

ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА
И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ



ДОКЛАД

**ЗА
ДЕЙНОСТТА НА
ЦЕНТЪРА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И
ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ (ЦППКОП)
КЪМ МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
МАРТ 2013-МАРТ 2014**

Април 2014 г.

Тел. 02/ 940 14 55
Факс 02/ 989 90 33



E-mail: borkor@borkor.bg
www.borkor.government.bg

ДОКЛАД

**ЗА
ДЕЙНОСТТА НА
ЦЕНТЪРА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА
ПРЕСТЪПНОСТ (ЦППКОП)
КЪМ МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
МАРТ 2013-МАРТ 2014**

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ЦППКОП – статут и управление	5 стр.
2. Специализирана администрация – дейност	6 стр.
3. Взаимодействие и партньорство с национални и международни държавни институции, структури на гражданското общество, браншови и стопански организации	12 стр.
4. Общи административни дейности	15 стр.
5. Управленски изводи.	16 стр.
6. Приложения:	
Приложение № 1	17 стр.
Приложение № 2	18 стр.
Приложение № 3	20 стр.
Приложение № 4	34 стр.
Приложение № 5	43 стр.
Приложение № 6	46 стр.

1. ЦППКОП – статут и управление

Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерски съвет (ЦППКОП) е специализирана структура за изпълнение на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност.

Институцията е създадена с постановление на Министерски съвет № 158 от 29 юли 2010 г., а с ПМС № 280 от 30 ноември 2010 г. е приет Устройственият правилник на Центъра.

Началото на Центъра е положено през 2011 година, когато е назначено ръководство и е обезпечено финансирането на дейността на ЦППКОП. Тогава започва и техническото изграждане на Центъра, развитието на хардуерната и софтуерната система, както и проектната координация в рамките на иновационно сътрудничество и партньорство с информационно-технологична организация от Германия, както и с български софтуерни фирми.

ЦППКОП се ръководи от Консултативен съвет (КС), чийто състав включва представители на законодателната, изпълнителната, съдебната власт и Сметната палата.

КС одобрява стратегическите насоки за работата на Центъра, дава становище за разработване на нови проекти и възлага на ЦППКОП изпълнението им, приема и одобрява поетапните и окончателните резултати от проектите и свързаните с тях препоръки, взема решения за тяхното внедряване и ги възлага за изпълнение – самостоятелно от Центъра или в партньорство с други организации.

Приетите през 2012 г. решения на КС определят непосредствено задачите и работата на Центъра през отчетния период. Естеството на една част от тях наложи реализацията им да бъде програмирана за изпълнение от ЦППКОП в дългосрочен план.

Така бяха очертани основните насоки в дейността на ЦППКОП:

- Разработване на интервенционна система срещу корупцията в областта на обществените поръчки, в т.ч. план, финансова обосновка и правна рамка за нейното внедряване.
- Изпълнение на мерки от Графика на правителството и органите на съдебната власт във връзка с Механизма за сътрудничество и оценка (т.н. „Мярка 72“ или решението на въпроса за централното координиране на всички звена и действията им в областта на превенцията и противодействието на корупцията в България).

2. Дейност на специализираната администрация

2.1. Задачи, възложени от Консултативния съвет

В изпълнение на решение на КС от 31.10.2012 г. относно препоръката на ЕК от юнския доклад 2012 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка, Работна група от 06 март 2013 година предложи създаване на Независим съвет за координация и надзор в областта на превенцията и борбата с корупцията /равно представителство на трите власти, представители на местните власти, Сметната палата и Омбудсмана/. Необходимо е създаването на независима система за наблюдение с оглед анализи на ефективността от работата на институциите и състоянието на борбата с корупцията, както и с привличане на всеки етап от изпълнението на предоставените функции на неправителствени организации и медии.

На заседание на Консултативния съвет, проведено на 06.02.2013 г. са одобрени предложените мерки в доклада на ЦППКОП „Модел на решение за електронно възлагане на обществени поръчки“. Взето е решение за създаване на междуведомствена работна група, която в срок до 20.05.2013 г. да изработи детайлизиран план за реализиране на мерките за изпълнение на „Модела на решение“ с отговорни институции и срокове за изпълнение, съпроводен с финансова обосновка.

Възложено е и изготвяне на правната рамка – предложения за изменения в нормативната база – закони и подзаконовни нормативни актове, които са необходими за реализация на „Модел на решение“, както и предложения за необходимите организационни мерки за въвеждането на Модела.

„Моделът на решение“ е базиран върху интервенционна система от мерки, в т.ч. шест електронни онлайн платформи за възлагане на обществени поръчки, с координирано и целенасочено взаимодействие. От една страна, мерките обслужват и оптимизират процеса на възлагане, от друга – превантивно осигуряват отстраняването на „слаби места“ на корупцията, и от трета – допринасят за утвърждаване на върховенството на закона, за издигане откритостта и прозрачността, компетентността и етичното поведение до равнището на административна норма.

Съпътстващите организационни мерки за стандартизиране и „предварителна квалификация“ за участие в процедурите по възлагане подобряват качеството на административната услуга, стимулират конкурентното участие при равни условия за по-широк кръг фирми (вкл. по-малки фирми), осигуряват и обслужват регистрирането и контролирането им, като същевременно ограничават влиянието на корупционните фактори.

Значението на превантивната функция на разработените антикорупционни мерки се допълва с икономическия ефект от ускореното намаляване на бюрокрацията и административната тежест върху бизнеса, опростените процедури и съкратените срокове за възлагане. Приложението на иновативни организационни и онлайн технологии като инструмент срещу корупцията гарантира по-ефикасно въздействие на качествено и количествено измеримите антикорупционни резултати. С „Модела на решение“ на ЦППКОП, ще се работи по изпълнението на регламентите на ЕК за внедряване на електронни обществени поръчки до 2016 г., като ги допълва и интегрира със системи от антикорупционни мерки. Те, на свой ред, могат да се разглеждат като нова практика за подобряване на бизнес климата в страната. Мерките са обсъждани с браншови организации и търговски камари и срещат еднозначно одобрение. Дейността на Центъра и разработените мерки за изпълнение на „Модела на решение“ реализират конкретни програмни приоритети на правителството в областта на обществените поръчки.

На 16.07.2013 г., вицепремиерът по икономическото развитие г-жа Бобева представи в парламента информация относно законодателната програма на правителството в икономическата и финансовата област. Законопроектът за промени в Закона за обществените поръчки съдържа конкретни мерки, насочени срещу конфликта на интереси, личното облагодетелстване и корупцията. Въвеждат се мерки, разработени на база на антикорупционен анализ, извършен от ЦППКОП, които допринасят за качествено нова антикорупционна превантивна дейност на държавата.

На 14.03.2014 г. Народното събрание гласува на второ четене текстовете в Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, които са предложени от ЦППКОП. Прието бе разработването на електронни платформи, което е значима стъпка към въвеждане на електронни обществени поръчки.

2.2. Задачи, произтичащи от изграждането на специализираната информационно-аналитична система

Работата на специализираната софтуерна система за изпълнение на анализи и приложения създава реални условия за реализиране на проекти.

За въвеждането в експлоатация и пълноценно функциониране на системата е необходимо:

- завършване на изпитанията и пуск на специализирания софтуер. Ретроспективно въвеждане на данни и разработване на проект;
- провеждане обучение на анализаторите за изпълнение на функционални роли за работа със системата и нейното развитие;
- планиране и провеждане на процедура за сътрудничество с външни проектни партньори на ЦППКОП;
- определяне на тематични области за разработване и изпълнение на нови проекти.

2.3. Изготвяне на становища по чл. 32, ал. 6 на Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация

Министерски съвет на Република България със свое Постановление № 262 от 21 ноември 2013 година възложи на ЦППКОП да съгласува всеки законопроект съобразно предоставената му функционална компетентност. Предприеха се организационни мерки за обезпечаване на изпълнението на поставената задача. За целта със заповед на директора на Центъра бяха утвърдени „Вътрешни правила за работата на анализаторите от ЦППКОП по съгласуването на проекти“.

През отчетния период от различни министерства са получени за съгласуване 31 законопроекта, по които са изготвени становища, след като са приложени методите за анализ, посочени в утвърдените вътрешни правила. По 13 законопроекта (42 %) от тях са открити слаби места, които при определени обстоятелства биха могли да доведат до корупционно поведение. Направени са общо 33 предложения за промяна на текстове или за включване на нови текстове, които имат антикорупционен характер. Към момента на изготвяне на настоящия доклад на заседания на Министерски съвет са разгледани 18 от тях, като са приети

11 предложения, т.е. 61,1 % от предложенията са приети. Остават да бъдат разгледани 15 предложения.

Становищата, както и информация за приетите от МС предложения са публикувани на интернет страницата на ЦППКОП.

В приложение № 1 е представена справка по направените и приети антикорупционни предложения.

Справка по всички изготвени становища по изменение и допълнение на законопроекти е представена в приложение № 2.

- Създадената организация позволява задачата да бъде изпълнявана в нормативно установените срокове;
- Министерски съвет е възприел повече от половината от направените от ЦППКОП предложения (61 %), което доказва полезността на възприетата методика за анализ на законопроектите;
- В част от подготвените законопроекти се откриват слаби места, които биха позволили извършването на корупционни деяния (до момента са установени слаби места в 42 % от анализиранията законопроекти).

По инициатива на ръководството на ЦППКОП бяха изготвени две становища по актуални теми, предизвикали значителен обществен интерес. Това са:

- предложените от народни представители промени в Закона за обществените поръчки, свързани с така наречените „ин хаус“ процедури.
- вето на президента по повод промените в Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина относно „паралелния износ“ на лекарствени продукти.

Становищата са представени като приложения №4 и №5 към настоящия доклад.

2.4. Медия мониторинг

От началото на 2014 г., Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност следи медийното отразяване и тенденциите в сферата на политиката и икономиката по теми, имащи отношение към корупцията, корупционните практики и противодействие на корупцията, станали достояние на обществеността, като изготвя седмично медия мониторинг и анализ.

На база на събраната и класифицирана информация, Центърът разполага с възможност за анализ на формираната корупционна среда. Чрез медийния мониторинг и анализ, Центърът следи в детайли протичащите процеси, на база на които преценява необходимостта от събирането на допълнителни данни, за да разработи съответната стратегия за предприемане на последващи стъпки и действия.

Мониторингът обхваща информационните канали в три основни направления: национални печатни издания-ежедневници и седмичници, информационни агенции и национални електронни медии-радио и телевизии. Към настоящия момент в Центъра са архивирани 14 анализа, с приложените към тях материали от медия мониторинга.

2.5. Анализ на Закона за концесиите и предложения на мерки за превенция на корупцията

В процеса на работа анализът на Закона за концесиите се разшири и върху Закона за подземните богатства и Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, които имат пряка връзка с него.

През изминалия период е извършено следното:

- събиране на необходимата информация за извършване на цялостен анализ;
- събиране, обработка и анализ на публикации в медиите относно случаите на корупция при концесионирането;
- събиране, обработка и анализ на материали за изпълнение на концесионни договори;
- извършване на сравнително-правен анализ на Закона за концесиите с европейските актове и добрите практики в страните-членки на ЕС;
- правен анализ на действащата нормативна база;
- анализ на съдебната практика;
- процесен анализ.

Проведоха се поредица от срещи на работната група с експерти по концесионирането от Министерски съвет, Министерство на икономиката и енергетиката и Министерство на регионалното развитие. Поискана и получена бе информация от Националното сдружение на общините в Република България. Потърсена също бе помощ от външни експерти от Института за държавата и правото при БАН, които имат богат опит в тази сфера.

В резултат на извършената работа бяха констатирани „слаби места“, които могат да доведат до корупционни практики в организацията на концесионната дейност. Подготвят се и предложения в законодателството и в подзаконовите нормативни актове за преодоляване на откритите „слаби места“.

За изпълнението на задачата ще бъде изготвен и публикуван отделен доклад „Анализ на Закона за концесиите с цел откриване на „слаби места“ и предложения за мерки за превенция на корупцията“. Докладът съдържа увод и пет глави, подробно разписани на 182 страници.

В глава I „Обща част“ са разгледани подробно същността на концесията като правен институт, необходимостта от прилагането ѝ и от анализ на концесионирането. Извършен е задълбочен исторически преглед и анализ на нормативната уредба на концесионирането до 2007 г. Извършен е преглед на правото на ЕО в областта на концесионирането и въобще в областта на публично - частните партньорства. Специално внимание е отделено на нормативната уредба на концесионирането в България след 2007 г., като освен общата характеристика на Закона за концесиите /ЗК/ от 2006 г. и подзаконовата уредба към него /Правилник за прилагане на Закона за концесиите/ППЗК/, е извършен сравнително-правен анализ между ЗК от 1995 г. и ЗК от 2006 г. Проследено е развитието на ЗК през годините, до актуалната му редакция и мотивите за най-съществените изменения. Направена е обща характеристика на концесионирането по Закона за подземните богатства /ЗПБ/ и подзаконовата нормативна база към него, Закона за устройството на Черноморското крайбрежие /ЗУЧК/ и подзаконовата нормативна база към него, Закона за водите/ЗВ/. Извършено е сравнение на концесионирането по ЗК, ЗПБ, ЗУЧК, ЗВ; разгледани са и особености по други специални закони. Друг акцент в доклада са програмните документи в областта на концесионирането по ЗК, ЗПБ, ЗУЧК, ЗВ и др.,

с оглед установяването на наличието или липсата на държавна политика в тези области. Извършен е анализ на статистиката на предоставените концесии за периода от 2006-2013 г. по данни на Националния концесионен регистър. С цел изчерпателност и пълнота при анализа са проведени срещи с представители на Министерски съвет, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Подготвена е и анкета с въпроси по ЗК, която е изпратена до 264 общини в България от Националното сдружение на общините /НСОРБ/, като след обобщаването на информацията е проведена и среща с представители на НСОРБ. Информацията от проведените срещи, установените проблеми и „слаби места“ са отразени в доклада, глава I, раздел VIII.

В глава II „Приложими анализи“ са отразени извършените видове приложими анализи по ЗК и установените „слаби места“ от тях, като са дадени и конкретни предложения за мерки за превенция. Приложимите видове анализи са: сравнително - правен анализ на ЗК /2006/ с европейските актове и добрите практики в страните - членки на ЕС, организационен анализ на функциите на органите в областта на концесионирането, правен анализ, процесен анализ /анализ на процесите/, анализ на съдебната практика, анализ на случаи, анализ на случаи по публикации в медиите.

В глава III е направен общ преглед на предстоящата за транспониране Директива 2014/0437 на ЕП и на Съвета за възлагане на договори за концесия, с оглед хармонизиране и установяване на съответствие на предложенията за мерки по ЗК с изискванията на директивата.

В глава IV е извършен общ преглед на законодателството на други страни в областта на концесионирането с оглед взаимстване на добри практики от тях.

В глава V са отразени в резюме обобщените констатации от извършените видове анализи по ЗК, установените „слаби места“ и са направени предложения за мерки за превенция.

Аналогично са обобщени констатациите по ЗПБ, ЗУЧК и ЗВ, установените слаби места и са направени предложения за мерки за превенция по тези закони.

2.6. Определяне на рискови зони - ОП „Иновации и конкурентоспособност 2014-2020“

ЦППКОП извършва първоначален анализ на възможностите за корупционни практики в различни обществени сектори, с цел дефинирането на рискови зони. Въз основа на определените рискови зони, Центърът последователно извършва цялостни антикорупционни анализи, насочени към разработване и предлагане на комплекс от мерки за превенция и противодействие на факторите, благоприятстващи извършването на корупционни деяния.

Към настоящия момент са определени и систематизирани няколко основни рискови зони с корупционен потенциал. Извършени са първоначални анализи на корупционните области. Основни критерии при определяне на рисковите зони са значимостта им, рисковия потенциал за прояви на корупция, обема на генерираните финансови обороти, както и наличие на преки и непреки заплахи за националната сигурност, вследствие на извършени корупционни практики в тези зони.

Допълнителни критерии за определяне на рисковите зони и сектори са актуалността на корупционните проблеми в тях и обществената нетърпимост спрямо тези практики.

Въз основа на възприетия подход и извършените анализи, ЦППКОП е идентифицирал няколко рискови зони за корупция:

- Стратегически и национално значими сектори- „Енергетика“, „Здравеопазване“, „Съдебна система“ и „Правоохранителни органи“, „Транспорт, транспортна и комуникационна инфраструктура“, „Земеделие и гори“, „Регионално развитие“ и „Местно самоуправление“;
- Финансово – икономически сектор - „Европейски фондове и програми“, „Икономика, приватизация, конкуренция и монополи“, „Приходни и контролни органи“ и „Финанси“;
- Сектори с потенциал за генериране на кризи и обществено напрежение- „Нелегална миграция и бежанци“, „Държавен резерв и военновременни запаси“, „Бедствия, аварии и катастрофи от екологичен и стихийен произход“, „Киберсигурност и електронно управление“.

Обекти на анализ в определените рискови зони са както отделни нормативни актове, така и цялостната дейност на рискови органи и организации. Към горепосочените основни рискови зони, свързани с корупционен риск, могат да бъдат определени и допълвани други сфери.

В резултат на това ЦППКОП планира извършването на цялостни анализи в пет рискови зони в краткосрочен и средносрочен план:

- ОП „Иновации и конкурентоспособност в новия програмен период 2014-2020 г.“
- „Експлоатация и разпореждане с природен ресурс“
- „Приватизация и следприватизационен контрол“
- „Лекарствена политика и медицинска апаратура“
- Схемите за националните плащания и доплащания в областта на Общата селскостопанската политика, Схема за национални доплащания на площ /НДП/, Схема за национални доплащания за тютюн /НДТ/, Схема за национални доплащания за животни /НДЖ/ и Схема за специфично подпомагане на земеделските стопани /СПЗС/.

Към настоящия момент екипи в Центъра анализират възможностите за корупционни практики в рисковите зони - ОП „Иновации и конкурентоспособност в новия програмен период 2014-2020 г.“ и „Експлоатация и разпореждане с природен ресурс“.

За нуждите на извършваните анализи в ЦППКОП се събира цялата относима информация за действащите нормативни актове – Регламенти и Директиви на ЕС, национална правна рамка – закони и подзаконови нормативни актове, изследват се отношенията в организационен и технически аспект, извършва се анализ на конкретни случаи и се взаимодейства с други компетентни органи, имащи отношение към съответните рискови сектори. Така например в рамките на анализите на рисковите зони се изследват следните нормативни актове:

За ОП „Иновации и конкурентоспособност в новия програмен период 2014-2020 г.“ се анализират действащите Регламенти: ПМС за определяне на изпълнители от страна на бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейските фондове, ПМС за определяне реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, Процедурния наръчник на Управляващия орган и други относими нормативни актове, стратегиите на дирекция АФКОС към МВР и Европейската служба за борба с измамите с европейски средства /OLAF/, действащи вътрешно-ведомствени подзаконови нормативни актове, имащи отношение към темата корупция и т.н.

За „Експлоатация и разпореждане с природен ресурс“ – извършва се анализ на Закона за концесиите, Закона за устройството на Черноморското крайбрежие“, Закона за подземните богатства и свързаните с тях подзаконови и вътрешно-ведомствени нормативни актове.

Посочените рискови зони се изследват чрез различни аналитични методи и техники, възприети от ЦППКОП на база разработена експертна концепция-включваща определяне на „слаби места“, правни, процесни, организационни, матрични и форензик анализи, имащи за цел разработване и предлагане на комплекси от мерки и цялостни интервенционни системи за превенция на корупцията в определените зони на анализ.

3. Взаимодействие и партньорство с национални и международни държавни институции, структури на гражданското общество, браншови и стопански организации

Моделът за проектно партньорство на ЦППКОП включва участието на държавни институции, структури на гражданското общество, браншови и стопански организации в процесите на планиране и разработване на антикорупционни мерки.

3.1. Сътрудничество с централни и местни държавни институции

В дейността на Междуведомствената работна група (февруари-май 2013 г.) по изработване на План за изпълнение на препоръчаните от ЦППКОП мерки в областта на обществените поръчки, бяха включени представители на държавни институции - МВР, Министерство на икономиката, Министерство на финансите, Министерство на транспорта, МРРБ, Агенция за обществени поръчки, Сметна палата, АОП, ВАС и др.

През юли 2013 г. и.д. директорът на ЦППКОП участва в 19-тия антикорупционен форум във Враца на тема: „Интегритет на обществените поръчки“. Той бе част от информационно-комуникационната кампания на Областния обществен съвет за превенция на корупцията. В дискусиата взеха участие областни управители, кметове на общини, работодателски и браншови организации, синдикати, неправителствени организации.

Новото ръководство на ЦППКОП си постави за цел постигане на по-добро взаимодействие с другите държавни институции на национално и местно ниво, ангажирани в сферата на противодействието на корупцията. Предстои подписване на споразумение и инструкция за сътрудничество с Върховна касационна прокуратура и ДАНС. Планира се и институционализиране на взаимодействието с дирекция „АФКОС“ към МВР и НАП. Центърът ще работи активно и с други контролни органи като АДФИ, дирекция „Главен инспекторат“ към МС, Сметна палата и Агенция „Митници“.

С цел оптимизиране на координацията и взаимодействието с Областните съвети за превенция и противодействие на корупцията, ЦППКОП инициира и проведе среща с техни представители /март 2014/. Обсъдиха се възможности за сътрудничество по конкретни въпроси, осигуряване на методическа помощ и организиране на съвместни обучения. ЦППКОП и Областните съвети ще обменят информация по отношение на значими сигнали за корупционни практики, установени корупционни схеми в определени рискови зони, проведени обществени поръчки, както и данни по темите приватизация и концесиониране. При необходимост, ЦППКОП ще изпраща и мобилни екипи от анализатори на Центъра, които да оказват експертна помощ на местно ниво при сложни корупционни казуси.

3.2. Сътрудничество с неправителствени, стопански и браншови организации

Съгласно концепцията за проектно партньорство, ЦППКОП сътрудничи през 2013 г. с неправителствени и браншови организации по възложения от Консултативния съвет „Модел на решение в областта на обществените поръчки“. Представители на Камара на строителите в България, Институт за правни анализи и изследвания, Стопанска Камара бяха включени в междуведомствената група по изработване на план за реализиране на мерките на ЦППКОП в обществените поръчки. Бяха привлечени и участници от Германско-българската индустриално-търговска палата, както и от австрийските и швейцарски бизнес среди.

През април 2013 г. ръководството на ЦППКОП се срещна с представители на неправителствени организации - Център за изследване на демокрацията, Институт за развитие на публичната среда, Риск Монитор, Институт за правни анализи и изследвания и Асоциация „Прозрачност без граници“, за да ги информира за решенията на Междуведомствената група за работа по Графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност.

ЦППКОП сътрудничи през 2013 г. и с Центъра за изследване на демокрацията по темата: ефективността от взаимодействието между гражданските организации и антикорупционните структури на държавната администрация. През април 2013 г. се проведе среща на ръководството на ЦППКОП с представители на антикорупционните звена в Холандия и Румъния, както и с неправителствени структури, с цел запознаване с антикорупционната политика в България и степента на сътрудничество между администрацията и гражданските организации.

Новото ръководство на ЦППКОП обяви за свой приоритет развитието и задълбочаването на отношенията с неправителствените и браншови организации. Партньорството бе институционализирано чрез подписване на двустранни споразумения за сътрудничество с цел съвместни действия за ограничаване на корупционно поведение.

Центърът и неправителствените организации ще си сътрудничат в следните области: обмен на информация и анализи, участие в съвместни инициативи - кръгли маси, семинари, конференции, партньорство по общи проекти от взаимен интерес, формиране на експертни съвети по конкретни проблеми, консултации по възложени на ЦППКОП проекти и др.

През февруари и март 2014 г. бяха сключени меморандуми за сътрудничество със следните организации:

- Камара на строителите в България (КСБ)
- Институт за държавата и правото при БАН
- Клуб „Журналисти срещу корупцията“
- Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“
- Институт за правни анализи и изследвания (ИПАИ)

ЦППКОП, съвместно с Клуб „Журналисти срещу корупцията“ и КСБ, започнаха инициатива за създаване на „Регистър на обществени поръчки с въздействие върху конкурентната среда“, където се публикуват куриозни технически задания, в които възложителите залагат предварително такива условия, които описват конкретна фирма- изпълнител. Регистърът е достъпен на интернет страниците на организациите.

В рамките на партньорството, ръководството на ЦППКОП участва през март 2014 г. в орга-

низирана от КСБ кръгла маса на тема: **„Модернизация на обществените поръчки“**, където акцент бе проведждането на електронни обществени поръчки.

ЦППКОП и Институтът за икономически изследвания при БАН организираха на 20 март кръгла маса на тема: **„Методология за анализ на риска от данъчни измами и данъчно укриване“**, която събра представители на държавни институции, работодателски организации, синдикати, академичната общност, както и независими експерти.

3.3. Партньорство с европейски и международни институции

Проектът БОРКОР е представен през май 2013 г. пред членовете на Специалната комисия по организираната престъпност, корупцията и изпирането на пари към Европейския парламент. Гостуването на ръководството на ЦППКОП в Брюксел е предшествано от срещи на и.д. директора Елеонора Николова с евродепутатите Мария Габриел (ЕНП/ГЕРБ) и Илиана Йотова (ПЕС/БСП). През юни 2013 г. Центърът е посетен от Реналдо Мандметс, началник на отдел „България“ в Генералната дирекция „Регионална и градска политика“ към Европейската комисия, който изрази подкрепата си за проекта.

През април и ноември 2013 г. Центърът е посетен от Леони Хенсен, научен сътрудник в германския институт за международно публично право „Макс Планк“. Тя е автор на изследване за противодействието на корупцията в Дунавския регион. В студията са изследвани антикорупционните мерки в шест държави от региона - Унгария, Румъния, Германия, България, Чехия и Австрия. В публикуваната студия на „Макс Планк“ проектът БОРКОР и дейността на Центъра са представени като „добра практика“ за борба с корупцията.

Дейността на ЦППКОП бе във фокуса на разговорите на ръководството на Центъра с членовете на експертната мисия на ЕК по „Механизъм за сътрудничество и оценка“ за напредъка на България в областта на съдебната реформа, корупцията и организираната престъпност (септември 2013 г.). Теми на срещата бяха актуалното състояние на проекта БОРКОР и Моделът на решение в областта на обществените поръчки.

Изпълнението на проекта е и тема на презентацията на и.д. директора на ЦППКОП Елеонора Николова пред осем посланици на държавите-членки на ЕС и САЩ в резиденцията на австрийския посланик Н.Пр. Герхард Райвегер (декември 2013 г.).

През м. декември 2013 год. ръководството на Центъра прие китайска правителствена делегация, оглавявана от заместник-министър в Министерство на надзора. Делегацията бе придружена от посланика на Китай в България. Цел на визитата бе търсене на пресечни точки на сътрудничество и обмен на информация за подходи и практики в борбата с корупцията.

Представител на ръководството на Центъра взе участие в 2-рото Събрание на страните по споразумението за създаване на Международна Академия по противодействие на корупцията (декември 2013 г.).

3.4. Медийна политика

През 2013 г. продължи изграждането и поддържането на дълготрайни коректни отношения и взаимодействие с медиите като приоритет по отношение на връзките с обществеността. През отчетния период винаги е осигуряван достъп на журналисти, както до ръководството на Центъра, така и до дейността на анализаторите.

Основен комуникационен канал на ЦППКОП през отчетния период бе интернет страницата, която стартира през месец април 2012 г. Там се публикуват прессъобщения за дейността на институцията, съобразени с журналистическите критерии за значимост на събитието и сроковете на работа в медиите. Отразяват се критични материали от пресата и мнения на независими експерти. На интернет страницата своевременно се публикуват становищата на ЦППКОП с антикорупционни предложения по законопроекти на МС, както и справка за приетите, респ. неприети мерки на Центъра по законопроекти. Публикуват се докладите за дейността на институцията, финансови отчети и др. документи.

4. Общи административни дейности на ЦППКОП

През отчетната 2013 г. дирекция „АПФТОЧР“ извършва дейности свързани с планиране, осчетоводяване и отчитане на разходите за осъществяване дейността на Центъра, осигуряване на правното и административното подпомагане на дейностите, осигуряване на информационното и стопанско обслужване и деловодното регистриране, движението и съхраняването на хартиените и електронни документи.

Съгласно изготвеният годишен финансов отчет за дейността на Центъра, при утвърден бюджет за 2013 г. в размер на 4 050 350 лв. са отчетени разходи за 3 517 239 лв./приложение № 6/.

През изминалата 2013 г. при строго съблюдаване на Закона за държавния служител и Кодекса на труда беше попълнен състава на общата и специализираната администрация. През периода са проведени осем конкурсни процедури за назначаване на служители на незаетите длъжности в специализираната и общата администрации, от които пет са приключили с назначаване на държавни служители и три без назначаване.

Водещ приоритет при изграждането на персоналният капацитет в Центъра бе повишаването на компетентността и квалификацията на служителите. В изпълнение на утвърдения годишен план за обучение на служителите в ЦППКОП за 2013 г. са проведени 29 обучения организирани от ИПА и други обучаващи организации, с включени 153 участия на служители. Допълнително са организирани и проведени обучения за работа с деловодната система „Архимед“; обучение на специализирана софтуерна система „Борег“; чуждоезикови обучения; обучения по ЗОП и други.

През 2013 г. с цел осигуряване на по-добър работещ капацитет и поемане на отговорности, бяха разработени и утвърдени функционални характеристики на дирекциите в общата и специализирана администрация.

Съществен принос е провеждането на процедурите по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на служителите в ЦППКОП.

През отчетния период бяха разработени и утвърдени четири броя нови вътрешно нормативни актове - „Правила за оказване на първа долекарска помощ“; „Одитна пътека за лекарствени медикаменти“; „Правилник за документооборота“; „Номенклатура за делата в ЦППКОП“.

За осигуряване на по-добро и качествено изпълнение на възложените дейности, са извършени актуализации на действащи вътрешни правила, правилници, одитни пътеки.

Създадена е организация за поддържане на Регистър за жалби и сигнали, постъпили в ЦППКОП от граждани и организации, като в законоустановения срок се изготвят становища и предложения.

Организирано е и участие на служители в изграждане на система за контрол на достъп със специализиран софтуер „Andromeda Pro“.

5. Управленски изводи

През отчетния период приключи първият етап от изграждането на хардуерната и софтуерната система на ЦППКОП и създаване на умения на анализаторите да прилагат различни видове анализ, да идентифицират слаби места и да разработват мерки за противодействие, организирани в интервенционна система.

Важно е през настоящата и следващите години така създаденият потенциал да бъде оценен и оповестен в общественото пространство и най-вече сред партньорите на Центъра.

Анализирането на законодателните актове на изпълнителната власт и изработването на препоръки е важна задача, която дава възможност за натрупване на знания, опит и професионално самочувствие и е важна стъпка в укрепване на капацитета на специализираната администрация.

Анализирането на отделни рискови области, започвайки от правната рамка, през институциите, техните отговорности и изпълнението на задачи, и стигайки до отделни работни процеси, технически процедури и компетентности за вземане на решения - това са новите приоритети пред ръководството на Центъра.

Изработването на ефективна система от мерки, които да повлияят определена сфера на управленска и административна дейност в превантивен аспект е основна задача.

Създаването на широка мрежа от партньорски взаимоотношения ще гарантира постъпването на относима, проверена и достатъчна информация. Изграденото партньорство ще позволи бързата реализация на изработените мерки и тяхната проверка и оценка в действие.

Мерките, разработени в Модела за решение в областта на обществените поръчки и тяхната реализация изпреварващо отговарят на препоръки, отправени към България, както по МСО, така и в рамките на общата оценка за състоянието на корупцията.

Целта, която ръководството на Центъра си поставя за 2014 г. е действително ЦППКОП да се превърне в действащ инструмент за реализация на Интегрираната стратегия за противодействие на корупцията и организираната престъпност.

СПРАВКА
за направени и приети антикорупционни предложения
при съгласувателната процедура по чл.32 от УПМСА

ЗИД на Закон	предложе- ния	приети	неприети	неразгле- дани
Закон за туризма	4	4		
Закон за здравето	5			5
Закон за митниците	1	1		
Закон за опазване на земедел- ските земи	1	1		
Закон за интеграция на хората с увреждания	1	1		
Кодекс на труда	3	1	2	
Закон за собствеността и ползва- нето на земедел. земи	1			1
Закон за установяване и предо- твратяване. на конфликт на инте- реси	3		3	
Закон за отмяна на ЗПЧП	5	3	2	
Закон за измерванията	2			2
Закон за вътрешния одит в пуб- личния сектор	1			1
Закон за дипломатическата служ- ба	3			3
Закон за държавните помощи - нов	3			3
Общо	33	11 61%	7 39%	15

СПРАВКА
ЗА ИЗГОТВЕНИ СТАНОВИЩА ПО ЗАКОНОПРОЕКТИ
ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА:

1. Закон за туризма – направени са четири предложения, които са приети;
2. Закон за здравето – представени са две становища с пет предложения, но все още не са разгледани от МС;
3. Закон за митниците – едно предложение, което е прието;
4. Наказателен кодекс – без бележки и предложения;
5. Закон за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси – без бележки и предложения;
6. Закон за опазване на земеделските земи – едно предложение, което е прието;
7. Закон за генетично модифицирани организми – без бележки и предложения;
8. Закон за уреждане на правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове – без бележки и предложения;
9. Закон за интеграция на хората с увреждания – едно предложение, което е прието;
10. Закон за енергията от възобновяеми източници – без бележки и предложения;
11. Закон за насърчаване на заетостта – без бележки и предложения;
12. Кодекс на труда – три предложения, едно е прието;
13. Закон за собствеността и ползването на земеделските земи – едно предложение, което не е разгледано в МС;
14. Закон за социално подпомагане – без бележки и предложения;
15. Закон за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси – три предложения, които не са приети;
16. Закон за административното регулиране на производството и търговията с оптични дискове, матрици и други носители съдържащи обекти на авторското право и сродните му права – без бележки и предложения;
17. Закон за авторското право и сродните му права – без бележки и предложения;
18. Закон за обществените библиотеки – без бележки и предложения;
19. Закон за регистрация и контрол на земеделската и горската техника – без бележки и предложения;
20. Закон за отмяна на Закона за публично-частното партньорство – пет предложения, от които три са приети;

21. Закон за измерванията – две предложения, които предстоят да бъдат разгледани от МС;
22. Закон за устройство на територията – без предложения;
23. Закон за стоковите борси и тържищата – без бележки и предложения;
24. Закон за опазване на околната среда – без предложения;
25. Закон за вътрешния одит в публичния сектор – едно предложение, което предстои да бъде разгледано от МС;
26. Закон за дипломатическата служба – три предложения, които предстоят да бъдат разгледани от МС;
27. Закон за гражданското въздухоплаване – без бележки и предложения;
28. Закон за военната полиция;
29. Закон за отбраната и въоръжените сили;
30. Закон за военноинвалидите и военнопострадалите;
31. Изготвено е и едно становище по изцяло нов Закон за държавните помощи с три предложения.

РЕЗЮМЕ

на становища на ЦППКОП по съгласуване на законопроекти по чл.32, ал.6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, съгласно функционалната си компетентност, с конкретни антикорупционни предложения:

ЗАБЕЛЕЖКА: Пълният текст на цитираните по-долу законопроекти може да се намери на електронните страници на съответните министерства, които инициират промените.

I. По Закон за изменение и допълнение на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси:

1. Най-съществената непълнота, която считаме за необходимо да посочим, независимо, че предложените изменителни норми не я касаят, е непълното отразяване на понятието „конфликт на интереси“ в действащия ЗПУКИ, в сравнение с регламентираното в европейското право понятие „конфликт на интереси“. Съгласно чл.57, т.2 от Регламент № 966/2012 на ЕП и на Съвета от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент № 1605/2002 2, „Конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, посочено в параграф 1, е опорочено по причини, свързани със семейството, емоционалния живот, политическата или националната принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг интерес, който е общ с този на получателя.“ В този смисъл е и Регламент № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 година. Видно от регламентираното понятие „конфликт на интереси“ в чл.2, във връзка с §1, т.1 от ДР на действащия ЗПУКИ, същото е със стеснен обхват на действие, като в приложното му поле не влизат опциите за наличие на конфликт на интереси при облаги от материален и/или нематериален характер между участници, породени от емоционална близост/ приятелство/ или национален или всякакъв друг интерес, който е общ с получателя. В действителност, в житейската практика, това са най-често срещаните хипотези, които пораждат корупционни плащания /най-често при обществените поръчки/, оставащи обаче ненаказуеми, тъй като са основани на различни видове емоционална и друга близост и същите не са включени в приложното поле на ЗПУКИ. Същевременно Република България е задължена да спазва Регламентите 966 и 2342 и според европейското право, същите имат пряко непосредствено действие. С оглед горното, Оперативните програми, съфинансирани от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС прилагат „Общи насоки за избягване на конфликта на интереси по смисъла на чл.52 от Регламент 1605 от 2002 г. и за спазване на принципа на безпристрастност и независимост при управление на Оперативните програми, съфинансирани от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС“, създадени именно с цел запълване на празнотата в действащия ЗПУКИ и постигане на пълно унифициране на понятието с европейското право. Следователно, налице е двоен режим –относно работата с европейските фондове се прилагат нормите, регламентиращи по-широкото понятие „конфликт на интереси“, а относно работата със средства от държавния бюджет се прилага по-тясното понятие „конфликт на интереси“, дефинирано в действащия ЗПУКИ.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме понятието „конфликт на интереси“ в действащия ЗПУКИ да се допълни с цел постигане на пълно съответствие с понятието в европейското право, регламентирано в чл.57, т.2 от Регламент № 966/2012 г. на ЕП. Считаме, че, по този начин ще се премахне действащия към момента двоен режим на правна регламентация на понятието и ще се обхванат всички потенциални случаи на корупция, породени от емоционална близост, национален или всякакъв друг вид интерес.

2. По § 3 от ЗИД на ЗПУКИ, т. 2 и т. 3:

Съгласно чл.19, ал. 2 от действащия ЗПУКИ, при съмнение за конфликт на интереси, лицето, заемащо публична длъжност, може чрез органа по избора / назначаването/ или чрез съответната комисия по чл.25, ал.2, т.1 и 3 да поиска от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, наричана по нататък за краткост „Комисията“, да установи налице ли е конфликт на интереси. За разлика от нормата по ал.1, която въвежда императивно задължение на субектите по чл.3 да подават декларация за частен интерес по конкретен повод, нормата по ал.2 има превантивно действие с цел предотвратяване на евентуален конфликт на интереси, в случай, когато е налице добросъвестност от страна на субекта при съмнение от негова страна относно наличие на конфликт на интереси и има защитна роля в едно бъдещо производство пред Комисията. С предложението в §3, т.2 и т.3 от ЗИД на ЗПУКИ се предвижда отмяна на правото на субекта / субектите/ по чл.3 да сезира Комисията, като единствено органът по назначаването / избора/ и комисииите по чл.25, ал.2, т.1 и т.3 имат право да изпращат сигнал до Комисията при неизпълнение на задълженията по ЗПУКИ, но същевременно не се предвижда друга възможност за сезиране на Комисията от страна на субектите по чл.3. Предвид гореизложеното, считаме, че отмяната на текста на чл.19, ал. 2 от действащия ЗПУКИ отнема една реална правна възможност за превенция на конфликт на интереси на лицата, заемащи публични длъжности.

Като допълнителен довод в тази насока, следва да се посочи и обстоятелството, че предвидената отмяна на ал.2 на чл.19 е несъотнесима и не кореспондира и с разпоредбите на чл.23, ал.1 и чл.24, ал.4 от ЗПУКИ, които предвиждат установяването на конфликт на интереси да се извършват по сигнал, подаден до Комисията, по решение на Комисията или „по искане на лицето, заемащо публична длъжност“, подадени писмено и регистрирани. Констатираното несъответствие поражда неяснота и непригодност към целите на съответната проблемна област и може да доведе при определени обстоятелства до поява на корупционно поведение.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме да се запази текста в чл.19, ал.2 от действащия ЗПУКИ с оглед запазване на правните възможности за превенция.

3. По §6 от ЗИД на ЗПУКИ:

Съгласно чл.22б от действащия ЗПУКИ, членове на комисията могат да бъдат само български граждани с постоянен адрес в страната, които имат висше юридическо образование и се ползват с обществен авторитет и доверие, за които не следва да са налице обстоятелствата, посочени в ал. 2. Предвид твърде общо формулираните изисквания към членовете на Комисията, приветстваме като необходима и антикорупционна мярка предложеното изменение на чл.22б, ал.1 относно включването на изискването за „придобита юридическа правоспособност“, допълващо облика на експертите- членове на Комисията. Същевременно обръщаме внимание, че липсва формулирано изискване относно наличие на минимални изисквания

за професионален стаж по специалността за членовете на Комисията, което е от значение, с оглед факта, че Комисията действа като специална юрисдикция и налага административни санкции. В този смисъл, би могло, в разпоредбата на чл.22б, по-пълно, ясно и конкретно да бъдат дефинирани критериите за компетентност на членовете на Комисията в качеството им на юристи. В противен случай, съществува вероятност за избор или назначаване като членове на недостатъчно компетентни лица. А липсата на достатъчна професионална компетентност би се отразила негативно, както върху изпълнението на функционалните задължения, така и върху качеството на вземаните решения, тъй като по този начин се снижава риска от разкриване на нарушението и от евентуални последствия и санкции за извършителя.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме чл. 22б да се допълни като се регламентират минимални изисквания относно необходимия юридически стаж, който би следвало да имат лицата, членове на Комисията. В зависимост от служебното качество на членовете на комисията, този стаж би могъл да бъде различен, като е уместно най- високи изисквания да се поставят към председателя и заместник- председателя на Комисията.

4. По §17 и §18 от ЗИД на ЗПУКИ:

Съгласно действащия ЗПУКИ, чл.34, ал.1, лице, заемащо публична длъжност, което не подаде декларация по чл.12 в законно установения срок, се наказва с глоба в размер от 1000 лв. до 3000лв., а при повторност (ал.2) глобата е в размер от 3000 лв. до 5000 лв. Чл.12 от ЗПУКИ предвижда подаване на 4 вида декларации от субектите по чл.3- декларация за несъвместимост по смисъла на чл.5, (чл.12, т.1), декларация за частни интереси по чл.12, т.2, декларация за настъпила промяна в обстоятелствата по т.1 и т.2 (чл.12, т.3) декларация за частен интерес по конкретен повод (чл.12, т.4). Същевременно в чл.37 от ЗПУКИ, е уредена и административно-наказателната отговорност на лицата, заемащи публична длъжност при неизпълнение на задължението по чл.16 /неподаване в срок на декларация за частен интерес по конкретен повод /чл.12, т.4 /, като длъжимата от тях глоба в тези случаи е в размер от 7000 лв. до 10 000 лв. С предложените изменения се предвижда намаляване на минималния размер на глобата по чл.34, ал.1 и ал.2 на 200.- лв. и съответно 1000.-лв. Логично, с цел отстраняване на противоречието между чл.34 и чл.37 от ЗПУКИ относно неподаването в срок на декларацията за частен интерес по конкретен повод /чл.12, т.4/ е предвидено изменение на текста на чл.37, като действащият текст се изменя изцяло и се регламентира административно-наказателна отговорност за лицата, непредоставили информация на Комисията в определените срокове.

Подкрепяме това прецизиране на административно- наказателните санкции, но намираме за правилно и целесъобразно още по- пълно и конкретно да бъдат диференцирани санкциите, съобразно извършеното нарушение и неговата тежест. Намираме за удачно това, тъй като нормата на чл.34 обобщава 4 хипотези - неподаване в срок на декларация по чл.12, т.1, неподаване в срок на декларация по т.2, респ. по т.3 и респ. по чл.12, т.4 от ЗПУКИ, т.е налице е извършване на едно деяние с различна тежест на нарушението, определяща се от значението на видовете декларации по чл.12. Предвид съществуващата голяма разлика между минималния и максималния размер на глобата, предвиден в предложените промени на чл.34 от ЗИД на ЗПУКИ / от 200 до 3000лв, а при повторност от 1000 лв. до 5000 лв./ за неподаване на някоя от четирите вида декларации по чл.12, без каквато и да е конкретизация, съобразена със значението на вида декларация, респ. с тежестта на нарушението, съществува реална опасност от субективизъм при определянето на глобата от Комисията.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Да се обсъди възможността за прецизиране в чл.34, като се конкретизират минималните и максимални граници на глобата, дължаща се за неподаването на всяка от 4-те вида декларации по чл.12, съобразно извършеното деяние и тежестта на нарушението, определящо се от неподаването в срок на съответния вид декларация.

5. По §19 от ЗИД на ЗПУКИ :

В чл. 43, ал.1 от ЗИД на ЗПУКИ е предвидено, че глобите и имуществените санкции по чл. 34, 36, 37, 38, 39, 40 и 41 се налагат с наказателно постановление, издадено от председателя на комисията. Актовете за установяване на административното нарушение се съставят от длъжностно лице, определено от председателя. Съгласно ал.2 на чл.43 от действащия ЗПУКИ, наказателното постановление по ал.1 се обжалва по реда на ЗАНН.

Видно от гореизложеното, разпоредбата на чл.43 е непълна, тъй като посочва единствено реда за обжалване на наказателните постановления, но не указва по кой ред ще се установяват нарушенията, как и по кой ред ще се издават и изпълняват наказателните постановления. Липсва изрична препратка към нормативния акт, който урежда реда за установяването на нарушенията, издаването и изпълнението на наказателните постановления, по аналогия с текста на чл.43, ал. 2 от действащия ЗПУКИ, което поражда неяснота при тълкуването и прилагането на нормата.

В допълнение, в разпоредбата на чл.43, ал.1 от ЗИД на ЗПУКИ, е налице празнота относно това, кой, как и по какъв ред ще съставя актове и наказателни постановления в случаите на чл.35 от ЗПУКИ, т.е при нарушения на разпоредбите на глава II от ЗПУКИ.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Нормата на чл.43 да се допълни и прецизира като се даде възможност глобите и имуществените санкции по чл.34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 и 41 да се налагат с наказателно постановление, издадено от председателя на комисията или от оправомощено / и / от него лице / а / с оглед удобство и пълнота в случай на отсъствие на председателя и се регламентира изрично, че „установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.“

II. По Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда:

1. По § 3 от ЗИД на КТ:

В чл. 230, ал. 1 и ал. 2 от ЗИД на КТ е предвидено, че резултатът от обучението при договора по чл.230, ал.1 се установява чрез изпит на обучаемия (ал. 1), като при успешно полагане на изпита, работодателят издава на обучаемия документ, който удостоверява придобитата квалификация (ал. 2). Трудовият договор с условие за обучение по време на работа по чл.230, ал.1 е договор, по силата на който работодателят има задължение да обучи работника или служителя „в процеса на работа“ по определена професия, а обучаемия да я усвои. Понятието „професия“ е дефинирано в §2 от ДР на Закона за професионалното образование и обучение като „вид трудова дейност, за която се организира професионално образование и професионално обучение“. Съгласно чл.6, ал.1 от същия закон, професионалното ориентиране, професионалното обучение и професионалното образование се осъществяват по профе-

сии и специалности, включени в Списъка на професиите за професионално образование и обучение, утвърден от министъра на образованието и науката. Регламентацията на този вид договор предполага кумулативното наличие на две предпоставки- пресирането на работна сила за изпълнение на определена трудова функция в процеса на работа в рамките на професията, по която обучаемият ще работи. Видно от предвидения срок за този вид договор, е очевидно, че той поначало следва да се сключва за усвояването на не особено квалифицирани работи, за които шестмесечният срок на обучение е достатъчен за усвояването им. Предложената възможност в чл.231, ал.1 и ал.2 от ЗИД на КТ за провеждане на изпит на обучаемия от работодателя и издаването на документ, който да удостоверява придобитата квалификация, не кореспондира изцяло с разпоредбите на Закона за професионалното образование и обучение, който предвижда, както специални изисквания относно организацията на изпита и състава на комисиите за провеждане на изпитите за придобиване на професионална квалификация, гарантираща независимост и безпристрастност, така и специални изисквания относно документите, с които се удостоверява приключването на обучението. В този смисъл, направените предложения в чл.230 не обезпечават в достатъчна степен възможността за субективно отношение от страна на работодателя, предвид предложените изменения в чл.232, ал.3 от ЗИД на КТ, съгласно които, ако обучаемият по неуважителни причини не завърши обучението си, дължи на работодателя обезщетение съответно на неизпълнението в размер, уговорен от страните, но не повече от шесткратния размер на brutното трудово възнаграждение за съответната длъжност.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: С оглед гореизложеното, предлагаме редът за провеждане на изпитите след приключване на обучението по договора по чл.230, ал.1 да се допълни по аналогия със Закона за професионалното образование и обучение, с оглед отстраняване на евентуална възможност за субективизъм, способстваща потенциална поява на корупционно поведение.

2. По §4 от ЗИД на КТ:

В чл.232, ал.2 от ЗИД на КТ е предвидено, че ако работодателят не осигури на обучаемия, завършил успешно обучението, работа съобразно придобитата квалификация, той му дължи brutното трудово възнаграждение за съответната длъжност за времето, през което не му е осигурил такава работа, но за не повече от 6 месеца, доколкото не е уговорено друго. Съгласно предвиденото изменение в ал.3, ако обучаемият по неуважителни причини не завърши обучението или след като го е завършил, не постъпи на осигурената му от работодателя работа, или я напусне преди определения срок, дължи на работодателя обезщетение, съответно на неизпълнението в размер, уговорен от страните, но не повече от шесткратния размер на brutното трудово възнаграждение за съответната длъжност. Видно от гореизложеното, не са предвидени хипотези, нито на спиране, нито на прекъсване на срока на обучение при определени основания - „уважителни причини“, както и не е ясно какви могат да бъдат неуважителните случаи, поради които обучаемият може да не завърши обучението или след като го е завършил, да не постъпи на осигурената му от работодателя работа, или я напусне преди определения срок. Налице е непълнота и неяснота на нормата, която поражда при определени условия възможност за корупционно поведение. В житейската практика съществуват редица хипотези, в които по обективни причини ефективното обучение може да бъде преустановено, прим. ползване на отпуск поради временна нетрудоспособност или друг вид отпуск. Липсата на изрична регламентация в тази насока при отчитането на крайния 6 месечен срок на този вид договор, респ. липсата на изрична дефиниция относно „възможните неуважителни причини“ за незавършването на обучението би поставила в неяснота отношенията между работодателя и работника на практика и по този начин би довела дори до възможност за корупционно поведение. Друга

такава опасност от появата на корупционно поведение би могла да бъде хипотезата, предвидена в ал.3, при която работникът или служителят, след успешно издържан изпит е назначен на трудов договор със срок не по-дълъг от 3 години и реши да напусне преди изтичането на този срок. В този случай, съгласно предвиденото в ал.3, той дължи на работодателя обезщетение, съответно на неизпълнението в размер, уговорен от страните, но не повече от шесткратния размер на брутното трудово възнаграждение за съответната длъжност. При едно недобросъвестно изпълнение на задълженията по трудовия договор от страна на работодателя или неплащане на дължимо трудово възнаграждение, при напускане на работника преди срока, той следва да получи от него предвиденото в ал.3 обезщетение, като самият той дължи обезщетение в тези случаи по реда на общите разпоредби на чл.220 и чл.222 от КТ.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме чл.232, ал.2 и ал.3 да се прецизират и допълнят с оглед отстраняване на посочените по-горе установени от нас слаби места, които биха могли да провокират поява на корупционно поведение.

3. По §6 от ЗИД на КТ:

В предложените изменения в чл.233 б от ЗИД на КТ, относно трудовия договор с условие за стажуване липсва предвидена разпоредба за гарантиране на получаването на трудово възнаграждение в определен размер по аналогия с трудовия договор с условие за обучение по време на работа по чл.230, ал.1 от ЗИД на КТ. Предвид факта, че договорът по чл.233б се сключва за работа на длъжности, които съответстват на придобита вече квалификация от лицето, за разлика от договора по чл.230, ал.1 от КТ, считаме, че е удачно да се регламентира получаването на трудово възнаграждение от стажанта, според извършената от него работа, в съответствие с условията на договора, но не по -малко от минималната работна заплата, установена за страната.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме чл.233 б от ЗИД на КТ да се допълни, като се предвиди, че работникът или служителят по договора за стажуване през времето на стажа получава трудово възнаграждение според извършената от него работа, в съответствие с условията на договора, но не по-малко от минималната работна заплата, установена за страната.

4. По §10 от ЗИД на КТ:

Съгласно чл.408, ал.1 от действащия КТ, работодателите са длъжни да осигурят ревизионна книга в предприятието, в т.ч. и в неговите поделения, обекти и работни площадки, с цел вписване на констатациите от извършените проверки и дадените предписания на контролните органи за спазване на трудовото законодателство. В чл. 408, ал.2 от КТ е регламентирано задължението на работодателите да предоставят задължително заверените ревизионни книги на разположение на контролните органи при извършване на проверки „на място“ за спазване на трудовото законодателство. Тези разпоредби имат двояко предназначение. От една страна, те запознават контролните органи с направените до момента констатации и предписания при предхождащи проверки и дават възможност за проверка на тяхното изпълнение, а от друга страна, в тях се вписват новите констатации и предписания на контролните органи. Редовното поддържане на ревизионната книга е важен и официален източник на информацията относно спазването на трудовото законодателство и има значение при определяне на евентуални административни санкции с оглед отчитането на тежестта и повторността на съответните нарушения на трудовото законодателство.

В §10 е предвидена отмяна на чл.408 от КТ, като предложението е обосновано с напредването на електронните технологии и необходимостта от законодателна промяна с цел елиминиране на излишните затруднения за работодателите. Същевременно не е предвидена мярка, която да обезпечавя вписването на констатациите от извършените проверки и дадените предписания и да осигурява наличието на пълната информация относно спазването на трудовото законодателство от работодателите, необходимо на контролните органи при последващи проверки. Тази празнота в закона би могла да доведе както до липсващи или недостатъчни критерии и способности за проверка и контрол от страна на контролните органи, така и до недостатъчни гаранции за спазване на трудовото законодателство от страна на работодателите, което би могло при определени условия да способства корупционно поведение.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Водени от горните съображения, предлагаме да се обмисли и регламентира мярка, която да изпълнява предназначението на ревизионните книги, които се отменят. Една такава цялостна мярка би била създаването и поддържането на единен електронен регистър при Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, с оглед нейните правомощия като контролен орган, в който да бъдат вписвани съставените административни актове и констатациите в тях, наложените административни наказания, принудителните административни мерки и други препоръки, дадени от контролните органи относно дейността на всеки работодател в България. Достъпът до него би могъл да бъде публичен, с оглед стимулиране на спазването на трудовото законодателство, както от страна на работодатели, така и от страна на работници и служители и същевременно да изпълнява предназначението на ревизионните книги. Друга възможност е достъпът до този регистър да се осъществява чрез специален код, който да позволява само на контролните органи и на съответния работодател правото да влизат в този регистър и да извършват проверки. Като допълнителен довод в тази насока, припомням и предложеното изменение в Закона за допълнение на Закона за насърчаване на заетостта, където в §1, е предвидено създаването на нова ал.3 в чл.78а, регламентираща като задължение на Главна инспекция по труда поддържането на актуален списък на работодателите, на които е наложено административно наказание за наемане на работа на незаконно пребиваващи чужденци през последните до 5 години, който да бъде публикуван на електронната страница на Главната инспекция по труда. В този смисъл, едно удачно решение би било затварянето на кръга, чрез регламентиране на задължение на Главна инспекция по труда да поддържа актуален списък на работодателите, на които са наложени административни наказания и принудителни мерки не само за наемането на работа на незаконно пребиваващи чужденци, а и за всички нарушения на трудовото законодателство.

III. По Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи /ЗИД на ЗСПЗЗ/:

По §4 от ЗИД на ЗСПЗЗ:

В предвиденото изменение на чл. 37и, ал. 3 от ЗИД на ЗСПЗЗ е регламентирано отдаване под наем или аренда на мерите и пасищата от държавния поземлен фонд по реда на чл. 24а, ал. 2 на собственици или сдружения на собственици на регистрирани пасищни животни в съответното землище, пропорционално на техния брой и вид, по пазарна цена, определена от независим оценител и при условия, определени в Правилника за прилагане на закона. Останалите свободни мери и пасища се отдават чрез търг и на лица, които поемат задължение да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние.

По този начин е възможно да възникнат обстоятелства / слаби места/, благоприятстващи прояви на корупционно поведение, свързани с определянето на бъдещите условия в Правилника за прилагане на закона, при съблюдаването на които ще бъдат отдавани мерите и пасищата от държавния поземлен фонд под аренда и наем на собственици или сдружения на собственици на регистрирани пасищни животни, пропорционално на техния брой и вид, по пазарна цена, определена от независим оценител.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: С цел превенция и предотвратяване на евентуална корупция при определянето на пазарните цени на пасищата и мерите от независимия оценител, назначен от общината, е удачно оценката на независимия оценител да бъде съобразена с минимални годишни ренти, регламентирани в подзаконов акт, при които да бъде отчетена категорията на земята и други фактори, имащи влияние в случая. Считаме за необходимо да се обмисли разширяването на обхвата на действащата Наредба за реда за определяне на цени на земеделските земи или да се създаде цялостна уредба в Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ.

IV. По Закон за изменение и допълнение на Закона за здравето /ЗИД на 33/:

1. По § 4 от ЗИД на 33:

В чл. 72в не е предвидена хипотеза в случаите, когато в зоната на обект с излъчващи съоръжения по чл. 72б, попадат други излъчващи обекти по същия член. В тези случаи не би могло да се отчете сумарното излъчване на другите излъчващи обекти в зоната на обекта по чл. 72б. По този начин ЗИД на 33 позволява недостоверно измерване и изчисляване на защитните зони, тъй като всяко едно излъчващо съоръжение ще бъде съгласувано самостоятелно. Проблемът с разделянето е още по - силен, когато обектите са на различен собственик и всеки от тях получи оценка за своя обект, без да се отчита взаимното им влияние и общото излъчване.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Разпоредбата на чл. 72в да се допълни с нова норма, чрез която да се определи обща хигиенно-защитна зона във вертикална и хоризонтална равнина за защита на населението от вредното въздействие на електрическите, магнитните и електромагнитните полета, излъчвани от повече от един обект в обща зона.

2. По § 4 от ЗИД на 33:

В чл. 72в от ЗИДЗЗ процесът по разработване и изготвяне на документация и правилата за извършване на съгласувателните процедури е недостатъчно уреден и прецизен по отношение на обхвата на обектите. Не става ясно дали става въпрос за вече изградените или за в бъдеще изграждащите се обекти. В ал. 8 на същия член липсва яснота относно правните последици при прекратяване на съгласуването на хигиенно – защитните зони на обектите с излъчващи съоръжения. Неясната регламентация на правилата в закона позволява процедурата да бъде непълна и неточна, поради възможността за нееднакво третиране и субективизъм при вземане на решенията.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Процедурите да бъдат допълнени с конкретен текст относно съгласуване на заварените случаи на монтирани излъчващи обекти и определяне на конкретни правни последици при несъответствие на документацията.

3. По § 5 от ЗИД на ЗЗ:

Считаме, че направените предложения за изменение на чл. 106 по същество имат антикорупционен характер. Същевременно в обхвата на ал. 2 не са изчерпателно изброени всички основания за отстраняване на лекар от съставите на ТЕЛК и НЕЛК. Констатираните празноти в правната норма следва да бъдат допълнени.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Текстът в чл. 106, ал.2 да придобие следния вид:

„(2) При извършване на медицинска експертиза не може да вземе участие лекар:

1. който е участвал в изготвянето на обжалваното експертно решение;
2. който е участвал в лечението на освидетелствания;
3. който е консултирал съответното лице по повод освидетелстването му относно експертиза на временна неработоспособност, вид и степен на увреждане или трайна намалена неработоспособност
4. който е съпруг или роднина по права линия без ограничение, по съребрена линия до четвърта степен или по сватовство до трета степен на освидетелствания;
5. който живее във фактическо съпружеско съжителство с освидетелствания;
6. относно когото съществуват други обстоятелства, които пораждат основателно съмнение в неговото безпристрастие.“

Предлагаме да се обсъди възможността и за включване на нова ал. 3 със следното съдържание:

„(3) „За всяко заседание лекарите от състава на ТЕЛК и НЕЛК подават декларация за отсъствие на обстоятелствата по ал. 2“.

По § 7 от ЗИД на ЗЗ:

В чл. 125 г, ал. 3, липсват ясни правила относно начините и целите за финансиране и съфинансиране от страна на общините на други центрове, създадени на техните територии. В закона не са регламентирани видовете отчетност и контрол в случаите на съфинансиране от страна на общините.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Да се прецени необходимостта за финансово подпомагане на други центрове извън общинските центрове. В случай, че предлаганата хипотеза се запази, предлагаме в чл.125 г да бъдат регламентирани критериите за финансово подпомагане.

По § 18 от ЗИД на ЗЗ:

В чл. 234в са посочени длъжностните лица, осъществяващи контролните дейности относно нарушенията на правилата за осъществяване на водно-спасителната дейност и обезопасяването на водните площи и басейните за обществено ползване. Упражняването на административен контрол от страна на длъжностни лица, извършващи на контролна дейност, създава възможности за вземане на субективни решения.

С цел намаляване на корупционния риск на посочената контролна дейност и повишаване на нейната прозрачност, целесъобразно би било създаването на **централен публичен регистър** за обектите, подлежащи на контрол и обезопасяване, броя на извършените проверки, направените констатации, установените административни нарушения и наложените санкции. Считаме, че по този начин ще се повиши прозрачността и информираността на населението и същевременно ще се създаде възможност за повишаване броя на сигналите и докладваните нередности относно нарушения на дейностите, посочени в чл. 234в.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Да се създаде **нова ал. 2 на чл. 234в** със следното съдържание:

„Министерство на здравеопазването поддържа централен публичен регистър, в който се вписват данни за обектите, подлежащи на контрол и обезопасяване, броя на извършените проверки, направените констатации, установените административни нарушения и наложените санкции“.

V. По Закон за изменение и допълнение на Закона за опазване на земеделските земи /ЗИД на ЗОЗЗ/:

Въз основа на извършените анализи, се установи потенциална празнота в § 5 на ЗИД на ЗОЗЗ, чл. 40, ал. 1, т. 9, а именно:

Не са достатъчно ясно изразени от какво естество са възможните нововъзникващи въпроси за доизясняване, поради които да бъде отложена промяната на предназначението на земеделската земя при обсъждането за даден обект. Неясната регламентация на правилата в закона позволява процедурата да бъде непълна и неточна, поради възможността за нееднакво третиране и субективизъм при вземане на решенията.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Хипотезата на предложената в § 5 на ЗИД на ЗОЗЗ, чл. 40, ал. 1, т. 9 да бъде допълнена с конкретен текст относно вида и характера на възможните въпроси за доизясняване, които налагат отлагане промяната на предназначението на земеделските земи.

VI. По Закона за интеграция на хората с увреждания/ЗИХУ/:

В резултат на извършените анализи, по конкретния законопроект е констатирано наличие на обстоятелство, което при определени обстоятелства би могло да благоприятства корупционно поведение, както следва:

В чл. 29а от ЗИД на ЗИХУ е предвидено, че изпълнителният директор на Агенцията за хората с увреждания или упълномощено от него длъжностно лице в 10-дневен срок от датата на подаване на заявлението за регистрация на специализираното предприятие издава заповед за вписване или мотивирана заповед, с която се отказва вписване в регистъра на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания, като в случай на констатиране на пропуски в представените документи Агенцията за хората с увреждания дава на заявителя 7-дневен срок за отстраняването им. Видно от гореизложеното, в предвидената правна норма не е регламентирано задължение на изпълнителния директор на АХУ или на упълномощено от него лице да извършва проверка по всяко едно заявление и придружаващите го документи, както относно наличието на всички изискуеми документи, така и относно наличието или липсата на условията по чл. 28 от ЗИД на ЗИХУ. В този смисъл,

липсват уредени достатъчни критерии за проверка и контрол от изпълнителния директор или от упълномощено от него лице по повод необходимите документи за вписване на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания в регистъра. В случая, липсва достатъчна правна регламентация на този процес, което дава възможност за субективни критерии при вземане на решение за вписване или отказ от вписване в регистъра и поради това може да се приеме, че същият е застрашен от корупция.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме да се обсъди допълването на чл. 29а от ЗИД на ЗИХУ, като се предвиди изрична регламентация за осъществяване на контрол не само относно наличието на документите по чл. 29, ал. 5 от ЗИД на ЗИХУ, но и относно наличието или липсата на условията по чл. 28 от ЗИД на ЗИХУ.

VII. По Закон за държавните помощи /ЗДП/:

1. В чл.13, ал.2, чл.14 и чл.20 са очертани правомощията на администратора на помощ, като му е предоставено правото и задължението да планира, разработва, уведомява, докладва и упражнява контрол за законосъобразното предоставяне на минимални помощи в съответствие с действащите регламенти на ЕС относно прилагането на чл. 107-108 от Договора за функционирането на ЕС. В случая е предвидено, администраторът на помощ да осъществява едновременно администриране и контрол, т.е. на него му се вменява несъразмерно висока оперативна самостоятелност и правомощия за вземане на решения. Това съвместяване на администриране и контрол представлява концентрация на власт, която би могла да благоприятства едно евентуално корупционно поведение. Същевременно обръщаме внимание, че функциите на администратора на помощ, посочени в дефиницията „администратор на помощ“ в параграф 1, т.4 от Допълнителните разпоредби /ДР/ се различават от функциите на администратора в чл.13, ал.2 и чл.20, тъй като там липсват вменени контролни правомощия на администратора по отношение на предоставянето на държавните помощи.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме да се обмисли разделяне на контролните от изпълнителните функции и поемането им от два независими един от друг органи, с оглед осъществяване на ефективен контрол.

В тази връзка, обръщаме внимание, че съгласно чл.13, ал.3, министърът на земеделието и храните осъществява контрол за законосъобразно предоставяне на минимални помощи в областта на селскостопанските продукти, а за останалите области контролът се осъществява от администратора на помощи.

2. В чл.21 ал.7 са посочени начини за установяване на размера на помощта, в случаите на необходимост от възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ при неиндивидуализирани получатели. Съгласно тази разпоредба, „размерът на помощта се установява въз основа на информация, налична при администратора или оценка, приета от администратора - във всички останали случаи“. Остава неясно кои са останалите случаи, предвид факта, че всеки администратор поддържа собствен регистър, съгласно чл.15, ал.3 от проекта. В тази връзка, считаме, че следва да се изясни какви са обстоятелствата, които биха могли да доведат до липса на информация относно размера на помощта при администратора.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме да се уточнят, кои са „всички останали случаи“, съгласно чл.21, ал.7, т.2 от ЗДП.

3. Съгласно чл.21, ал.11 от проекта на ЗДП, когато оценката по чл.21, ал.7, т.2, не е приета от администратора, същият възлага повторна експертна оценка на трима оценители. Липсват посочени конкретни мотиви за неприемане от страна на администратора на изготвената оценка на получената помощ, което дава възможност за субективизъм при определяне на критериите за неприемане на оценката, изготвена от експерт-независим оценител.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Да се допълни чл. 21, ал. 11, като се посочат основанията за неприемане на експертната оценка с оглед предотвратяване на корупционни практики.

VIII. По Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма /ЗИД на ЗТ/:

1. По § 1, т.4 от ЗИД на ЗТ:

Съгласно чл.5, ал.4 от ЗИДЗТ, държавната политика за устойчиво развитие на туризма се интегрира в секторните политики и се осъществява от министъра на икономиката и енергетиката с участието на другите органи на изпълнителната власт в рамките на тяхната компетентност. Същевременно, в чл. 5, ал.1 от ЗИДЗТ, е предвидено, че МС, по предложение на министъра на икономиката и енергетиката одобрява Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма на РБ. Отпада задължението на МС да приеме стратегии по видове туризъм, респ. задължението на министъра на икономиката и енергетиката да изготви тези стратегии. Във връзка с това, е предвидена отмяната на действащата досега разпоредба на чл.5, ал.4 от ЗТ, която изисква за одобряване на различните видове стратегии, предвидени по чл.5, ал.1 наличието на влязло в сила становище по екологична оценка за съгласуване или решение, че не е необходимо извършването на екологична оценка, издадено по реда на глава шеста, раздел II от Закона за опазване на околната среда /ЗООС/. Действително, чл.81 от ЗООС не предвижда извършване на екологична оценка и оценка на въздействието върху околната среда на стратегии, а на планове, програми и инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии или техни изменения или разширения, при които са възможни значителни въздействия върху околната среда. С оглед значимостта на регулираните обществени отношения, попадащи в обхвата на икономиката, устройството на територията и опазването на околната среда и предвид обвързаността на задълженията на компетентните органи по ЗООС и ЗТ, в т.ч. и областните управители и кметове на общини, както и отчитайки предвидената промяна на чл.5, ал.4 от ЗИД на ЗТ, регламентираща задължението за участие на органите на изпълнителната власт при осъществяването на държавната политика за развитието на туризма в отделните сектори, считаме, че е налице празнота в правната регламентация относно съвместното разработване на Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма от различните държавни органи на изпълнителната власт в рисковите области- икономика, устройство на територията и опазване на околната среда. Тъй като трите ресора са изключително важни и предвид това и застрашени от корупция, считаме, че липсата на изрична норма, която да регламентира изготвянето на Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма, съвместно от експерти на компетентните държавни органи, заедно с представители на туристическите сдружения и браншови организации, може да доведе до приемане на формална стратегия, която да остане неизпълнена или да постави в опасност посочените по-горе области.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Препоръчваме в чл.5 да се регламентира разработване на Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма съвместно от различните държавни органи на изпълнителната власт в рисковите области- икономика, устройство на територията и опазване на околната среда, заедно с представители на туристическите браншове и сдружения.

2. По § 3 от ЗИД на ЗТ:

Съгласно чл.8, ал.1 от ЗТ, Националният съвет по туризъм /НСТ/ е консултативен орган при министъра на икономиката и енергетиката, който има за задача да подпомага министъра при формирането и провеждането на държавната политика в туризма. В случаите по чл.8, ал.1, т.5 от ЗТ, НСТ има право и е задължен да разглежда въпроси, свързани с териториалното развитие, изграждането и поддържането на туристическата инфраструктура и привличането на чуждестранни инвестиции в туризма. Съгласно чл.8, ал.1, т. 7 от ЗТ, НСТ обсъжда резултатите от дейността на органите, на които е възложено упражняването на контрол в туризма и свързаните с него дейности, като дава препоръки за подобряване работата на контролните органи, какъвто е и областния управител, съгласно чл.171, ал.1, т. 3 от ЗТ. В допълнение, съгласно чл.8, ал.2 от ЗТ, НСТ изразява становища и дава предложения по въпроси, свързани с туристическото развитие - териториалното развитие, изграждането и поддържането на туристическата инфраструктура, използването и опазването на туристическите ресурси, данъчното облагане на туристическите дейности, прилагането на визовия режим и други. Независимо от факта, че функциите на НСТ са свързани и се преплитат с функциите на областните управители по чл.10 от ЗТ и по други закони, те не фигурират сред членовете на НСТ, изрично посочени в чл.7, ал.2 от ЗТ. Считаме, че е налице слабо място, поради допуснатия технически пропуск на областните управители сред членовете на НСТ, който е нелогичен, предвид важността на териториалната инфраструктура, териториалното развитие и функциите на областните управители по чл.10 от ЗТ. В този смисъл, би могло да се приеме, че празнотата в правната регламентация относно участието на областните управители в НСТ, застрашава значими за общественения интерес ресурси, свързани с контролните функции на областните управители и с функциите им, свързани с териториалната инфраструктура на съответната област, в случай на взети решения по тези въпроси при отсъствието на тези лица.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме чл.7, ал.2 да се допълни, като се регламентира изрично участието на областните управители в НСТ.

3. По §4, т.2 от ЗИД на ЗТ:

Съгласно предвидената нова ал.2 на чл.10 от ЗИДЗТ, областните управители са длъжни да публикуват на интернет страницата на областната администрация стратегията по чл.10, ал.1, т.1 от ЗТ и да информират министъра на икономиката и енергетиката за всяка нейна актуализация. В случая, ЗИДЗТ не предвижда срок за изпълнение на това задължение и санкция, в случай на неизпълнение. Не е налице и препратка към друга подзаконова правна норма, която да уреди условията и реда за връзката и взаимодействието между централния и териториалния орган на властта. Липсата на стриктна регламентация може да доведе до формалност и съответно неизпълнение на задълженията.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Считаме, че е удачно, нормата да се допълни, като се предвидят срокове и / или санкции за неизпълнение за областните управители в ЗТ или да се препрати към други законови или подзаконови актове, които уреждат това.

4. По §5, т.2 от ЗИД на ЗТ:

Съгласно предвидената промяна на чл.11, ал.3 / нова/ от ЗИД на ЗТ, приетата програма за развитие на туризма на територията на общината се предоставя на министъра на иконо-

миката по електронен път или на хартиен носител. Нормата не указва, кое е отговорното лице, в какви срокове следва да бъде изпратена информацията и носи ли се санкция при неизпълнение и забава. Липсващата регламентация по чл.11, ал.3 от ЗИД на ЗТ може да доведе до формалност и съответно неизпълнение на задълженията, както и липса на връзка и взаимодействие между кметовете и областните управители.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Считаме, че е удачно, чл.11, ал.3 от ЗИДЗТ да се допълни, като се предвидят срокове и / или санкции за неизпълнение за областните управители в ЗТ или да се препрати към други законови или подзаконови актове, които уреждат това.

5. По § 19, т.2 от ЗИД на ЗТ:

Съгласно чл. 82, ал.10 от сега действащия ЗТ, туроператорът е длъжен да съхранява сключените от него или чрез туристически агент договори за организирано пътуване за срок три месеца от датата на сключването им. С предложените промени се предвижда отпадане на разпоредбата. Отпадането на чл.82, ал.10 от ЗТ ще затрудни потребители, които имат проблеми с туроператори и /или с туристическия агент и няма да позволи да докажат своите права при едно евентуално съдебно дело. Предложените промени биха довели до потенциална възможност за отпадане на съдебни претенции срещу туроператорите и респ. до нарушаване направата на потребителите.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме да се запази текста в чл.82, ал.10 от действащия ЗПУКИ с оглед запазване на правните възможности за превенция.

6. По §71 от ЗИД на ЗТ:

В доклада и мотивите към него е посочено, че предложеният проект на акт няма да окаже пряко или косвено въздействие върху бюджетите на министерствата, тъй като таксите са разходоориентирани и поради това към пакета от документи не се прилага финансова обосновка. Същевременно, в ЗИД на ЗТ е предвидено отпадане на категоризацията на самостоятелните заведения за хранене и развлечения, категоризацията на туристическите хижи, туристическите учебни центрове и туристическите спални. Предвидено е и изменение и допълнение на чл.115 от Закона за местните данъци и такси /ЗМДТ/, съгласно което, за издаване на удостоверения по чл.87, ал.6 от ДОПК за задължения за данъци и такси не се заплаща такса.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: С оглед на гореизложеното, считаме, че би било удачно да се изготви и приложи финансова обосновка с оценка на въздействието върху държавния и общинските бюджети във връзка с отпадане на категоризацията и таксите по ЗМДТ.

СТАНОВИЩЕ

Относно: Предложения за изменение и допълнение на чл.12 от Закона за обществените поръчки, приети в Правната комисия на Народното събрание на 18.12.2013г. и 16.01.2014г.

По повод предложенията за изменение и допълнение на чл.12 от Закона за обществените поръчки /ЗОП/, приети от Правната комисия на Народното събрание на 18.12.2013г. и 16.01.2014г., изразяваме следното становище:

На 18.12.2013г. е проведено заседание на Правната комисия на Народното събрание, на което се поставя за обсъждане разпоредбата на чл.12, ал.6 от ЗОП. Съгласно цитираната разпоредба, ЗОП не се прилага за договори за услуги, доставки или строителство, сключвани от възложител по чл. 7, т. 5 или б / т. нар. секторни възложители/със свързано предприятие, при условие че поне 80 на сто от неговия среден годишен оборот от реализираните в Република България услуги, доставки или строителство за последните три години е от предоставянето им на свързани предприятия. Видно от гореизложеното, нормата урежда законово възможността секторните възложители да сключват директно договори за доставки, услуги и строителство със свои, свързани с тях предприятия, при условие, че тези предприятия са реализирали минимален оборот от поне 80 на сто от изпълнението на дейности на възложителя или на други свързани с него предприятия. На практика, в случая е налице вътрешно възлагане между секторния възложител и негови дъщерни дружества, създадени да изпълняват поне 80 % дейности на възложителя или на свързани с него други дружества.

В хода на обсъжданията в заседанието от 18.12.2013г. са изказани становища, че в практиката са много случаите, при които към министерствата и към общините са създадени търговски дружества или предприятия и повечето от тях са с изцяло държавно участие, както и че, в подобно положение са и други ведомства, създадени с нормативен акт, като научни институти, университети и други, които изпълняват специфични задачи, без да имат изключителни права. Посочено е, че Съдът на Европейския съюз /ЕС/, разглеждайки подобни казуси, е допуснал възможността за директно възлагане на поръчки в такива случаи при условие, че публичният орган възложител, притежава изцяло капитала на дружеството, възложителят осъществява контрол върху дружеството, подобен на контрола върху собствените му отдели и дирекции и дружеството извършва съществена част от своята дейност с този на възложителя. Посочено е, че за да се избегне нарушаване на принципите на възлагане е необходимо тези условия да бъдат изрично регламентирани в националното ни законодателство. Изтъкнато е, че предложението за оборот произтича от практиката на съда на Европейската общност, в решаването на който, не се приема като необходимо условие целия оборот да бъде от дейността с възложителя. Ако се изисква това, то се признава за такъв оборот този, който е направило дружеството с други публични възложители. В тази връзка е изказано становище, че дружествата, собственост на холдинга, следва да имат равни възможности с тези, които са изцяло държавна собственост. И че следва чрез законодателството да бъдат регламентирани дружествата, които са 100 % държавна и общинска собственост, така че по този начин да могат да им се възлагат поръчки. Посочено е, че голяма част от публичните средства ще бъдат спестени, ако НС приеме подобна промяна

на в закона. Поради това е направено предложение изискването за минимален оборот да бъде намалено от 80 % на поне 2 / 3. Във връзка с намаляването на долния праг на оборота и с цел да не се изкривява пазара, са направени предложения всяко възлагане in house / вътрешно възлагане, при което държавата и общините имат право да възлагат поръчки без да провеждат процедури/ да минава на разрешителен режим, примерно от КЗК или от АОП или изобщо да отпадне разпоредбата на чл.12, т.6 от изключенията от възлагане на ЗОП. Като мотив за второто предложение е припомнен факта, че при последните проверки на трите енергоразпределителни дружества е установено разходване на средства в размер на 130 млн. лв. без провеждане на процедури, което е настъпило поради директно сключване на договори на трите дружества с техни дъщерни предприятия. В заключение, поради изтъкнатите мотиви за наличието на корупционна практика при възлагането на обществените поръчки и големия разход на средства е прието, че in house методът ще доведе до по малко разходи и за държавата и за общините. Предложеното за гласуване предложение за отпадане на възможността за директно възлагане на договори без търг от секторни възложители не е прието и в окончателен вариант е подкрепен следния текст на разпоредбата на чл.12, ал.6:

Чл.12. При обекти по чл.3, ал.1, ЗОП не се прилага за:

Т.6 Договори за услуги, доставки или строителство, сключвани от възложител по чл.7, т.5 или т.6 със свързано предприятие, при условие, че поне 2 / 3 от средния годишен оборот на предприятието за последните три години е реализиран от предоставянето на такива услуги, доставки или строителство на свързани предприятия.

На 16.01.2014г. в Комисията по правни въпроси е продължено разискването за изменение и допълнение на ЗОП и е подложена на дискусия разпоредбата на чл.12, т.13, съгласно която, не подлежат на възлагане по реда на ЗОП, договори за комунални услуги, сключвани от възложители по чл. 7, т. 1, /т.нар. класически възложители/, които са териториални органи на изпълнителната власт или техни обединения, с дружество, създадено по реда на Закона за общинската собственост, което е възложител по чл. 7, т. 3 и за което са изпълнени едновременно следните условия:

- а) капиталът му е изцяло общинска собственост;
- б) обект е на контрол, подобен на този, упражняван от възложители върху собствените им структурни звена;
- в) предметът на дейност съгласно неговите учредителни или устройствени документи е осъществяване на комунални услуги;
- г) поне 90 на сто от оборота му е формиран от предоставяне на комунални услуги на съответния възложител или обединение от възложители.

След изтъкнати мотиви, аналогични на тези в предишното заседание, както и доводи за оздравяване на дружества с изцяло държавна собственост като „Терем“ или други аутсорсирани държавни или общински дружества, е приет следния текст на разпоредбата:

Чл.12. При обекти по чл.3, ал.1, ЗОП не се прилага за:

„13.договори, сключвани от възложители по чл.7, т.1, 3 и 4 с дружество или държавно предприятие по чл.62, ал.3 от Търговския закон, за което са изпълнени едновременно следните условия:

- а) капиталът му е изцяло държавна и или общинска собственост, респ. изцяло собственост на холдинг, чийто капитал е изцяло държавна и или общинска собственост;
- б) обект е на контрол, подобен на този, упражняван от възложителя, върху собствените му структурни звена;
- в) повече от 2 / 3 от оборота му е формиран от дейности, свързани с осигуряване изпълнението на функции на възложителя. "

Поради изказани опасения за изкривяване на ценообразуването в тези случаи и възможността за отваряне на голяма врата за корупция и злоупотреби е препоръчано в Правилника за приложението на ЗОП да се уредят по- детайлно тези процедури. Направено е предложение, в подзаконовия акт, който дава по- детайлната уредба, да се въведе възможност за премерване на цените или създаване на инструмент, с който цените да се верифицират, така че да се намери разумен баланс между двете възможности. В заключение, е предложено допълнение на чл.12, т.13 с още едно изречение: „Методиката за определяне на цената се определя с Правилника за приложение на ЗОП.“, за което, поради допълнително изтъкнатите доводи относно срока за издаване на подзаконовия акт, не става безспорно ясно каква е последната му редакция.

Въз основа на изложените факти и обстоятелства, както и отчитайки приетите изменения на текстовете на чл.12, т.6 и т.13, касаещи две от изключенията на приложното поле на ЗОП, изразяваме следното становище:

I. Относно приетата редакция на чл.12, т.6 от ЗОП, касаеща секторните възложители:

Видно от извършения по-горе сравнителен анализ между текста на действащата и този на новоприетата разпоредба на чл.12, т.6, се установява, че е налице само една промяна- намаляване на изискването за наличието на минимален оборот, който е условие за директно възлагане от секторния възложител на свързаното предприятие от 80 % на 2/3, т.е на 66 %.

Изключенията, които се прилагат спрямо секторните възложители, в случаите на възлагане на поръчки на свързано предприятие и условията за това, са регламентирани в чл.23 от действащата към момента Директива 2004/17/ЕО на ЕП и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Съгласно цитираната разпоредба, директивата не се прилага за поръчки за доставки, строителство или услуги, които са възложени от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, на техни свързани предприятия, съвместни предприятия за извършване на общи дейности за услуги или на предприятия, част от съвместните предприятия, строителство, при условие че поне 80 % от средния оборот на свързаното предприятие по отношение на доставките, строителството или услугите за предходните три години, произтичат от извършването на такива услуги за възложителя или съвместни с него предприятия.

Видно от гореизложеното, разпоредбата е транспонирана изцяло в чл.12, т.6 от ЗОП и е правно недопустимо намаляването на минималния, изискуем праг на оборота от дейности с възложителя или с други, свързани с него предприятия. Нарушението на задължението е основание за завеждане на наказателна процедура срещу Р. България, тъй като съгласно чл.72 от Директивата, /механизми за мониторинг/, държавните членки, са длъжни да гарантират изпълнението на директивата с помощта на ефективни, достъпни и прозрачни механизми.

В допълнение, бихме искали да посочим, че на 15.01.2014г. е гласувана от Европейския парламент нова директива за секторните възложители- Директива 00075. Очакваното ѝ влизане в сила е през месец март 2014г., като срокът за транспонирането ѝ е 2г., считано от влизането в сила. С оглед целесъобразност, в новата директива също е предвидена възможност за изключване на някои поръчки за доставки, услуги и строителство от провеждане на процедури, при определени условия. Това са случаите на възлагане на поръчки без процедура от секторен възложител на свързано с него предприятие или на съвместни предприятия /обединения на други възложители със секторния възложител/, чиято основна дейност е по-скоро предоставянето на такива услуги, доставки или строителство на групата, от която е част, а не предлагането им на пазара. В тази връзка, изрично са посочени в съображение 20 от мотивите на директивата следните ограничителни условия: „Целесъобразно е обаче също така да се гарантира, че това изключване не води до нарушаване на конкуренцията в полза на предприятията или съвместните предприятия, които са свързани с възложителя; целесъобразно е да се предвиди подходящ набор от правила, по-специално относно максималните граници, до които предприятията могат да реализират част от оборота си от пазара и над която те биха изгубили възможността да получават поръчки без обявяване на състезателна процедура, относно състава на съвместните предприятия и относно стабилността на връзките между тези съвместни предприятия и възложителите, от които се състоят. Също така е целесъобразно да се изясни взаимодействието между разпоредбите относно сътрудничеството между публични органи и разпоредбите относно възлагането на поръчки на свързани предприятия или в контекста на съвместни предприятия.“ Правната уредба на изключенията от възлагането на поръчки в тези случаи е уредена в чл.21 от Директива 00075, съгласно която:

Поръчка, която се възлага от възлагащ орган на друго частно правно или публично правно юридическо лице, попада извън обхвата на настоящата директива, когато са изпълнени всички условия по-долу:

а) възлагащият орган упражнява върху съответното юридическо лице контрол, подобен на този, който упражнява върху собствените си служби;) повече от 80 % от дейността на контролираното юридическо лице се извършва при изпълнението на задачи, възложени му от контролиращия възлагащ орган или от други юридически лица, контролирани от същия възлагащ орган;

в) контролираното юридическо лице няма пряко частно капиталово участие, с изключение на форми на частно капиталово участие, които не са свързани с контролни или блокиращи правомощия, които се изискват от разпоредби на националното законодателство в съответствие с Договорите и които не оказват решаващо влияние върху контролираното юридическо лице.

За възлагащ орган се счита, че упражнява върху юридическо лице контрол, подобен на този, който упражнява върху собствените си служби по смисъла на параграф 1, буква а), когато има решаващо влияние както върху стратегическите цели, така и върху значимите решения на контролираното юридическо лице. Такъв контрол може да бъде упражняван и от друго лице, което на свой ред е контролирано по същия начин от възлагащия орган.

2. Параграф 1 се прилага и в случаите, когато контролирано лице, което представлява възлагащ орган, възлага поръчка на своя контролиращ възлагащ орган или на друго юридическо лице, контролирано от същия възлагащ орган, при условие че в юридическото лице, на което се възлага обществената поръчка, няма пряко частно капиталово участие с изключение на форми на частно капиталово участие, които не са свързани с контролни

или блокиращи правомощия, които се изискват от разпоредби на националното законодателство в съответствие с Договорите и които не оказват решаващо влияние върху контролираното юридическо лице.

С оглед гореизложеното, е очевидно, че и в новата Директива 00075 се запазва изискването за наличието на минимален оборот от 80 %, който е условие за директно възлагане от секторния възложител на свързаното предприятие .

Като допълнителни доводи считаме за необходимо да посочим и следното:

Съгласно чл.7, т.5 и т.6, секторни възложители са публични предприятия или техни обединения, или търговци или други лица, които въз основа на специални или изключителни права, извършват една или някои от дейностите по чл.7а- до 7 д от ЗОП, а именно дейности, свързани с природен газ, топлинна или електрическа енергия, питейна вода, транспортни услуги /предоставяне или експлоатация на мрежи за обществени услуги в областта на железопътния, трамвайния, тролейбусния или автобусния транспорт, както и автоматизирани транспортни системи или възжени линии/, дейности, свързани с предоставяне на универсални пощенски услуги, дейности, свързани с търсене, проучване или добив на нефт, природен газ, въглища или други твърди горива, както и експлоатацията на летища, пристанища или други терминални бази, използвани при превоз по въздух, по море или по вътрешни водни пътища.

Тълкувайки приетата разпоредба на чл.12, т.6, стигаме до извода, че всеки един от изброените по- горе секторни възложители ще има право да сключва директни договори без провеждане на процедура със свои дъщерни дружества или свързани с него предприятия, които са реализирали оборот от дейности с него или с други, свързани с него предприятия в размер на поне 66%. Следователно, намаляването на оборота разширява кръга на потенциалните изпълнители, с които би могло да се изключи приложението на ЗОП. Точните финансови средства, които биха били разходвани от секторните възложители в тези случаи без процедура и без регламентиран ред могат да се установят само след финансово- икономически анализ, съобразен с броя на възложителите по чл.7, т.5 и т.6 и свързаните с тях дружества. Разширяването на кръга на потенциалните изпълнители означава възможност няколко свързани предприятия да се конкурират помежду си в случаите, когато изпълняват една и съща функция или обслужват една дейност на секторен възложител. Същевременно никъде няма регламентация как и по какъв критерии възложителят ще избира свързаното предприятие, което да извърши съответната услуга, строителство или доставка и как ще се определя цената в тези случаи, предвид факта, че тези дружества са създадени, за да обслужват възложителя, респ. свързани с него предприятия и следователно печалбата им следва да е по- ниска. Ще липсва и контролен механизъм, предвид факта, че възлагането по този ред без процедура не подлежи на контрол нито от Сметната палата, нито от АДФИ. Липсата на тези гаранции при недобросъвестност може да доведе до „източване“ на възложителите, предоставящи услуги в енергетиката, водоснабдяването, пощенските услуги и транспорта, което от своя страна ще доведе и до повишаване на цените на предоставяните от тях услуги. В допълнение, тези свързани дружества със секторния възложител ще имат право да участват в пазарната конкуренция и на процедури с други възложители, което ще води и до нарушаване на конкуренцията в тяхна полза.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Приетото предложение за намаление на минимално изискуемия оборот от доставки, услуги и строителство за последните три години от 80 % на поне 2/3, което е условие за възлагане без процедура, е в нарушение на чл.23 от действащата към момента Директива 2004/17/ЕО на ЕП и на Съвета от 31 март 2004 година. Това предложение ще бъде

в нарушение и на чл.21 от Директива 00075, чието влизане в сила предстои през март. Следва да се има предвид, че нарушението на задължения по директивите е основание и може да доведе до започването на наказателна процедура срещу Р. България. Водени от горните съображения, предлагаме да се запази текста на действащата разпоредба на чл.12, ал.6 от ЗОП, като същевременно се обмисли контролен механизъм за гарантиране на ефективността на разходваните средства при директното възлагане в тези случаи.

II. Относно приетата редакция на чл.12, т.13 от ЗОП, касаеща „in house възлагане“ при класическите възложители /пряко възлагане на услуги в обществен интерес/:

От извършен сравнителен анализ между текста на действащата и този на новоприетата разпоредба на чл.12, т.13, се установява, че е налице разширяване на приложното поле на нормата в три посоки: разширяване на кръга на възложителите, на обектите на възлагане и на потенциалните изпълнители в случаите на вътрешно възлагане. Съгласно сега действащия текст на чл.12, т.13, възложители на този вид „in house“ възлагане са само възложителите по чл.7, т.1, които са териториални органи на изпълнителната власт или техни обединения, а видно от приетата разпоредба, вече ще могат да възлагат по този ред и възложителите по чл.7, т.1, т.3 и т.4, а именно: органите на държавна власт, Президентът на Република България, омбудсманът на Република България, БНБ, други държавни институции, създадени с нормативен акт, публичноправните организации и обединенията им. Съгласно сега действащата разпоредба обект на възлагане са само договорите за комунални услуги, а предстои да могат по този ред да бъдат възлагани и договори за доставки, строителство и услуги. Съгласно сега действащата разпоредба, потенциални изпълнители на този вид възлагане могат да бъдат дружества, създадени по реда на Закона за общинската собственост, които са възложители по чл. 7, т. 3 и за които са изпълнени едновременно следните условия: а) капиталът му е изцяло общинска собственост; б) обект е на контрол, подобен на този, упражняван от възложители върху собствените им структурни звена; в) предметът на дейност съгласно неговите учредителни или устройствени документи е осъществяване на комунални услуги; г) поне 90 на сто от оборота му е формиран от предоставяне на комунални услуги на съответния възложител или обединение от възложители;

След приемането на новия текст на чл.12, т.13, пряко възлагане без поръчки ще може да изпълняват и следните потенциални изпълнители: търговски дружества или държавни предприятия по чл.62, ал.3 от Търговския закон, за които са изпълнени едновременно следните условия: а) капиталът им е изцяло държавна и или общинска собственост, респ. изцяло собственост на холдинг, чийто капитал е изцяло държавна и или общинска собственост; б) обект са на контрол, подобен на този, упражняван от възложителя, върху собствените му структурни звена; в) повече от 2 / 3 от оборота им е формиран от дейности, свързани с осигуряване изпълнението на функции на възложителя.

Следователно, в заключение, по реда на прякото възлагане ще могат да бъдат възлагани поръчки за доставки, услуги и строителство, като органите на държавна и общинска власт, публичните предприятия или техните обединения, ще могат да възлагат поръчки без търг на образувания /държавни и общински търговски дружества с изцяло държавна и/ или общинска собственост, респ. собственост на холдинг, чийто капитал е изцяло държавна и/ или общинска собственост и/или на търговски предприятия по чл.62 от ТЗ/, създадени да изпълняват техни функции, ако поне 66 % от оборота им е формиран от дейности, свързани с осигуряване на изпълнението на функциите на възложителя и подлежат на контрол, аналогичен на този, който възложителят осъществява върху своите звена. За разлика от чл. 12, т.6, тук липсва изискване този оборот да е от предоставянето на този вид услуги за последните три години.

Видно от гореизложеното, неимоверното разширяване на кръга на приложното поле на изключенията за вътрешно възлагане би било в нарушение на конкуренцията в полза на потенциалните изпълнители, както и би представлявало неправомерна държавна помощ по смисъла на Закона за държавните помощи. В този смисъл е и Решение на КЗК № 621 от 12.05.2011г. относно проекта на ЗИД на ЗОП /2011г./ и в частност относно възможността за въвеждане в българското национално законодателство на т.нар. институт „in house възлагане“, през 2011г., поискано предвид липсата на изрична регламентация на тези изключения от възлагането в директивите и наличието на практика на Съда на ЕО в тази насока /дело С 159 /11, дело С- 182/11, дело 183/11, дело Tekal С-107/98, дело С 450-/03, дело Recueil-295/05, дело С 371/05, С 324/07 и др. по т.нар. вътрешни сделки /сделки в рамките на едно и също образувание/ и сделки на междуобщинско сътрудничество/. В резултат на съдебната практика, Съдът на ЕОИ е приел, че ако даден възложител има достатъчно самостоятелен ресурс за да изпълни възложените му функции и да предостави дадена услуга на обществото със собствени технически и финансови ресурси и разполага с необходимия човешки ресурс, то ефективността при разходването на бюджетните средства е постигната и в същото време не са нарушени принципите на равнопоставеност и свободната конкуренция.

Видно от Решение № 621 от 12.05.2011г. /Приложение 1/, КЗК счита, че прилагането на режима „in house“ следва да се ограничи само до правото на възложителите да прилагат правилата на директното договаряне само в областта на предоставянето на услуги, и то услуги свързани с нормативно определените функции на възложителя, които са от обществен интерес, като следва да отпаднат изрично някои от видовете услуги, прим. тези в сферата на информационните технологии и обслужване. Изразеното становище е, че това ще гарантира в максимална степен прилагането на правилата за директно възлагане само в случаите, в които има необходимост публичните органи на властта да осигурят изпълнението на специфични задължения за предоставянето на публични услуги при приемливи цени и условия за количество и качество, подобни на тези, постигнати при състезателна процедура, независимо от рентабилността на отделните предприятия. Сочи се, че предвид характера на особеностите на обществените поръчки, свързани с доставка и строителство, високият обществен интерес, по-обективната възможност за задоволяване на потребностите на публично -правните субекти и наличието на интензивна конкуренция в тези сфери, е препоръчително спрямо тях да се прилага общият режим на възлагане на обществените поръчки, разписан в ЗОП. С оглед гореизложените мотиви, КЗК е направил предложение, в резултат на което е приета действащата разпоредба на чл.12, т.13 от ЗОП, която въвежда „in house“ възлагането само по отношение дейностите по комуналните услуги /т.н. сделки на междуобщинско сътрудничество според практиката на Съда на ЕО/, и то при строго определените в разпоредбата условия. Мотивът на КЗК е „ В обхвата на лицата, на които може пряко да бъде възложено изпълнението на определени дейности са включени и търговските дружества /ЕАД и ЕООД/. Тази възможност следва да бъде обмислена внимателно доколкото съществува вероятност в някои случаи да има съмнение за наличието на държавна помощ по смисъла на §1 от ДР на Закона за държавните помощи, чието предоставяне е разрешено само след разрешение от ЕК. Следва да се има предвид, че нарушаването на правилата за държавните помощи може да доведе до започването на наказателни процедури срещу Република България“.

Становището на КЗК ще бъде в сила до транспонирането в ЗОП разпоредбите на новата Директива 00074 за класическите възложители, която е приета на 15.01.2014г. и предстои да влезе в сила през март 2014г. Срокът за транспонирането ѝ е 2г., считано от датата на влизането ѝ в сила. Независимо от факта, че в нея за първи път се урежда възможността за възлагане на поръчки без търг на образувания на публичния сектор, в мотивите /съ-

бражения 14, 14а и 14 b, изрично е посочено: В националното законодателство на всяка страна следва да се поясни в кои случаи правилата за обществените поръчки не се прилагат по отношение на договорите за поръчки, сключени в рамките на публичния сектор, като това изключение бъде основани на практиката на Съда на ЕО. Следва да се гарантира, че изключението от прилагането на правилата сътрудничество между публични органи не води до нарушаване на конкуренцията по отношение на частните икономически оператори, дотолкова доколкото поставя частен доставчик на услуги в по-изгодна позиция в следва да се прилага и за възлагащите органи, когато договорът за поръчка е сключен изключително между възлагащи органи. Условието за „in house“ възлагането са уредени в чл.11 ./ Приложение 2/.Съгласно чл.11 от предстоящата Директива за класическите възложители 00074, обществена поръчка, която се възлага от възлагащ орган на частноправно или публичноправно юридическо лице, попада извън обхвата на настоящата директива, когато са изпълнени всички условия по-долу:

а) възлагащият орган упражнява върху съответното юридическо лице контрол, подобен на този, който упражнява върху собствените си служби;

б) повече от 80 % от дейността на контролираното юридическо лице се извършва при изпълнението на задачи, възложени му от контролиращия възлагащ орган или от други юридически лица, контролирани от същия възлагащ орган;

в) контролираното юридическо лице няма пряко частно капиталово участие, с изключение на форми на частно капиталово участие, които не са свързани с контролни или блокиращи правомощия, които се изискват от разпоредби на националното законодателство в съответствие с Договорите и които не оказват решаващо влияние върху контролираното юридическо лице.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Водени от горните съображения, считаме, че приетата на 16.01.2014г. разпоредба на чл.12, т.13 от ЗОП би била в нарушение на Закона за защита на конкуренцията и Закона за държавните помощи, съгласно Решение на КЗК № 621/2011г. и дори на изискванията на предстоящата Директива 00074, което е основание за започване на наказателни процедури срещу България. В тази връзка, предлагаме да се запази текста на действащата разпоредба на чл.12, ал.13 от ЗОП, като същевременно се обмисли контролен механизъм за гарантиране на ефективността на разходваните средства при директното възлагане в тези случаи, регламентиращ критериите за възлагане, методика за определяне на стойността на договорите /цената на услугите/ и засилване на контрола върху възлагането и изпълнението на тези договори.

III. Относно приетото предложение за изменение и допълнение на чл.34, ал.2 от ЗОП, снижаващ изискванията към професионалната компетентност на членовете на комисията за разглеждане, оценка и класиране на офертите:

Съгласно сега действащата разпоредба на чл.34, ал.2 от ЗОП, в състава на комисията следва да бъдат включени задължително един правоспособен юрист, а останалите членове да са лица, притежаващи необходимата професионална квалификация и практически опит в съответствие с предмета и сложността на поръчката. В заседанието на 16.01.2014г. е предложен и приет следния текст на чл.34, ал.2 от ЗОП, а именно:

„(2) В състава на комисииите се включва задължително един правоспособен юрист, а най-малко половината от останалите членове са лица, притежаващи професионална компетентност, свързана с предмета на поръчката. Комисията се състои от нечетен брой членове- най-малко петима, а в случаите по чл.14, ал.3 най-малко трима.“

Като мотив за приемането на разпоредбата е изтъкнат довода, че се забелязва тенденция в решенията на КЗК и потвърждаването им от ВАС, при която възложителите не успяват да докажат, че всички членове имат квалификация точно с предмета на поръчката, поради което решението на възложителя в повечето случаи пада. Затова е прието предложението, което според вносителя, намира баланс между изискването да се осигури квалифициран състав на комисията и да предотврати възможност да падат решенията на възложителите.

Считаме за недопустимо снижаването на изискванията към професионалната компетентност и опит на членовете на комисията за разглеждане, оценка и класиране на офертите. Намираме, че наличието на лица, които не са компетентни и не притежават опит, съобразно сложността и предмета на поръчката е обстоятелство, което, освен, че е излишно и безпредметно, може да породи корупционни практики, предвид начина на вземането на решения в комисията и опасността решението да бъде взето от некомпетентни лица. В допълнение, намираме приетата разпоредба за обстоятелство, порождащо корупция и предвид предвидените възнаграждения, които се полагат на членовете на комисията, съгласно чл.34, ал.7 от ЗОП.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ: Предлагаме да се запази текста на сега действащата разпоредба на чл.34, ал.2 от ЗОП. С оглед предотвратяване на практиката за включване на лица без необходимата професионална компетентност и опит, би могло да се обмисли въвеждане на административно- наказателна санкция на възложителя или на отговорното длъжностно лице, посочило лицата без необходимата квалификация в комисията.

В заключение, с оглед значимостта на разглежданите въпроси и евентуалните финансови последици за РБ, както и на основание чл.82, ал.5 от Устройствения правилник на МС и на неговата администрация и във връзка с чл.79, ал.3 от Правилника за организацията и дейността на НС, предлагаме да се изиска становище по ЗИД на ЗОП от министъра на икономиката и енергетиката, в качеството му на ресорен министър.

СТАНОВИЩЕ

Относно: Приетия режим за „паралелен износ“ на лекарствени продукти в Закона за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, приет от 42-то Народно събрание на 16 януари 2014 г.

При извършен анализ на Закона за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗИД на ЗЛПХМ), Указ № 12 от 29.01.2014 г. на президента на Република България, доклади на Комисията по здравеопазване към Народното събрание, стенограми от заседания и др. се установи следното:

В проекта на ЗИД на ЗЛПХМ, минал на обществено обсъждане и внесен от Министерски съвет в Народното събрание не е фигурирал §16, глава девета „б“ „Износ на лекарствени продукти, който е предмет на Указа на президента. Създаденият нов §16, глава девета „б“ „Износ на лекарствени продукти“ (с чл. 217а- чл. 217г) е по предложение на народните представители Нигяр Джафер и Емил Райнов, направено при първото обсъждане на ЗИД на ЗЛПХМ в Комисията по здравеопазването на НС. При второто гласуване проекта на § 16 от ЗИД на ЗЛПХМ е актуализиран и приет в сегашния му вид.

В посочената нова глава е регулиран т. нар. „паралелен износ“ на лекарствени продукти, който ще се осъществява след изпращане на уведомление до Изпълнителната агенция по лекарствата (ИАЛ). Съгласно приетия текст директорът на агенцията ще може да даде разрешение или да откаже такова, ако съответното лекарство е в ограничено количество на българския пазар. При неспазване на разпоредби на глава девета „б“ от ЗИД на ЗЛПХМ са предвидени глоби, съответно имуществени санкции, съгласно разпоредбите на чл. 268в от ЗИД на ЗЛПХМ.

В доклада за първо гласуване от 10.10.2013 г. на Комисията по здравеопазването на Народното събрание са обективирани мотивите на народните представители, от които е видно, че предлаганите изменения и допълнения имат за „цел въвеждане на механизъм за мониториране на паралелния износ на лекарствени продукти, който не би нарушил принципа на свободно движение на стоки и услуги в Европейския съюз, но същевременно би дал възможност на компетентните институции да се намесят в случай на установен дефицит на определен лекарствен продукт, което застрашава здравето на населението“, както и че „Наличието на най-ниски цени на производител в България от страните в Европейския съюз води до разрастване на паралелната търговия с лекарствени продукти и наличието на дефицит на определени медикаменти в националната аптечна мрежа, което от своя страна води до ограничаване достъпа на пациентите до тези лекарствени продукти“.

Видно от стенограмата на заседанието на Комисията по здравеопазването на НС от 10.10.2013 г., текста на § 16, глава девета „б“ „Износ на лекарствени продукти“ с чл. 217а-чл. 217г е подкрепен от зам.-министъра на здравеопазването и от народни представители на различни политически партии.

Посоченият ЗИД на ЗЛПХМ е приет от XLII Народно събрание на 16 януари 2014 г. С Указ № 12/29.01.2014 г. на президента на Република България е наложено вето върху частта от закона внесена от народните представители Нигяр Джафер и Емил Райнов и е върнал за ново обсъждане.

В мотивите на Указ № 12/29.01.2014 г. за връщане на ЗИД на ЗЛПХМ са изложени следните аргументи:

- липса на ясни критерии, които да създават еднакви правни условия или да въвеждат еднакви ограничения спрямо всички износители на даден лекарствен продукт за определен период от време, когато тези лекарства не са достатъчни или може да настъпи временен недостиг за задоволяване на здравните потребности на населението, или когато липсата може да застраши сериозно живота и здравето на гражданите;
- липса на ясни критерии и поставянето на стопанските субекти в неравностойно положение, което създава предпоставки за субективизъм при вземане на решение от компетентния орган.

В мотивите е посочено, че е възможно вземането на субективни решения от страна на директора на ИАЛ и създаване на възможност за корупционни практики. Според мотивите, в приетите текстове на ЗИД на ЗЛПХМ „липсват критерии, които трябва да се приложат от изпълнителния директор на ИАЛ, при хипотеза, в която двама притежатели на разрешения за търговия на едро едновременно подадат уведомление за износ на един и същ лекарствен продукт. Отказът на изпълнителния директор на ИАЛ по отношение на единия от тях може ли да послужи като основание за мълчаливо съгласие за другия износител с „мотива“, че са осигурени количествата лекарства, които са били недостатъчни? Това ще доведе до неравнопоставеност на тези субекти. До неравнопоставеност ще се стигне и при другата хипотеза на „временен недостиг“ на съответния лекарствен продукт. Отказът за износ на количество, поискано от първия подал уведомление, не поставя пречки за износ пред следващия търговец, тъй като количеството „вече е осигурено“ чрез отказа на първия износител“.

Съгласно Договора на ЕО в чл. 28 и чл. 29 е записано, че количествените ограничения на вноса и износа между държавите-членки, както и всички мерки с равностоен ефект, се забраняват. В чл. 30 от Договора е предвидено, че отпадат всички ограничения и забрани върху вноса, износа или транзитното преминаване на стоки, основаващи се на съображенията за обществен морал, обществен ред или обществена сигурност; за закрила на живота и здравето на хората, животните или растенията; за закрила на националните богатства с художествена, историческа или архитектурна стойност; за закрила на индустриалната или търговската собственост. Тези забрани или ограничения не могат да представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение върху търговията между държавите-членки.

В Решение на Съда на ЕС от 11.09.2008 г. по дело C-41/07, с предмет искане за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка с Договора за ЕО т. 46 е изразена позиция на съда - „В това отношение следва да се напомни, че животът и здравето на хората се нареждат на първо място сред ценностите и интересите, защитавани от член 30 ЕО, и че държавите-членки следва да преценят в установените от Договора рамки в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве и по какъв начин трябва да бъде постигната посочената степен“, т. 51 - „Съгласно постоянната практика на Съда, напомнена в точка 46 от настоящото решение, при преценката за спазването на принципа на пропорционалността в областта на общественото здраве следва да се държи сметка за обстоятелството, че държавата-членка може да реши в каква степен възнамерява да осигури закрилата на общественото здраве и по какъв начин трябва да бъде постигната посочената степен. Тъй като тази степен може да бъде различна в различните държави-членки, на последните следва да се признае свобода на преценка“, а в т. 60 „В това отношение макар, че целите от чисто икономическо естество не могат да обосноват нарушение на основния принцип на свободното движение на стоки, все пак когато става въпрос за интереси от икономически характер, чиято

цел е да се поддържа балансирано и достъпно за всички медицинско и болнично обслужване, Съдът приема, че такава цел също би могла да попада в обхвата на едно от изключенията по съображения, свързани с общественото здраве, доколкото допринася за постигането на висока степен на закрила на здравето“.

С оглед на гореизложеното, може да се направи следния извод:

Количествените ограничения на вноса и износа на лекарствени средства между държавите-членки и други държави са допустими, доколкото не застрашават общественото здраве.

ЦППКОП прави следните предложения:

I. Редът и начина за осъществяване на държавното регулиране на износа на лекарствени продукти, чрез законова делегация могат да бъдат разписани в **подзаконов нормативен акт** към Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, в които:

1. да бъдат създадени ясни и обективни правила при осъществяване на държавното регулиране и следене на пазара с цел недопускане на дефицит на определен лекарствен продукт, застрашаване на живота и здравето на населението;

2. да се създадат ясни критерии, гарантиращи равнопоставеността на стопанските субекти и да не възпрепятства свободната търговия.

Разписването на разпоредби, които дават възможност за държавно регулиране, не следва да е в противоречие на Директива 2001/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 година за утвърждаване на кодекс на общността относно лекарствени продукти за хуманна употреба, предвид т. 46, т. 51 и т. 60 от Решение на Съда на ЕС от 11.09.2008 г. по дело C-41/07 и въведената практика за държавно регулиране в други държави-членки.

II. С цел по-голяма публичност, допълнително да бъде регламентирано към ИАЛ създаване на публичен регистър, който да съдържа информация за:

- всички подадени уведомления за износ на лекарствени продукти;
- всички заповеди за отказ на директора на ИАЛ;
- всеки един осъществен износ;

друга информация имаща съществено значение

СПРАВКА
ЗА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТНИТЕ РАЗХОДИ НА ЦППКОП
ЗА 2013 ГОДИНА

Елементи на разходите	Уточнен план 2013 год.	Всичко разходи към 31.12.2013	Админи- страция	Разходи свързани с изграждане на информационна система за комплексен модел БОРКОР
персонал и осиг. вноски в т. ч.	1 142 350	1 070 229	1 016 763	53 466
заплати служители	820 350	797 232	797 232	
осигурителни вноски	240 000	192 207	192 207	
други възнаграждения	82 000	80 790	27 324	53 466
издръжка в т. ч.	2 208 000	1 885 133	175 153	1 709 980
услуги и др. разходи		1 812 600	115 739	1 696 861
материали и консумативи		17 372	9 018	8 354
др. материали и оборудване		24 535	19 770	4 765
текущи ремонти		12 680	12 680	
данъци и такси		17 946	17 946	
капиталови разходи	700 000	561 877	7 918	553 959
хардуер	200 000	4 030	4 030	
софтуер	500 000	556 275	3 888	552 387
други активи		1 572		1 572
общо разходи 2013 год.	4 050 350	3 517 239	1 199 834	2 317 405

*Докладът за дейността на
Центъра за превенция и противодействие на
корупцията и организираната престъпност
обхваща периода март 2013 - март 2014 година
и отразява всички аспекти от
неговата дейност.*

*Изготвя се във връзка с разпоредбите
на чл. 6, ал. 4, т. 11
от Устройствения правилник на
Центъра за превенция и противодействие на
корупцията и организираната престъпност
към Министерски съвет.*