите? Каква степен на достоверност се търси в процеса по създаване, водене и съхраняване на регистъра? В зависимост от отговорите на тези

⁹³ Експертният екип се състои от представители на Българската асоциация на съдиите по вписванията, Асоциация „Форум“ и СНИЦОП „Обединение на свободните адвокати“.

въпроси се очертават и причините да е невъзможно реалното създаване на регистъра. Друг базов проблем се явява неуточненото съдържание на регистъра“. Според него програмният продукт ИКАР е изначално несъобразен с действащата система за персонално вписване, извършвано съгласно Правилника за вписванията, както и с правилата за вписване по Наредба 2 и ЗКИР. Описва Наредба 2/2005 г. като остарял и изначално неприложим нормативен акт с множество проблеми.

Арх. Емилия Рашева изразява становище, че е много важно да се въведат ясни правомощия и задължения на всички във веригата: АГКК, общини, АВ, съдии по вписвания, както и съответните отговорности. Тя счита, че тази дейност трябва да е под контрола на съдебната система като водеща институция, която може да гарантира разчитането и релевирането на цялата налична информация. Следователно трябва да се увеличи броя на съдиите по вписвания, на които да им се вмени водещата роля в изграждане на системата. Иначе се рискува процесът да зависи както до сега от смяна на десетките изпълнителни директори, работни групи, заседания на министри и т.н., „*които от 2005 г. до сега нищо не направиха*“.

Г-жа Вероника Михайлова-Буляшки подкрепя становището на Българската асоциация на съдиите по вписванията. Допълва, че във връзка с необходимостта от цялостна, последователна и законодателно регламентирана процедура по стартиране и стабилизиране на процеса по създаване на имотен регистър, преминаването от т.нар. вписване по "персоналната система" към структурирана и детайлна справка за имот, във всичките части, регламентирани в чл. 59 ЗКИР, е необходимо да се въведат етапи на процеса. Задължително е увеличаването на правомощията на съдиите по вписванията, с цел избягване на чисто формалния преглед на подадения за вписване акт. С оглед на обстоятелството, че над 90% от територията на страната е покрита от кадастрална карта и план е необходимо стартирането на процеса по създаване на имотен регистър да се осъществи в настоящия момент. Статистически, с оглед броя вписвания за календарен месец в страната, ще се образуват голям брой инцидентни партии.

Потребител на Портала за обществени консултации с потребителско име *Dani_Ivanova* изразява недоумение, каква е причината толкова години да се отлага стартиране на процеса и защо партидите, които се изготвят за всяко вписване на акт са без юридическа санкция и контрол. Подкрепя мненията, изразени от съдиите по вписванията в рамките на Портала за обществени консултации.

Според *Съюза на юристите в България*, „административните причини са заложили в двойствения режим на организиране дейността на Агенцията по вписвания, от една страна като администратор на процеса по вписване и от друга страна ролята и функциите на Службите по вписвания.“

Българската асоциация на собствениците на земеделски земи представя становище, което задълбочено описва проблемите на собствениците на

зеделски земи с кадастралните карти. От там отбелязват, че поимотното вписване следва да замени съществуващата персонална система, само при положение, че се гарантира същата сигурност относно правата върху недвижимите имоти.

Г-жа Милена Сапунджиева акцентира върху неточното отбелязване на самостоятелни обекти с идентификатор, без да имат статут на такива по ЗКИР и счита, че с тази дейност следва да се занимават юристи с опит в именно тази област на съдебно-охранителното производство. Намира за необходимо „да се уреди подробна процедура за начина на създаване на предварителни имотни партии и правомощия на съдиите по вписвания в хода на изготвяне на имотни партии, както при инцидентно създаване на предварителни партии, така и при системното създаване на имотни партии за райони с издадена заповед по чл. 70 ЗКИР, както и задълженията на други органи и лица по повод създаване на предварителни имотни партии“.

Съгласно становището на *Висшия адвокатски съвет* причините, пречатстващи създаването на Имотен регистър в България са с комплексен характер. Проблеми създава недостатъчно подробната нормативна уредба, както и отказът на законодателя през 2014 г. от първоначалната концепция на ЗКИР да бъдат създавани „предварителни имотни партии“ и то само за имоти с идентификатори. Според българските адвокати, едни лица, които са част от съдебната система разпореждат вписването, но техническата дейност по вписването, включително подреждането на актовете в нотариалните книги, се обезпечава и извършва от служители на Агенция по вписванията, която е част от изпълнителната власт. Това само по себе си създава достатъчно конфликтни ситуации и води до размиване на отговорността при погрешно извършени вписвания, отбелязвания или заличавания.

Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), припознавайки важността на темата за общините посочва, че е било проведено проучване сред тях, като представя обобщение на получените отговори на формулираните в консултацияния документ, създаден по повод на обществената консултация част от настоящата последваща ОВ, въпроси. 54% от анкетираните общини са посочили, че основната причина, пречатстваща реалното създаване на имотния регистър, е със структурен характер, произтичащ от разпределение на правомощия между компетентните институции и взаимодействието между тях. Като основни последици от липсата на Имотен регистър, българските общини посочват:

- Ограничаване на възможностите за защита на правата на собственост, ограничаване на инвестициите, забавяне и усложняване на административни процедури, свързани с обявяване на административни актове на заинтересовани страни;

- Затрудняване на дейността на данъчните служби към общинските администрации. С последното изменение на Закона за местните данъци и такси е въведено задължение за служителите в данъчните служби към

общините да образуват служебно партии при прехвърляне на недвижими имоти чрез правна сделка, което става по информация от службите по вписванията, която често е неточна и непълна. Това създава предпоставка за некоректно определяне на размера на местните данъци и такси и принуждава гражданите сами да подават декларации за придобитите имоти, макар че нямат законово задължение да го правят;

- Висока административна тежест за бизнеса и гражданите и забавяне на реализирането на пълните възможности на електронното управление.

Според *ръководителя на съдиите по вписванията при СРС г-жа Десислава Лозанова* проблемите, пречателни за създаването на Имотен регистър са:

- Нормативни, доколкото уредбата в ЗКИР относно процедурата по създаването на имотните партии е фрагментарна и е необходимо да бъдат разписани норми относно начина на създаване на имотните партии;

- Административни, доколкото без да се отрича направеното от АВ в тази сфера (напр. електронното заявяване на нотариалното производство по издаване на удостоверения за тежести и издаването на преписи и др.) АВ се е натоварила с допълнителни функции и регистри, които отклониха изпълнението и на една от основните и задачи – изграждането на имотния регистър в България.

- Технологични, доколкото липсва разработена детайлна процедура относно привеждане на номенклатурата от наличните към момента книги в ИИСКИР, с тези които се водят по реда на Правилника за вписванията за съдебните райони където не е открито производство за създаване на имотен регистър и за съдебните райони, където има открито производство за създаване на имотен регистър по реда на ЗКИР.

Нотариалната камара на Република България счита, че е необходима коренна промяна в подхода относно създаването и функционирането на имотния регистър в страната. Създаването на имотния регистър, като част от процедурата по вписване на актовете, носещи в себе си вещноправна промяна следва да е съобразено изцяло и единствено с правната сигурност, а не с вътрешнослужебните отношения в АВ и АГКК. Файловете/помощните партии следва да спазват структурата, посочена в чл. 59, ал. 1 ЗКИР, което не се случва на практика.

Според *Адвокатско дружество „Попов, Арnaudов и партньори“* причините за липса на Имотен регистър могат да бъдат разделени на обективни и субективни.

Обективно, за преминаване от персонален към имотен начин на вписване следва всеки един имот в България да има открита собствена партида, по която да са отразени всички относими към имота вписвания назад във времето. Това е огромна по обем работа, с оглед на факта, че в България има милиони имоти, а по отношение на някои от тях има множество вписвания. Вероятността този процес да се случи с наличния административен ресурс на държавата е

минимална. По-големият въпрос и основен проблем е, че този процес на практика не е започнал, като в основата на това са изцяло субективни причини. Към субективните причини от адвокатското дружество причисляват липсата на ясна нормативна база за създаване на реални имотни партии, липсата на кадрова обезпеченост от квалифицирани юристи, които да преценят и впишат подлежащите на вписване обстоятелства с минимум грешки, липсата на техническа и материална обезпеченост и липсата на напълно функционална информационна система, удобна за потребителите, която да следва законодателството, а не да става повод за неговото изменение.

От фондация „Институт за правни анализи и изследвания“ считат, че една от основните причини възпрепятстваща реалното създаване на Имотен регистър в България, всъщност има структурен характер, произтичащ от неточното и непълно определяне на правомощията на компетентните органи (съдии по вписванията и АВ), както и на механизмите за взаимодействие между тях.

На второ място твърдят, че друга от основните причини възпрепятстваща реалното създаване на Имотен регистър в България, има нормативен характер, произтичащ от липсата на развитие (обогащаване, разширяване и конкретизиране) на дейността на съдията по вписванията, която е регламентирана от действащия чл. 280, ал. 1 от Закона за съдебната власт. Тази дейност не е разширявана, нито стабилизирана или конкретизирана адекватно от законодателната власт. Считат, че е необходимо да се разпише изцяло нов механизъм в ЗКИР уреждащ, разширяващ и конкретизиращ специфичната функция на съдията по вписванията. Крайната цел е да бъде осигурено упражняването на ефективен контрол и закрила на държавните и обществени имуществени интереси от този орган, действащ в рамките на съдебната система. Защото съдията по вписванията е изпълнител на държавната функция по гарантиране на правна сигурност, публичност и равнопоставеност на граждани, нотариуси, физически и юридически лица, по отношение на имуществено-правните им интереси.

На трето място считат, че като основна и ключова причина, препятстваща реалното създаване на Имотен регистър в България, може да бъде посочено отсъствието на адекватни законодателни традиции, включително и липсата на изменения в ЗКИР и приложимите подзаконови актове, въвеждащи ясни механизми на последователност и начин на работа при създаването на имотни партии, както и изисквания към тяхното минимално съдържание. В заключение, изразяват пълна подкрепа на изложеното в представеното в рамките на обществената консултация становище на Българската асоциация на съдиите по вписванията.

Съдията по вписванията от РС-Асеновград Цветана Кандева посочва, че начинът, по който всяка една държава организира системата си за вписване на недвижими имоти, е въпрос на дълбоки културни и исторически процеси, правни традиции и икономически възможности. Винаги обаче този избор е

продиктуван от съответствието на системата за вписване с цялостната правна уредба по прехвърляне на собствеността върху недвижими имоти (облигационно право, вещно право и т.н.). Българският законодател държи на този синхрон и взаимосвързаност в правната уредба, когато възприема действащата в България система на вписвания на актове от белгийското и италианско законодателство, тъй като Законът за собствеността и Законът за задълженията и договорите също са взимани от италианското право.

В първия държавен акт, който поставя на дневен ред реформата на вписванията чрез преминаване към поимотна система (Решение на Министерски съвет No 394/03.10.1994 г. за приемане на концепция за система за поземлен регистър в Република България), е отчетена необходимостта от съответни изменения на действащи нормативни актове като ГПК, ЗС, ЗЗД и др. (б. Е от Решението). Възприемането на основните принципи на „немската система на вписване“, като вписване по имотни партии, вписване на права и обстоятелства, конститутивно действие на вписването, възможността за предварително вписване, абсолютната доказателствена сила по отношение третите добросъвестни лица, отговорността за причинени вреди и други. Системата на вписвания, която е уредена със Закона за кадастъра и имотния регистър, се отличава значително от предложения „немски модел на вписване“. Като последица се стига до следния правен проблем, свързан с концепцията на новата система на вписвания, а именно: публичността на Имотния регистър се свързва със справки и издаване на извлечение от партидите само по отделни имоти, както и получаване на устна справка за вписванията по партия на недвижим имот, препис или извлечение от нея или удостоверение за вписано или невписано в нея обстоятелство (чл. 92 от ЗКИР и чл. 93 от ЗКИР), което логично следва от факта, че организацията на вписванията е по имотни партии при вписване на права и обстоятелства. Докато в същото време правно значимата информация съгласно действащата уредба на вписванията е свързана с противопоставимостта на вписани актове спрямо конкретно определени лица (не спрямо всички, *erga omnes*), съответно необходимостта е от извършване на проверката за лица и вписани актове (по арг. чл. 113 ЗС, чл. 114 ЗС, чл. 115, ал. 4 ЗС, чл. 452 и 453 ГПК, чл. 212 ЗЗД чл. 237, ал. 1 ЗЗД и т.н.).

Други причини, които могат да бъдат добавени като препятстващи реалното създаване на Имотен регистър в България, са следните:

1. Разбирането, че може да се създаде имотен регистър преди да има създаден кадастър (арг. чл. 65, ал. 3 ЗКИР).

2. Обстоятелството, че за издаването на заповед за въвеждане на имотен регистър е определящо единствено има ли одобрена кадастрална карта в съдебния район, а не е водещо дали са изготвени партидите на недвижимите имоти за целия съдебен район или колко партии са изготвени (чл. 73, ал. 1 ЗКИР).

3. Разнообразният понятиен апарат по повод партидите, както и реформата в етапите по създаването на имотен регистър, определено дават негативно отражение върху цялостния процес.

4. Т.нар. „усвояване на такси“ от служителите на службите по вписванията, въведено с вътрешни правила на Агенция по вписванията от началото на 2021 г., отнема значителен човешки и времеви ресурс (многократно проверяване дали сумите са постъпили по сметка; коригиране на грешки, ако в друга служба са „усвоили“ неправилно такса и т.н.), който не е насочен към водещата задача, а именно създаването на Имотен регистър в България.

5. Липсата на сграден фонд, в който да се съхранява колосален по мащаби архив.

Според дирекция „Модернизация на администрацията“ към Администрацията на Министерския съвет ключовите причини за неизпълнението на ЗКИР в частта относно създаването на ИМОТЕН регистър са в няколко категории:

1. политико-управленски: в тази посока неизпълнението на ЗКИР е свързано с дефицити в разбирането за управлението чрез категорията „политики“, с която борави съвременната теория и практика на публичното управление. По-конкретно, става дума за възприемането на имотния регистър като технически въпрос, необхванат от основните политики на изпълнителната власт, а оттам и „неразпределен“ като сфера на политическа отговорност;

2. институционално-административни: въведената през 2004 г. реформа, свързана със създаването на АВ, се характеризира с дуалистичен институционален модел – наличие на съдии по вписванията към районните съдилища и на класическа държавна администрация в лицето на новата агенция, като функциите и отговорностите във връзка с имотния регистър са разделени между тези два компонента. Практиката показва, че този модел не е най-ефективният, без това да е основна и непреодолима пречка за изграждането на имотния регистър.

3. нормативни: липса на ясно разпределение на отговорностите между съдиите по вписванията и служителите на АВ. Това разпределение трябва да се регламентира основно в ЗКИР;

4. технологични: липса на средства за дигитализиране на огромния масив от документи, съхранявани от АВ, с цел създаване на необходимата база данни, която да се трансформира постепенно в имотни партиди.

А4. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

<i>Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и</i>
--

обобщават анализираните данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

§. Прагматични методи

Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:

- ☒ Наблюдение на изпълнението
- ☒ Теория на промяната като рамка за данни

§. Строги подходи

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

Проучване на казуси

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- ☒ Проследяване на процеса и реалистично оценяване
- ☒ Анализ на съгласуваността и анализ на продължението
- ☒ Качествен сравнителен анализ

(Квази) експериментални методи

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- ☒ Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)
- ☒ Склонност за съответствие (квази-експериментален)
- ☒ Разлика в разликата (квази-експериментален)
- ☒ Прекъсване на регресията (квази-експериментален)

§. Мултикритериен анализ

Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.

§. Модел на стандартните разходи

Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Използваните методи включват:

1. **Наблюдение на изпълнението** - прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;
2. **Теория на промяната като рамка за данни** – прагматичен метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзката между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели;
3. **Мултикритериен анализ** - методът обхваща широк спектър от техники, които имат за цел да съчетаят идентифицираните положителни и

отрицателни въздействия в една обща рамка. Той предполага формулиране на набор от измерими и неизмерими критерии и индикатори, тяхната оценка по определена скала и сравнение. Мултикритерийният анализ едновременно оценява различните интервенции съобразно различни по вид критерии;

4. Анализ на ефективността – използван у за изследване дали и доколко оценяваните интервенции постигат своите цел или дадено целено ниво до определена дата или момент. Чрез анализа на ефективността на бюджетните разходи, там когато е приложимо е разгледано съотношението между общите разходи, свързани с конкретна интервенция и бюджетните ефекти, които тя произвежда;

5. Анализът на ползите и разходите позволява да се сравнят ползите и разходите, които произлизат от политиките в различен период от време, приравнени в парични единици в момента. Целта е да се максимизира нетното благосъстояние на гражданите и икономиката като цяло в резултат от прилагането на политиките и мерките за регулиране. Методът анализ разходи-ползи инкорпорира в себе си самостоятелно количествено измерване на въздействията;

6. Анализът на ефективността на разходите е метод за предварителна и последваща оценка на въздействието според количеството полза от 1 лев разходи/разходи за единица полза. При този метод ползите от дадена интервенция се измерват в натурални (физически) единици, а не в стойност (парични единици). Ключовата разлика между анализа на ефективността на разходите и анализа на разходите и ползите е, че анализът на ефективността на разходите сравнява относителните разходи и резултати (ефекти) на политиката или мярката за регулиране, докато анализът на разходите и ползите придава парична стойност за измерване на ефекта от тях. Анализът на ефективността на разходите е използван като инструмент за оценка, защото дори когато ефектите от дадена политика могат да бъдат изцяло представени в парично изражение, не трябва да се оценява единствено тяхната парична стойност, а трябва да бъдат отчетени и качествените фактори.

Резултати от анализа на събраните данни

Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.

1. Наблюдение на изпълнението, теория на промяната и анализ на ефективността

Макар мотивите към законопроекта на ЗКИР от 2000 г. да не са публично достъпни, на база цялостния преглед на развитието на политиката през 20-годишния период може да бъде направено обосновано заключение, че основната му цел е плавното, поэтапно преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България. Липсата на общо достъпни мотиви не позволява да се определи дали законодателят е поставил конкретни срокове за изпълнението на тези

цели. Предвид липсата на подобни препратки и позовавания от по-късните документи, съпътстващи политиката (както законопроекти, така и стратегически и отчетни документи), може да се предположи, че конкретно и детайлно целеполагане при разработването и обсъждането на ЗКИР е липсвало.

Според мотивите към измененията на ЗКИР от 2004 г.⁹⁴, с които е създадена Глава седма „А“ „Агенция по вписванията“ целта на законопроекта е да се улесни, ускори и гарантира създаването на кадастъра и имотния регистър чрез отстраняване на непълнотите и несъвършенствата в нормативната уредба, констатирани при двегодишното прилагане на Закона за кадастъра и имотния регистър. Конкретно по отношение на измененията, касаещи имотния регистър е посочено, че те са свързани със структурната промяна на службите по вписванията. Създава се Агенция по вписванията като изпълнителна агенция към министъра на правосъдието, а службите по вписванията преминават от районите съдилища към агенцията като нейни териториални звена. Съдиите по вписванията остават в съдебната система и запазват функциите си по Закона за съдебната власт, Гражданския процесуален кодекс и Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

Според мотивите, продължава се традиционната практика по вписвания, която е доказала своята ефективност. Разграничени са функциите на службите по вписванията и на съдиите по вписванията. Докато съдията по вписванията разпорежда или отказва вписванията, отбелязванията или заличаванията, службата по вписванията извършва разпоредените от съдията по вписванията действия, както и други действия, предвидени в Правилника за вписванията – при вписванията по поименната система, съответно в Закона за кадастъра и имотния регистър (чл. 58б, ал. 2, 78, 84, 86 и др.) – при вписванията в имотния регистър. Така дейността по създаването на имотния регистър няма да се ръководи от председателите на 112 районни съдилища, а ще се управлява централно от Агенцията по вписванията и ще се създадат условия за изпълнение на задълженията по подготовката за създаването на имотния регистър, предвидени в § 16 от Преходните и заключителните разпоредби на закона.

Видно от изложеното до момента, през годините от оценявания период, целта на всички изменения на ЗКИР и на публичната политика за създаване на имотен регистър в България се запазва непроменена и тя е улесняване и ускоряване на процеса по изграждане на Имотен регистър. Предвид липсата на имотен регистър и към началото на 2021 г., целта не е постигната, нито като директно следствие на развитието на конкретната публична политика, нито като резултат от странични фактори и събития. При този твърде продължителен процес, затрудненият ход и забавеното развитие на политиката са неоспорим факт. Оттук, учудваща е липсата на строга и

⁹⁴ ДВ, бр. 36 от 2004 г., в сила от 31.07.2004 г.

прозрачна система за отчетност на напредъка по специфични и измерими индикатори, която да генерира база данни, които да бъдат анализирани, от което да бъдат изведени конкретните пречки пред политиката и предложени решенията за тяхното отстраняване.

На този фон, не са изненадващи представените по-долу резултати от прилагането на прагматичния метод „теория на промяната като рамка за данни“. Предвид липсата на ясно заложили цели и индикатори за тяхното отчитане, при попълването на рамката в полетата „Резултати“, „Продукт“ и „Въздействия“ са посочени не планираните, а действително наблюдаваните явления. От една страна, прилагането на метода е ограничено, поради невъзможността да бъде направено сравнение между очакваните и постигнатите резултати, продукти и въздействия. От друга страна, този така добре фокусиран към отчетливото очертаване на причинно-следствените връзки в дадена интервенция дизайн на инструмента, в конкретния случай много ясно демонстрира вероятно основният порок на цялата публична политика по изграждане на имотен регистър в България – наблюдението и отчитането на прогреса и постигнатите резултати, които не е ясно по какъв начин и в каква степен подпомагат реализирането на крайната цел.

Фигура 2. Рамка на продукта на поставената цел „Създаване на Имотен регистър в България“



2. Ефикасност

Във връзка с установяването на **ефикасността** на разглежданата политика, по-долу са представени в систематизиран и обобщен вид наличните количествени данни.

Таблица 5. Данни от годишните доклади за дейността на Агенция по вписванията за периода 2015-2020⁹⁵

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Разходи (общ размер)	15 598 449 лв.	15 524 953 лв.	15 524 953 лв.	18 674 978 лв.	21 791 723 лв.	25 264 690 лв.
Приходи (общ размер), от които:	53 932 685 лв.	58 630 081 лв.	61 088 229 лв.	59 614 130 лв.	60 696 355 лв.	51 882 228 лв.
1. Приходи от лихви	344 лв.	52 лв.	67 лв.	81 лв.	113 лв.	94 лв.
2. Държавни такси, от които:	53 930 735 лв.	58 624 579 лв.	61 085 900 лв.	59 592 699 лв.	60 678 757 лв.	51 864 051 лв.
- приходи от кадастър и имотен регистър	36 638 657 лв.	40 116 528 лв.	42 130 312 лв.	-	-	-
- приходи от търговски регистър	16 363 460 лв.	17 628 111 лв.	18 215 625 лв.	-	-	-
- приходи от регистър БУЛСТАТ	781 695 лв.	724 858 лв.	561 008 лв.	-	-	-
- приходи от регистър на имуществените отношения на съпрузите	146 923 лв.	155 082 лв.	178 955 лв.	-	-	-
3. Глоби, санкции и наказателни лихви	1 648 лв.	2 677 лв.	900 лв.	406 лв.	14 825 лв.	2 045 лв.
4. Други приходи	-	2 773 лв.	1 362 лв.	20 744 лв.	2 660 лв.	15 998 лв.

⁹⁵ <https://www.registryagency.bg/bg/za-agenciyata/godishni-dokladi/>.

Освен, че разходите не са разделени по пера, при приходите заедно са представени постъпленията от държавни такси за кадастъра и за имотния регистър. На наш въпрос към АВ за разпределението по пера на приходите и разходите на Агенцията бе обяснено, че такова не може да бъде направено. По отношение на приходите Агенция по вписванията посочва, че не осъществява стопанска дейност и няма собствени приходи.

С оглед получаването на допълнителна яснота по въпроса, са направени следните изчисления. На страницата на АВ има данни за броя вписвания по персонална и реална система⁹⁶. Макар подходът на Тарифата за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията⁹⁷, да залага е по-скоро на пропорционалното определяне на размера на таксите, на база цената, по която е таксуван актът/цената на иска, съществуват и фиксирани минимални размери, които позволяват да бъдат направени приблизителни изчисления за минимума на акумулираните приходи от предоставяните от АВ услуги.

Изчисленията са правени на следната база:⁹⁸

1. **Вписвания:** дължима държавна такса в минимален размер на 10,00 лв., изчислена без оглед размера на материалния интерес (материален интерес 0,00 лв.)

2. **Заличаване на искова молба:** дължима държавна такса в минимален размер на 10,00 лв., изчислена без оглед размера на материалния интерес (материален интерес 0,00 лв.);

3. **Заличаване на възбрана:** дължима държавна такса в минимален размер на 10,00 лв., изчислена без оглед размера на материалния интерес (материален интерес 0,00 лв.);

4. **Заличаване на ипотека:** Дължима държавна такса в минимален размер на 10,00 лв., изчислена без оглед размера на материалния интерес (материален интерес 0,00 лв.).

2015 г.:

Общ брой вписвания: 713 414 бр.

Общ размер на минимално дължими държавни такси: 7 134 140 лв.

2016 г.:

Общ брой вписвания: 718 439 бр.

Общ размер на минимално дължими държавни такси: 7 184 390 лв.

⁹⁶ Източник: <https://portal.registryagency.bg/statistic-pr>.

⁹⁷ https://www.registryagency.bg/media/filer_public/2018/01/26/tarifa_12_2017.pdf

⁹⁸ Източник: Калкулатор на държавни такси, Агенция по вписванията, Имотен регистър <https://portal.registryagency.bg/PR/TaxesCalculator>

Таблица 6. Брой извършени услуги от Агенцията по вписванията и размер на минимално получените за тях държавни такси за периода 2017-2019 г.

2017	Брой вписвания	Заличени иски молби	Заличени възбрани	Заличени ипотечи
01.01.2017-31.03.2017	123118	113	7027	8756
01.04.2017-30.06.2017	153657	137	7659	9543
01.07.2017-30.09.2017	149184	121	7584	9735
01.10.2017-31.12.2017	171165	137	8218	9574
ОБЩО	597124	508	30488	37608
Общ размер на минимално дължими държавни такси	5 971 240 лв	5 080 лв.	304 880 лв.	376 080 лв.

2018	Брой вписвания	Заличени иски молби	Заличени възбрани	Заличени ипотечи
01.01.2018-31.03.2018	122618	123	7996	8680
01.04.2018-30.06.2018	146178	154	7823	8513
01.07.2018-30.09.2018	144979	106	6788	8649
01.10.2018-31.12.2018	160089	136	7029	8852
ОБЩО	573864	519	29635	34694
Общ размер на минимално дължими държавни такси	5 738 640 лв	5 190 лв.	296 350 лв.	346 940 лв.

2019	Брой вписвания	Заличени иски молби	Заличени възбрани	Заличени ипотечи
01.01.2019-31.03.2019	116473	122	6768	8083
01.04.2019-30.06.2019	143142	121	6980	7964
01.07.2019-30.09.2019	143762	128	6811	8283
01.10.2019-31.12.2019	160281	129	7220	8455
ОБЩО	563658	500	27779	32785
Общ размер на минимално дължими държавни такси	5 636 580 лв	5 000 лв.	277 790 лв.	327 850 лв.

Големите разлики между обобщените данни на АВ и опита за тяхното детайлизиране демонстрират няколко явления:

1. случаите, в които АВ предоставя услуги, свързани с имотния регистър на минималната възможна тарифа са вероятно твърде ограничен брой. Това се потвърждава от наблюдението, че макар броят на вписванията в периода 2015-2019 г. да намалява, приходите от кадастъра и имотния регистър прогресивно се повишават в периода 2015-2017 г., а след това АВ спира да представя точната разбивка в отчетите си;

2. в периода 2015-2017 г., за който има данни, приходите от кадастъра и имотния регистър формират преобладаващата част от приходите от държавни такси, генерирани от АВ.

Проверката в докладите за отчетите на изпълнението на държавния бюджет на Република България за периода 2015-2019 г. показва:⁹⁹

⁹⁹ Докладите с отчетите са достъпни по години тук: <https://www.minfin.bg/bg/247>

Таблица 7. Разходи по група „Съдебна власт“ в периода 2015-2019 г. (млн. лв.)

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Разходи по група „Съдебна власт“ (млн. лв.), от които:	<i>Липсват данни</i>	590,2	631,5	673,6	775,3
- по бюджета на съдебната власт (млн. лв.)	<i>Липсват данни</i>	518,0	564,5	595,9	688,8
- по бюджета на Министерство на правосъдието (част от който са средства за Агенция по вписванията)	<i>Липсват данни</i>	72,2	64,5	70,8	78,9

На този фон, приходите към Министерството на правосъдието са, както следва:

Таблица 8. Приходи към Министерство на правосъдието за периода 2015-2019 г. (млн. лв.)

	2015	2016	2017	2018	2019
Неданъчни приходи (млн. лв.)	<i>Липсват данни</i>	<i>Липсват данни</i>	67,1	65,9	66,4
Приходи от държавни такси от Агенция по вписванията (млн. лв.)	<i>Липсват данни</i>	<i>Липсват данни</i>	61,1	59,6	60,7
Приходи от държавни такси от Централен регистър на особените залози (млн. лв.)	<i>Липсват данни</i>	<i>Липсват данни</i>	3,9	3,8	3,6
Приходи от държавни такси от предоставените	<i>Липсват данни</i>	<i>Липсват данни</i>	1,9	2,4	1,9

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

услуги от администрацията на Министерство на правосъдието (млн. лв.)					
--	--	--	--	--	--

Оказва се, че разходите по бюджета на Министерството на правосъдието в много голяма част са компенсирани от неданъчните му приходи, които в огромната си част са формирани от приходи от държавни такси от Агенцията по вписванията. Прави впечатление, че в докладите отчетите за изпълнението на държавния бюджет в по-голямата си част съдържат информация за приходите и разходите, но не правят количествена съпоставка между заложените за постигане целеви стойности и реално постигнатото. Изключение в това отношение е докладът за 2019 г.¹⁰⁰, който отчита степента на изпълнение на заложените целеви стойности за 2019 г. за дефинираните ключови индикатори на Политиката в областта на правосъдието, както следва:

Таблица 9. Степен на изпълнение на заложените целеви стойности за 2019 г. за дефинираните ключови индикатори на Политиката в областта на правосъдието

Наименование на индикатора за изпълнение на Политиката в областта на правосъдието	Мерна единица	Целева стойност	
		Бюджет 2019 г.	Отчет 2019 г.
Брой свързани регистри за изграждане на интегрирана свързаност на регистрите	Брой	3	2
Брой реализирани нови функционалности в Имотния регистър	Брой	11	3

Следователно, от гледна точка на изпълнението на конкретно заложените по отношение на имотния регистър цели (създаване на нови функционалности), ефективността е малко над **27%**. При толкова ниска резултатност, очевидно е налице съществен проблем. Никъде в отчетите на АВ, обаче, не могат да бъдат открити индикации за такъв. Както многократно бе посочвано до момента, основен недостатък на отчетите, представяни от АВ, е липсата на всякаква конкретика, буквалното преповтаряне на една и съща информация през годините и невъзможността за реално проследяване на напредъка.

От разбивката на разходите на Министерството на регионалното развитие и благоустройството по области на политики и бюджетни програми, за периода 2015-2019 г. става ясно, че и МРРБ влага средства в развитието на имотния регистър. На база докладите по отчета за държавния бюджет на

¹⁰⁰ https://www.minfin.bg/upload/45492/Doklad-po-otcheta-na-DB-na-RB_2019.pdf

Република България и Приложение 1. Отчет за изпълнението на държавния бюджет на Република България – static в периода 2015-2019 г. могат да бъдат обобщени следните данни.

Таблица 10. Разходи по политиката в областта на подобряване на инвестиционния процес чрез усъвършенстване на информационните системи на кадастъра и имотния регистър, подобряване качеството на превантивния и текущ контрол в строителството в периода 2015-2019 г.

Политика в областта на подобряване на инвестиционния процес чрез усъвършенстване на информационните системи на кадастъра и имотния регистър, подобряване качеството на превантивния и текущ контрол в строителството	2015	2016	2017	2018	2019
Бюджетни разходи	26 111,8 хил. лв.	22 738,1 хил. лв.	22 952,8 хил. лв.	22 353,5 хил. лв.	27 111,1 хил. лв.
Разходени средства като бенефициент по оперативни програми	Липсват данни	Липсват данни	1300 хил. лв.	2100 хил. лв.	2100 хил. лв.

Оттук може да се предположи, че разходите, инвестирани в „усъвършенстване на информационните системи на кадастъра и имотния регистър“ са вложени основно в подобряването на информационната система на кадастъра, доколкото АГКК е структура на подчинение на МРРБ. За пореден път, обаче, липсва прецизна и прозрачна отчетност, вследствие на обединяването на пера и невъзможността да се проследи коя институция, за коя информационна система какви средства е похарчила и какво точно е получила като резултат.

3. Мултикритериен анализ

Предвид сложността на разглежданата материя, мултикритерият анализ е добър подход за оценяване на развитието на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България в периода 2000 - 2020 г.

Мултикритерият анализ се състои от три стъпки:

1. определяне на критериите;
2. остойностяване на степените на съответствие спрямо всеки критерий;
3. оценка на разглежданото законово изменение.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България, обхващаща периода от 2015 до 2020 година

В таблицата по-долу са обединени критериите, отнасящи се до оценката, като всеки критерий има различен относителен дял при формирането на крайната оценка. В същата таблица е нанесен точковият резултат (при скала: от 0 точки – ниска степен до 2 точки – висока степен) на въздействието на интервенцията. Сумата от произведенията на относителното тегло и присъденият брой точки (средно претеглена стойност) представлява крайният резултат от анализа.

Скалата за оценка по всеки от заложените критерии с експертно определена тежест и крайната оценка е както следва:

№	Заложен критерий	Относителен дял	Получен брой точки	Оценка
1.	Постигане на целите	30%	1	0.3
2.	Ефективност	30%	0	0
3.	Ефикасност	15%	1	0,15
4.	Устойчивост	15%	0	0
5.	Полезност	10%	0	0
	Краен резултат (сбор от претеглените спрямо тежестта на критериите точки)	100%		0,45

Мултикритерийният анализ показва, че оценяваното законово изменение, според избраните критерии получава **комплексна оценка (0.45)**, при максимална възможна оценка (2.00).

II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи

Изменение 1. *“Изменения в част трета „Имотен регистър“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от юли 2016 година”*

Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.

Първата цел на измененията, а именно „съществено подпомагане в средносрочен план на преминаването към имотна регистрация във всички съдебни райони“, очевидно не е постигната, доколкото към момента на изготвяне на настоящата последваща оценка на въздействието, имотен регистър не е въведен в нито един съдебен район в България. Отделен въпрос

е доколко близо до постигането ѝ са отделните съдебни райони, но за да бъде отговорено на този въпрос е необходима точна количествена информация, която да позволи определяне на напредъка по създаване на имотен регистър за всеки съдебен район, за който има издадена заповед по чл. 70 ЗКИР, както и основана на количествени данни прогноза за това в какви срокове създадените електронни партии могат да бъдат преобразувани в имотни такива.

Втората цел на законопроекта е двукомпонентна и включва гарантиране на сигурността и публичността на вписванията и предотвратяване на имотните измами, чрез развитие на системата от услуги, предлагани от Агенцията по вписванията. Степента на нейното постигане също не може да бъде пълноценно оценена, доколкото целеполагането е твърде общо и не става ясно каква е била действителната воля на законодателя по отношение на количествения израз на свързаните с нея очаквания. Липсват конкретни данни (криминологични изследвания във връзка с имотните измами например), които биха могли да подпомогнат оценяването на напредъка по тази цел.

Накрая, по отношение на абстрактната цел „гарантиране на сигурността и публичността на вписванията“ повечето заинтересовани страни се обединяват около мнението, че информационната система, поддържана от АВ, предлагаща редица административни услуги (както на граждани, така и на държавата) съдържа множество неточности и непълноти, които са предпоставка за сериозни затруднения в гражданския оборот.

Изменение 2. „Изменения в част първа „Общи положения“ на Закона за кадастъра и имотния регистър от май 2019 година“

Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.

Общият извод, който може да бъде направен дотук на база наличните данни, е за необходимост от намиране на баланс между двете застъпени от заинтересованите страни тези и начин за продуктивно продължаване на диалога между тях. Безспорно и двата аргумента – намаляване на административната тежест и подобряване на административното обслужване срещу запазване на сигурността на гражданския оборот са важни и приоритизирането само на единия от тях би довело до нежелани крайности. От една страна е недопустимо държава-членка на Европейския съюз в 21-ви век да продължава да използва морално остарели системи за съхраняване на актовете относно недвижимите имоти, подлежащи на вписване и достъпът до тях да бъде затруднен и прекомерно бавен. От друга страна, този стремеж към

модернизация не следва да жертва сигурността на гражданския оборот, което налага да бъдат предприети необходимите за неговото гарантиране мерки.

Предвид спецификата на проблематиката, свързана с ИИСКАР и голямото разминаване на вижданията на двете страни, следва да бъде мислено в посока провеждане на съвместни обучения между служители на АВ и съдии по вписванията и разработването на подробен протокол на действие (като част от вътрешни правила, инструкции, методически насоки) за изготвянето на електронните партии, който да подпомогне уеднаквяването на практиките.

Доколкото ИИСКАР е динамичен продукт в състояние на постоянно развитие, нереалистично е да се очаква всеки проблем, свързан с нейното функциониране, да бъде разрешаван чрез нормативна промяна. По-скоро следва да бъде установен редовен диалог и комуникация между различните ползватели на системата в професионално качество, които периодично да обсъждат и търсят начини за отстраняване на техническите затруднения. Регулирането, като мярка, особено в сферата на информационните технологии, които се развиват особено динамично, следва да бъде използвано като последна, крайна възможност.

Изменение 3. „Развитие на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България в периода 2000 - 2020 година“

** Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.*

*** При оценяване на повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н. мултиплицирайте.*

**** В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н. посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.*

Обемът на настоящата последваща оценка на въздействието, комбиниран с липсата на достатъчно конкретни количествени данни сам по себе си е показателен за изключително сложния за ориентиране лабиринт, в който публичната политика по създаване на имотен регистър у нас се е превърнала. Въпреки дългогодишния период на развитие на политиката и значителния размер на инвестираните в нейното осъществяване ресурси, за нито един от седемте съдебни района, за които е стартирана процедура по чл. 70 ЗКИР, няма издадена заповед на министъра на правосъдието по чл. 73 ЗКИР – т.е. няма нито една завършена процедура и няма създаден имотен регистър за нито един съдебен район в България.

През 2004 г. Агенцията по вписванията е създадена, за да улесни процеса по създаване на имотен регистър, а основните ѝ дейности включват

организация на работата по създаването и поддържането на имотния регистър, осигуряване на връзката между имотния регистър и други регистри и осигуряване развитието и техническото усъвършенстване на имотния регистър.

Към началото на 2021 г. на АВ е възложено воденето и на:

1. Търговски регистър, който от 01.01.2018 г. е разширен и превърнат в Търговски регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел;
2. Регистър БУЛСТАТ;
3. Регистър на имуществените отношения на съпрузите.

Над 15 години след първоначалното си създаване с ясно определена цел, която продължава да бъде неосъществена и се намира на незнайно каква степен от реализацията си, АВ е натоварена с много по-широки функции и правомощия, които неминуемо усложняват и забавят постигането на първоначалната ѝ цел.

Двадесетгодишният период на неуспешно изпълнение на политиката по създаване на имотен регистър е белязан от многобройни изменения и допълнения на нормативната и стратегическата рамка, постоянно усъвършенстване и надграждане на информационните системи и т.н. Генералният проблем на политиката е безспорно липсата на ясно целеполагане, последователното планиране на етапи, стъпки и дейности, които трябва да бъдат следвани, ясното разпределение на отговорностите между многото ангажирани в процеса държавни структури и не на последно място липсата на данни и отчетност относно действителния напредък към крайната цел – завършен имотен регистър. Този проблем е допълнително задълбочен от обемната и разпокъсана в множество нормативни актове уредба, която в същото време има празноти, пречателстващи процеса по ефективно изграждане на имотния регистър.

II. 7. Заключение

II.7.1. Радикалността на промяната на модела

От изключителна важност е било, както е и днес, същността на оценяваната публична политика да бъде правилно осъзната. На нея не следва да се гледа като на някакъв обективно наложил се процес, при който поради стечението на определени обстоятелства, солидно научно и теоретично обосновани от светило като проф. Живко Сталев, на базата на приета от държавата Концепция от 1994 г., по един относително бърз и безпроблемен начин, в рамките на няколко месеца или години може да се измени цялостно моделът на вписване на имотите у нас. Към онзи исторически период вижданията са били, че у нас, благодарение на промените от 1991-1992 г., довели до възникването на пазар на земеделските имоти и изработването на кадастрални планове, са се създали условия за изграждането на нов поземлен регистър от изцяло нов тип. Тези относително бързи трансформации са били

считани за достатъчни предпоставки, за вземане на категоричното решение, че именно това е моментът за преминаване към реална система на регистрация на имотите, чрез която по ефективен начин да се постигне справяне с проблеми като ограничаване на възможностите за злоупотреби, непълнотата на данните, преодоляване на трудностите при извършване на справки при досегашния начин на вписване и други.

Именно това са причините Концепцията от 1994 г. да съдържа твърде оптимистични виждания за това как трябва да се осъществи планираната промяна. На базата на инерцията от бързо случилите се предходни промени, въпросната трансформация е представена като почти естествен и спонтанен процес на просто преминаване от един модел на вписване към друг или като техническо създаване на база данни, наречена „имотен регистър“, която веднъж изградена и започнала да функционира в относително кратък период от време, ще бъде доразвит, попълнена и усъвършенствана.

Всъщност става дума за една цялостна и **радикална промяна на модела** на вписване на актовете и обстоятелствата относно правата върху недвижимите имоти у нас, която е призвана да отговаря на съвременните технологии, новите реалности и нужди на обществото. В същото време при осъществяването на тази промяна трябва да бъде гарантирана същата или по-висока степен на правна сигурност на българските граждани и техните организации. Затова и **реформаторският компонент** на оценяваната публична политика е изведен като такъв от първостепенно значение, като водещ и обуславящ втория неин компонент - **системния** и като основополагащ за пълноценното осъществяване на самата политика.

Заклучението, което може да бъде направено е, че степента на радикалност на промяната на модела, свързана с последователното реализиране на реформаторския и системния компонент на оценяваната публична политика, при поставянето на нейното концептуално начало и в един продължителен период от време след това не е била достатъчно оценена и осъзната и това е оставило отпечатък върху нея и нейното развитие и впоследствие.

II.7.2. Виждания, процедури и предложения относно създаването на имотния регистър

II.7.2.1. Виждания относно създаването на имотния регистър

Липсата на ясно разбиране относно истинското съдържание и радикалност на промяната, чието начало се поставя с Концепцията за система за поземлен регистър от 1994 г., е намерило своето отражение в различните представи за това как тя трябва да бъде проведена. В Концепцията се казва, че се очаква заложените в нея предложения съществено да променят съществуващата система при преминаването от персонална към реална система на регистрация на недвижимите имоти.

Почти всички обозначили се като ключови заинтересовани страни по темата през последните 20 години акцентират върху необходимостта от запазване на стабилността на гражданския оборот, гарантиране на оптимална **правна сигурност** в осъществяването на вписванията на имотите, осигуряване на същата сигурност относно правата върху недвижимите имоти, както досега, поради което са единодушни относно нуждата от предвиждането на достатъчен **преходен период**, на плавния преход от персонално към поимотно вписване.

На един значително по-късен етап, след 15-та година от стартирането на трансформацията на действащия модел на вписване на актовете относно недвижими имоти у нас някои от ключовите заинтересовани страни, по-специално представителите на магистратските среди, започват да я определят като **фундаментална промяна, мащабна реформа и труден процес** по трансформация на системата, каквото е виждането на *Българската асоциация на съдиите по вписванията* от 2017 г.

Подобна е позицията и на *съдиите от Софийски градски съд* от 2019 г., участвали в работната група към МП за нормативни промени във връзка с имотния регистър. Според тях, със създаването на имотен регистър в българското право се въвежда **принципно нова система** на вписвания, при която за първи път вписванията у нас ще се извършват не по лица, а по имоти, както и за първи път вписването в имотния регистър ще осигурява легитимация на вписания титуляр на вещно право върху имота да извършва последващи вписвания, което на практика означава коренна промяна на действието на вписването от оповестително в конститутивно.

Противоречиви и понякога противоположни са и разбиранията на различните заинтересовани страни относно задължителните условия и предпоставки, които трябва да са налице, за да може да бъде извършена успешно целената трансформация на модела на вписвания у нас. В Концепцията от 1994 г. се казва, че при преминаването от персонална към реална система на регистрация на недвижимите имоти, най-добре би било да се започне с **определянето на районите**, в които първоначално ще се въведе новата система, като се **съчетават различни подходи на нова регистрация**.

Висшият адвокатски съвет още през 2018 г. застава на позицията, че **основа** за създаването на имотен регистър, представляващ съвкупност от партидите на отделните недвижими имоти, е реформата, свързана с преминаването от персонално към поимотно вписване. **Предпоставка** за отпочването на процеса по създаване на регистъра, чрез преминаване през отделните фази, е за територията на съответния район да е била одобрена и влязла в сила кадастрална карта и кадастрални регистри. **Предпоставка** за приключването на процеса, т.е. за реалното стартиране на имотния регистър, е неговото съдържание да включва цялата правно-релевантна информация от нотариалните книги, водени до момента по персоналната система. **Задължителни условия** (без които не може), за да се извърши замяна на съществувалата от началото на миналия век персонална система на

вписванията с имотен регистър, прилагащ поимотната система при запазване на същите нива на правна сигурност относно правата върху недвижимите имоти са: възможността за **уникална идентификация** на всеки недвижим имот и **установеност на правото на собственост и ограничените вещни права** върху всички имоти към момента на въвеждане на поимотното вписване.

Според *съдиите от СГС*, участвали в работната група към МП за нормативни промени във връзка с имотния регистър, имотен регистър без абсолютно никакви грешни вписвания изисква **кадастрална карта, която правилно отразява имотните граници и точно установяване на правата и тежестите върху недвижимите имоти**.

Заключението тук е, че липсва пълна яснота относно това кои точно са онези фактори и предпоставки, които имат характера на необходими условия (т.е. на такива, без които не може), които следва да са задължително изпълнени, за да се пристъпи към реалното осъществяване на трансформацията на модела на вписването у нас, което впоследствие да доведе до създаване на имотния регистър.

II.7.2.2. Процедури за въвеждане на имотния регистър

Коренно противоположни са и вижданията на отделните ключови заинтересовани страни през годините относно фазите, етапите и стъпките, през които трябва да премине процесът на смяна на модела на вписвания на актовете относно недвижимите имоти в България. В цитираната по-горе позиция от 2018 г. *Висшият адвокатски съвет* приема, че **фазите** на създаване на имотния регистър са тези, описани в ЗКИР: откриването на производство по създаване на имотен регистър за отделен съдебен район и въвеждането на имотния регистър за съответния район, но с важното уточнение, че условие за тяхното осъществяване е за територията на съответния съдебен район да е била одобрена и влязла в сила кадастрална карта и кадастрални регистри.

В своето становище до МП относно процедурата за създаване на имотен регистър *съдиите от СГС*, участвали в работната група за нормативни промени в тази връзка, посочват, че точно установяване на правата и тежестите върху недвижимите имоти въз основа на актовете за собственост и учредяването у нас е практически невъзможно, поради което е необходимо като **предварителен етап** да бъдат ползвани т.нар. вторични данни, съдържащи се във вписванията в кадастралните регистри, в разписните листове към регулационните планове към картите на възстановена собственост и т.н. Преминаването през този етап следва да включва комбинирането на **два подхода**: служебна проверка на данните от вторичните регистри и даване на възможност на хората да заявят правата си, като представят наличните у тях документи за отстраняване на евентуалните грешки и непълноти. Като **подготвителен етап**, преди да се пристъпи към същинското създаване на окончателните имотни партии следва да бъдат изяснени информационните изисквания и да бъде осигурен достъп на съдиите по вписванията до най-широк кръг от възможни източници

на информация. За целта следва да бъдат предприети и съответните **мерки**: за уточняване на обема на имотните партии и начина на водене на регистъра и за предварителното събиране на данни (в т.ч. създаване и достъп до информационни източници).

Българската асоциация на съдиите по вписванията в становището си от 2020 г. посочва, че въвеждането на системата на имотен регистър в Република България налага мащабна реформа и една принципно нова уредба, която да отговаря на обективните потребности. Реформата преминава условно през следните няколко **етапа**:

Първи етап - отделяне на вписването от нотариалните действия, реализиран още през 1998 г.;

Втори етап - приемане на ЗКИР и съпътстващите го подзаконовни нормативни актове, реализиран през 2001 г.;

Трети етап - промяна в Правилника за вписванията през 2001 г. на кръга актове, подлежащи на вписване, наложена с оглед сигурността на оборота с недвижими имоти, разширяване на обхвата на вписването и по отношение на констативните актове и актовете за собственост, издадени от държавните и общински органи, т.к. в нови закони се уреждат допълнителни основания за вписване и други;

Четвърти етап - преминаване от партида на лицето към партида на имота и създаването на имотен регистър;

Пети етап - създаване на връзка между имотен регистър и кадастър;

Шести етап - създаване на архив на партидите на недвижимите имоти.

Всички етапи, според Асоциацията, не са самоцелни, а имат задачата да отговорят на нарасналия оборот с недвижими имоти и да гарантират сигурността, която той изисква.

Заклучението, което може да бъде направено е, че липсва яснота и единно мнение относно списъка с необходимите подготвителни дейности, фази, етапи и стъпки, следването и преминаването, на които би довело до реалното стартиране и ефективното функциониране на имотен регистър в България.

II.7.2.3. Предложения за въвеждане на имотния регистър

Съвсем разбираемо и естествено, различните схващания за същността на радикалната промяна на модела на вписване, заложен в публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България, са довели до разнообразни предложения и препоръки на отделните ключови заинтересовани страни относно това как трябва да бъде проведена самата трансформация.

В своето становище от 2018 г., *Висшият адвокатски съвет* отправя конкретни предложения за разрешаване на възникнали проблеми в

практиката и за ускоряване въвеждането на имотен регистър у нас, посочени по-долу.

1. Изготвянето на предварителни имотни партии да се извършва инцидентно - по повод вписване на акт, който има за предмет недвижим имот, находящ се на територия, за която има одобрена КKKP, и системно - в случаите, в които за съдебния район има издадена заповед на министъра на правосъдието, което да сложи началото на (или по-скоро да възстанови) системното създаване на имотни партии.

2. Откриването на производство по създаване на имотен регистър да се извършва със Заповед на министъра за съдебен район, независимо дали е приета и одобрена КKKP за целия съдебен район или не. Достатъчно е КKKP да са изработени за населено място, включително за землището на населеното място или за район - за общините с районно деление.

3. В ЗКИР да бъде уредена подробна процедура за начина на създаване на предварителни имотни партии и правомощията на съдиите по вписванията в хода на изготвяне на имотни партии (инцидентно и системно), както и задълженията на други органи и лица по повод създаването на предварителните имотни партии. Да бъде изменена и частта от закона, касаеща кадастъра с цел отстраняване на възникнали проблеми при изготвянето на кадастралните карти и регистри.

4. Да бъде назначен допълнителен брой съдии по вписванията и служители в службите по вписване, да бъде осигурен допълнителен сграден фонд на службите по вписване, включително те да бъдат допълнително оборудвани с техника, необходима за дейностите по създаване на имотен регистър, както и да бъде създаден механизъм за контрол на дейността на служителите на Агенция по вписванията от страна на съдиите по вписванията.

5. Всички направени предложения да бъдат проверени „на място” – в конкретни служби по вписвания, за които има издадена заповед на министъра на правосъдието по чл. 70 от ЗКИР и други.

През същата 2018 г. *Нотариална камара на Република България* излиза със свои предложения по темата, които са в следните насоки, посочени по-долу.

1. Да бъде създадена работна група под ръководството на Министерство на правосъдието, която да изработи конкретни текстове по належащите въпроси.

2. Вписването на актовете да се извършва по реда, регламентиран в Правилника за вписванията, а не съобразно информационните системи, използвани в Агенцията по вписванията.

3. Да бъде прекратено антидатирането при вписването във входящия регистър.

4. Да се въведат подробни правила за вписване относно съдържанието на досиетата на имотите (имотните партии).

5. Да бъде предвидена забрана за издаване на копия на документи за собственост на лица извън категорията на собствениците на съответния имот,

нотариусите, адвокатите и други държавни органи с правен интерес, с оглед възпрепятстване на измамите с недвижими имоти.

6. Да бъде въведено задължително законово определение на съдържанието на досиетата на имотите (имотните партии), което да се извършва съобразно Правилника за вписванията и други.

7. Като факултативна възможност по искане на гражданите или техните адвокати, нотариусът да извършва електронно вписване във входящия регистър, при което не отпада необходимостта от представяне на актовете на хартиен носител в рамките на същия ден – по досегашния ред.

След малко повече от 2 години, в началото на 2021 г., *нотариус Димитър Танев* представя своите предложения за фактически и правни действия по стартиране на процедурата за създаване на имотния регистър за територията на цялата страна, които са в направлението, изложени по-долу.

1. Да се измени Правилникът за вписванията, регулиращ ежедневното постъпване на актове като се приемат правила, уреждащи структурата, съдържанието, разделянето, съединяването на имотни партии в пет части, така както са определени в чл. 59 ЗКИР.

2. Да се преработи софтуерът на имотния регистър в съответствие с предвидената нормативна промяна. Фактът, че липсват имотни партии и досиета на имотите е именно поради неподходящия, негоден, несъгласуван с нормативната даденост софтуер.

3. Министерът на правосъдието да издаде заповед за откриване на производството по създаване на имотния регистър за територията на цялата страна на основание чл. 70 ЗКИР. Съдържанието на имотните партии следва да се попълва по разпореждане на съдията по вписване едновременно с разпореждането му за вписване, както е предвидено и сега в чл. 71, ал. 2 ЗКИР.

4. Да не се абсолютизира значението на идентификатора, т.к. актовете съдържат данни, като номер на имота, адрес, граници, населено място, местност и други и липсата на идентификатор в никакъв случай не е пречка за създаване на имотни партии.

5. Да се измени практиката на АГКК данните в кадастралния регистър да се попълват чрез анкетиране на гражданите, а не чрез извършване на регламентирани в ГПК и Правилника за вписванията справки и други.

Българската асоциация на съдиите по вписванията в периода от 2017 г. до днес представя свой почти непроменен пакет от предложения и препоръки, свързани с процеса по създаване на имотния регистър.

1. На съдиите по вписванията да се възложи задължение да изследват собствеността върху имота назад във времето по линия на праводаването, да събират доказателства за установяване на правото на собственост и ограничените вещни права върху имот, ведно с предоставянето им на правомощия да изискват информация, да извършват справки в публични и други регистри, да изискват представяне на документи от други органи и лица.

2. Да бъде възприет в практиката принципът на образуване на една единствена поименна партида за конкретен недвижим имот, която да се преобразува в имотна партида, като гаранция за достоверност, сигурност и пълнота на съдържащата се в нея информация.

3. Да се открива производство по създаване на имотен регистър със заповед на министъра на правосъдието за всички съдебни райони, независимо дали е приета и одобрена кадастрална карта и кадастрални регистри за целия съдебен район.

4. В ЗКИР да бъде уредена подробна процедура за начина на създаване на предварителни имотни партиди, независимо дали за имотите има създаден идентификатор и за тяхното последващо преобразуване в имотни партиди на тези имоти.

5. Да бъде предвидена възможност допуснатите грешки и непълноти в предварителните имотни партиди да се отстраняват от съдията по вписванията по искане на заинтересованите лица и служебно.

6. Въвеждане на правилото вписаните по персоналната система актове да запазват своето действие, независимо дали са нанесени в имотната партида.

7. Връщане на служителите към АВ като такива към съдиите по вписванията в районните съдилища, което би решило редица проблеми от институционален, процедурен и технически характер.

8. Имотният регистър да има доказателствена сила.

Заклучението, което може да бъде изведено дотук е същото като предходното. Препоръките и предложенията на ключовите заинтересовани страни относно това как следва да продължи процесът по извършване на радикалната промяна на модела на вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър у нас са най-различни понякога противоречащи помежду си, като липсва обединяващото звено между тях.

II.7.3. Регулаторното измерение на оценяваната политика

Още в първоначалната Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 г., на първо място като основна дейност от първостепенно значение изчерпателно са посочени подзаконовите нормативни актове, които следва да бъдат приети на основание Закона за кадастъра и имотния регистър, заедно с отговорните институции и сроковете за тяхното разработване.

В първата Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2001 година се подчертава, че за прилагането на ЗКИР е необходимо да бъдат разработени и издадени общо **14 подзаконови нормативни акта**, които са ясно представени в таблица с указания за правното основание, отговорната институция и срок за приемане.

В следващата годишна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за 2003 г. е отчетено, че от предвидените по ЗКИР **12 подзаконови нормативни акта** към 31 декември 2002 г. са изготвени

и обнародвани 3 наредби и 1 тарифа. Още към онзи момент, обаче, 2 години след влизането в сила на ЗКИР в програмата се подчертава, че неговото прилагане на практиката е показало, че той се нуждае от **редица допълнения и изменения** по отношение на координирането на дейностите по създаването на кадастъра и на имотния регистър, поради което е изготвен и проект на ЗКИР, който се очаква да бъде приет от Народното събрание през второто полугодие на 2003 г. За същата година е планирано разработването на анализ на прилагането на наредбите по ЗКИР и изготвянето на проекти за усъвършенстването им в съответствие с промените в закона, както и изготвянето на **методически указания** по прилагането на законодателството.

В актуализираната през 2007 г. Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 година – актуализация 2007 година, частта, посветена на издаването на подзаконовите нормативни актове, предвидени в ЗКИР, до момента е преименувана на **нормативна уредба по кадастъра и имотния регистър**. Отчита се, че към 1.07.2007 г. в съответствие със ЗКИР са обнародвани и се прилагат общо **8 наредби и 2 тарифи**. Във връзка със създаването на информационната система на кадастъра и имотния регистър, както и за усъвършенстване на процесите за работа, в периода 2007 – 2009 г. се предвижда **разработване на нови подзаконови нормативни актове** по ЗКИР или **изменения и допълнения на действащи такива**, които са изчерпателно посочени.

Оттук нататък в следващите годишни програми за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър се планира и отчита изобилие от приемане, изменение или допълнение на нормативни актове - законови и подзаконови. Така, за 2012 г. е предвидено да бъдат разработени, съответно изменени и допълнени **10 на брой нормативни (и други) актове**, изчерпателно посочени, сред които ЗИД на ЗКИР, формат на запис на цифровите карти и регистри към тях и списък от наредби. В програмата за 2018 г. освен станалото традиционно и тривиално привеждане на подзаконовата нормативна уредба в съответствие със ЗКИР, е представена и първата дейност от Проект "Надграждане на имотен регистър за интеграция с кадастралния регистър и предоставяне на допълнителни е-услуги", изпълняван от АВ по ОПДУ, която включва „Привеждане на подзаконовата уредба и вътрешните правила в съответствие с практиката и нормативната рамка в областта на е-управление“.

Програмата за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за 2019 г. описва приетите изменения и допълнения в ЗКИР от 2019 г., целящи облекчаване на административната тежест при провеждане на процедурата по въвеждане на строежи и сгради в експлоатация и изброява детайлно и **подзаконовите нормативни актове**, които предстои да бъдат приведени в съответствие със закона. Предвидено е и приемането на **нови вътрешни правила** за работа с ИИСКИР. В програмата за 2020 г. е предвидено същото като в предходните, с цел актуализиране или за отстраняване на празноти в нормативната уредба да бъдат **разработени нови или изменени и**

допълнени действащи подзаконов нормативни актове, които са изчерпателно описани. Предвидено е да бъдат разработени и същите вътрешни актове като тези за 2019 г.

Единственият константно отстояван от всички ключови заинтересовани страни аспект на оценяваната политика през годините е този на **постоянната необходимост от нормативни промени**, привеждане в съответствие на подзаконов със законови нормативни актове и усъвършенствания на правната уредба.

От *Българската асоциация на съдиите по вписванията*, в своите становища от 2017 г. насам неизменно акцентират върху обстоятелство, че със ЗКИР е била създадена **правна привидност**, че в България има имотен регистър и че вписването на актове с предмет недвижими имоти се извършва в такъв имотен регистър. Поради това масово е започнало прилагането на разпоредбите на ЗКИР, касаещи вписването в имотния регистър, каквото вписване не е извършвано никъде на територията на страната по предвидения в закона ред. Привидната нормативна уредба е довела до неразбиране от страна на обществеността на релевантния факт, че вписването се извършва по досегашния ред - този предвиден в ПВ, уреждащ персоналната система на вписване на актове относно недвижими имоти.

В своята позиция от 2021 г., изразена като принос в обществената консултация във връзка с извършването на настоящата последваща ОВ, на 20-та година от началото на радикалната промяна на модела на вписване у нас, от Асоциацията посочват следните ключови причини с нормативен характер, които според съдиите по вписванията препятстват реалното създаване на имотен регистър:

1. **липсата на последователни нормативни решения** и предприемане на необходимите промени в ЗКИР и подзаконовите актове за прилагането му;
2. изготвянето на партии (по чл. 65, ал. 3 ЗКИР) без да има **ясна регламентация** на тяхното съдържание;
3. **липсата на нормативно установени задължения и правомощия** на съдиите по вписванията по отношение попълване съдържанието на имотните партии;
4. **липсата на регламентирани правила** на взаимодействие между съдиите по вписванията и служителите на Агенция по вписванията;
5. предоставянето на електронни услуги и „справки по имот“ чрез отдалечения достъп от АВ, които следва да бъдат извършвани при наличие на вярна база данни, начина на сканиране на актовете от служителите по вписванията, правната регламентация по отношение на информационната система ИКАР и други.

Становището на *ръководителя на съдиите по вписванията при СРС*¹⁰¹, изпратено във връзка с обществената консултация, провеждана за целите на настоящата последваща ОВ, е в същата посока като на горното. Уредбата в ЗКИР относно процедурата по създаването на имотните партии е **фрагментарна** и е необходимо да бъдат разписани норми относно начина на създаване на имотните партии. **Ясно, точно и прецизно да се уредят правомощията и задълженията** на съдиите по вписванията и служителите в службите по вписванията, както при инцидентното, така и при системното създаване на имотни партии. Тези правомощия следва да включват възможност те да изисква информация, да правят справки в публични и други регистри, да изискват представяне на документи с цел установяване на данни за нанасяне в предварителните имотни партии. Да се уреди **точно за кои недвижими имоти да се образуват партии** от съдиите по вписванията за периода след издаването на заповед по чл. 70 ЗКИР и електронни партии от служителите по реда на чл. 65, ал. 4 от ЗКИР за периода до издаването на заповед по чл. 70 от ЗКИР. Към настоящия момент има създадени множество партии на имоти, които не са обект на кадастъра, както и на обекти, които не са самостоятелни обекти на правото на собственост.

Преди изменението от 2014 г. ЗКИР предвижда изготвянето на предварителни партии и партидни дела на недвижимите имоти от службата по вписванията, а при сделка с недвижим имот, когато няма изготвена предварителна партия, едновременно с вписването съдията по вписванията изготвяше предварителна партия. Тази дейност се извършваше след обнародването на заповедта на министъра на правосъдието по чл. 70 ЗКИР. Изменението 2014 г. заличава ал. 1 на чл. 71 и по този начин **елиминира една сериозна подготвителна дейност по създаването на имотния регистър**. При новата уредба имотният регистър **ще се създава постепенно, с извършването на сделки с недвижими имоти**, за които ще се създава партия. С тази промяна се нарушава един от основните принципи на закона - **създаване на цялостна информационна система и архив на партидите на недвижимите имоти** и на вписваните актове с приложенията към тях. При създаването на предварителните партии се целеше именно това да се събере информация за невписаните актове и да се създаде централен архив на партидите на недвижимите имоти и този смисъл старата уредба беше по-добра.

Според *ръководителя на съдиите по вписванията при СРС*, **правомощията на съдиите по вписванията следва да бъдат разширени** в следните насоки:

1. изрично да се предвиди да изискват доказателства по повод установяване идентичност на имотите и лицата при изготвянето на партидите, достъп до публични и други регистри и т.н.;

¹⁰¹ Становище от Десислава Лозанова – ръководител съдии по вписванията при СРС, 10.03.2021 г.

2. да се предвиди изрично съдията по вписванията да издава разпореждания и за съпътстващите вписванията, отбелязванията и заличаванията технически дейности.

3. да се предвиди контрол по отношение на изпълняването на издадените разпореждания.

Въпросът относно необходимостта от разширяването на правомощията на съдиите по вписванията, който присъства постоянно в мненията и позициите както на тяхната асоциация, така и на Висшия адвокатски съвет, а и на други ключови заинтересовани страни, не е безспорен. Според становището на *съдия Калина Анастасова от СГС*, участвала в работната група, създадена от МП относно процедурата за създаване на имотен регистър и необходимите изменения в законодателството, в действащата разпоредба на чл. 59, ал. 4 ЗКИР изрично е предвидено, че партидата е документ с оповестително действие и няма характер на доказателство за вписваните факти, обстоятелства и права. Поради това и с оглед предоставените от закона правомощия на съдиите по вписванията **не следва да бъдат подкрепяни предложенията** за предоставяне на възможност за служебно събиране на доказателства за установяване на право на собственост или ограничени вещни права върху имот, за служебно събиране на информация по вписани актове от други институции, за въвеждане на задължение на съдиите по вписванията да изследват собствеността върху имота назад във времето, за предоставяне на достъп до най- широк кръг възможни източници на информация, за служебно изискване на документи и други. Напротив, следва изцяло да бъде възприето изразеното становище в Тълкувателно решение № 7 от 25.04.2013 г. по тълкувателно дело № 7 от 2012 г. на Общото събрание на гражданската и търговската колегия на Върховния касационен съд, според което не може да се възложи на съдията по вписванията да проверява материално правните предпоставки на вписания акт, предвид **основната цел на вписването – осигуряване на публичност и противопоставимост**. Оттук следва изводът, че за да бъде обосновано подобно разширяване на правомощията на съдиите по вписванията, първо следва да бъде направена друга радикална промяна, свързана с придаването на доказателствена сила на вписването в бъдещия имотен регистър, а това представлява изцяло нова различна от разглежданата реформа.

В становището си от 2018 г. *Висшият адвокатски съвет*, 18 години след началото на процеса по смяната на модела на вписване у нас, разкрива недостатъци и празноти в почти цялата действаща към онзи момент законова и подзаконова уредба. Конкретните предложения, които той посочва са за регламентиране на:

1. **подробна процедура за начина на създаване на предварителни имотни партии** и правомощията на съдиите по вписванията в хода на изготвяне на имотни партии;

2. **задължение за нотариусите** при изготвяне на нотариални актове за недвижими имоти, находящи се на територия с одобрени КККР, за имот който не е бил индивидуализиран чрез идентификатор, да описват имота и с данни по предходни актове;

3. **задължение на Министерство на земеделието и храните**, респ. за общините, при направено искане от съдия по вписванията да издават Удостоверение за идентичност на имотите преди приемането на КККР, придружено с комбинирана скица за период назад във времето, изискан от съдията по вписване;

4. **задължение на АГКК** при издаването на скици/схеми за имоти да посочват стар идентификатор на имота и описание на имота преди приемане на КККР;

5. задължение на АГКК в хода на създаване на КККР (за тази част от териториите, за които е в ход такава процедура) при изготвяне на КККР да се посочват данни за всички предходни регулационни и кадастрални планове на имотите, действали след 17.12.1951 г.;

6. възможността **допуснатите грешки и непълноти** в предварителните имотни партии да се отстраняват от съдията по вписване по искане на заинтересованите лица;

7. специални правила на вписването в имотния регистър на **сделките с правни съвкупности** - каквито например са търговските предприятия и наследството и други.

В своята изключително задълбочена и детайлна позиция от 2021 г., изпратена във връзка с обществената консултация, организирана в рамките на настоящата последваща ОВ, от Съвета сочат, че причините за това у нас след 20 години да няма изграден и имотен регистър са от комплексен характер.

Някои от по-генералните предложения, касаещи правната уредба на материята са представени по-долу.

1. Проблеми създава **недостатъчно подробната нормативна уредба**, както и отказът на законодателя през 2014 г. от първоначалната концепция, заложена в ЗКИР да бъдат създавани „предварителни имотни партии“ само за имоти с идентификатори.

2. **Липсата на детайлна нормативна уредба**, която да предвижда процедура за създаване на предварителната партия, която впоследствие да се преобразува в имотна партия на недвижимия имот.

3. След измененията в ЗКИР от 2014 г. **на практика се е създал хаос**, поради невъзможността да се изготвят предварителни партии в тяхната цялост и поради практиката по създаване на такива независимо дали за даден имот има идентификатор или не. По този начин законодателят вместо да разреши проблемите е създал нови.

4. Възможно е съществуващата уредба да бъде оптимизирана, като се предвиди изготвянето на имотни партии да се извършва инцидентно – по повод на вписване на акт за имот, находящ се в територия с одобрена КККР и

системно – когато за съответния съдебен район има заповед на министъра на правосъдието за създаване на имотен регистър и други.

Съюзът на юристите в България, като активна заинтересована страна в процеса по създаване на имотен регистър у нас, в своето становище - принос към консултацията, организирана във връзка с настоящата последваща ОВ, изразява безпокойство от факта, че ЗКИР и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България през изминалите 20 години са останали на ниво пожелание. Липсват резултати от прилагането на закона, няма създаден имотен регистър за нито един съдебен район, независимо от широко пропагандираните пилотни проекти за седем съдебни района, не съществува нито една завършена процедура съгласно закона, а разходваните до момента средства са изключително големи, без какъвто и да е видим ефект.

Според Съюза, причините пречатстващи прилагането на ЗКИР и в частност създаване на имотен регистър в България са свързани с **противоречивата** на моменти правна уредба, нейната **неяснота** и **непълнота** и **дългото отлагане на приемане на подзаконовите нормативни актове**, нужни за точното прилагане на ЗКИР. Лутането през годините и търсенето на компромисни решения при обработването и структурирането на процеса на вписване и създаване на „предварителни партии“, „електронни партии“, „файлови“, „помощни партии“ и други е довело до много повече противоречия, отколкото до създаване на сигурност при вписванията, които да бъдат основата на имотния регистър. Самият закон не предвижда каква е бъдещата съдба на „предварителните и електронни партии“.

Заклученията, които могат да бъде направени дотук са няколко.

1. Установените дефицити, несъвършенства и празноти в правната уредба на процеса по създаване на имотен регистър в България се дължат основно на **липсата на ясно целеполагане и планираност на публичната политика** като цяло.

2. Извършването на нормативни промени само по себе си не разрешава проблеми, а представлява действие за разрешаването на проблеми при едновременното постигане на определени цели. В този смисъл на приемането на всеки нов нормативен акт или изменение на действащ такъв следва да се гледа като на **целенасочен инструмент за постигане на целите** на общата политика или стратегия.

3. Приемането на определени законови промени или на фиксиран брой подзаконовите нормативни актове не следва да бъде залагано като основна дейност на една дългосрочна програма, годишна програма или проект, финансиран със средства от ЕС.

4. Специално по отношение на подзаконовите нормативни актове по прилагане на даден закон, тяхното приемане следва да бъде залагано единствено в преходните и заключителните разпоредби на самия закон с ясен срок и отговорен орган. На приемането на списък от нормативни актове следва

да се гледа не като на крайна цел, а като на поставянето на начало на подход, насочен към постигане на цели и резултати, заложили в обща политика, стратегия или план за действие.

5. Липсата на уредба на правила или процедури, на права или правомощия не винаги е равнозначна на липсата на правна уредба. Много често празноти, свързани с работни процеси, стандарти на работа или добри практики, могат да бъдат запълнени с вътрешни правила, инструкции и насоки, които са с ненормативен характер.

6. Първият основен проблем, свързан с регулаторното измерение на оценяваната политика, е в това, че правната уредба през почти целия 20-годишен период се изгражда без ясна цел, развива се в неясно как определяна посока и има самостоятелен живот, вместо да е част от обща стратегия за създаване на имотен регистър у нас, да следва зададени от нея приоритети и да допринася за постигане на поставени от нея цели и резултати. Регулаторното измерение на политиката е вторично, факултативно и обслужващо спрямо стратегическото. В този смисъл промените в правната рамка на процеса по създаване на имотен регистър не следва да са моментни, спорадични или фрагментарни, а да са част от общ пакет от мерки, включващи структурни, функционални, институционални и други промени или действия с поставени ясни цели и преследвани резултати.

7. Вторият основен проблем е свързан с доведения до своята крайност у нас „регулаторен рефлекс/инстинкт“¹⁰², а именно всеки проблем да се разрешава с регулаторна намеса, често с най-висок възможен интензитет - чрез законодателни промени. Той има за свой първи резултат изключителната бързина на приемането на сериозен обем ново законодателство (т.нар. нормативна инфлация). Това, от своя страна, като ефект често поставя в невъзможност адресатите на регулирането - гражданите и техните организации и администраторите на регулирането - служителите на правоприлагащите институции, да разберат своевременно, да се запознаят и да спазят новите нормативни актове. То като краен резултат води до изключително ниска степен на ефективност на правоприлагането.

II.7.4. Функционалното измерение на оценяваната политика

Функционалното измерение на оценяваната публична политика включва в себе си двата основни елемента - институционален (административен) и технологичен.

По отношение на първия елемент **институционалния** от *Българската асоциация на съдиите по вписванията* изразяват следното становище,

¹⁰² От англ. Regulatory bias - понятие, с което в ЕС се означава негативният предразсъдък или уклон, който властимащите имат да пристъпват директно към регулиране с цел бързо разрешаване на проблемите без да преценяват алтернативни на него варианти. В България днес това явление е твърде широко разпространено и съществува в неговата още по-тежка форма на законодателен рефлекс или инстинкт.

изпратено в рамките на обществената консултация, организирана във връзка с настоящата последваща ОВ. С измененията и допълненията на ЗКИР от 2004 г. е създадена Агенцията по вписванията, като изпълнителна агенция към министъра на правосъдието със задача да **организира работата по създаването и поддържането на имотния регистър** и осигурява връзката между имотния регистър и други регистри. Според Асоциацията със създаването на тази административна структура се е допуснало разкъсване на дейностите, отговорностите и приложимите процедурни правила по отношение на **единния процес на вписването**. Вписването като юридическа дейност е изцяло от компетентността на съдиите по вписванията, докато техническото въвеждане на информация в партидите на лицата и съхраняването на книгите за вписване бе възложено със закон на административна структура.

Същевременно АВ е била натоварена с допълнителни функции и регистри, които са я отклонили изпълнението на основната ѝ задача – имотния регистър в България. Това е довело до редица проблеми от административен и структурен характер, както в АВ, така и при взаимодействието ѝ със съдиите по вписванията, като изброяването им е примерно:

1. **многобройните смени на изпълнителни директори** на АВ;
2. **липсата на приемственост и последователност** при осъществяване на административното ръководство;
3. **игнорирането на поставените проблеми от съдиите по вписванията**, в това число и липсата на правила за взаимодействие;
4. **липсата на обучения за служителите** на Службите по вписванията, въпреки текучеството и увеличеният щат, като основното обучение е проведено при въвеждането на „ИИСИКАР“ през 2009 г.;
5. **липсата на изискване за определена квалификация** или за придобиване на такава при назначаването на им.

Поради обстоятелството, че към настоящия момент имотен регистър не съществува и производството не е стартирало за 106 Служби по вписванията, от Асоциацията поставят въпроса за възстановяване на предходната уредба, с което имотният регистър да бъде поставен под юрисдикцията на районните съдилища. По този начин от там смятат, че ще се избегнат редица проблеми от институционален, процедурен и технически характер, като съдиите по вписванията ще могат безпрепятствено да изпълняват задълженията си и да контролират дейността на служителите, на които дават своите разпореждания относно завършване процеса по вписване на актове. АВ от друга страна, ще ръководи чисто административни производства, които към настоящия момент ангажират до голяма степен нейния капацитет¹⁰³.

¹⁰³ Становище от Българската асоциация на съдиите по вписванията, изх.№ 359/01.03.2021 г., получено във връзка с обществената консултация, организирана в рамките на настоящата последваща оценка на въздействието.

Позицията на *Съюза на юристите в България* е много сходна с тази на съдиите по вписванията. Според нея, административните причини за липсата на имотен регистър у нас са заложили в двойствения режим на организиране на дейността на Агенцията по вписвания, от една страна като администратор на процеса по вписване и от друга страна ролята и функциите на службите по вписвания. Основният приоритет на АВ е бил в създаването и поддържането на имотен регистър, както и интегрирането му с останалите регистри. Допълнителното включване и водене на други регистри, обаче е усложнило и отдалечило създаването на имотен регистър, като основно задължение на АВ. В момента създадените технологични и информационни решения от страна на АВ изпреварват правната уредба на тези отношения. Съответните софтуерни решения, свързани с прилагането на ЗКИР, не са съобразени с разпоредбите на самия закон, а също така с все още действащия Правилник за вписванията¹⁰⁴.

Според *Висшия адвокатски съвет*, **липсата на координация между районните съдилища**, част от които са съдиите по вписвания и **службите по вписвания**, към които се водят служителите, които трябва да подпомагат технически дейността на съдиите по вписванията, създава сериозни проблеми по повод администрирането на молбите за вписване, техническата дейност по вписване и изготвянето на удостоверения за тежести. Съдиите по вписванията организационно следва да останат към районните съдилища, защото съдебните райони на районните съдилища съвпадат с района на действие на нотариусите, а тяхната компетентност е свързана с тази на съдиите по вписванията. Обстоятелството, че няма координация между дейността на съдиите по вписванията и служителите на Агенцията по вписванията, които не са им „подчинени“, **не е основание да се търси концептуална промяна на мястото на съдиите по вписванията** чрез изваждането им от съдебната система, а налага да се създадат правила за работа и координация в дейността на служителите на АВ, обслужващи технически вписването в т.нар. имотен регистър и съдиите по вписванията¹⁰⁵.

Всички ключови заинтересовани страни определят *Агенцията по вписванията* като **основната институция, отговаряща за целия процес** на трансформация, като **основният орган**, който организира, координира и ръководи дейността по създаването, воденето и поддържането на имотния регистър, като институцията, чийто основен приоритет, заради който е била създадена, е създаването и поддържането на имотен регистър и неговото интегриране с останалите регистри. В своето становище в отговор на изпратен

¹⁰⁴ Становище на Съюза на юристите в България за последваща оценка на въздействието на Закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България.

¹⁰⁵ Становище на Висшия адвокатски съвет, получено в рамките на обществената консултация, организирана във връзка с настоящата последваща оценка на въздействието, изх. № 308/09.03.2021 г.

от Министерството на правосъдието специален въпросник, изготвен във връзка с извършването на настоящата последваща оценка на въздействието от Агенция по вписванията, преди да дадат своите конкретни отговори, правят поредица от уточнения.

1. Съгласно чл. 5, ал. 1 ЗКИР, **имотният регистър се води и съхранява от АВ**. С Устройствения правилник на АВ изчерпателно са изброени както правомощията на изпълнителния директор на АВ, така и функциите и дейностите на службите по вписванията, във връзка с водене и съхраняване на имотния регистър.

2. **Контролните функции** са възложени на министъра на правосъдието, който упражнява ръководство и контрол по цялостната дейност във връзка с имотния регистър.

3. Съгласно чл. 70 от ЗКИР, производството по създаване на имотния регистър за всеки съдебен район **се открива със заповед на министъра на правосъдието**, а чл. 71, ал. 2 от ЗКИР предвижда, че при сделка с недвижим имот едновременно с вписването **съдията по вписванията изготвя партидата на имота**.

Следователно, според АВ, създаването на имотния регистър се състои в изготвяне на партиди на недвижимите имоти, което задължение е вменено със ЗКИР изрично и единствено на съдиите по вписванията – **т.е. отговорни за създаването на Имотен регистър са съдиите по вписванията**. Агенция по вписванията **отговоря за воденето и съхраняването**. Тя е със статут на изпълнителна агенция, което съгласно чл. 54, ал. 1 от Закона за администрацията, я определя като структура, отговорна за административното обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията в дадената сфера. Изводът, който правят от казаното дотук е, че **основната дейност на АВ е свързана с предоставяне на административни услуги и поддържане на съответните бази данни**, необходими за предоставянето на тези услуги.

В края на своето становище от АВ посочват, че при подробен анализ на нормативната уредба се очертава „следната правна рамка за създаване на имотен регистър“:

1. първият етап - издаване на акт - заповед на министъра на правосъдието за откриване, в която се посочва съдебният район, графикът и се определя съдията по вписванията;

2. втори етап - при наличие на сделка с недвижим имот, изготвяне на партида и записване на нейния номер в подлежащия на вписване акт, като самото вписване се извършва по досегашния ред;

3. трети етап - предоставяне от службата по вписванията на службата по геодезия, картография и кадастър на информация за изготвените партиди за уточняване на кадастралната карта и данните за собствеността и другите вещни права в кадастралния регистър, както и за даване на идентификатори;

4. последният етап - заповед на министъра на правосъдието, с която се обявява въвеждането на имотния регистър за съответната територия, която се обнародва в „Държавен вестник“.

Изводът, който се прави е, че Агенция по вписванията **няма правомощия** нито да стартира производството, нито да участва и/или инициира неговото приключване, а самото производство по създаване на имотен регистър се състои от действия на съдиите по вписванията и от приемане на актове, в системата на кадастъра. С оглед изложеното, въпреки че съгласно ЗКИР, на АВ е вменено **задължението да „организира работата по създаването и поддържането на имотния регистър“**, АВ не може нито да стартира производството, нито да го приключи, а има **единствено правомощията на институция, която поддържа информационната система и поддържа/съхранява архива на имотния регистър**. Във връзка с това всички осъществявани дейности през последните години, както и предстоящи през следващите, са насочени към **предоставяне на качествени, бързи и сигурни административни услуги, в това число и електронни**, по повод воденето и съхраняването на имотния регистър.

В ЗКИР, обаче още през 2004 г., когато е създадена Агенцията по вписванията, нейните правомощия са уредени по следния начин:

1. организира работата по създаването и поддържането на имотния регистър;
2. осигурява връзката между имотния регистър и други регистри;
3. осигурява развитието и техническото усъвършенстване на имотния регистър;
4. създава и поддържа централен архив в електронен вид на партидите на недвижимите имоти и вписаните актове с приложените към тях документи;
5. осигурява повишаването на квалификацията на служителите;
6. е администратор на приходите от таксите и глобите, събирани по този закон;
7. изпълнява и други функции, предвидени с устройствения правилник.

Същите са запазени непроменени и до днес (чл. 58б, ал. 1 ЗКИР). В мотивите към проекта на ЗКИР от 2004 г. е записано съвсем друго виждане за основната цел и задача, с която се създава Агенция по вписванията, с териториални звена службите по вписванията, а именно да организира работата по създаването и поддържането на имотния регистър и да осигурява връзката между имотния регистър и други регистри. Това е и основанието тя да се нарича Агенция по вписванията, а не например агенция за административни услуги или агенция за регистри. Това са и причините всички ключови заинтересовани страни да са единодушни в мненията и позициите си по отношение на ролята на Агенцията по вписванията като водещата институция при осъществяването на целия процес по изграждане и поддържане на имотния регистър у нас, която включително отговаря и за координацията на всички съпътстващи този процес дейности като осигуряване

на връзката между имотния регистър и други регистри, развитието и техническото усъвършенстване на имотния регистър, повишаване на квалификацията на служителите и други.

В рамките на същия контекст може да бъде поставен и въпросът, ако Агенцията по вписванията не отговаря за организирането на цялостния процес по създаването и поддържането на имотния регистър защо ѝ е да предлага приемането на Стратегически план 2019 – 2022 г., в който една от основните стратегически цели е създаването на имотен регистър чрез систематично и спорадично изготвяне на имотни партии.

Същите изводи за действителната роля на АВ могат да бъдат направени и от отчетените от самата агенция (отдел „Информационни системи на регистрите“, свързани с Имотен регистър) дейности за 2015 и 2016 г. в изпратения отговор до МП. Според предоставените данни служителите на Агенцията:

1. извършват ежедневна проверка за неприключени сделки в базата данни на имотен регистър с цел своевременно информирание на ръководството на Агенция по вписванията, при евентуална забавя при вписване на сделките;
2. подпомагат служителите на 113-те служби по вписванията във връзка с работата им с Интегрираната информационна система за кадастър и имотен регистър. Дейността се състои в ежедневно оказване на съдействие по телефона, електронната поща или чрез уеб базирана система за отдалечен достъп;
3. изправят (отстраняват) допуснати грешки в информационната система, на база изпратени протоколи за констатиране на допуснати грешки;
4. при необходимост осъществяват контакт с външни изпълнители (с които АВ има сключен договор), като изпращат заявки за разрешаване на софтуерен проблем, след извършен анализ към поддържащата фирма;
5. предоставяне/отнемане на права до различните модули на системата на потребители.

По отношение на информационната система, обслужваща имотния регистър, дирекция „Информационно обслужване и технологии“ на АВ извършва:

1. изготвяне на тестови сценарий за миграция на бази данни на имотния регистър;
2. провеждане на ъпгрейд на сървърите и профилактика на системата за имотния регистър и приложенията, свързани с регистъра;
3. осъществяване на обратна връзка с потребителите на информационен сайт за подпомагане на чуждите граждани в процеса на придобиване и управление на недвижими имоти;
4. извършване на дейности във връзка с разработена система за SMS оповестяване относно услуги, предоставяни от службите по вписванията (имотен регистър):

5. осъществяване на техническата поддръжка чрез диагностициране на проблеми;

6. изготвяне на месечни, тримесечни и годишни справки относно заявените платени услуги във външното и вътрешното приложение на имотен регистър;

7. изготвяне на справки по различни критерии, в зависимост от нуждите на отделните държавни институции и други.

Що се отнася до втория, **технологичния** елемент на функционалното измерение на оценяваната политика, *Българската асоциация на съдиите по вписванията* в своето становище от 2021 г. представя най-подробно текущата ситуация. Според нея, след инсталирането в края на 2008 г. и началото на 2009 г. във всички служби по вписванията в страната на информационната система „ИИСКИР“ и мигрирането в същата на информацията от предходните програмни продукти, в отделните служби по вписванията са възникнали проблеми, в резултат на което и до днес е налице **непълнота на информацията** в ИИСКИР относно данните от актовете, въвеждани преди нейното инсталиране, която варира от липса на отделни вписвания, отбелязвания или заличавания, извършени по конкретни персонални партии преди внедряването ѝ до неотразяване на страните и имота по вписани актове, данните, от които фигурират в предишните електронни системи. При наличие на последната посочена непълнота на информацията, в компютърните разпечатки от ИИСКИР са отразени само видът на акта и номерата на неговото вписване, като входящият номер, определящ поредността на извършеното вписване е фиктивен, поради което е обозначен със знак „минус“ пред него. Наличието на такива проблеми в някои служби по вписванията води и до непълнота на информацията, съдържаща се в създадените „електронни партии“ на отделни имоти, както и до грешно издаване на удостоверенията.

От внедряването на ИИСКИР до настоящия момент **не са извършвани подобрения в информационния продукт**, които да увеличат функционалността му, да облекчат работата на служителите на АВ. Не са предвидени и единни критерии и правила за въвеждането на имотните данни от служителите на АВ в програмния продукт. Използването на различни символи и възможност за субективна преценка при въвеждането им на практика препятства получаването на пълна информация от потребителя по отношение на вписванията за даден имот. Следва да бъде отчетен и проблемът с образуваните множество персонални партии на чуждестранните физически лица, поради възможността партията да се създаде чрез дата на раждане, ЛНЧ, БУЛСТАТ или само с пълно име (съобразно отечественото право). Това се наблюдава и по отношение на физическите лица, които имат качеството на еднолични търговци.

След направени промени на 16.02.2021 г. в ИИСКИР за визуализиране на откази в удостоверенията и по електронните партии на имоти, които вече

са неактивни, но са „обединени“ с партидата на имота (чрез идентичност), за който се издава удостоверение са възникнали проблем при отразяване на отказите и вписването на сделки. Грешно технологично решение е и извършването през голям период от време на т.нар. „нотификации“, т.е. служебно откриване и закриване на партиди на имоти, най-често при обединяване и разделяне на имоти, от АГКК, които са недопустими. Към настоящия момент това се извършва при техническото въвеждане на данните от служителите на АВ, с оглед спестяване на технологично време.

Информацията, приемана от кадастъра, не може да се ползва безусловно при създаване на имотни партиди. При създаване на електронни партиди на база само на данни, извлечени от кадастъра, което практически се прави, съществуват реални рискове за създаване на непълни и грешни партиди. Това е установена слабост на информационния обмен между двете системи. Избягването на такива грешки, които произтичат от трансфер на данни от кадастъра, предполага контрол от страна на съдиите по вписванията при създаването на имотните партиди. Такъв е възможен при стартиране на производството. Към т.нар. технологични проблеми, могат да бъде отнесени и тези, обусловени от липсата на необходима техника и понякога елементарен консуматив като хартия, които да осигурят ефективността и нормалното протичане на процеса от страна на АВ.

Виждането на *ръководителя на съдиите по вписванията при СРС* по същия технологичен елемент на функционалното измерение на политиката е сходно с горното. Според него е необходимо:

1. изрично да се синхронизира ИИСКИР със ЗКИР и ЗС, като се предвиди създаването на електронни, респ. имотни партиди само за недвижими имоти, обект на кадастъра, както и да се дават идентификатори само на изрично предвидените в кадастъра обекти, като ако има изключения, те изрично да бъдат уредени в закона;

2. приоритетно да се обърне внимание на натрупаните фактически грешки при вписването в информационните системи;

3. да се разработи детайлна процедура относно привеждане на номенклатурата от наличните към момента книги в ИИСКИР, с тези които се водят по реда на Правилника за вписванията за съдебните райони, където не е открито производство за създаване на имотен регистър и за съдебните райони, където има открито производство за създаване на имотен регистър по реда на ЗКИР, както и изграждането на функционалност за привеждане на номенклатурата от наличните към момента книги в ИИСКИР, съгласно изготвената процедура.

Наличието на множество технически грешки при вписването на актовете в ИИСКИР сочи на необходимост от разработването на **подобрения в информационния продукт** с изработването на единни критерии и правила за въвеждането на имотните данни от служителите на АВ в програмния продукт. Предвидената процедура по отстраняването на технически грешки (по чл. 33,

а от ПВ) трябва да е приоритетна и да се проява гъвкавост от съответната служба по вписванията в отстраняването им. Необходимо е да се предвидят срокове, както и задължения на служителите да бъдат отстранявани техническите грешки в тези срокове.

Дигитализация на наличния хартиен масив в службите по вписванията и въвеждането на структурирани данни в ИИСКИР с цел създаване пълна база данни е наложително. Съгласно действащата нормативна уредба АВ съхранява книгите, съдържащи вписваните актове, безсрочно. В службите по вписванията се съхраняват огромни архиви от актове и документи само на хартиен носител от 1900 г. Видно от представения Стратегически план за създаване на имотен регистър от АВ са установени приблизително 40 610 656 страници, съхранявани в архивите на територията на страната, т.е. необходимо е да се дигитализират хартиените документи от 1900 г. до 2009 г. Дигитализацията на наличния архив би улеснила много процеса по изготвянето на партидите, както и при правенето на справки и издаването на удостоверения за тежести. В тази връзка трябва да има **ясни правила за сканирането на актовете**, да бъде нормативно регламентирана тази дейност, с предвиждането и на съответните отговорности и задължения на служителите в службите по вписванията, т.к. към момента има много грешни, непълни или неправилно сканирани актове дори при вписването в ИИСКИР. Това е необходимо, за да могат да се използват за стабилна база не само при изработването на имотните партиди, но и при издаването на преписи, както и при справки чрез отдалечения достъп.

Заклученията, които могат да бъдат направени дотук са следните.

1. Поради продължилия вече 20 години процес по създаване на имотен регистър в България, развитието на технологиите и промяната в очакванията на потребителите на услуги, функционалното измерение на оценяваната публична политика и по-специално неговият технологичен елемент, се е **установил и самоутвърдил като водещ**, изпреварващ стратегическото планиране и регулирането, а то е призвано да ги следва. Именно това е причината за установяването на редица хипотези, при които държавата е била принудена просто да придаде правна форма като отрегулира едно или друго фактическо състояние, свързано с изградена нова електронна услуга, добавено ново интернет приложение и т.н.

2. По отношение на институционалния елемент от функционалното измерение на оценяваната политика е налице **структурен проблем**, свързан с разбиранията на ключовите заинтересовани страни и на държавните институции, относно това коя е институцията, призвана по стратегия и по закон да осъществява лидерството, да извършва ежедневната координация на дейностите и да отговаря за администрирането на целия процес по изграждане на имотния регистър у нас.

II.7.5. Стратегическото измерение на оценяваната политика

Дългосрочната програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 г. за времето си представлява една много добре структурирана като обхват и съдържание национална стратегия, която поставя началото и очертава насоките, дейностите и стъпките за осъществяване на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България. Нейната генерална цел е да допринесе за справянето със съществувалия към онзи момент правен и фактически абсурд у нас. При него главната цел на вписването е даването на гласност на актовете относно недвижимите имоти, от което следва и противопоставимостта им на третите лица и в същото време достъпът до информация в службите по вписванията е затруднен, като няма гаранции, че получаваните справки отговарят на действителното състояние. Абсурдът се състои в това, че фактическите пречки компрометират, поставят под въпрос и по този начин разколебават и подравят правните положения, което води като резултат до липса на доверие на гражданите в конкретната система, изградена от държавата, в отделните отговорни институции или в самата държава като цяло.

Основното начало, заложено в дългосрочната програма е, че кадастърът и имотният регистър се създават **систематично** по съдебни райони със средства от държавния бюджет, със събирани такси, с други приходи по установен ред, както и със средства по национални и регионални, международни програми, проекти и споразумения. Програмата е добре структурирана и защото в нея са заложили конкретни дейности или по-скоро направления на дейности, които следва да бъдат извършени за постигане на нейните цели, като:

1. изграждане на завършена правна рамка;
2. материално обезпечаване;
3. обучителен елемент;
4. систематично изработване на кадастъра и имотния регистър;
5. създаване на информационните системи;
6. кампания за запознаване на обществеността.

Това са класическите компоненти на една интегрирана комплексна публична интервенция във формата на национална стратегия или национална програма, която има за цел да проведе някаква всеобхватна реформа или радикална промяна на прилаган до момента модел.

В дългосрочната програма е предвиден преходен период, през който при гарантиране на правната сигурност на гражданите и организациите да продължи без никакви смущения тяхното обслужване. Планирани са и действията, които следва да бъдат извършени в рамките на подготвителния етап, преди започване на самото изработване и въвеждане на имотния регистър. Определени са и сроковете за изработването и въвеждането в действие на новата кадастрална система и системата за имотна регистрация на недвижимите имоти в изпълнение на ЗКИР. В актуализацията на

дългосрочната програма от 2007 г. е посочено, че съгласно нея кадастърът и имотният регистър следва да бъдат създадени **до края на 2015 г. по систематичен начин**, като обхванат цялата територия на страната и бъдат обединени в една съвременна високотехнологична информационна система. В самата дългосрочната програма, в изпълнение на закона е предвидено и как да бъде планирано и отчитано нейното изпълнение на годишна база.

През целия период на действие на дългосрочната програма 2001 – 2015 г. планирането на дейностите по нейното изпълнение винаги е ставало паралелно с предназначаването и разпределянето на необходимите за целта средства. Би могло да се каже, че през всички тези години дългосрочната програма е била достатъчно добре обезпечена с финансови средства освен от държавния бюджет, от събрани приходи и субсидии и от източници като заем по споразумение със Световната банка по “Проект за регистрация на недвижими имоти и кадастър”, одобрено от МС през 2000 г., „японски грант“, „холандско дарение“, целево финансиране по Програма ФАР на ЕС, Оперативна програма „Административен капацитет“, Оперативна програма „Добро управление“ и други.

Основните проблемни области при стратегическото измерение на оценяваната политика са представени по-долу.

1. Още с първата годишна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2001 г. се допуска дейностите за съответната година да бъдат планирани към средата на същата година, като програмата е приета през м. май 2001 г. Този дефект се запазва и при следващите годишни програми, като се стига до там, че за 2019 и 2020 г. програмите са приемани през м. октомври на съответните години. Не е ясно какво планиране на дейности за текущата година може да се извърши в началото на нейното последно тримесечие и защо е допуснато това. Нещо повече, именно при тези годишни програми, едновременно с тяхното одобряване са приемани и отчетите за изпълнение на дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за предходните години, при спазване на изискванията на закона. Това сочи на едно по-скоро формално изпълнение на закона, отколкото на съдържателно и целенасочено планиране и отчитане на дейности по изпълнение на публичната политика.

Уредбата в ЗКИР по отношение на планирането и отчитането е ясна и безспорна (чл. 94). МС, по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и на министъра на правосъдието, приема годишна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър, въз основа на която с утвърдените бюджети на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и на Министерството на правосъдието, се определят необходимите бюджетни средства за създаване, поддържане, актуализиране и съхраняване на кадастралната карта и кадастралните регистри и на имотния регистър, както и на информационните системи. Тълкуването на тези разпоредби сочи, че планирането на дейностите

по създаването на кадастъра и имотния регистър следва да се извършва при планирането на средствата на съответните компетентни министерства, за да могат да се предвидят необходимите за целта средства, което хронологично се случва в края на годината, предхождаща тази, за която се извършва планирането.

2. Годишни програми и отчети за дейностите по създаването на кадастъра и имотния регистър за 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016 и 2017 г. липсват. Възможно е такива да са приемани, но това да е ставало с актове на МС, които не се обнародват, но общодостъпни данни за тяхното приемане липсват.

3. Дългосрочна програма за дейностите по създаването на кадастъра и имотния регистър след 2015 г. липсва. От това следва, че стратегията, по която е трябвало да се осъществява и развива публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България е приключила през 2015 г. и след това залагането на дейности и предвиждането на средства по тези направления е ставало без стратегическо планиране, непоследователно и без приемственост с всичко, което е било свършено в периода до 2015 г.

4. Постепенно, с течение на годините, отделните компоненти на цялостната стратегия за създаването на кадастъра и имотния регистър, заложена с дългосрочната програма за периода 2001 – 2015 г. започват да отпадат, да отслабват или да бъдат компрометирани, което забавя или разколебава процеса на извършване на радикалната промяна.

5. Още през 2003 г. е усетен недостигът на квалифицирани специалисти, липсата на хардуер и на специализиран софтуер, т.е. разколебана е ресурсната обезпеченост на стратегията.

6. Още през същата 2003 г. в подготвения проект за промени в ЗКИР са предвидени изменения, които позволяват кадастърът да бъде създаван систематично само в тези населени места, в които има интензивен оборот на недвижими имоти, което подравня изначалната идея за систематично създаване на КККР с покритие територията на цялата държава.

7. Отново през 2003 г., въпреки осъзнатия недостиг на квалифицирани кадри, липсва информация за някакъв напредък по обучителния компонент на стратегията, т.е. посочва се същото, като това през 2001 г., че е предвидено разработването и приемането на програма за обучение на участниците в прилагането на ЗКИР.

8. През същата 2003 г. не са представени данни за някакъв прогрес по отношение на запознаването на обществеността със стратегията, като от програмата става видно, че провеждането на кампанията, планирана още през 2001 г. все още се намира на етап планиране.

9. При актуализацията от 2007 г. на дългосрочната програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001-2015 г. регулаторното начало при оценяваната публична политика взема явен превес

пред стратегическото. Законодателният компонент от политиката вече не включва просто доизграждането на правната рамка чрез приемането на подзаконовите нормативни актове, предвидени по ЗКИР, създаването на нова нормативна уредба по кадастъра и имотния регистър. Въпреки че това е своеобразно връщане на процеса по радикална промяна в начално положение, няма как то да не бъде оправдано по две причини. Първо, защото е изминал немалък период от време 2001 – 2007 г., в резултат на което технологиите са се развили, изменили са се търсенията и очакванията на потребителите, променили са се самите обществени отношения, които са обект на интервенция и регулиране. Второ, защото България е станала пълноправен член на ЕС, което е наложило промени в нейното законодателство.

10. Стратегията за изграждане на имотен регистър у нас, заложена в дългосрочната програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър с течение на времето допълнително се е усложнила, т.к. е следвало да се съобразява с нови приоритети, свързани с членството на България в ЕС, както и с нови стратегии и политики на национално ниво, каквито са стратегията за развитие на електронното правителство на България, държавната политика в електронното управление и информационното общество, а по-късно и правителствените мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса. В тази група можем да добавим и изискванията на INSPIRE, изискванията за комплексно административно обслужване, оптимизирането на административните услуги и осъществяването на свързаност със средата за междурегистров обмен (RegiX) за автоматизирано подаване и обслужване на стандартизирани заявки за административни услуги по електронен път.

В същото време в актуализираната през 2007 г. дългосрочна програма не са предвидени дейности и мерки, свързани с провеждането на обучения. Не са планирани и дейности и мерки, свързани с провеждането на кампании или мероприятия за запознаване на обществеността с процеса по създаване на кадастъра и имотен регистър.

11. След актуализацията на дългосрочната програма през 2007 г., от един момент нататък нивото на приоритизация от страна на държавата на стратегията по създаване на имотен регистър видимо спада като обратно пропорционално на него се покачва регулаторното начало. В годишните програми за 2012 г. и следващите декларативно се повтаря едно и също изречение, че развитието на интегрираната информационна система за кадастъра и имотен регистър е елемент и приоритет на държавната политика за реформи в системата на вписванията за преминаване от персонална към поимотна (реална) система на вписвания, както и малко по-късно, че тя е устойчива политика и институционален ангажимент на българското правителство. В същото време още през 2012 г., а и след това се посочва, че държавата започва да прилага принципа кадастрална карта да се създава за територии с интензивен пазар на недвижими имоти и с голям инвестиционен

интерес. Акцентите в програмите за следващите години са основно върху броя и вида на нормативните актове, които предстои да бъдат приети или изменени, както и върху осигуряването и поддръжката на ИИСКИР, подсистема Имотен регистър, неговото надграждане с нови функционалности и приложения и т.н.

12. Особено отчетливо от 2012 г. насам става постоянното подчертаване на липсата на достатъчно кадри, увеличаващият се брой на служби по вписвания в страната, в които работи само 1 служител, недостатъчният персонал за планово изготвяне на електронни партии на недвижимите имоти на територията на страната и имотни партии в съдебните райони с открито производство за създаване на имотен регистър по чл. 70 от ЗКИР, поради което такива се изготвят само инцидентно - при извършване на вписване.

По отношение на АГКК ежегодно се повтаря, че създаването на кадастралната карта и кадастралните регистри за цялата територия на страната изисква изпълнение на значителен обем дейности от голям брой специалисти за продължителен период от време и на достатъчен финансов ресурс. За целите на осигуряване на необходимото хардуерно и мрежово оборудване ежегодно се планира АГКК да извършва оптимизация на наличните ресурси в рамките на съответния бюджет, за да осигури обновяване на хардуерното оборудване, с което да се гарантира безпроблемна работа на приложенията и сигурност на процесите и данните.

По същия начин Агенцията по вписванията ежегодно акцентира върху необходимостта от допълнително кадрово осигуряване, като се повтарят дословно едни и същи факти, че служителите от службите по вписванията са натоварени с оперативна дейност съгласно Правилника по вписванията, Закона за кадастъра и имотния регистър и Наредба № 2 от 21.04.2005 г. за воденето и съхраняването на имотния регистър, включително и с въвеждане на данни в е-системата на Имотния регистър. Техническото осигуряване на службите по вписванията е налично, като е дадено разпределение на предназначените финансови средства. Прави се, обаче постоянната уговорка, че описваните ежегодно финансови средства са за цялостната дейност на Агенцията по вписванията, включваща поддръжка и развитие на Имотен регистър, Търговски регистър, Регистър БУЛСТАТ, Регистър на имуществените отношения на съпружките и т.н. и че същите не могат да бъдат разделени по начин, който позволява точно да се определи каква част от тях конкретно е ползвана или ще се ползва за дейности, свързани с имотния регистър.

Така на практика основните елементи и направления на дейност на стратегията по създаване имотен регистър, започнала в началото на хилядолетието у нас, остават на заден план, а на преден план са изведени трудността и бавността на процеса, липсата на достатъчно ресурси – човешки, финансови и други, които обаче не могат да бъдат ясно определени, както и изпълнението на проектите по оперативните програми на ЕС от двете агенции, които не е ясно дали докрай се вписват в тази „устойчива държавната

политика и институционален ангажимент на българското правителство за реформи в системата на вписванията“.

От всичко казано дотук е видимо, че публичната политика по създаване на имотния регистър у нас има нужда от засилване на стратегическото измерение в нея. Такова е и виждането на някой от ключовите заинтересовани страни по темата. В становището ѝ, изпратено за обществената консултация, организирана в рамките на настоящата последваща ОВ, *Цветана Кандева - съдия по вписванията при Районен съд-Асеновград*, връща дискусията към концептуалните основи на политиката, като казва, че системата на вписвания, уредена със ЗКИР, има уникален характер, *sui generis*, защото не принадлежи към нито един познат вид системи на вписвания. Тя обединява определени характеристики както на т.нар. френска система на вписвания, защото се вписват актове, така и на т.нар. немска система на вписване, защото се вписват права, действия, обстоятелства, юридически факти. Така въведена тя се **отличава значително и от предложени „немски модел на вписване“**, съгласно Решението на Министерски съвет 1994 г. за приемане на Концепция за система за поземлен регистър в Република България, въпреки това от него са заимствани някои характерни организационни черти, като извършване на вписването по имотни партии, вписването на права и обстоятелства и други.

Според съдия Кандева се създава положение, при което една реформирана система на вписване, повлияна от немското право, продължава да обслужва една непроменена гражданскоправна система (вещно и облигационно право), която е изградена по италиански модел. Като последица от това се стига до извода, че справките и удостоверенията, издадени при въведен имотен регистър, **не биха могли да изпълнят обществената си и правна функция** като вид нотариални удостоверявания, защото обвързващата им доказателствена сила касае удостоверени обстоятелства (справки по имотни партии и за вписани обстоятелства), които нямат правно значение за гражданскоправните отношения (справки за конкретно определени лица и за вписани актове).

Във връзка с горното е направено предложението да се обсъди и **преразгледа цялостната концепция за създаването на имотен регистър** в България, като се вземе решение дали да се следва изцяло „немският модел на вписвания“, съответно да се изпълни Концепцията от 1994 г. и в случай, че се отхвърли „немският модел на вписвания“, да се обмисли какви промени в правното действие на вписванията биха били необходими във вещноправната уредба, за да бъде обслужена от създадената система на вписвания по ЗКИР. Независимо от решенията, които се приемат, модернизацията на системата на вписвания е необходимост, която произтича от тенденцията за глобална цифровизация на съвременния живот, която оказва влияние и върху системите за вписване на недвижими имоти, която е още повече осъзната от глобалните антикризисни мерки по повод пандемията от COVID-19.

Според *Съюза на юристите в България* от далечната 2000 г., когато е приет ЗКИР е изминал голям период от време. Технологичните възможности са изпреварили в пъти духа и целите на закона. Може би сега е времето и момента, в който следва да се намери точната им пресечна точка и да се възползваме от техническите възможности, които ни дава новата информационната среда. През всичките тези години са били направени множество опити да заработи ЗКИР и да бъде създаден така желаният имотен регистър. Разработени са били краткосрочни и дългосрочни програми и концепции. Създадени са били множество работни групи под егидата на една или друга програма или министерство, които са били по-скоро кампанийни и хаотични отколкото градивни. Равносметката е, че няма работещ закон и не съществува имотен регистър.

Съюзът подчертава, че активно е участвал във всички тези процеси и дава своята заявка, че ще продължи своето участие. Създаването на имотен регистър във вида заложен в ЗКИР е немислимо без **вземаното на важни политически решения и превръщането му в приоритет на държавна политика**. Ето защо Съюзът на юристите в България препоръчва на бъдещите народни избраници, на бъдещия Министерски съвет да възприемат идеята за пълноценното прилагане на Закон за кадастъра и имотния регистър и създаването на имотен регистър в България като една от основните си цели.

В своето становище от 2021 г., изпратено в рамките на обществената консултация по настоящата последваща ОВ от *Българската асоциация на съдиите по вписванията* заявяват, че изграждането на имотен регистър, без това да е поставено като **приоритет в политиката на правителството** е невъзможно. Това би било невъзможно без нормативни решения в посока определяне на задължения и правомощия на съдиите по вписванията в процеса по създаване на имотен регистър и ще се стигне до обективна невъзможност за осигуряване на задължителната правна сигурност в оборота с недвижими имоти. Това ясно се доказва през всички години, в които пренебрегването на дейността, която следва да се извършва от съдията по вписванията, са довели до резултат държавата ни да е поставена на едно от последните места не само в Европейския съюз. Всички класации относно защита правото на собственост по света регистрират българския феномен на процъфтяващи имотни измами. В случай, че следващото правителство не заложи в програмата си за управление като един от първите си приоритети решаването на посочените от нас проблеми, ще бъдат загубени още четири години. Всяка година без предприемането на законодателни решения в тази посока затруднява в пъти процеса, поради многобройната неточна и грешна информация, която се попълва в базата данни. Необходима е обществена и професионална подкрепа при реализирането на съответните стъпки, която би могла да бъде постигната единствено чрез предоставяне на обективна оценка на действителното положение по отношение на имотния регистър и информиране на обществото за рисковете.

В становището на *дирекция „Модернизация на администрацията“ към Администрацията на МС* от 2021 г., изпратена в рамките на обществената консултация по настоящата последваща ОВ се казва, че позицията на съдиите по вписванията в полза на разширяване на техните правомощия при изготвянето на имотните партии и известна. От МС споделят тази позиция, ако под „правомощия“ се разбира именно това, което казва българската правна теория – съвкупност от права и задължения, като задълженията следва да са скрепени с ефективно носене на отговорност по реда на Закона за съдебната власт. Посоката на разширяването на правомощията следва да е свързана с фазата на създаването на предварителни партии и изричното регламентиране на ролята на съдиите по вписванията в нея. Не бива да се допускат условия за блокиране на създаването на имотни партии чрез разделянето на отговорностите в различните фази и освобождаване (дезангажиране) на съдиите по вписванията от етапа на техническите действия (дигитализация, извличане и вписване на данни от хартиените носители върху дигитални партии), извършвани от служителите на АВ. В този смисъл, целесъобразно е да се уреди на законово ниво, че процесът по създаване на имотни партии се ръководи от съдиите по вписванията, дори това да означава функционална субординация спрямо служителите на АВ.

Правителството на Република България е в процес на преговори с Европейската комисия относно съдържанието на Националния план за възстановяване и устойчивост, в който е **заложена подкрепа за дигитализацията на хартиения архив на службите по вписванията във връзка с недвижимите имоти**. Философията на европейския инструмент за възстановяване и устойчивост е „пари срещу реформи“, т.е. неизпълнението на заложените от българските власти реформи ще доведе до сериозни бюджетни, политически и имиджови последици за страната. В конкретния контекст, за Европейската комисия не е реформа дигитализацията на хартиените документи сама за себе си. Реформа е реалното изграждане на имотния регистър, необходимо условие за което е дигитализирането на документите. Реформаторските ангажименти, поети от българското правителство, включват отстраняване на всички пречки и създаването на необходимите нормативни и институционални условия за създаването на регистъра въз основа на дейностите по дигитализация.

Във връзка с това, изглеждат безспорно необходими следните стъпки:

1. изменение и допълнение на ЗКИР въз основа на текущата последваща оценка на въздействието и в посока на маркираните по-горе аспекти, включително въвличане на съдиите по вписванията в дейностите по дигитализация чрез предоставяне на текуща вещноправна експертиза и „верификация“ на резултатите от действията на служителите на АВ;

2. политическо лидерство на процеса на ниво член на Министерския съвет;

3. **текуща отчетност и прозрачност** на реализацията на проекта по националния план с оглед осигуряване на обществен контрол и натиск за преодоляване на забавянията и пречките. В случай на запазване на действащата институционална рамка (липса на специализирана институция, отговаряща за регистровата политика и реформа под шапката на заместник министър-председател), от МС смятат, че политическото лидерство и политическата отговорност за целия процес следва да са свързани с министъра на правосъдието или с ресорния вицепремиер, отговарящ за сектор „Правосъдие“.

Заклучението, което може да бъде направено е, че публичната политика по преминаване от „персонално“ (поименно) към „поимотно“ (реално) вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България се нуждае от **ново приоритизиране и лидерство, стратегическо планиране и целеполагане, наблюдение и отчитане на изпълнението.**

1. **Приоритизиране и лидерство.** Ежегодното дословно повтаряне на едни и същи формулировки през последните няколко години, че преминаването от персонална към поимотна (реална) система на вписвания е елемент и приоритет на държавната политика за реформи в системата на вписванията, както и че тя е устойчива политика и институционален ангажимент на българското правителство само по себе си не прави политиката по-високо приоритизирана. То не би могло да промени и обстоятелството, че след първите 2-3 години от стартирането на промяната през 2001 г. се наблюдава сериозен спад на приоритетността на планираните направления на дейности, постепенно разколебаване, компрометиране и впоследствие отпадане на основни компоненти от дългосрочната програма от 2001 г., за да се стигне до 2015 г., когато нейният срок изтича, тя е неизпълнена и на нейно място не е приета нито нова актуализация, нито нова програма.

Българската държава, в лицето на нейното правителство, на базата на извървяния път и постигнатото до момента, натрупаните практики, институционална памет и научените уроци и в контекста на възприетия курс към въвеждане на електронното управление с цел модернизация на държавата и електронизиране на процесите на функциониране и управление в публичните следва да реши продължава ли да гледа на тази политика като на своя устойчива политика, институционален ангажимент и основен приоритет. Ако това е така, то следва да бъде конкретно демонстрирано чрез засилване на **лидерството** на самото правителство в целия процес с ясно определяне неговите ръководни функции, проектирани надолу в правомощия и задължения на всички участващи в процеса министерства, агенции, служби организации и лица.

2. **Стратегическо планиране.** Демонстрирането на най-високо ниво на приоритетност и лидерство на политиката по създаване на имотен регистър у нас следва да намери своя израз и в едно ново и отговарящо на реалностите стратегическо планиране (стратифициране). То е призвано да запълни

огромната празнота, свързана с липсата на стратегия след изтичането на дългосрочната програма през 2015 г., да очертае ясно направленията, дейностите и сроковете, в рамките на които следва да продължи развитие на политиката оттук нататък и да даде тласък за нейното успешно приключване.

Новото стратегическо планиране може да бъде изпълнено във формата на дългосрочна програма за дейностите по създаването на кадастъра и имотния регистър за бъдещ период, за да се демонстрира по категоричен начин продължаването на политиката от 2001 г. и надграждането на постигнатите до момента резултати с цел довеждането ѝ до успешен край или на национална програма, ако се спазва номенклатурата на все още неприетия Закон за стратегическо планиране¹⁰⁶. Независимо от формата, задължително е новата програма да бъде приета на национално ниво с ярко очертано лидерство на българското правителство. Като отправна точка и то само отчасти би могъл да се ползва Проектът на Концепция за ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри и за ускоряване процеса по създаване на имотен регистър, предложен за обществено обсъждане през януари 2015 г., разработена от междуведомствена работна група, във връзка с изпълнение на заповед № Р-2 от 07.01.2015 г. на министър-председателя на България¹⁰⁷.

В ретроспективната част на новата програма по един строен и изчерпателен начин следва да бъдат посочени актуалните дадености на средата като:

1. резултати от дейностите, извършени през подготвителния етап до момента;
2. резултатите от дейностите, извършени в преходния период;
3. напредъкът по изпълнението на задължителните условия и предпоставки за същинското създаване на имотния регистър;
4. набелязване на основните проблеми, с посочване на факторите, довели да възникването им, очакванията за тяхното развитие и пътищата за разрешаване им.

Връщане към концептуалните основи на политиката, преразглеждане и цялостна промяна на концепцията за създаването на имотен регистър у нас е крайно непрепоръчително, предвид извървяния път, извършените действия и разходваните ресурси за целия 20-годишен период на трансформация на модела на вписване. Към него може да се прибегне само в краен случай, ако се окаже, че единствено по този начин биха могли да се преодолеят набелязаните проблеми, т.е. че концептуалните основи са изцяло погрешни и играят ролята на неотстраним двигател на проблемите.

Въз основа на горното, следва да бъде извършено **целеполагането** с ясното дефиниране на обща, специфични и оперативни цели, описани с конкретни характеристики, с критерии за измерване и времеви показатели. Въз основа

¹⁰⁶ <http://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4215>.

¹⁰⁷ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=1566>.

на целеполагането като елементи на една обща логическа рамка на политиката следва да бъдат посочени фазите (етапите) и стъпките, които трябва да бъдат предприети за самото завършване на процеса по изграждане на имотен регистър у нас заедно с конкретните направления на дейности и отговорните за всяка от тях институции, необходимите ресурси и срокове за тяхното осъществяване. В края на тази част от програмата следва да бъдат посочени очакваните резултати от изпълнението на дейностите, изразени чрез индикатори за проследяване на напредъка и измерване на постигнатото заедно с ресурсите - финансови, човешки и други, необходими за ефективно постигане на целите и резултатите на програмата.

Като подход изцяло обезпечаващ ефективното изпълнение на политиката, а не като самоцел или като действие по разрешаването на конкретно идентифициран проблем, следва да бъде направен преглед на регулаторното измерение на политиката и само и единствено от гледна точка новата програма, а не на отделни заинтересовани страни и въз основа на доказателства, да бъдат набелязани регулаторни мерки, ако такива са необходими. Тук е от изключително значение провеждането на ясно разграничение между нормативните промени, които следва да бъдат извършени и ненормативните актове, които следва да бъдат приети, като методически указания по прилагането на законодателството, вътрешни правила, инструкции и процедури, алгоритми и практики, които трябва да бъдат приети.

Отново като действие, предназначено изцяло за обезпечаване на ефективното изпълнение на политиката, следва да бъде осмислено и функционалното измерение на политиката, като при необходимост бъдат прецизирани функциите и правомощията на всяка от включените в процеса институции и служби (административен елемент), както и евентуалните промени по отношение на технологичния елемент на измерението.

По аналогия с досегашното планиране на публичната политика в новата програма следва да бъде предвидено и текущо (краткосрочно) планиране и оперативно изпълнение чрез годишна програма, пътна карта и план за действие. В тях следва да бъдат подробно описани конкретните дейности и мерки за изпълнение за съответния времеви период, с посочване на източниците на финансиране, включително бюджетните, и разпределение на останалите предназначени ресурси, времеви график със срокове за изпълнение, междинни очаквани резултати, текущи и целеви индикатори за изпълнение и отговорни институции.

3. Наблюдение и отчитане на изпълнението. С новата програма следва да бъде въведена стройна система за постоянен мониторинг на нейното краткосрочно и дългосрочно изпълнение, по предварително зададени критерии, чрез текущо събиране на данни и изисквания за представяне на отчети с предварително определен формат. Изрично следва да бъдат посочени компетентните институции, отговарящи за наблюдението, контрола и

отчитането на програмата, както и правила относно носенето на отговорност при неизпълнение на текущите задачи от съответните институции.

Констатациите и заключенията, направени в настоящата последваща оценка на въздействието, биха могли да послужат като базирана на доказателствата основа при извършването на новото приоритизиране, стратегическо планиране и въвеждането на системата за наблюдение и отчитане на изпълнението на публичната политика по преминаване от „персонално“ към „поимотно“ вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България.

II. 8. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка

Посочват се начините, по които ще бъдат разпространени резултатите от оценката, като публикуването на интернет-страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации е нормативно изискване.

За повишаване на публичността на резултатите от оценката е възможно да бъдат използвани всички познати информационни канали, като резултатите могат да бъдат представени на официални политически форуми, на официални експертни форуми и кръгли маси, на пресконференции, чрез съобщения до медиите, чрез изпращане до формални и неформални групи в и извън администрацията и др.

Съгласно изискванията на чл. 22, ал. 3 от ЗНА последващата оценка на въздействието следва да бъде публикувана на сайта на Министерството на правосъдието и на Портала за обществени консултации в срок до 30 дни от приемането от възложителя ѝ Министерството на правосъдието. Предвид важността на темата и големия интерес, демонстриран в рамките на обществената консултация, считаме, че резултатите от настоящата оценка следва да бъдат разпространени възможно най-широко, както сред професионалните среди, така и сред обществеността.

Дали и какви конкретни допълнителни мерки за повишаване на публичността на резултатите от последващата оценка на въздействието ще бъдат предприети зависи от вземането на решение, което е изцяло в компетентността на възложителя на последващата ОВ Министерство на правосъдието.

II. 9. Препоръки за последващи действия съгласно член 186 от Закона за нормативните актове

Съгласно Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието в зависимост от резултатите от последващата оценка на въздействието органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него, може да предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт и да инициира извършването на предварителна оценка на въздействието на предложените промени.

На база констатациите и заключенията на последващата оценка на въздействието, може да бъде направена препоръка да не се пристъпва към нови изменения и допълнения на нормативната уредба, преди да има ясна стратегическа визия за цялостното развитие, включително по отношение на функционалното измерение (с неговите административен и технологичен елемент) на публичната политика по преминаване от персонално към поимотно вписване на недвижимите имоти и създаване на имотен регистър в България.

II. 10. Източници

Описание на използваните източници на информация

1. Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър (Вх.№ 302-01-22/7.04.2003 г. от Народното събрание);
2. Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър (сигнатура 602-01-12)¹⁰⁸;
3. Доклад за първо гласуване на Комисията по земеделието и храните относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, № 602-01-12, внесен от Министерския съвет на 25 март 2016 г.¹⁰⁹;
4. Доклад на редовно заседание, проведено на 14 април 2016 г., Комисията по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление обсъди Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, № 602 – 01 – 12, внесен от Министерски съвет на 25. 03. 2016 г.¹¹⁰;

¹⁰⁸ Достъпни на: <http://parliament.bg/bills/43/602-01-12.pdf>.

¹⁰⁹ <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2336/reports/ID/6105>.

¹¹⁰ <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2332/reports/ID/6112>.

5. Доклад за първо гласуване на Комисия по правни въпроси Вх.№ 653-03-56/12.05.2016 г. относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, № 602-01-12, внесен от Министерския съвет на 25.03.2016 г.¹¹¹;

6. Доклад за второ гласуване на Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление на Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, № 602-01-12, внесен от Министерски съвет, приет на първо гласуване на 13 май 2016 г.¹¹²;

7. Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, входящ номер: 654-04-169 от 09.06.2016¹¹³;

8. Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, входящ номер: 654-04-173 от 10.06.2016¹¹⁴;

9. Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър, входящ номер: 654-04-174 от 10.06.2016¹¹⁵;

10. Отчет за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2017 г.¹¹⁶;

11. Отчет за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2018 г.¹¹⁷;

12. Отчет за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2019 г.¹¹⁸;

13. Решение № 326 на МС от 11.05.2001 г. за приемане на Дългосрочна и годишна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър;

14. Решение № 347 на МС от 10.05.2003 г. за приемане на Програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър през 2003 г.;

15. Протокол № 31 от заседанието на МС на 22 август 2012 година за приемане на Програмата за дейността по създаване на кадастъра и имотния регистър през 2012 г.¹¹⁹;

16. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2015 г. и приложенията към него¹²⁰;

¹¹¹ <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2331/reports/ID/6154>.

¹¹² <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2332/reports/ID/6323>.

¹¹³ Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bills/43/654-04-169.pdf>.

¹¹⁴ Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bills/43/654-04-173.pdf>.

¹¹⁵ Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bills/43/654-04-174.pdf>.

¹¹⁶ Достъпен в <http://pris.government.bg>.

¹¹⁷ Достъпен в <http://pris.government.bg>.

¹¹⁸ Достъпен в <http://pris.government.bg>.

¹¹⁹ Достъпен на: <https://www.cadastre.bg/programa-za-suzdavane-na-kadastura-i-imotniya-registur-prez-2012-g>.

¹²⁰ Достъпни на:

https://www.minfin.bg/upload/18750/Доклад+по+отчета+на+ДБ+на+РБ_2015.pdf и https://www.minfin.bg/upload/18751/Приложения_към_Доклада+по+отчета+на+ДБ+на+РБ_2015.zip.

17. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2016 г. и приложенията към него¹²¹;

18. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2017 г. и приложенията към него¹²²;

19. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2018 г. и приложенията към него¹²³;

20. Доклад по отчета за държавния бюджет на Република България за 2019 г. и приложенията към него¹²⁴.

III. Приложения

Към доклада се представят всички приложения, които не са включени в основните раздели и които съдържат информация, подкрепяща анализа в последващата оценка на въздействието.

Приложение 1. Доклад, съдържащ обобщените резултати от онлайн обществената консултация, проведена във връзка с извършването на настоящата последваща оценка на въздействието на закона за кадастъра и имотния регистър и подзаконовата нормативна уредба, касаещи създаването, воденето и съхраняването на имотния регистър в Република България.

¹²¹ Достъпни на: <https://www.minfin.bg/upload/35626/Doklad-po-otcheta-na-DB-na-RB-+2016.pdf> и <https://www.minfin.bg/upload/38317/kum+doklad+otchet+2016.zip>.

¹²² Достъпни на: <https://www.minfin.bg/upload/38991/Doklad-po-otcheta-na-DB-na-RB-2017.pdf> и <https://www.minfin.bg/upload/38992/Prilojeniq-kym-Doklada-po-otcheta-na-RB-2017.zip>.

¹²³ <https://www.minfin.bg/upload/42307/Doklad+po+otcheta+na+DB+na+RB-2018.pdf> и <https://www.minfin.bg/upload/42308/Dopylnenie-Doklad+po+otcheta+na+DB+na+RB-2018.rar>.

¹²⁴ Достъпни на: <https://www.minfin.bg/upload/45492/Doklad-po-otcheta-na-DB-na-RB-2019.pdf> и <https://www.minfin.bg/upload/45493/Prilojenia-kym-doklada-po-otcheta-na-DB-na-RB-2019.zip>.