



**ДОКЛАД ЗА ИЗВЪРШЕН ПОСЛЕДВАЩ
АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
НА ЗАКОНИ, ПРЕМИНАЛИ
СЪГЛАСУВАТЕЛНА ПРОЦЕДУРА ПО
ЗПКОНПИ**

София, март 2020 г.

ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
I. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА РАЗВИТИЕТО НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪСТАВ	5
II. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА КОДЕКСА ЗА СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ	15
III. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЛЕКАРСТВЕНИТЕ ПРОДУКТИ В ХУМАННАТА МЕДИЦИНА	20
IV. ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПАЗАРИТЕ НА ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ	36
V. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ТУРИЗМА.....	44
VI. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОН ЗА СЕЛСКОСТОПАНСКАТА АКАДЕМИЯ.....	55
VII. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЕНЕРГИЯТА ОТ ВЪЗОБНОВЯЕМИ ИЗТОЧНИЦИ	59
VIII. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ХИМИЧНИТЕ ВЕЩЕСТВА И СМЕСИ.....	69
IX. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЕНЕРГЕТИКАТА	74
X. ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА КИБЕРСИГУРНОСТ.....	81
XI. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ОБЩАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПАЗАРИТЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОДУКТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:	89
XII. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ФИЛМОВАТА ИНДУСТРИЯ	98
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	107

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на задължението на дирекция „Превенция на корупцията“ да предостави на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) доклад за оценка на въздействието на преминалите през съгласувателна процедура законодателни актове.

Последващият анализ на въздействието е извършен във връзка с дейността на дирекция „Превенция на корупцията“ по съгласуване на законопроекти, изготвени от органите на изпълнителната власт, относно наличието на корупционен риск и на основание:

- чл. 32, ал. 1, т. 1, предл. 2, във вр. с чл. 30, т. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ);
- чл. 32, ал. 2, т. 10 от Правилник за устройството и дейността на КПКОНПИ и на нейната администрация;
- чл. 20, ал. 2, т. 6 от Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „Превенция на корупцията“;
- чл. 16, ал. 1 от Комплексна методология за превенция и предотвратяване на корупцията (Методология), приета на основание §67, ал. 6 от ЗПКОНПИ с решение на КПКОНПИ, обективизирано в Протокол № 836 от 25.07.2018 г.

В раздел втори от Методологията е уреден редът за извършване на последващ анализ на въздействието на приетите през годината законодателни актове. Въведено е условие за действие на нормативния акт за период не по-кратък от 12 месеца от приемане и обнародване в Държавен вестник. Посоченото условие обезпечава проследяването на действителното прилагане на конкретната правна норма.

Оценката на въздействието изследва съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на нормативния акт.

Съгласно чл. 17 от Методологията, на последващ анализ относно наличието на корупционен риск, подлежат законопроекти, които отговарят едновременно на следните условия:

- преминали са съгласувателна процедура по реда на чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗПКОНПИ;
- в резултат на съгласувателната процедура по предходната точка са установени индикатори за корупционен риск и са направени съответни предложения;
- влезли са в сила и са действали за срок не по-кратък от дванадесет месеца преди 31 декември на годината, за която се извършва последващия анализ;
- не е извършван последващ анализ по реда на глава втора, раздел втори от Методологията за предходен период.

Оценката на въздействието на законодателните актове се базира на правилата, залегнали в Методологията, преминавайки през следните основни етапи:

- определяне на законодателните актове, които предстои да бъдат анализирани;
- определяне на областите на анализ;
- определяне на заинтересованите страни;
- събиране на информация за ефекта от действието на законодателния акт;
- анализ на ефекта от действието на законодателния акт;
- обобщаване на резултатите от анализа и изготвяне на доклад.

С цел определяне на законите, подлежащи на анализ на въздействието, е извършен детайлен преглед на всички законопроекта, преминали през съгласувателна процедура, действали най-малко 12 месеца и по отношение, на които не е извършван последващ анализ за предходен период.

В тази връзка се констатира, че на анализ подлежат 12 (дванадесет) законопроекта и в резултат от прилагането на посочените по-горе критерии се установи, че на оценка на въздействието за 2019 г. подлежат следните нормативни актове, съгласувани с предложения по отношение на наличието на корупционен риск:

1. Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за развитието на академичния състав;
2. ЗИД на Кодекс за социалното осигуряване;
3. ЗИД на Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина;
4. Проект на Закон за пазарите на финансови инструменти;
5. ЗИД на Закона за туризма;
6. ЗИД на Закона за селскостопанската академия;
7. ЗИД на Закона за енергията от възобновяеми източници;
8. ЗИД на Закона за вредното въздействие на химичните вещества и смеси;
9. ЗИД на Закона за енергетиката;
10. Проект на Закон за киберсигурност;
11. ЗИД на Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз;
12. ЗИД на Закона за филмовата индустрия.

След определяне на законодателните актове, с цел даване на обективна, всеобхватна и пълна оценка на въздействието, са приложени следните видове анализ, посочени в Методологията:

- анализ на информацията за установяване на съотносимост и релевантност към направените изменения; правен и сравнително-правен анализ на изследваните правни норми и действащото законодателство в съответната област;
- преглед на съдебна практика и мониторинг на медийни публикации във връзка с изменените законови разпоредби за установяване на ефекта от действието им в процеса по приложение.

I. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА РАЗВИТИЕТО НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪСТАВ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закон за развитието на академичния състав в Република България (ЗИД на ЗРАСРБ) е постъпил за съгласуване на 25.04.2017 г. с писмо изх. № 9102-22/21.04.2017 г. от Главния секретар на Министерство на образованието и науката.

В резултат на съгласувателната процедура, Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерски съвет (ЦППКОП)¹, в съответствие с приетата Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 г. – 2020 г., съгласува законопроекта с десет предложения, от които две предложения са напълно възприети от законодателя, с оглед избягване на възможност за създаване на корупционни практики, а именно:

1. В допълнителните разпоредби на закона да бъде включена изрична законова дефиниция на понятието „заинтересовано лице“;
2. Да бъде регламентирано право на обжалване на административния акт на министъра на образованието и науката - предписание за прекратяване на съответната процедура, както и да бъде добавена обща препращаща норма към АПК относно неуредените случаи.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

По отношение на предложените и приети горепосочени антикорупционни мерки законодателят ги е имплементирал в закона, както следва:

1. Чл. 32, ал. 8, Глава четвърта от закона придобива следното съдържание:

„(Предшна ал. 1, изм. - ДВ, бр. 30 от 2018 г., в сила от 04.05.2018 г.) Всички актове на органите на висшето училище, на научната организация за придобиването на научна степен или за заемането на академичните длъжности по реда на този закон, както и заповедите на

¹ Съгласно § 6, ал. 2 от ПЗР на ЗПКОНПИ (обн. ДВ, бр. 7/19.01.2018 г.), ЦППКОП се влива в КПКОНПИ.

министъра на образованието и науката, издавани във връзка с осъществяването на правомощията му по глава четвърта, могат да се обжалват пред съда при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс“;

2. В допълнителните разпоредби на закона §1, т. 21 (нова - ДВ, бр. 30 от 2018 г., в сила от 04.05.2018 г.) е разписана дефиниция според която „заинтересовано лице“ е всяко лице, което е придобило научна степен в съответното професионално направление или е хабилитирано лице по т. 18.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Министерството на образованието и науката;
- Българската академия на науките;
- Селскостопанската академия с прилежащите им институти;
- Националният център за информация и документация;
- Националната агенция за оценяване и акредитация;
- Лицата: придобили образователната и научна степен „доктор“ и научната степен „доктор на науките“; заемачи академичните длъжности „асистент“, „главен асистент“, „доцент“ и „професор“, и кандидатстващи за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности;
- 51 висши училища в Република България.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от иницирираните изменения от вносителя на законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма до Министерство на образованието и науката, Българската академия на науките, Селскостопанска академия, Национална агенция за оценяване и акредитация, Национален център за информация и документация, Софийски университет „Св.Климент Охридски“, Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“ и Югозападен университет „Неофит Рилски“.

Към гореизброените заинтересовани страни бяха поставени следните конкретни въпроси:

1. Какъв е ефектът от извършения анализ и предоставените антикорупционни мерки и дали същите са допринесли за действието на измененията в ЗИД на ЗРАСРБ?

2. Постигнати ли са според вносителя целите на изменените разпоредби, обективирани в мотивите на законопроекта и по специално относно имплементираната изрично в т. 21 от Допълнителните разпоредби законова дефиниция на понятието „заинтересовано лице“ и осъществявания контрол от министъра на образованието и науката и Комисията по академична етика, по сигнал на заинтересованото лице, обхващащ сезиране за наличие на:

- плагиатство и/или недостоверност в представените научни данни, публикации за оценяване и в дисертационните трудове;

- нарушения при провежданите процедури;

- конфликт на интереси при формирането на съставите на научните жури;

- частен интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за член на жури или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение;

- както и други нарушения, свързани с изискванията на закона, правилника за прилагането му и правилниците на висшите училища, съответно на научните организации.

3. Във връзка с подаваните сигнали и последващата проверка има ли данни за отрицателно въздействие върху интегритета на хабилитираното лице или лицето, което е придобило научна степен в съответното професионално направление, ако има такива моля да ги посочите.

4. Констатирано ли е положително въздействие от промените на закона по отношение на регламентираното право на обжалване на административния акт, издаден във връзка с осъществяването на правомощията на Министъра на образованието и науката по Глава четвърта от закона - предписание за прекратяване на съответната процедура, както и добавената обща препращаща норма по реда на Административнопроцесуалния кодекс, относно неуредените случаи?

5. При наличие на установени корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на Закона за развитието на академичния състав в Република България, моля да посочите съдебна практика.

6. В хода на приложението на закона констатирани ли са рисковите зони за корупция, слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост?

Отговори от заинтересованите страни:

В отговор на поставените въпроси, **Министерство на образованието и науката (МОН)**, с писмо с вх. № ЦУ-01/2371/10.02.2020 г. посочва, че с приетите изменения и допълнения в ЗРАСРБ като цяло са постигнати целите, обективирани в мотивите на законопроекта. Това се потвърждава и от обстоятелството, че със закона в пълна степен са осигурени условия за обективно, безпристрастно и законосъобразно прилагане на единни минимални национални изисквания към кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации.

Вследствие на закона е създадена нормативна възможност министърът на образованието и науката да упражнява административен контрол върху прилагането на минималните

национални критерии, както и върху дейността на висшите училища и научните организации при провеждане на процедурите по придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности.

С извършените промени е постигнат напредък в създаването и на национална общовалидна рамка за участие в процедурите по придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности. Също така са въведени правила и за лицата, които ще участват в научните журита, което от своя страна създава условия за обективност и безпристрастност при оценяването, както и за равнопоставеност на кандидатите при провеждане на съответните процедури.

Този извод на МОН е с оглед на направения анализ на резултатите от упражнения контрол от министъра на образованието и науката по сигнали на заинтересовани лица, като от разгледаните от Комисията по академична етика общо четиридесет и три сигнали, само в осем от случаите са установени нарушения.

По отношение на въведената дефиниция на „заинтересовано лице“ в §1, т. 21 на ДР на ЗРАСРБ, е отразено, че същата се явява успешна от гледна точка на активния, заинтересован и компетентен кръг на податели на сигнали за извършване на проверка по реда на чл. 30 от ЗРАСРБ. Възприетото от специалния закон понятие за заинтересовано лице се оказва по-тясно от понятието, въведено в чл. 109 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) за лице, което има право да подава сигнал, а именно - всеки гражданин или организация. Този именно подход свежда кръга на заинтересованите лица до научните среди, което е напълно оправдано с оглед постигане на целта на закона – да се контролира законосъобразното провеждане на процедури за придобиването на научни степени и за заемане на академични длъжности. Предвидената в закона възможност сигнал за нарушения в процедурите да се подава само от лице, което е придобило научна степен в съответното професионално направление или е хабилитирано лице, предполага високо ниво на компетентност, което влияе положително върху ефективността на упражнявания от министъра на образованието и науката контрол.

До настоящия момент МОН не са сезирани с информация, че подадени сигнали са повлияли отрицателно на интегритета на съответното хабилитирано лице или на лицето, придобило научна степен в съответното професионално направление във висшето училище или научна организация, където е осъществена процедурата и която е била обект на проверка, както и в останалата академична общност.

Относно регламентираното в чл. 32, ал. 8 от ЗРАСРБ право на обжалване по реда на АПК на заповедите на министъра на образованието и науката, издавани във връзка с осъществяването на правомощията му по Глава четвърта от закона от МОН считат, че като израз на

конституционното право на защита същото е безспорно необходимо, но не са установили конкретни положителни тенденции на въздействие, поради ограничения им брой.

В периода от влизането в сила на закона от 04.05.2018 г. до момента са издадени само три заповеди на министъра на образованието и науката за спиране на процедури, при които са установени нарушения, но същите са отстранени в срок и процедурите са възобновени.

За периода от приемане на закона до момента към министъра на образованието и науката не са постъпвали сигнали за корупционни практики в процедурите за придобиването на научни степени и за заемане на академични длъжности.

В хода на приложението на закона от МОН са установили незначителни законови слабости и празноти, но същите не касаят риск от корупция и не налагат законодателна инициатива с антикорупционна насоченост.

Българска академия на науките (БАН), с писмо с вх.№ ЦУ-01/2518/11.02.2020 г., не взимат отношение по поставените въпроси. В отговора е посочено, че органи на БАН не са овластени с контролни функции относно законосъобразното провеждане на конкурсните процедури и не разполагат с информация, свързана с процедурите за последващ контрол на министъра на образованието и науката, както и на Комисията по академична етика.

Селскостопанска академия (ССА), с писмо с вх.№ ЦУ-01/2961/17.02.2020 г., посочва, че няма данни за ефекта от предоставените антикорупционни мерки и не могат да вземат отношение дали същите допринасят за действието на закона. В тяхната дейност не са установени нарушения, свързани с приложението на закона и правилника за прилагането му.

С писмо с вх. № ЦУ-01/3069/18.02.2020 г., **Национална агенция за оценяване и акредитация (НАОА)**, в качеството ѝ на специализиран държавен орган за оценяване, акредитация и контрол на качеството на дейностите по чл. 6 от Закона за висшето образование, изразява следното становище по поставените въпроси:

Съгласно чл. 30, ал. 1 от ЗРАСРБ, министърът на образованието и науката осъществява контрол върху откритите и неприключили процедури за придобиване на научна степен, както и за заемане на академични длъжности относно съответствието им с изискванията на този закон, правилника за прилагането му и правилниците на висшите училища, съответно на научните организации. НАОА не е пряко ангажирана в прилагането на изследваните норми, тъй като Комисията по академична етика е оторизирана да разглежда сигнали за нарушения при провежданите процедури, поради което не изразява становище.

Национален център за информация и документация (НЦИД), с писмо с вх. № ЦУ-01/2854/14.02.2020 г., предоставя следната информация:

Министърът на образованието, чрез НЦИД, създава и поддържа публичен регистър на лицата на академични длъжности и защитените дисертационни трудове като електронна база данни, съгласно чл. 2а от ЗРАСРБ.

Основната цел на приетите изменения и допълнения на закона е да се осигурят условия за обективно и законосъобразно прилагане на единни минимални национални изисквания към кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности във висшите училища и научните организации, което да доведе до хармонична връзка между научните постижения на кандидатите и възможностите за тяхното академично израстване.

Министърът на образованието и науката упражнява административен контрол по отношение на дейността на НЦИД по воденето и поддържането на публичния регистър, в т.ч. и по вписване на минималните национални изисквания към научната, преподавателската и/или художественотворческата или спортната дейност на кандидатите за придобиване на научна степен и за заемане на академичните длъжности „главен асистент“, „доцент“ и „професор“ по научни области и/или професионални направления, които са определени в Приложение № 1 към чл. 1а, ал. 1 на Правилника за прилагане на ЗРАСРБ (обн. ДВ. бр.75 от 2010 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 56 от 2018 г.).

Целите, обективирани в мотивите на законопроекта, са постигнати. До момента няма информация, че подадени сигнали са повлияли отрицателно на интегритета на съответното хабилитирано лице или на лицето, придобило научна степен в съответното професионално направление във висшето училище или научна организация, където е осъществена процедурата и която е била обект на вписване в публичния регистър, както и в останалата академична общност.

Към министъра на образованието и науката, чрез НЦИД, не са постъпвали сигнали за корупционни практики в процедурите за придобиването на научни степени и за заемане на академични длъжности.

Софийски университет „Св.Климент Охридски“, с писмо с вх. № ЦУ-01 2568/11.02.2020 г., посочва, че няма задължения, компетентност и експертиза за извършване на анализ на действието на измененията в ЗРАСРБ и на предложените антикорупционни мерки.

С направените изменения в Глава четвърта, „Контрол“ на ЗРАСРБ, е създаден работещ механизъм за контрол върху дейността на висшите училища и научните организации при провеждане на процедурите по придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности, респективно за предприемане на действия за отстраняване на установените нарушения, който има и превантивен ефект.

С въведената дефиниция на „заинтересовано лице“ в §1, т. 21 на ДР на ЗРАСРБ се ограничава кръга на заинтересованите с научна степен лица. Нейно предимство е, че тя ограничава потенциалния кръг на лицата, които могат да подават сигнали до министъра на образованието и науката, но от друга страна, тази дефиниция изключва възможността за подаване на сигнал от някои пряко заинтересовани от конкретния конкурс за заемане на академична длъжност „асистент“ и „главен асистент“ или процедура за придобиване на ОНС „доктор“. По-конкретно, по отношение на дейността на СУ „Св. Климент Охридски“ към м.февруари 2020 г., Комисията по научна етика е разгледала пет сигнала, засягащи три случая, като всички те са за нарушения при провежданите процедури. Няма сигнали за плагиатство и недостоверност, конфликт на интереси и частен интерес, който води до облага и др. В два от случаите Комисията по академична етика е оценила сигналите като неоснователни и те са останали без последствия. В третия случай Комисията е преценила, че има „съществено нарушение на процедурните правила“ и процедурата е спряна със заповед на министъра на образованието и науката за срок от един месец по реда на чл. 31, ал. 2 от ЗРАСРБ. В съответния срок нарушенията са отстранени и е изпратен доклад до министъра, като „Процедурите за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност се възобновяват със заповед на министъра на образованието и науката, ако нарушенията са отстранени“, съгласно разпоредбата на чл. 31, ал. 5 от закона.

Във връзка с подаваните сигнали и последващата проверка, от Софийския университет нямат данни за отрицателно въздействие върху интегритета на хабилитираното лице или лицето, което е придобило научна степен в съответното професионално направление. Няма практика по прилагането на чл. 32 от закона, в който подробно е регламентирано правото на обжалване на административния акт, при условията и по реда на АПК, но от управата на университета намират съответните разпоредби за основателни.

При прилагането на закона няма установени корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на ЗРАСРБ и същевременно не са констатирани зони на корупция, слабости, законови празноти или други обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост.

Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“, с писмо с вх. № ЦУ-01/2542/11.02.2020 г., изразява следното становище по поставените въпроси:

ЗРАСРБ оказва ползотворно влияние върху прекратяването на корупционни практики, като дефиницията на понятието „заинтересовано лице“ и осъществяваният контрол от страна на Комисията по академична етика към МОН имат несъмнено влияние върху системата в положителен смисъл. След влизането в сила на закона са настъпили промени във вътрешната

нормативна база на университета, като ясно са разписани мерки против случаите на плагиатство в представените научни данни, публикации и дисертационни трудове. В университета е въведена всеобхватна система за проверка на всички научни трудове и дисертации, които се използват в процедурите за придобиване на научните степени „доктор“ и „доктор на науките“ и хабилитационни конкурси за придобиване на академичните длъжности „асистент“, „главен асистент“, „доцент“ и „професор“.

Великотърновският университет поддържа под наем американска компютърна специализирана система за антиплагиатство, която до този момент успешно предотвратява опитите за лансиране и използване на научни трудове, които не са автентично творчество на изследователите. Системата има дисциплиниращ ефект към дейността на преподаватели и докторанти, като същата е публично разписана и действаща на всяко университетско ниво - катедра, факултет и издателство. Доброто качество на системата за антиплагиатство се потвърждава и от факта, че оспорваните по един или друг начин пред етичната комисия на МОН университетски процедури завършват в полза на осъществените процедури. Това се дължи и на разписаната вътрешна процедура за избягване на конфликт на интереси в съставите на научните журита, сформирани от университета.

Ръководството на Великотърновския университет отбелязва, че рисковата зона за прилагане на ЗРАСБ е липсата на държавна регулация, определение и идентична система за антиплагиатство, която да се използва от всички академични звена в страната. В този случай не става въпрос за директна корупционна практика, а за използването от различните висши учебни заведения на некачествени и различни системи за осъществяването по този начин на навременен контрол.

С писмо с вх. № ЦУ-01/2640/12.02.2020 г., **Югозападен университет „Неофит Рилски“** посочва, че целите на изменените разпоредби са постигнати и е осигурена прозрачност, обективност и безпристрастност в процеса на придобиване на образователната и научна степен „доктор“, на научната степен „доктор на науките“ и за заемане на академични длъжности. Необходим и целесъобразен е уредения със закона механизъм, даващ право на заинтересованото лице да сезира компетентните органи при наличие на съответните нарушения по ЗРАСРБ.

Положителен ефект има и уредената в закона възможност за контрол от министъра на образованието и науката и Комисията по академична етика, като следва да се отчете и изведения от чл. 8, т. 1 от Закона за висшето образование принцип на автономия на висшите училища. Възприетият от законодателя подход, имплементиран в чл. 32, ал. 3 от ЗРАСРБ, който предвижда възможност за ректора на висшето училище сам да отмени оспорения акт, създава механизъм и за вътрешен контрол, който дава правна възможност да се разреши възникналия

спор в неговия начален етап, като на страните се спестява дългата и сложна процедура по обжалване.

От ръководството на университета намират за съвсем удачно съществуването на преpraщаща норма към съответния процесуален закон, доколкото нито целта, нито естеството на ЗРАСРБ предполагат уреждането в детайли на различен от познатия до момента процесуален ред за обжалване на административни актове. В хода на прилагането на ЗРАСРБ към настоящия момент: не са установени корупционни практики, не са открити зони със засилен корупционен риск и не са констатирани съществени слабости или празноти в закона.

Извод:

От анализа на постъпилата информация от всички заинтересовани страни се установи, че има положителен ефект от действието на ЗИД на Закона за развитието на академичния състав в Република България (в периода от м.май 2018 г. до 31 декември 2019 г.), като същият е в съответствие с предварително заявените цели, обективирани в мотивите на законопроекта и в Стратегията за развитието на висшето образование в периода 2014 г. – 2020 г. и може да се обобщи в следните направления:

- вследствие на закона е създадена нормативна възможност министърът на образованието и науката да упражнява административен контрол върху прилагането на минималните национални критерии, както и върху дейността на висшите училища и научните организации при провеждане на процедурите по придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности;

- установяват се данни за наличие на балансирано съотношение на броя на зетите академични длъжности спрямо заслужилите това право професори и хабилитирани лица, което от своя страна е повлияло за повишаване на качеството и количеството на научната продукция (вследствие на приетите общовалидни изисквания/стандарти за научните постижения, необходими за придобиване на научна степен и за заемане на академична длъжност);

- постигнат е напредък в създаването на национална общовалидна рамка за участие в процедурите по придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности;

- въведени са единни правила за работа на членовете на научните журита и са стандартизирани изискванията към изготвянето на становищата им;

- своевременно се осъществява контрол от министъра на образованието и науката и Комисията по академичната етика във връзка с подадени сигнали за случаи на научно плагиатство от страна на кандидатите, нарушаване на процедурите по време на провеждането им и др. Наложени са съразмерни санкции и отговорности на недобросъвестните лица, в

съответствие с принципа на академичната автономия, което превантивно възпрепятства възможностите за използване на плагиатство при създаването на научни трудове;

- осигурени са условия за обективно, безпристрастно и законообразно прилагане на единни минимални изисквания към кандидатите за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности във висшите училища и научни организации, което води от своя страна до възможност за тяхното академично израстване, с оглед на научните им постижения;

- подобрява се качеството на висшето образование и научните изследвания, което ще се отрази в позитивен план върху цялостното икономическо и обществено развитие на Република България и ще окаже положително влияние върху повишаването на социалната им роля и значимост, т.е. подобряване на връзката висше образование – наука – бизнес.

Положителна оценка следва да получи и уредената възможност в закона за контрол от министъра на образованието и науката и Комисията по академична етика, както и да бъде отличен възприетият подход от законодателя, разписан в чл. 32, ал. 3 от ЗРАСРБ, който предвижда възможност за ректора на висшето училище, съответно ръководителя на научната организация, сам да отмени оспорения акт, след като получи становище по жалбата от факултетния, съответно научния съвет.

В прилагането на закона, вследствие на получената информация на една от заинтересованите страни, се отчита недостатък при подаването на сигнал за извършено нарушение, свързано с изискванията на закона и правилника за прилагането му. Дефиницията на „заинтересовано лице“ ограничава кръга на заинтересованите лица, а именно само за хабилитираните лица и лицата, придобили научна степен в съответното професионално направление. Предимство е, че тя ограничава потенциалния кръг на лицата, които могат да подават сигнали до министъра на образованието и науката, но от друга страна, прилагането ѝ изключва възможността за подаване на сигнал от някои пряко заинтересовани лица от конкретния конкурс за заемане на академична длъжност „асистент“ и „главен асистент“ или процедура за придобиване на ОНС „доктор“.

За рискова зона при прилагането на ЗРАСРБ може да се отчете и липсата на държавна регулация, определение и идентична система за антиплагиатство, която да се използва от всички академични звена в страната, като не става въпрос за директна корупционна практика, а за използването на некачествени и различни системи за контрол от висшите училища.

С оглед на гореизложеното и предвид събраната информация може да се обобщи, че се касае за един сравнително нов нормативен акт и предстои да бъде формирана съдебна практика, която да постави пред всички заинтересовани страни различни практически проблеми и

решения. На този етап е рано да се говори за последващи законодателни изменения с антикорупционна насоченост в ЗРАСБ.

II. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА КОДЕКСА ЗА СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ЗИД на КСО) е постъпил за съгласуване с писмо с изх. № 91-00-252/23.06.2017 г. от Министерство на финансите (МФ).

Съгласно мотивите към законопроекта, целта на измененията и допълненията на КСО е в следните направления:

- усъвършенстване на изискванията към членовете на управителните и контролни органи и системите за управление на пенсионноосигурителните дружества (ПОД), както и на уредбата на инвестициите на пенсионните фондове;
- подобряване на корпоративното управление на ПОД;
- въвеждане на задължение за ПОД да разполагат с ефективна система за управление, която да осигури надеждно и благоразумно управление на дейността по допълнителното пенсионно осигуряване.

Законопроектът е съгласуван с **двадесет и две предложения относно наличието на корупционен риск, от които едно предложение е прието**, а именно:

„В каталога на изискуемите документи по чл. 122а от КСО да бъде включено изискването за представяне на декларация, че заявителят не е дружество, регистрирано в юрисдикции с преференциален данъчен режим или свързано с такова дружество лице по смисъла на чл. 3, т. 3 от Закона за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, свързаните с тях лица и техните действителни собственици”.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

ЗИД на КСО е приет и обнародван в Държавен вестник, бр. 92 от 17.11.2017 г. и е в сила от 18.11.2018 г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Министерство на финансите;
- Комисия финансов надзор (КФН);
- Пенсионноосигурителни дружества (ПОД);

- Лица, работещи за ПОД (напр. членове на управителни и контролни органи, осигурителни посредници);
- Лица, притежаващи или възнамеряващи да придобият квалифицирано участие в капитала на ПОД;
- Банките-попечители на пенсионни фондове.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от иницираните изменения от вносителя на законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма до Министерство на финансите, Комисия за финансов надзор, Ен Ен Пенсионноосигурително дружество и ПОД „Алианц България”, за предоставяне на становище по направените изменения и допълнения на КСО на следните въпроси:

1. *Какъв е според Вас ефектът от действието на измененията в ЗИД на Кодекса за социално осигуряване (изм. и доп. ДВ, бр. 92 от 2017 г., в сила от 18.11.2018 г.)?*
2. *Постигнати ли са според Вас целите на измененията, предвидени в мотивите към законопроекта?*
3. *Констатираны ли са положителни въздействия от тези изменения и ако има такива – в какво се изразяват те?*
4. *В каква степен са въздействали измененията в ЗИД на КСО (изм. и доп. ДВ, бр. 92 от 2017 г., в сила от 18.11.2018 г.) и по-специално регламентиранията в чл. 122а от КСО?*
5. *Има ли утвърден образец на декларация по чл. 122а, ал. 2, т. 1?*
6. *Установени ли са корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на КСО по отношение на административното производство за получаване на пенсионна лицензия, съгласно чл. 122а, ал. 2?*
7. *Констатирано ли е положително въздействие от тези изменения на закона върху Пенсионноосигурителните дружества, ако има такива - в какво се изразяват те?*
8. *Съгласно законодателните промени в ЗИД на КСО Вашето пенсионноосигурително дружество има ли изградена ефективна система за управление на риска, както и система за вътрешен контрол, която да гарантира спазването на нормативната уредба, вътрешните документи, сключените договори и принципите за икономичност, ефикасност и ефективност на осъществяваните дейности?*
9. *В хода на приложението на закона констатираны ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?*

Отговори от заинтересованите страни:

Министерство на финансите (МФ), с писмо с вх. № ЦУ01/2464/10.02.2020 г., изразява мнение, че от края на 2018 г. е в сила подобрената рамка в областта на допълнителното пенсионно осигуряване, поради което на този етап не се установява необходимост от извършване на последваща оценка на въздействието, съгласно чл. 18б, ал. 1 от Закона за нормативните актове. В тази връзка, исканата информация следва да бъде предоставена от КФН като надзорен орган с правомощия по отношение дейността на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове за допълнително пенсионно осигуряване, съгласно КСО.

Комисия за финансов надзор, с писмо с вх. № ЦУ01/2749/13.02.2020 г., като надзорен орган по прилагане на КСО, предоставя следната информация:

При отчитане на ефекта от промените при оценката на степента на реализиране на целите на ЗИД на КСО се има предвид обстоятелството, че на пенсионноосигурителните дружества и банките-попечители е предоставена възможност в 18-месечен срок да приведат дейността си в съответствие с новите изисквания на закона. Необходимо е да се отбележи, че за проявяване на траен ефект от някои от извършените промени в КСО (напр. в областта на инвестиционната дейност) е необходим по-продължителен период от време.

След влизане в сила на промените в чл. 122а от КСО, уреждащ представянето на документи в производството по издаване на пенсионна лицензия, в Комисията за финансов надзор не е постъпвало искане за лицензиране на пенсионноосигурително дружество, с оглед на което не се наблюдава пряко въздействие на конкретното изменение.

Обстоятелствата по чл. 122а, ал. 2, т. 1 от КСО се декларират от лицата, които притежават квалифицирано участие в пенсионноосигурителното дружество или могат да упражняват контрол върху него. Производството по издаване на разрешение за придобиване/увеличаване на квалифицирано участие се извършва, съобразно изискването на чл. 121ж, ал. 4 от КСО. Деклараторите могат да бъдат както физически, така и юридически лица и са длъжни да декларират тези и други обстоятелства по т. 2 и 4 от чл. 122а, ал. 2 от КСО. В тази връзка от заместник-председателя на КФН са утвърдени четири образеца на декларации, съдържащи всички подлежащи на деклариране обстоятелства в зависимост от вида на лицето, което подава декларацията и производството, в което се представя.

Значителният обхват на промените в нормативната уредба, регулираща пенсионноосигурителните дружества, както и въздействието на други фактори върху тяхната дейност, като развитието на финансовите пазари и на икономиката като цяло, предполагат изминаването на по-дълъг период от време за извършването на последваща оценка на въздействието.

Изразено е мнение, че в редица отношения целите, предвидени в мотивите към ЗИД на КСО, вече са постигнати.

„Ен Ен Пенсионноосигурително дружество“ ЕАД, с писмо с вх. № ЦУ01/2349/07.02.2020 г., предоставя следната информация:

Измененията в нормативната уредба, които са въведени със ЗИД на КСО изправят дружеството пред необходимостта да извърши промени в дейността си в редица посоки, а именно завишаване на изискванията към системата за управление на пенсионноосигурителните дружества и пенсионните фондове, в това число изискванията към акционерите, управителните органи, управлението на риска, актюерската функция, рекламата, осигурителните посредници.

Същевременно дружеството посочва, че са задължени да създадат система за управление на риска, включваща редица звена и функции при наличие на изискване за професионален опит и независимост на лицата и организационните звена, които упражняват контролни правомощия.

С измененията в ЗИД на КСО се въвежда изискване за провеждане от пенсионните дружества на ежегодна собствена оценка на риска, както и изготвянето на ежегоден отчет относно прилагането на задължителните вътрешни правила и процедури, представляващи част от системата за управление. Прецизирани са и редица други разпоредби, в това число такива, уреждащи взаимовръзките между допълнителното пенсионно осигуряване и държавното обществено осигуряване.

Във връзка с горното, са извършени промени във всички основни документи, уреждащи дейността на пенсионноосигурителното дружество и управляваните от него пенсионни фондове: устав на дружеството, правилници за дейността на фондовете, инвестиционни политики, правилата относно управлението на инвестициите и ролята на банките-попечители и други.

В заключение се посочва, че измененията в нормативната уредба, въведени със ЗИД на КСО, увеличават гаранциите за прозрачност и добро управление в интерес на осигурените лица. От друга страна следва да се има предвид, че изпълнението на тези изисквания е свързано с допълнителни ресурси и разходи, а в определени случаи, предвид необходимостта от спазване на повече на брой и завишени изисквания, свързани с редица от процесите, дава отражение и върху тяхната ефективност.

ПОД „Алианц България“ ЕАД, с писмо с вх. № ЦУ01/2842/14.02.2020 г., предоставя следната информация по поставените въпроси:

С измененията и допълненията в КСО са въведени утежняващи изисквания към управителните и контролни органи на пенсионноосигурителните дружества. Няма обективни критерии, чрез които да се гарантира експертизата на КФН да преценява професионализъм и опит в строго професионални сфери като маркетинг, инвестиционен мениджмънт, управление

на риска и т.н.

Въведените изменения в ЗИД на КСО допълнително увеличават административната тежест върху дружествата, но се отчита, че тази промяна е в позитивна посока. Приложението на промените върху целия сектор и всички участници на пазара на пенсионноосигурителните продукти води до равнопоставеност на субектите, което от своя страна гарантира на осигурените лица бъдещото получаване на пенсия.

От друга гледна точка въведените прекомерни изисквания за получаване на пенсионна лицензия създават неблагоприятна икономическа среда за появата на нов субект на пазара за допълнително пенсионно осигуряване.

Като минус на въведената процедура по предоставяне на всички вътрешни нормативни документи от всяко пенсионноосигурително дружество в КФН (чл. 122а, ал. 4 от КСО), регламентиращи вътрешната контролна, организационна и управленска среда в даден независим бизнес субект, създава предпоставка за нерегламентирано разпространение на корпоративни добри практики и ноу-хау. Предоставянето на корпоративната информация, описана в чл.122а от КСО без допълнителни гаранции за надеждността на защитата на информацията в КФН, създава условия за нерегламентирано разпространение на събираната информация от страна на потенциално недобросъвестни служители. На практика пенсионноосигурителните дружества нямат контрол върху условията, при които се съхранява предоставената корпоративна информация, която често пъти бива част от корпоративните стандарти на цялата международна група.

Посочено е положително въздействие на въведените изисквания към системата за управление на риска и системата за вътрешен контрол, тъй като промяната засяга целия сектор и дава допълнителни гаранции на осигурените лица в сферата на допълнителното пенсионно осигуряване.

Измененията и допълненията в КСО са отчетени като положителни в посока завишаване изискванията към осигурителните посредници, което гарантира в достатъчна степен качеството на клиентското обслужване. По този начин за пенсионноосигурителните дружества се създава възможност за изграждане на доверие в осигурените лица.

Според ПОД „Алианц България” АД, въведените изменения в ЗИД на КСО през 2017 г. не дават възможност на пенсионноосигурителните дружества да разработват пенсионни продукти, каквато е световната практика.

Извод:

От анализа на постъпилата информация от заинтересованите страни се установи положителен ефект от действието на ЗИД на КСО, който е в съответствие с предварително

заявените цели, обективирани в мотивите на законопроекта.

Същевременно, според КФН, за извършване на детайлна последваща оценка на въздействието на описаните законови промени, е необходимо да се натрупа практика по тяхното прилагане. За ефективно регулиране на дейността по допълнително пенсионно осигуряване се предполага да има достатъчен период от време за оценка на въздействието преди отправянето на предложения за извършване на евентуални законови промени. С прилагането на закона се увеличават гаранциите за прозрачност и добро управление в интерес на осигурените лица.

Всички участници на пазара на пенсионноосигурителни дружества трябва да са равнопоставени, което ще гарантира бъдещо получаване на пенсия на осигурените лица. Промените в ЗИД на КСО дават допълнителни гаранции на осигурените лица и са завишени изискванията към осигурителните посредници, което гарантира качествено клиентско обслужване.

От всички представени становища е видно, че към настоящия момент не са констатирани проблеми, слабости или законови празноти, които да налагат последваща законодателна инициатива.

III. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЛЕКАРСТВЕНИТЕ ПРОДУКТИ В ХУМАННАТА МЕДИЦИНА

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗИД на ЗЛПХМ) е постъпил за съгласуване с писмо с изх. № 04-00-40/11.08.2017 г.

Със законопроекта се предлагат промени в следните основни насоки:

- създаване на условия и ред за прилагане на чл. 83 от Регламент (ЕО) № 726/2004 на Европейския парламент и Съвета относно лечението с лекарствен продукт за състрадателна употреба;

- регламентиране на мерки за наблюдение на лекарствени продукти и за ограничаване на износа им при необходимост;

- оптимизиране на дейността по провеждане на клинични изпитвания и създаване на условия за прилагане на Регламент (ЕС) № 536/2014 на Европейския съюз и на Съвета относно клиничните изпитвания и лекарствени продукти за хуманна употреба;

- намаляване на административната тежест при извършване на дарения на лекарствени продукти, чрез изпълнение на Мярка № 8 от Втория пакет мерки за намаляване на

регулаторната тежест, приет с Решение № 635 на МС от 2013 г.;

- мерки за намаляване на административната тежест за бизнеса.

В резултат на съгласувателната процедура, законопроектът е съгласуван с общо **седемнадесет предложения, от които три предложения са напълно възприети от законодателя, с оглед избягване на възможност за създаване на корупционни практики, а именно:**

1. На съответно систематично място в закона да бъдат предвидени критерии/изисквания относно квалификацията и опита на лицето за контакт по чл. 107, ал. 2 от закона, или най-малко чл. 107, ал. 2 от закона да указва, че по отношение квалификацията и опита на лицето по чл. 107, ал. 1 от закона са приложими изискванията по чл. 103, ал. 2 от закона;

2. Да бъдат преосмислени и прецизирани текстовете на § 48 и § 51 от проекта (създаващи чл. 284г, чл. 284д и чл. 293, ал. 4 от закона) по начин, който ясно и еднозначно да определи административнонаказателните състави при износ на лекарствени продукти в нарушение на Глава девета „Б“ от търговец на едро;

3. Във връзка с новата административнонаказателна разпоредба на чл. 287, ал. 2 от законопроекта, да се предвиди административнонаказателен състав за повторно извършено нарушение със съответната по вид и размер санкция.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

Законът за лекарствените продукти в хуманната медицина е приет и обнародван в Държавен вестник, бр. 84/12.10.2018 г., в сила 12.10.2018 г.

По отношение на направените и приети предложения за промени с цел избягване на корупционен риск, законодателят ги е възприел и отразил в законопроекта, както следва:

Предложение по т. 1.

Разпоредбата е разписана в чл. 107а от действащия към настоящия момент ЗЛПХМ, където е добавена нова алинея 3 със следното съдържание:

„Чл. 107а. (Нов - ДВ, бр. 84 от 2018 г.) (1) Ръководителите на лечебните заведения, в които се извършват клинични изпитвания, определят лице или лица за контакт.

(2) Лицето или лицата за контакт по ал. 1 имат квалификация и опит да осъществяват мониторинг върху провежданите в лечебното заведение клинични изпитвания за спазване на правилата на Добрата клинична практика.

(3) Изискванията към квалификацията на лицата за контакт по ал. 1 се уреждат в правилника по чл. 106, ал. 1.

(4) При констатиране отклонения от одобрения протокол и/или нежелани лекарствени реакции в хода на клиничното изпитване, които не са докладвани по реда на Регламент (ЕС) №

536/2014, лицето за контакт по ал. 1 уведомява ИАЛ и комисията по чл. 103, ал. 1.“

Към настоящия момент все още действат комисиите по етика към лечебните заведения, тъй като чл. 107а от ЗЛПХМ ще влезе в сила 6 месеца след публикуване на съобщението по чл. 82, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 536/2014. Към датата на изготвяне на оценката, не е публикувано съобщението по цитирания член от регламента.

Предложение по т. 2.

„Чл. 284г. (Нов - ДВ, бр. 84 от 2018 г., в сила от 12.10.2018 г.) Който не изпълнява задълженията си по чл. 68, ал. 1, т. 9 и 10, се наказва с глоба в размер от 50 000 до 100 000 лв., а при повторно извършване на същото нарушение - с глоба в размер от 100 000 до 150 000 лв.“

„Чл. 284д. (Нов - ДВ, бр. 84 от 2018 г., в сила от 12.10.2018 г.) Който извърши износ на лекарствени продукти, включени в списъка по чл. 217в, ал. 1, се наказва с глоба в размер от 50 000 до 100 000 лв., а при повторно извършване на същото нарушение - с глоба в размер от 100 000 до 150 000 лв.

„Чл. 293. (1) (Изм. - ДВ, бр. 102 от 2012 г., в сила от 02.01.2013 г., изм. - ДВ, бр. 84 от 2018 г., в сила от 12.10.2018 г.) При неспазване на условията, при които са издадени разрешенията/удостоверенията за производство, внос, паралелен внос, търговия на едро и търговия на дребно с лекарствени продукти в аптека, както и в случаите по чл. 281, ал. 1 - 3, чл. 283, ал. 1, чл. 284в, ал. 2 и чл. 287, ал. 2 изпълнителният директор на ИАЛ издава заповед за тяхното отнемане.“

(2) (Изм. - ДВ, бр. 102 от 2012 г., в сила от 02.01.2013 г., изм. - ДВ, бр. 84 от 2018 г., в сила от 12.10.2018 г.) При неспазване на условията, при които е издадено удостоверение за регистрация на дрогерия, както и в случаите по чл. 287, ал. 4 директорът на съответната РЗИ издава заповед за отнемане на удостоверението.

(3) При неизпълнение на задължението за уведомяване по чл. 204, ал. 3 за прекратяване на дейността от страна на търговеца на едро с лекарствени продукти изпълнителният директор на ИАЛ издава заповед за отнемане на издаденото разрешение.

(4) (Нова - ДВ, бр. 84 от 2018 г., в сила от 12.10.2018 г.) При неизпълнение на изискванията за износ на лекарствени продукти по глава девета "б" от търговец на едро с лекарствени продукти изпълнителният директор на ИАЛ издава заповед за отнемане на разрешението, когато търговецът на едро извърши повторно нарушение по чл. 284д и 285в или когато системно не изпълнява задълженията си по чл. 207, ал. 1, т. 15.

Предложение по т. 3.

Предвидено е административно наказание за повторно нарушение по чл. 287, ал. 2 от законопроекта както следва:

„Чл. 287. (1) (Доп. - ДВ, бр. 71 от 2008 г., в сила от 12.08.2008 г., изм. - ДВ, бр. 60 от 2011 г., в сила от 05.08.2011 г.) Който извършива търговия на дребно с лекарствени продукти, без да има разрешение/удостоверение за това, или работи в нарушение на издаденото му разрешение/удостоверение, се наказва с глоба от 5000 до 10 000 лв.

(2) (Нова - ДВ, бр. 84 от 2018 г., в сила от 12.10.2018 г.) Търговец на дребно, който достави лекарствени продукти от списъка по чл. 217в, ал. 1 на търговец на едро или на други лица в нарушение на изискванията на този закон или на подзаконовите актове по неговото прилагане, се наказва с глоба, съответно му се налага имуществена санкция от 10 000 до 20 000 лв., а при повторно нарушение - от 25 000 до 35 000 лв.“

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Притежателите на разрешения за употреба на лекарствени продукти;
- Производители, търговци на едро и дребно с лекарствени продукти;
- Министерството на здравеопазването;
- Изпълнителната агенция по лекарствата;
- Изпълнителите на медицинска помощ;
- Инвеститори в сферата на клиничните изпитвания и др.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от измененията и допълненията в законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма за становище и предоставяне на информация за ефекта от действието на законодателния акт с оглед направените изменения и допълнения на ЗЛПХМ до Министерство на здравеопазването, Изпълнителна агенция по лекарствата, Университетска многопрофилна болница за активно лечение „Александровска“ ЕАД, Многопрофилна болница за активно лечение „Света Марина“ ЕАД, „Рош България“ ЕООД и „Софарма трейдинг“ АД.

Към гореизброените заинтересовани страни бяха поставени следните конкретни въпроси:

1. С оглед спецификата на дейността по провеждане на клинични изпитвания, считате ли, че въведените минимални задължителни изисквания за квалификация и опит спрямо лицата за контакт по чл. 107а от ЗЛПХМ, са достатъчни и охраняват ли в пълна степен интересите на участниците/страните в клиничните проучвания? В случай, че отчитате необходимост от разширяване на изискванията за опит и квалификация на лицата за контакт, моля да посочите конкретните допълнителни критерии, на които следва да отговарят лицата.

2. Съществуват ли конкретно разписани задължения в подзаконов нормативен акт на лицата за контакт по чл. 107а от ЗЛПХМ?

3. Каква отговорност носят лицата за контакт по 107а от ЗЛПХМ и кой осъществява

контрол върху тях?

4. Довело ли е до намаляване на административната тежест, въвеждането на задължението за назначаване на определено лице за контакт в лечебното заведение, което според вносителя на законопроекта (Министерство на здравеопазването), по своята същност замества действалите преди приемането на законопроекта Местни комисии по етика в лечебните заведения?

5. Как се гарантират принципите на независимост и прозрачност при определянето на лицата за контакт и какъв е способът за проверка на лицата по чл. 107а за конфликт на интереси?

6. Считате ли, че създадените със законопроекта нови административнонаказателни разпоредби (на чл. 284г; чл. 284д; чл. 284е; чл. 284ж; чл. 284з и чл. 293, ал. 4), касаещи износ на лекарствени продукти, са прецизирани в достатъчна степен?

7. Съответстват ли на степента на обществена опасност установените парични размери на глобите и административните санкции в новите административнонаказателни разпоредби?

8. Какъв е ефектът от действието на измененията в ЗИД на Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина?

9. Постигнати ли са според Вас целите на вносителя на законопроекта (Министерство на здравеопазването), предвидени в мотивите към ЗИД на ЗЛПХМ, като например:

- засилване на административнонаказателния контрол върху търговците на едро;
- оптимизиране на националните вътрешноорганизационни административни правила по разрешаването и провеждането на клинични изпитвания;
- насърчаване провеждането на клинични изпитвания на лекарствени продукти;
- намаляване административната тежест на бизнеса;

10. Констатирано ли е положително въздействие от промените на закона върху заинтересованите страни, а именно: притежатели на разрешения за употреба на лекарствени продукти, производители, търговци на едро и дребно с лекарствени продукти, здравноосигурените лица, изпълнителите на изпитвания, МЗ, НЗОК, ИАЛ, БЧК, РЗИ, лечебните заведения?

11. Установени ли са корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина?

12. В хода на приложението на закона констатирани ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?

Отговори от заинтересованите страни:

Министерство на здравеопазването (МЗ), с писмо с вх. № ЦУ-01/1808/31.01.2020 г., предоставя следната информация:

Министерство на здравеопазването счита, че изискванията към квалификацията и опита на лицата за контакт са съобразени с дейностите, които се извършват при провеждане на клинични изпитвания, така че ефективно да се гарантират правата, интересите и безопасността на участниците, като бъдат максимално защитени. Изискванията към квалификацията на лицата за контакт по чл. 107а от ЗЛПХМ се уреждат в Правилника за условията и реда за работа на Етичната комисия за клинични изпитвания по Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина.

Съгласно § 73, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби към ЗИД на ЗЛПХМ, след определянето на лице за контакт по чл. 107а, ал. 1, функциите на комисиите по етика, създадени към лечебните заведения по досегашния ред, се осъществяват от лицето за контакт по чл. 107а, ал. 1, с изключение на даването на становище по чл. 83, което се извършва от комисията по чл. 103, ал. 1. Функциите на комисиите по етика са регламентирани в Приложение № 1 към чл. 1, ал.1 от Наредба № 31 от 2007 г. за определяне на правилата за Добрата клинична практика. Контролът върху провеждането на клинични изпитвания на територията на Република България към настоящия момент е уреден в раздел V „Контрол“ от Наредбата.

След публикуване на съобщението по чл. 182, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 536/2014 и влизане в сила на чл. 107а от ЗЛПХМ, разрешаването на клиничните изпитвания ще бъде организирано в една единствена административна процедура. В този смисъл отпада задължението за издаване на становище от комисиите по етика към лечебните заведения, което ще доведе до намаляване на регулаторната тежест за бизнеса.

За МЗ нововъведените административнонаказателни разпоредби (чл. 284г, чл.284д, чл. 284е, чл. 284ж, чл. 284з и чл. 293, ал. 4) са конкретни и прецизни, обхванати са всички субекти, които биха могли да извършат административни нарушения, свързани с износа на лекарствени продукти, за което са предвидени и съответните финансови санкции. Същите са съобразени със степента на обществена опасност при извършване на нарушения на правилата, касаещи паралелния износ на лекарствени продукти.

По отношение въпросите, касаещи ефекта на въздействие на ЗИД на ЗЛПХМ и постигане на поставените от законодателя цели със законопроекта, ефектът от прилагането на новата нормативна уредба е свързан с ограничаване на случаите, в които липсват на българския пазар лекарствени продукти, развитието на клиничните изпитвания, намаляване на административната тежест за извършвани от ИАЛ административни услуги. Във връзка с въвеждането на

Специализирана система за проследяване и анализ на лекарствените продукти, министерството отбелязва, че същата е в тестови етап и предстои да бъде пусната в действие. Към момента се събира информация от задължените лица, определени с Наредба № 4 от 2019 г. за специализираната електронна система за проследяване и анализ на лекарствените продукти (обн., ДВ, бр. 46 от 2019 г.), въз основа на която ще се извърши анализ за установяване на недостиг на лекарствени продукти, включени в Позитивния лекарствен списък, на територията на Република България.

По отношение на поставената от законодателя цел за оптимизиране на националните вътрешноорганизационни административни правила по разрешаването и провеждането на клинични изпитвания, ефектът ще се прояви след публикуване на съобщението по чл. 82, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 536/2014 и влизане в сила на съответните разпоредби от ЗЛПХМ с отлагателно действие, касаещи провеждането на клинични изпитвания.

Положителното въздействие от новата уредба върху заинтересованите страни се очаква да се прояви след влизане в сила на разпоредбите, отнасящи се до клиничните изпитвания и след пускане в действие на Специализираната система за проследяване и анализ на лекарствените продукти.

Към момента не са установени корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения в ЗЛПХМ и не е констатирана празнота в закона, която да налага последваща законодателна инициатива.

Изпълнителна агенция по лекарствата (ИАЛ), с писмо с вх. № ЦУ-01/2767/13.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси предоставя следното становище:

Разпоредбата на чл. 107а от ЗЛПХМ, обнародвана под § 28 от ЗИД на ЗЛПХМ в ДВ, бр. 84 от 12.10.2018 г., е с отложено влизане в сила. В текста на нормата е указано, че „ръководителите на лечебните заведения, в които се извършват клинични изпитвания, определят лице или лица за контакт“. Съгласно § 73, ал. 1 от ПЗР към ЗИД на ЗЛПХМ „ръководителите на лечебните заведения, в които се извършват клинични изпитвания по реда на този закон, определят лице за контакт в съответствие с изискванията на чл. 107а в срок до три месеца от влизането в сила на чл. 107а.“. Поради това, определянето на такова лице за контакт по чл. 107а от ЗЛПХМ също е отложено напред във времето. В ал. 2 на § 73 от ПЗР към ЗИД на ЗЛПХМ законодателят е указал създадените към 12.10.2018 г. комисии по етика към лечебните заведения да осъществяват дейността си понастоящем, като това ще продължи до определяне на лице за контакт по чл. 107а, ал. 1.

Относно задълженията на лицата по чл. 107а от ЗЛПХМ - същите не са разписани в подзаконов нормативен акт, като обхвата на функциите им е определен с § 73, ал. 3 от ПЗР към

ЗИД на ЗЛПХМ, съгласно който след определяне на лице за контакт по чл. 107а, ал. 1 функциите на комисиите по етика, създадени към лечебните заведения по досегашния ред, ще се осъществяват от лицето за контакт по чл. 107а, ал. 1, с изключение на даването на становище по чл. 83, което се извършва от комисията по чл. 103, ал. 1 (последното е даването на етично становище за провеждането на клинични изпитвания, което ще се издава от действащата и понастоящем Етична комисия за клинични изпитвания - ЕККИ).

ИАЛ посочва и друг проблем, свързан с отмяната на разпоредбата на чл. 114, ал. 2 от ЗЛПХМ, чието влизане в сила също е отложено по силата на § 78 от ПЗР на ЗЛПХМ (изключението по § 31, т. 2). Старата редакция, която понастоящем е действаща, гласи, че „когато изпитването ще се провежда само в един център на територията на Република България, заявление може да се подаде до съответната комисия по етика по чл. 103, ал. 1 или 2 по избор на възложителя.“. Нормата на чл. 114, ал. 2 е препращаща към чл. 103, ал. 1 и ал. 2, които в редакцията си преди ДВ. бр. 84 от 12.10.2018 г. представляват основанията за съществуване на Комисията по етика за многоцентрови изпитвания (чл. 103, ал. 1) и местните комисии по етика към лечебните заведения (чл. 103, ал. 2). Изменението от 2018 г. на чл. 103 обаче, е влязло в сила веднага, тоест от 12.10.2018 г., и текстът на чл. 103 вече съдържа само основанията за създаване на етичната комисия за клинични изпитвания (правоприемник на Комисията по етика за многоцентрови изпитвания).

Опит за яснота в правната уредба е направен с процедурния правилник на Етичната комисия за клинични изпитвания (ЕККИ) със създаването на § 6, ал. 1 от ПЗР на Правилника за условията и реда за работа на Етичната комисия за клинични изпитвания по Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, съгласно който, комисиите по етика, създадени към лечебните заведения, продължават да осъществяват дейността си до определяне на лице за контакт по чл. 13, включително даване на становище за провеждането на клинични изпитвания, които ще се провеждат само в един център на територията на Република България.

След закриването на местните комисии по етика към лечебните заведения, етичното становище за провеждането на всички изпитвания (независимо дали са едноцентрови или многоцентрови) ще се издава само от ЕККИ, което е ясно изразено в § 73, ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗЛПХМ.

ИАЛ пояснява, че приложението на новите административнонаказателни разпоредби (чл. 284г, чл. 284д, чл. 284е, чл. 284ж, чл. 284з и чл. 293, ал. 4) е изцяло обвързано с функционирането на специализираната електронна система по чл. 217б, ал. 1 от ЗЛПХМ и по-конкретно със списъка по чл. 217в, ал. 1, който следва да се генерира от нея.

По данни на ИАЛ, системата по чл. 217б, ал. 1 от ЗЛПХМ се разработва с ресурсите на

Министерството на здравеопазването и е изградена на етап тестова среда, в която тестово се подават данни за доставки и продажби на лекарствени продукти от регистрирани участници. Тестовата среда е предоставена на задължените лица, за да могат да подготвят и настроят софтуерните си системи за реална работа - автоматично подаване на изискуемите по закон данни за лекарствените продукти, което ще даде възможност за реалното въвеждане на системата в продукционен режим.

Генерирането на списък по чл. 217в, ал. 1 изисква събиране на необходимите данни от всички задължени лица по ЗЛПХМ.

От друга страна, от значение за разработването на системата е и издаването на наредба от министъра на здравеопазването на основание чл. 217б, ал. 8 от ЗЛПХМ, която да определи условията и редът за предоставяне, съхраняване и извършване на анализ на информацията, която ще съдържа Системата, както и за администрирането, поддържането и достъпа до нея.

Предвид, че системата все още не е пусната в експлоатационна среда, съответно към настоящия момент няма генериран списък по чл. 217в, ал. 1, не са налице хипотези, в които административнонаказателните разпоредби на чл. 284г, чл. 284д, чл. 284е, чл. 284ж, чл. 284з и чл. 293, ал. 4 да бъдат прилагани.

С оглед на изложеното относно клиничните изпитвания и специализираната електронна система по чл. 217б, ал. 1 от ЗЛПХМ, при липсата на приложение на посочените норми, агенцията отчита, че към настоящия момент не може да бъде направена пълна преценка за прецизността на формулираните разпоредби, ефекта на действие на измененията, постигане на цели, положително въздействие на промените върху заинтересованите страни, както и хипотези за корупционни практики.

Въпреки това, при прочита на чл. 284г от ЗЛПХМ е установено следното: чл. 284г предвижда налагане на наказание на лице, което не изпълнява едновременно задълженията си по т. 9 и т. 10 на чл. 68. Съюзът „и“ изисква кумулативно неизпълнение и на двете задължения с оглед наличие на съставомерност. На практика обаче, тези две задължения са свързани с различни по естеството си действия, независими са едно от друго и няма логика да се изисква тяхното едновременно неизпълнение. При съществуващата правна конструкция неизпълнението само на задължението по чл. 68, т. 9 или само на задължението по чл. 68, т. 10 се явява ненаказуемо, поради липса на състав на административно нарушение.

Действащата разпоредбата на чл. 207, ал. 1, т. 4 и т. 5 от ЗЛПХМ установява реда на лекарствоснабдяването на територията на Република България, като предвижда ясно установена последователност на движението на лекарствените продукти - от производител/вносител през търговец на едро до търговец на дребно с лекарствени продукти. Всяко друго движение или

връщане по веригата е в несъответствие с установения ред.

Новата ал. 2 на чл. 287 от ЗЛПХМ определя за административно нарушение доставката от търговец на дребно на търговец на едро само на лекарствени продукти от списъка по чл. 217в, ал. 1, които са ограничен брой (такива, за които кумулативно са налице предпоставките да са включени в ПЛС и за тях да е установен недостиг). Продажбата от търговец на дребно на търговец на едро на лекарствени продукти, извън списъка по чл. 217в, ал. 1, не е в обхвата на санкционната норма. ИАЛ счита, че е необходимо преодоляване на тази законова празнота.

Мнението на агенцията е, че в ЗЛПХМ липсват ясни норми, недопускащи един и същи търговец да притежава разрешение за търговия на едро и разрешение за търговия на дребно с лекарствени продукти. Единствената забрана в закона се съдържа в ал. 3 на чл. 223 от ЗЛПХМ и се отнася само до едноличен търговец, който търгува на дребно с лекарствени продукти, като същият не може да бъде собственик или да участва в други търговски дружества с предмет на дейност производство, внос или търговия с лекарствени продукти.

С оглед на това, в хода на изготвяне на новия проект на ЗИД на ЗЛПХМ (понастоящем внесен в НС от МС на 09.01.2020 г, под № 002-01-5) ИАЛ е предложила на МЗ мотивирана законова промяна за въвеждане на забрана едно и също юридическо лице да притежава едновременно разрешение за търговия на едро и разрешение за търговия на дребно с лекарствени продукти.

Друга празнота в закона, според ИАЛ, която може да бъде преодоляна, е с оглед практическа приложимост на чл. 87, ал. 3 от ЗЛПХМ, като след определянето на лице по чл. 107а от страна на ръководителя на лечебното заведение или при промяната му, същият да има задължението да уведоми ИАЛ и Етична комисия за клинични изпитвания за определеното лице с оглед процедурата по разрешаване на провеждането на клиничните изпитвания.

Университетска многопрофилна болница за активно лечение „Света Марина“ (УМБАЛ Света Марина), с писмо с вх. № ЦУ-01/2633/10.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси предоставя следното становище:

Председателят на Комисията по етика при УМБАЛ Света Марина, счита, че въведените минимални задължителни изисквания към лицата за контакт по чл.107а от ЗЛПХМ са достатъчни да гарантират правилното и безопасното провеждане на клиничните проучвания и не е необходимо въвеждането на други допълнителни критерии, на които да отговарят лицата, извън тези, регламентирани в чл. 13 от Правилника за условията и реда за работа на Етичната комисия за клинични изпитвания по ЗЛПХМ.

Конкретни задължения на лицата за контакт не са предвидени в подзаконов нормативен акт, което съставлява пропуск в нормативната уредба и следва същите да са разписани ясно и

детайлно. Правилникът за условията и реда за работа на Етичната комисия за клинични изпитвания по ЗЛПХМ въвежда само изискванията към квалификацията на тези лица, без да предвижда конкретните им задължения. Такива задължения обаче могат да се извлекат от Наредба № 31 от 12.08.2007 г. за определяне на правилата за Добра клинична практика, издадена от министъра на здравеопазването, в която са регламентирани задълженията на комисиите по етика, тъй като съгласно § 73, ал. 3 ЗИД на ЗЛПХМ, ДВ, бр. 84 от 2018 г. след определяне на лице за контакт по чл. 107а, ал. 1, функциите на комисиите по етика, създадени към лечебните заведения по досегашния ред, се осъществяват от лицето за контакт.

Нормативната уредба не предвижда специфичен ред за осъществяване на контрол върху тези лица, поради което контролът върху тях следва да се осъществява от компетентните органи, овластени да контролират клиничните изпитвания, както и от ръководствата на съответните лечебни заведения.

До настоящия момент, в хода на прилагане на досегашния ред за провеждане на клиничните приучвания, от УМБАЛ Света Марина не са констатирани слабости на нормативната уредба, законови празноти или корупционни практики.

Университетска многопрофилна болница за активно лечение „Александровска“ (УМБАЛ Александровска), с писмо с вх. № ЦУ-01/3072/18.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси уведомява КПКОНПИ, че към настоящия момент не би могла да предостави становище по поставените въпроси.

„Рош България“ ЕООД, с писмо с вх. № ЦУ-01/2620/12.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси предоставя следното становище:

Дружеството констатира, че предвид факта, че не са ясни конкретните задължения и отговорности на лицето за контакт по чл. 107а от ЗЛПХМ, с изключение на даденото в най-общ план задължение за докладване на ИАЛ на „констатирани отклонения от одобрения протокол и/или нежелани лекарствени реакции в хода на клиничното изпитване“, то не може да се прецени дали поставените минимални задължителни изисквания за квалификация и опит са достатъчни или са само бланкетни. В случай, че се определят конкретните задължения, както и области, които се мониторираат или в които това лице съдейства, е възможно да се окаже, че дадените минимални критерии са недостатъчни и е необходимо това лице да притежава и други квалификации (напр. други специалности), опит или да бъде необходимо да премине допълнителни обучения.

Предвид липсата на яснота по отношение на задълженията на лицето по чл. 107а от ЗЛПХМ, не може да се прецени дали то би допринесло за намаляване на административната тежест като цяло.

По отношение на новите административнонаказателни разпоредби (на чл. 284г, чл. 284д, чл. 284ж, чл. 284з и чл. 294, ал. 4), касаещи износ на лекарствени продукти, дружеството счита, че въведените административни наказания са прецизирани в достатъчна степен с оглед на вида нарушения, за които се налагат и съответстват на степента на обществена опасност с изключение на състава определен в чл. 284д от закона. Аргументът на „Рош България“ ЕООД е, че в действителност лице, което извърши такъв износ би застрашило в значителна степен живота и здравето на голям кръг български пациенти, независимо от усилията на притежателите на разрешение за употреба да изпълнят задължението си за „осигуряване на достатъчни количества от лекарствения продукт за задоволяване на здравните потребности на населението на Република България“. Печалбата от извършването на такъв износ би могла да бъде значителна и е обективно възможно предвидената глоба да не изпълнява превантивната си функция. В този смисъл възможен подход би бил определяне на глобата като значителен процент от стойността на изнесените лекарствени продукти.

Поради това, че към настоящия момент все още не са влезли в сила нормите, които променят реда за разрешаване и провеждане на клинични изпитвания, в частност назначаване на лице за контакт по чл. 107а от ЗЛПХМ, дружеството отчита разнородна практика. В някои лечебни заведения са назначени такива лица, вероятно на основание параграф 6, ал. 2 от Правилника. В други продължава да действа реда преди промяната от 2018 г. Препоръката на „Рош България“ ЕООД е да бъдат създадени не една, а няколко Етични комисии разделени по диагностични области (напр. онкологична, кардиологична и други). Такава практика има в някои европейски държави. Това от една страна би увеличило нивото на експертната оценка на членовете на тези комисии, а от друга страна би намалило обема на работата им и съответно съкратило сроковете за разглеждане на исканията и постановяване на решенията им, което би повлияло пряко за насърчаване на провеждането на клинични изпитвания.

В отговора си до КПКОНПИ, дружеството обръща внимание и на необходимостта да се предвидят нормативни изисквания (напр. минимални и максимални) за размера на таксите на услугите, предоставяни от болниците, както и видовете административни такси, които се събират при провеждане на клинични изследвания. Това е необходимо, за да бъде уеднаквена практиката, както и да се създаде сигурност и избегне неоправдано и значително завишаване на тези размери.

„Софарма Трейдинг“ АД, с писмо с вх. № ЦУ-01/2617/12.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси предоставя следното становище:

Дружеството е изразило мнение във връзка с една от посочените от законодателя цели на ЗИД на ЗЛПХМ, а именно намаляване на административната тежест за бизнеса. Според

представляващите „Софарма Трейдинг“ АД, това по-скоро не се е случило по отношение на търговците на едро, напротив - въведените нови изисквания по отношение на системата за проследяване на лекарствените продукти довеждат търговците до допълнителна промяна на процесите и системите им, за да могат да бъдат посрещнати новите изисквания за предоставяне на информация.

Извод:

При анализа на информацията, предоставена от всички запитани институции, лечебни заведения и търговски дружества, могат да се направят следните заключения:

Измененията и допълненията на ЗЛПХМ, касаещи клинични изпитвания на лекарствени продукти, са извършени с цел осигуряване прилагането на Регламент (ЕС) № 536/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно клиничните изпитвания на лекарствени продукти за хуманна употреба, и за отмяна на Директива 2001/20/ЕО. Регламент (ЕС) № 536/2014 все още не се прилага, тъй като прилагането му е обвързано със създаването на европейско равнище от страна на Европейската агенция по лекарствата и Европейската комисия на портал и на база данни на ЕС за клинични изпитвания, които в момента са в процес на разработка.

В тази връзка, определянето на лице за контакт по чл. 107а от ЗЛПХМ също е отложено напред във времето и към настоящия момент, предвид липсата на предпоставката нормата да е действала 12 месеца, считано от датата на влизането ѝ в сила, на същата не може да се извърши последващ анализ на въздействието.

Освен информацията за отложеното действие на разпоредбата на чл. 107а от ЗЛПХМ, запитаните страни са предоставили обемна информация и препоръки във връзка с въвеждането на новата фигура в провеждането на клинични проучвания, а именно „лице за контакт“.

От представените становища може да се изведе заключението, че възприетото от законодателя предложение за промяна гарантира в по – висока степен професионализма и експертизата на лицата, които ще могат да изпълняват дейностите.

Вносителят на законопроекта е предвидил допълнително изменение и е посочил конкретни изисквания в чл. 13 от Правилника за условията и реда за работа на Етичната комисия за клинични изпитвания по Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, че за „лице по чл. 107а, ал. 1 от ЗЛПХМ може да бъде определено лице, което притежава образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалности от професионални направления „Медицина“, „Фармация“, „Здравни грижи“ или „Обществено здраве“, има най-малко 2 години опит в областта на провеждането, наблюдението или регулацията на клинични изпитвания на лекарствени продукти и е преминало обучение по Добра клинична практика“.

Тази промяна на свой ред ограничава и възможни прояви на субективизъм у ръководителите на лечебни заведения, доколкото законът му вменява задължението да определя лицето за контакт.

Всички запитани страни обаче отчитат липсата на конкретно разписани функции/задължения на лицата, както и липсата на изрична разпоредба за осъществяване на контрол върху лицата по чл. 107а от ЗЛПХМ.

Друга съществена препоръка, която дава ИАЛ, е по отношение на отчетена празнота, която може да бъде запълнена, с оглед практическа приложимост на чл. 87, ал. 3 от ЗЛПХМ, като след определянето на лице по чл. 107а от страна на ръководителя на лечебното заведение или при промяната му, същият да има и задължението да уведоми ИАЛ и Етична комисия за клинични изпитвания за определеното лице, с оглед процедурата по разрешаване на провеждането на клиничните изпитвания.

При извършен сравнителен анализ на националното и европейското законодателство и като се взеха предвид становищата на заинтересованите страни може да се обобщят следните основни моменти:

- съгласно чл. 9 от Регламент (ЕС) № 536/2014 г. държавите членки гарантират, че лицата, валидиращи и оценяващи заявлението за разрешаване провеждането на клинично изпитване, не са изправени пред конфликт на интереси и че те са независими от спонсора, центъра за провеждане на клиничното изпитване и участващите изследователи и от лицата, финансирали клиничното изпитване, както и че не са изложени на каквото и да е друго неправомерно въздействие. С оглед гарантиране на независимост и прозрачност, оценителите на заявленията за клинични изпитвания следва да подават ежегодна декларация за финансовите си интереси. Предвид процедурата по разрешаване на клинични изпитвания, лицата - оценяващи заявленията са членовете на ЕККИ и служители от съответната дирекция на ИАЛ. На лицето по чл. 107а от ЗЛПХМ не са възложени функции по оценка, поради което тези изисквания в Регламента не са приложими по отношение на него.

- определянето на лице за контакт по чл. 107а от ЗЛПХМ, както и определянето на изисквания по отношение на него (включително такива за гарантирането на независимост, прозрачност и липса на конфликт на интереси) съгласно становището на ИАЛ, понастоящем е оставено в прерогативите на ръководителя на съответното лечебно заведение, с оглед отчитане на вътрешната организация на лечебното заведение (център по клиничните изпитвания) и/или специфики на самите клинични изпитвания. Такъв подход на практика обезсмисля идеята на прозрачността и независимостта.

Предвид специфичната дейност по осъществяване на цялостния процес по провеждане на

клинично проучване, високата степен на обществена опасност и необходимостта от пълно доверие на всички участници в процесите, е необходимо гарантирането на независимост, прозрачност и липса на конфликт на интереси на лицето по чл. 107а да бъде изрично установено по нормативен път в националното законодателство.

На основание изложените аргументи може да се направи извода, че по отношение на въведената със ЗИД на ЗЛПХМ нова фигура на лицето за контакт по чл. 107а от закона следва да бъдат предвидени допълнения по отношение на:

- функции/задължения на лицата по чл. 107а от ЗЛПХМ;
- осъществяването на контрол върху лицата по чл. 107а от ЗЛПХМ;
- въвеждане на задължение за ръководителя на лечебно заведение след определянето на лице по чл. 107а или при промяната му, същият да има и задължението да уведоми ИАЛ и ЕККИ за определеното лице;
- въвеждане на изисквания за доказване на независимост, прозрачност и липса на конфликт на интереси на лицата по чл. 107а от ЗЛПХМ.

По отношение на новите административнонаказателни разпоредби (на чл. 284г, чл. 284д, чл. 284ж, чл. 284з и чл. 294, ал. 4), касаещи износ на лекарствени продукти, запитаните институции, лечебни заведения и търговски дружества представят становище, че въведените административни наказания са прецизирани в достатъчна степен с оглед на вида нарушения, за които се налагат и съответстват на степента на обществена опасност.

При анализа на представените официални отговори и прегледа на административнонаказателните разпоредби в ЗЛПХМ, се установяват две основни празноти:

- чл. 284г от ЗЛПХМ предвижда налагане на наказание на лице, което не изпълнява едновременно задълженията си по т. 9 и т. 10 на чл. 68. Съюзът „и“ изисква кумулативно неизпълнение и на двете задължения с оглед наличие на съставомерност. На практика обаче, тези две задължения са свързани с различни по естеството си действия, независими са едно от друго и не следва да се изисква тяхното едновременното неизпълнение. При съществуващата правна конструкция неизпълнението само на задължението по чл. 68, т. 9 или само на задължението по чл. 68, т. 10 се явява ненаказуемо, поради липса на състав на административно нарушение. Така разписан, текстът създава предпоставки за неравно третиране на нарушителите и практическа неприложимост на правната норма.

- чл. 284д от ЗЛПХМ, отнасящ се до лице, което извърши износ на лекарствени продукти, включени в списъка по чл. 217в, ал. 1, предвижда конкретно посочен размер на глоба/имуществена санкция. Според „Рош България“ ЕООД такъв износ би могъл да застраши в значителна степен живота и здравето на голям кръг български пациенти, независимо от

усилията на притежателите на разрешение за употреба да изпълнят задължението си за осигуряване на достатъчни количества от лекарствения продукт за задоволяване на здравните потребности на населението на Република България. Печалбата от извършването на такъв износ би могла да бъде значителна и е обективно възможно предвидената глоба да не изпълнява превантивната си функция. В този смисъл възможен подход би бил определяне на глобата като значителен процент от стойността на изнесените лекарствени продукти.

При прегледа на предоставената информация прави впечатление и посочената слабост в нормативната уредба от страна на търговските дружества. Същите считат за необходимо въвеждането на нормативни изисквания (напр. минимални и максимални) за размера на таксите на услугите, предоставяни от болниците, както и видовете административни такси, които се събират при провеждане на клинични изследвания. Според „Рош България“ ЕООД, така ще бъде уеднаквена практиката, ще се създаде сигурност и ще се избегне неоправдано и значително завишаване на тези размери.

От ИАЛ са установени и други празноти в действащия ЗЛПХМ, а именно:

Липсват ясни норми, недопускащи един и същ търговец да притежава разрешение за търговия на едро и разрешение за търговия на дребно с лекарствени продукти. Единствената забрана в закона се съдържа в ал. 3 на чл. 223 от ЗЛПХМ и се отнася само до едноличен търговец, който търгува на дребно с лекарствени продукти, като същият не може да бъде собственик или да участва в други търговски дружества с предмет на дейност производство, внос или търговия с лекарствени продукти.

С оглед на това, в хода на изготвяне на новия проект на ЗИД на ЗЛПХМ (понастоящем внесен в НС от МС на 09.01.2020 г, под № 002-01-5) ИАЛ е предложила на МЗ мотивирана законова промяна за въвеждане на забрана едно и също юридическо лице да притежава едновременно разрешение за търговия на едро и разрешение за търговия на дребно с лекарствени продукти.

В хода на прилагане на закона, при извършваната контролна дейност от ИАЛ, се установяват немалко случаи, в които търговец на дребно продава лекарствени продукти на търговец на едро в противоречие на нормативноустановената верига на доставка на лекарствените продукти (производител/вносител-търговец на едро-търговец на дребно (аптека). Връщането назад по веригата на доставка е с цел осигуряване на количества за паралелен износ на лекарствени продукти от територията на Република България към други държави в ЕС, което води до недостиг на националния пазар.

Според ИАЛ това безспорно е нарушение на установения правов ред, но законодателят не го е определил като административно нарушение със съответната административно-

наказателна разпоредба.

IV. ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПАЗАРИТЕ НА ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закона за пазарите на финансовите инструменти (ЗПФИ) е постъпил за съгласуване на 30.08.2017 г., с писмо с изх. № 91-00-326/29.08.2017 г. от Главния секретар на Министерството на финансите.

Законопроектът е съгласуван с **тридесет предложения, от които три предложения са напълно възприети от законодателя, с оглед избягване на възможност за създаване на корупционни практики**, а именно:

- да бъде предвидена възможност при непълни документи административният орган да предостави срок на заявителя за отстраняване на непълнотите;

- в чл. 166, ал. 1 от проекта като основание за отнемане на лиценз на регулиран пазар да бъде предвидено и неизпълнението на приложена и влязла в сила принудителна административна мярка по ЗПФИ;

- разпоредбите на Глава Двадесет и пета „Таен клиент“ да бъдат допълнени с конкретни изисквания, на които следва да отговаря третото лице, в т.ч. забрана за свързаност, за да му бъде възложено изпълнението на дейности като таен клиент.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

Законът за пазарите на финансовите инструменти (обн., ДВ, бр. 15 от 16.02.2018 г., в сила от 16.02.2018 г.) попада в обхвата на годишната оценка на въздействието за 2019 г.

По отношение на предложените и приети горепосочени антикорупционни мерки, законодателят ги е имплементирал в закона, както следва:

1. Чл. 36, ал. 4, Глава трета от закона е променен и гласи: *„При констатирането на несъответствия или ако е необходима допълнителна информация, се прилагат съответно чл. 15, ал. 3 и 4, като срокът за отстраняване на несъответствията или за предоставяне на допълнителна информация е не по-дълъг от петнадесет дни“;*

2. В чл. 166, ал. 1, т. 7, Раздел II от ЗПФИ е отразено направеното антикорупционно предложение и е разписано, че *„Комисията за финансов надзор по предложение на заместник-председателя може да отнеме издадения лиценз на регулиран пазар, когато регулираният пазар не е изпълнил приложена принудителна административна мярка по този закон“;*

3. Разпоредбата на чл. 284, ал. 1, Глава двадесет и пета от закона, придобива следния текст: *„За целите на осъществявания надзор по спазване на разпоредбите на този закон и*

актовете по прилагането му комисията може да възложи на трето лице да извърши конкретни действия като таен клиент. За лицето, което осъществява дейност като таен клиент, се прилагат съответно чл. 23 - 25 от Закона за Комисията за финансов надзор“.

С влизането в сила на ЗПФИ се въвежда изцяло ревизираната европейска рамка относно пазарите на финансови инструменти, в изпълнение на Директива 2014/65/ЕС за пазарите на финансови инструменти (MIFID II) и Регламент 600/2014/ЕС за пазарите на финансови инструменти (MIFIR). Целите на посочената ревизия на европейското законодателство са насочени основно към:

- увеличаване прозрачността на пазарите на финансови инструменти, чрез въведените изисквания към пазарните оператори и инвестиционните посредници, организиращи място за търговия, за прозрачност преди и след сключване на сделки с финансови инструменти и недопускане на нерегламентирана търговия с финансови инструменти извън борсово;

- повишаване на доверието в капиталовите пазари и по-добра защита на инвеститорите чрез въвеждането на нови изисквания към инвестиционните посредници във връзка с отношенията им с клиенти, както и подобряването на изискванията към извършвана от тях дейност, включително отговорността на управителните органи;

- ефективност на финансовия надзор чрез прилагания надзор от страна на националния компетентен орган – Комисията за финансов надзор.

Идентифициране на заинтересованите страни:

Основният кръг от заинтересовани страни са: инвестиционните посредници, в т. число и търговски банки, извършващи дейност като инвестиционни посредници; регулирани пазари; лица, които търгуват с финансови инструменти; организатори на платформи, на които се търгуват финансови инструменти; малките и средни предприятия; колективните инвестиционни схеми; публичните дружества и други емитенти.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от иницирираните изменения от вносителя на законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма до горепосочените заинтересовани страни, които от своя страна да изразят становище и да предоставят информация за ефекта от действието на законодателния акт, с оглед проекта на Закона за пазарите на финансовите инструменти на следните конкретни въпроси:

1. *Какъв е ефектът от извършения анализ и предоставените антикорупционни мерки и дали същите са допринесли за действието на ЗПФИ?*

2. *Постигнати ли са според вносителя целите на изменените разпоредби, обективирани в мотивите на законопроекта?*

3. В случай на отказ за вписване на обвързаните агенти в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 17 от Закона за Комисията за финансов надзор (КФН), когато представените данни и документи са непълни или с невярно съдържание, достатъчен ли е и спазва ли се регламентирания срок за отстраняване на несъответствията или за представяне на допълнителна информация, съгласно чл. 36, ал. 4 от ЗПФИ ?

4. Констатирано ли е положително въздействие от промените на закона и по-специално при отнемане на издаден лиценз от КФН, когато регулирания пазар не е изпълнил приложена административна мярка, съгласно Глава единадесета, Раздел I, чл. 166, ал. 1 т. 7 от ЗПФИ?

5. Спазват ли се конкретните изисквания, на които следва да отговаря лицето, което осъществява дейност като таен клиент, съгласно Глава двадесет и пета, чл. 284, ал. 1 от ЗПФИ, с оглед на последващия надзор от КФН по отношение правилното приложение на разпоредбите на ЗПФИ и актовете по прилагането му?

6. В съществуващата регулаторна рамка постигната ли е в пълен обем целта на закона по отношение на:

- увеличаване прозрачността на пазарите на финансови инструменти;
- по-добрата защита на инвеститорите и пазарния интегритет;
- повишаване и укрепване на доверието в капиталовите пазари;
- недопускането на нерегламентирана търговия с финансови инструменти и по конкретно във връзка със сключването на сделки с финансови инструменти извън регулирания пазар;
- ефективност на финансовия надзор и осъществяването на контрол по отношение на лицата, предоставящи инвестиционни услуги без лиценз.

7. При наличие на установени корупционни практики във връзка с прилагането на Закона за пазарите на финансовите инструменти, моля да посочите съдебна практика.

8. В хода на приложението на закона констатирани ли са рискови зони за корупция, слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост?

Отговори от заинтересованите страни:

Министерство на финансите (МФ), с писмо с вх.№ ЦУ-01/2474/11.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси, отчита, че значително и в по-широк мащаб е подобрена рамката в областта на финансовите пазари, въведена чрез ЗПФИ, като на този етап не е извършена последваща оценка на въздействието съгласно чл. 22, ал. 1 и 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

В тази връзка, по отношение на конкретните въпроси, включително относно ефективността на финансовия надзор и осъществяването на контрол по отношение на лицата, предоставящи инвестиционни услуги без лиценз, които са свързани пряко с прилагането на ЗПФИ, детайлна информация следва да бъде предоставена от КФН като надзорен орган с правомощия за надзор, съгласно ЗПФИ.

Комисията за финансов надзор, с писмо с вх.№ ЦУ-01/2372/10.02.2020 г., предостави следната информация:

В качеството си на компетентен орган, заедно със заместник-председателя на Комисията, ръководещ Управление „Надзор на инвестиционната дейност“, извършващи регулирането и надзора върху дейностите и лицата по чл. 1 от ЗПФИ, съгласно разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от ЗНА, органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, трябва да извърши последваща оценка на въздействието.

В чл. 22, ал. 2 от ЗНА е предвидено, че последващата оценка на въздействието се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт на Министерския съвет или в по-кратък срок, определен от органа по чл. 22, ал. 1 от ЗНА.

С оглед горното и предвид обстоятелството, че от влизането в сила на закона не е изминал достатъчен период от време, налагащ извършване на последваща оценка на въздействие, към настоящия момент такава не е извършвана от КФН.

КФН считат, че приетите от законодателя предложения в пълна степен са допринесли за по-ефективното действие на ЗПФИ и има съответствие на постигнатите резултати с предварително заявените цели, обективирани в мотивите на законопроекта, като например:

- предложението по чл. 13, ал. 6 от проекта е прието и чрез него е постигнато разширяване на кръга на физическите лица, които могат да бъдат определени за представители на юридически лица – членове на управителните и контролните органи на инвестиционните посредници;

- предложението по чл. 35, ал. 1, т. 1, б. „б“ от проекта е прието и чрез него е постигната по-голяма яснота относно изискването за професионален опит на обвързаните агенти;

- предложението по чл. 37, ал. 1 от проекта е прието и чрез него е осигурена правна възможност за заявителя, в определен срок да отстрани непълнотите и несъответствията с изискванията на чл. 35 от проекта;

- предложението по чл. 71, ал. 3 от проекта е прието и чрез него е осигурена защита за клиентите на инвестиционния посредник да получат необходимата информация достатъчно време, преди да получат инвестиционния съвет;

- предложението по чл. 166, ал. 1 от проекта е прието и чрез него е постигнат еднакъв подход към регулираните пазари и инвестиционните посредници при неизпълнение на приложена принудителна административна мярка.

С влизането в сила на ЗПФИ се въвежда изцяло Директива 2014/65/ЕС (Директивата). В тази връзка целите на ЗПФИ са имплементирани и са идентични с нейните цели, които са залегнали в съображенията от преамбюла ѝ. Директивата е от типа „максимум хармонизация“, като в този смисъл държавите членки, при транспонирането ѝ, не могат да предвиждат по-облекчени или по-утежнени изисквания. Това съответства изцяло на необходимостта да се установи единен и хармонизиран правен режим в областта на предоставянето на инвестиционни услуги, който ще способства за постигане на по-висока степен на прозрачност, укрепване на доверието в пазарите на финансови инструменти и по-добра защита на правата на инвеститорите.

В значителна степен целите на Директивата, съответно на закона, който я транспонира, са изпълнени в пълен обем, като областите, в които са идентифицирани слабости, ще са обект на предложения за изменение на съответните законодателни актове на ЕС, съответно на актове от националното законодателство, които ги транспонират, когато такива са налице.

КФН уведомява КПКОНПИ, че до настоящия момент от тяхна страна не е постановяван отказ за вписване на обвързан агент в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 17 от Закона за Комисията за финансов надзор, с основание непредставяне на изискуемите документи в срока по чл. 36, ал. 4 от ЗПФИ. Срокът, който се определя от заместник-председателя на КФН, ръководещ управление „Надзор на инвестиционната дейност“, за отстраняване на несъответствията и за предоставяне на допълнителна информация е напълно достатъчен. Законът не забранява на лица, на които е постановен отказ за вписване като обвързан агент в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 17 от ЗКФН, да подадат повторно заявление. Прилаганите административни мерки спрямо „Българска фондова борса“ АД са изпълнявани своевременно и в пълнота.

Във връзка с отнемането на лиценз, което от своя страна е свързано с висок системен риск за функционирането на българския небанков финансов сектор, КФН обръща специално внимание, че в Република България функционира само един регулиран пазар и не е отнеман лиценз при неспазване на разпоредбата на чл. 166, ал. 1, т. 7 от ЗПФИ.

При осъществяване на надзорната си дейност, КФН досега не е имала случай, в който да приложи разпоредбата на чл. 284 от ЗПФИ (т.е. за целите на осъществявания надзор по спазване на разпоредбите на ЗПФИ и актовете по прилагането му КФН да възложи на трето лице да извърши конкретни действия като таен клиент).

В значителна степен поставените в съществуващата регулаторна рамка цели са постигнати. С увеличаване на прозрачността, укрепването на доверието в пазарите на финансови инструменти и осигуряването на по-добра защита на инвеститорите във финансови инструменти са постигнати основните цели заложи в Директива 2014/65/ЕС, съответно на ЗПФИ.

Предоставянето на инвестиционни услуги от лица, които нямат право да предоставят такива, поради това, че не притежават лиценз за извършване на дейност като инвестиционни посредници е дейност, която е обект на постоянен надзор от страна на КФН. В случая не би могло да се направи категоричен извод, доколко законът е ефективен в борбата с лицата, предоставящи инвестиционни услуги без лиценз, тъй като дейността на тези лица крие специфики. Същевременно следва да се отчете, че ЗПФИ предвижда достатъчно надзорни правомощия спрямо лица, предоставящи инвестиционни услуги без лиценз, стига незаконната дейност да бъде доказана.

В хода на приложението на закона не са констатирани корупционни практики във връзка с прилагането на ЗПФИ и съответно към момента не е налице съдебна практика по такива казуси. До настоящия момент, при прилагането на изискванията на ЗПФИ, от КФН не са констатирани рискови зони за корупция или законови празноти, които да налагат законодателна инициатива за изменения с цел антикорупционна насоченост.

Българска народна банка (БНБ), с писмо с вх.№ ЦУ-01/2656/12.02.2020 г., предостави следната информация:

Съгласно чл. 3 от Закона за пазарите на финансовите инструменти, регулирането и надзора върху дейностите и лицата по чл. 1 от същия закон, се извършват от Комисията за финансов надзор и от заместник-председателя на комисията, ръководещ Управление „Надзор на инвестиционната дейност. Доколкото отправените въпроси касаят въздействието на конкретни разпоредби от ЗПФИ, свързани с упражнявания от КФН финансов надзор, и оценка на съществуващата регулаторна рамка по отношение на тяхното практическо приложение, в съответствие с целите и възложените на КФН функции, съгласно Закона за КФН, БНБ счита, че поставените въпроси са в компетентността единствено на КФН.

Информация и анализ относно изпълнението на антикорупционните мерки и ефекта им върху действието на ЗПФИ е от компетенциите на органа, в чиито функции е поставено прилагането на закона. В съответствие с чл. 12, ал. 1, т. 2 от Закона за Комисията за финансов надзор – КФН заедно с нейните органи осъществява държавния надзор по ЗПФИ.

В случаите, в които КФН, при упражняване на надзорните си правомощия, си сътрудничи с БНБ, не са констатирани рискови зони за корупция, слабости, законови празноти

и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост.

Комисията за енергийно и водно регулиране, с писмо с вх. № ЦУ-01/3486/24.02.2020 г., уведомява КПКОНПИ, че няма правомощия във връзка с прилагането на ЗПФИ, съответно не е компетентен орган по поставените в писмото въпроси.

Държавната комисия по стоковите борси и тържищата (ДКСБТ), с писмо с вх. № ЦУ-01/1873/03.02.2020 г., уточнява, че регулирането и надзорът относно финансови инструменти по смисъла на чл. 4 от ЗПФИ е от компетентността единствено на КФН, поради което не взема отношение по отправените въпроси. Комисията, в качеството ѝ на държавен орган към Министерски съвет за регулиране и контрол върху създаването и дейността на стоковите борси, на основание чл. 4 и чл. 8, ал. 1, т. 1 от Закона за стоковите борси и тържища, акцентира, че към настоящия момент на стоковите борси в Република България не се търгуват финансови инструменти по смисъла на чл. 4 от ЗПФИ.

„Българска фондова борса“ АД (БФБ), с писмо с вх. № ЦУ-01/2431/10.02.2020 г., посочва, че БФБ, като лицензиран от Комисията за финансов надзор регулиран пазар по смисъла на чл. 152 от ЗПФИ, е многостранна система, която съдейства за срещането на интересите за покупка и продажба с допуснатите до търговия финансови инструменти, с цел сключване на сделки. Сделките на регулирания пазар се сключват чрез системата за търговия от лицензирани инвестиционни посредници и банки – борсови членове. Поради естеството на предмета на дейност на регулирания пазар, БФБ не може да изрази становище по отношение на въздействието на ЗПФИ и по специално на неговата антикорупционна насоченост. Относно прилагането на разпоредбата на чл. 166, ал. 1, т. 7 от ЗПФИ заявяват, че към момента такава хипотеза – да се прибегне до отнемането на издаден лиценз от КФН, не е била налице.

Първа финансова Брокерска къща, с писмо с вх. № ЦУ-01/2591/11.02.2020 г., предоставя следната информация:

Във връзка с регламентирания срок, заложен в чл. 36, ал. 4 от ЗПФИ, касаещ отстраняването на несъответствия и представяне на допълнителна информация за обвързани агенти, изразяват становище, че същият е приложим и напълно достатъчен.

При прилагането на закона не са установени корупционни практики и не са констатирани рискови зони за корупция, слабости, законови празноти, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост. Изразено е мнение, че целите на изменените разпоредби, обективирани в мотивите на законопроекта са постигнати и ефектът от предоставените антикорупционни мерки е положителен.

Извод:

С оглед на събраната информация от заинтересованите страни и извършения последващ анализ се установи, че с влизането в сила на ЗПФИ се въвежда изцяло ревизираната европейска рамка относно пазарите на финансови инструменти, в изпълнение на Директива 2014/65/ЕС за пазарите на финансови инструменти (MIFID II) и Регламент 600/2014/ЕС за пазарите на финансови инструменти (MIFIR).

В тази връзка може да се направи извод, че целите на ЗПФИ, който транспонира Директивата са изпълнени в пълен обем и ефекта от действието на закона е положително, като с него се установява единен и хармонизиран правен режим в областта на предоставянето на инвестиционни услуги, който способства за постигане на по-висока степен на:

- прозрачност, чрез въведените изисквания към пазарните оператори и инвестиционните посредници, организиращи място за търговия, за прозрачност преди и след сключване на сделки с финансови инструменти и недопускане на нерегламентирана търговия с финансови инструменти извънборсово;

- укрепване и повишаване на доверието в капиталовите пазари на финансови инструменти;

- осигурена е по-добра защита на правата на инвеститорите чрез въвеждането на нови изисквания към инвестиционните посредници във връзка с отношенията им с клиенти, както и подобряването на изискванията към извършвана от тях дейност, включително отговорността на управителните органи;

- по добра ефективност на финансовия надзор чрез прилагания контрол от страна на националния компетентен орган – КФН.

В хода на последващия анализ се установи, че:

- срокът, който се определя от заместник-председателя на КФН, ръководещ Управление „Надзор на инвестиционната дейност“ за отстраняване на несъответствията и за предоставяне на допълнителна информация, съгласно чл. 36, ал. 4 от ЗПФИ, е напълно достатъчен;

- в приложението на ЗПФИ не е отнеман от КФН издаден лиценз, когато регулираният пазар не е изпълнил приложена административна мярка, съгласно разпоредбата на чл. 166, ал. 1, т. 7 от ЗПФИ;

- към настоящия момент КФН не е прилагала в надзорната си дейност разпоредбата на чл. 284, ал. 1 от ЗПФИ (т.е. за целите на осъществявания надзор по спазване на разпоредбите на ЗПФИ и актовете по прилагането му да възложи на трето лице да извърши конкретни действия като таен клиент);

- при упражняване на надзорната дейност от КФН и заместник-председателя на КФН,

ръководещ Управление „Надзор на инвестиционната дейност“ не са констатирани корупционни практики във връзка с прилагането на ЗПФИ и съответно към момента не е налице съдебна практика.

С оглед на горепосоченото следва да се има предвид факта, че се касае за един сравнително нов нормативен акт и тепърва ще бъде формирана съдебна практика, която да постави пред всички заинтересовани страни различни практически проблеми и решения. На този етап е рано да се анализира необходимостта от последващи законодателни изменения с антикорупционна насоченост в ЗПФИ.

V. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ТУРИЗМА

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

С писмо с изх. № Т-91-00-203/25.10.2017 г. Министерство на туризма предоставя за съгласуване Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма (ЗИД на ЗТ).

С предложения проект на ЗИД на ЗТ се цели в националното законодателство да бъде транспонирана Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, за изменение на Регламент (ЕО) 2006/2004 и на Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и Съвета и за отмяна на Директива 90/314/ЕИО на Съвета (Директива (ЕС) 2015/2302). С Директива 2015/2302 се прилагат общи правила за формиране на туристически пакети и за организиране на туристически пътувания в рамките на ЕС и се гарантира на търговци и туристи спазването на техните права и задължения, независимо от националното право, приложимо към договора. Директивата също така разширява правната закрила за пакетните туристически пътувания върху всички потребители, които купуват туристически услуги, за същото пътуване или почивка. С приемането на проекта на ЗИД на ЗТ и транспонирането на Директива (ЕС) 2015/2302 се цели да бъде постигната хармонизация на българското законодателство с това на останалите държави в ЕС по отношение на дейността на туроператорите и туристическите агенти и се намаляват пречките пред трансграничната търговия за туроператорите и турагентите, които желаят да работят в целия ЕС, като се осигурява равнопоставеност на туристическия пазар.

Част от мотивите за приемането на законопроекта са свързани с намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса чрез премахване на изискването за представяне на някои официални удостоверителни документи на хартиен носител.

Проектът на ЗИД на ЗТ е свързан с необходимостта от засилване на контролните функции на министъра на туризма и създаване на специализирано звено за контрол, поради установена необходимост от допълнителни гаранции за качеството на туристическия продукт чрез разширяване на възможностите за осъществяване на регулярен контрол от страна на министъра на туризма.

Крайната цел на законопроекта е регистрационните, категоризационните и сертификационните режими за лицата, които предоставят туристически услуги и пакети, да бъдат облекчени.

Законопроектът е съгласуван със **седем предложения, от които едно предложение относно наличието на корупционен риск е прието от законодателя.**

Предложението по внесения за разглеждане законопроект е по отношение на § 50, 51, 52, 54, 56 и 57 от проекта, с които се изменят съответно чл. 194, 195, 196, 198, 203 и се създава чл. 203а в закона, като правните норми придобиват следното съдържание:

„Чл. 194. За неизпълнение на задълженията за предоставяне на информация на пътуващ по чл. 82, ал. 1 - 7, чл. 83, ал. 2 и ал. 3, чл. 84, ал. 1-4 и ал. 6-8, чл. 86, ал. 4 и 5 и чл. 87, ал. 2 на туроператора или туристическия агент се налага имуществена санкция, в размер от 500 до 3000 лв. за всеки отделен случай.

Чл. 195. За нарушение на разпоредбата на чл. 87, ал. 1 и за неизпълнение на задълженията по чл. 87, ал. 5 за уведомяване на пътуващия за увеличение цената на туристическото пътуване на туроператора или на туристическия агент се налага имуществена санкция в размер от 500 до 3000 лв. за всеки отделен случай

Чл. 196. За нарушение на разпоредбите на чл. 88, ал. 1 и ал. 4 на туроператора или туристическия агент се налага имуществена санкция, в размер от 500 до 3000 лв. за всеки отделен случай.

Чл. 198. На туроператор или туристически агент, който не изпълни задължението по чл. 93, ал. 1, се налага имуществена санкция в размер от 500 до 1000 лв.

Чл. 203. На туроператор или търговец, посредничещ за предоставяне на свързани туристически услуги, който не представи на министъра на туризма копие на договора за застраховка по чл. 97, ал. 1 или ал. 2 в сроковете по чл. 98, се налага имуществена санкция в размер 1000 лв.

Чл. 203а. На туроператор или търговец, посредничещ за предоставяне на свързани туристически услуги, който не изпълни задължението по чл. 98а се налага имуществена санкция в размер 1000 лв.“

Установява се липса на разпоредби, които да предвиждат съответни наказания (глоби

или имуществени санкции) при повторно извършване на нарушенията. Идентифицираната непълнота създава пречки за реализиране на генералната и индивидуалната превенция на наказанието, тъй като предвиждането на наказание за първо нарушение и липсата на такова при повторно извършване създава усещане за безнаказаност при всяко следващо нарушение у лицата. Отделно от това, се създават условия за прояви на корупционен риск, именно посредством възможността от осуетяване налагането на своевременно и полагащо се наказание за повторно извършено нарушение.

В тази връзка, предложението е да се предвидят административнонаказателни състави за повторно извършване на посочените в чл. 194, 195, 196, 198, 203 и чл. 203а от проекта нарушения със съответната по вид и размер санкция.

Предложението е прието и цитираните разпоредби са прецизирани.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

ЗИД на ЗТ е обнародван в Държавен вестник, бр. 37/04.05.2018 г., в сила от 04.05.2018г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Министърът на туризма;
- Комисията за защита на потребителите;
- Кметовете на общини;
- Потребителите на туристически услуги /граждани и юридически лица/;
- Лицата, предоставящи туристически услуги;
- Туроператори и туристически агенти.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от иницирираните изменения от вносителя на законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма до Министерство на туризма, Комисия за защита на потребителите, кмета на община Варна, кмета на община Бургас и до председателя на УС на Сдружение „Асоциация на българските туроператори и туристически агенти“ за предоставяне на становище с оглед направените изменения и допълнения на ЗТ, като са отправени следните конкретни въпроси:

1. Какъв е ефектът от действието на измененията и допълненията в ЗИД на Закона за туризма (изм. и доп. ДВ, бр. 37 от 04 май 2018 г., в сила от 04.05.2018 г.)?

2. Постигнати ли са целите в съответните насоки на изменителния закон, предвидени в мотивите му?

3. Констатирано ли е положително въздействие от измененията на закона върху неговите адресати, например отчетен ли е дисциплиниращ ефект от завишаването на административните санкции и по специално по чл. 194, ал. 1 и ал. 2, по чл. 195, ал. 1 и по чл.

196, ал. 1 от ЗТ? Моля да предоставите справка за броя на актовете за установяване на административни нарушения по посочените текстове от закона. Справката следва да съпоставя периода от влизане в сила на горните изменения на закона до 04.05.2019 г. и периода от една година преди влизане в сила на измененията в закона.

4. Констатирано ли е положително въздействие от засилването на контролните правомощия на министъра на туризма чрез създаване на необходимите условия и гаранции за защита на правата на потребителите в максимална степен?

5. Налагани ли са имуществени санкции за нарушения по чл. 194, ал. 3, по чл. 195, ал. 2, по чл. 196, ал. 2, по чл. 198, ал. 2, по чл. 203, ал. 2 и по чл. 203а, ал. 2 от ЗТ?

6. Измененията и допълненията в Закона за туризма способстват ли за повишаване степента на защита на пътуващите при предоставянето на туристически пакети и свързани туристически услуги?

7. Установени ли са корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на Закона за туризма?

8. В хода на приложението на закона констатирани ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?

Министерство на туризма, с писмо с вх. № 3984/06.02.2019 г., предостави следната информация:

Анализът на ефекта от действието на Закона за туризма (изм. и доп. ДВ, бр. 37 от 04 май 2018 г, в сила от 04.05.2018 г.) показва, че направените изменения и допълнения имат положителен ефект по отношение на равнопоставеността на туристическия пазар и гарантиране правата на търговци и туристи. Положителен ефект може да бъде отбелязан и по отношение на намаляване на административната тежест за бизнеса и гражданите.

С Директива 2015/2302 се въвеждат общи правила за ЕС за формиране на туристически пакети и за организиране на туристически пътувания в рамките на Съюза и се гарантират правата на търговци и туристи, независимо от националното право, приложимо към договора.

С транспонирането на Директивата се разширява и обхвата на правната закрила на потребителите при ползване на пакетните туристически пътувания и се засилва положителния ефект от взаимното признаване на защита в случай на несъстоятелност.

С промените в Закона за туризма е изпълнено Решение № 338 на Министерския съвет от 23.06.2017 г., с което са приети мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса чрез премахване на изискването за представяне на някои официални удостоверителни документи на хартиен носител. На база извършен анализ и констатирани

несъвършенства в ЗТ, в частта на административните услуги, се е наложило да бъдат извършени промени в процедурите по ЗТ, с оглед намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса. Отпаднало е задължението за представяне на хартиен носител на удостоверителни документи при предоставяне на административните услуги по реда на ЗТ. Въведен е нов формуляр „заявление-декларация“ с декларативен характер за по-голямата част от обстоятелствата, за които преди промените са се представяли удостоверителни документи.

Предвид мотивите, обосноваващи приемането на измененията и допълненията на закона следва да се отбележи, че са постигнати заложените цели. Модернизиран е обхвата на защитата на туристите. Прилагат се общи правила за формиране на туристически пакети и за организиране на туристически пътувания в рамките на ЕС.

Чрез измененията на закона се гарантират права и задължения на търговците и туристите, независимо от националното право, приложимо към договора. Разширена е правната закрила върху потребителите по отношение на пакетните туристически пътувания. Въведени са облекчения за гражданите и бизнеса – общо от закона отпадат 19 вида документи.

Следва да се отбележи, че изпълнените цели съответстват на Актуализираната Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма 2014-2030 г., както и на изготвения План за действие към нея за периода 2017-2020 г.

От предоставената от Комисията за защита на потребителите Справка за съставени актове за установяване на административно наказание (АУАН) за периода 2017-2019 г., на основания предвидени в Закона за туризма, е видно следното:

Комисията за защита на потребителите е съставила 15 броя актове за установяване на административни нарушения по чл. 194, ал. 1 от ЗТ през 2017 г., през 2018 г. се забелязва лек спад и съответно броят е 10, докато през 2019 г. е налице рязко покачване на броя издадени актове – 23 бр.

По отношение на чл. 194, ал. 2 от ЗТ за периода 2017-2019 г. не са съставяни АУАН.

През 2017 г. КЗП е съставила 1 брой АУАН по чл. 195, ал. 1 от ЗТ., съответно за 2018 г. и 2019 г. не са издавани.

През 2018 г. по чл. 196, ал. 1 от ЗТ, КЗП е издала 1 брой АУАН, съответно на това основание през 2017 и 2019 г. няма издадени АУАН.

Видно от предоставената от КЗП справка за издадени наказателни постановления от КЗП за административните нарушения по чл. 194, ал. 3, по чл. 195, ал. 2, по чл. 196, ал. 2, по чл. 198, ал. 2, по чл. 203, ал. 2 и по чл. 203а, ал. 2 от Закона за туризма, за периода 2017-2019 г. не са налагани имуществени санкции.

Извършеният анализ установи, че чрез измененията и допълнения на Закона за туризма се запълниха празнотите в закона и се въведе ясна нормативна уредба, която намали риска от противоречиво тълкуване и/или прилагане на нормативните актове.

Към настоящия момент не са констатирани корупционни практики, за което способства допълнително въведената прозрачност на процедурите по категоризация, сертификация и регистрация, предпоставени с промените в ЗТ.

В писмото на Министерство на туризма е отразено, че с оглед усъвършенстване на нормативната уредба в сферата на туризма, е налице ЗИД на ЗТ, внесен и одобрен на заседание на МС на 13.08.2019 г., съгласно Протокол № 34 от 13.08.2019 г. С Решение на МС № 506 от 26.08.2019 г. законопроектът е внесен в Народно събрание. Отбелязано е също, че законопроектът е приет на второ четене на 12.02.2020 г. и предстои обнародване в ДВ.

Предлаганите промени в Закона за туризма са от съществено значение за по-добрата регулация на туристическия сектор и съответно за повишаване качеството на туристическите услуги. Законопроектът прецизира и усъвършенства нормативната уредба в сферата на туризма чрез осигуряване на допълнителни условия за устойчиво развитие на туризма и успешно провеждане на държавната политика в туризма, включително с участието на представителите на бранша. В законопроекта са предвидени мерки за подобряване на контрола и гарантиране на качеството на туристическите дейности и услуги.

Комисията за защита на потребителите (КЗП), с писмо с вх. № ЦУ01/2747/13.02.2020 г., предостави следната информация:

С приетите нови разпоредби в Закона за туризма се въвеждат общи правила за формиране на туристически пакети и за организиране на туристически пътувания в рамките на ЕС и се гарантира на търговци и пътуващи спазване на техните права и задължения, независимо от националното право.

Може да бъде направен извод, че с приетите изменения и допълнения на ЗТ се разширява правната закрила за пакетните туристически пътувания върху всички пътуващи. Новите разпоредби детайлно посочват информацията, която туристът следва да получи преди да направи своя избор за покупка, конкретна информация и документи, които следва да бъдат предоставени при избор и заплащане, регламентите за отказ и прехвърляне на пътуването.

От друга страна, за търговците се въвежда ясно регламентиране на задълженията, дава се възможност при спазване на законодателството да се постигне ефекта на работа в конкурентна среда.

Като цяло се създават условия за устойчиво развитие на туризма и създаване на конкурентоспособен национален туристически продукт.

Въвеждането на регламенти и изисквания към търговците, улесняващи предоставянето на свързани туристически услуги, към този момент не могат да бъдат анализирани от гледна точка на постигнат ефект, тъй като дейността е нова за българския пазар.

Като се имат предвид поставените цели, при промяна на закона, като положителни ефекти могат да бъдат посочени: разширяването на правната закрила за пакетните туристически пътувания, създаването на условия за еднакъв режим и улесняване предлагането на туристически услуги в рамките на ЕС, отстраняването на съществуващи несъвършенства, водещи до непълна и недостатъчно добра защита на потребителите, както и отстраняването на съществуващите непълноти по отношение на търговците, които извършват дейността си онлайн.

Като приложение към писмото на КЗП са предоставени конкретни данни за броя съставени АУАН и издадени НП от Комисията за защита на потребителите при осъществявания контрол. Видно от резултатите, към момента не може да бъде направен извод по отношение наличие на дисциплиниращ ефект от предвидените имуществени санкции в двоен размер при повторно нарушение. Изводи в тази посока могат да бъдат направени в бъдещ период, предвид изискването за повторност.

С измененията на закона се осигурява повишена степен на защита на пътуващите при предоставянето на туристически пакети. По отношение на свързаните туристически услуги, към момента не може категорично да се направи извод, предвид липсата на практика на контролния орган, тъй като услугите тепърва ще се предлагат на пазара.

В писмото на КЗП е отразено, че са налице обстоятелства и законови изисквания, които следва да бъдат уточнени или променени при предстоящите изменения на Закона за туризма. Посочено е, че една част от предложенията са включени в проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за туризма, който е внесен в Народното събрание, като например да се въведе изрично задължение за сключване на договор за туристически пакет по чл. 84 от Закона за туризма, при неспазването на което да бъде наложена санкция. Също така да се регламентира срок за съхранение на договорите за туристически пакети. Съгласно чл. 177, ал. 2 от Закона за туризма председателят на Комисията за защита на потребителите или оправомощени от него длъжностни лица прилагат принудителна административна мярка „временно затваряне на туристически обект“ при предоставяне на туристически услуги в несертифициран туристически обект, без изрично да бъдат посочени обектите по чл. 3, ал. 2, т. 5, а именно: самостоятелните и прилежащите към места за настаняване балнеолечебни (медикул СПА) центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове. В чл. 177, ал. 2, т. 1 следва да се добавят и обектите по чл. 3, ал. 2, т. 5.

По отношение на туроператорите и туристическите агенти принудителната

административна мярка следва да бъде прилагана за дейността, тъй като когато мярката се налага на туристическия обект по чл. 3, ал. 2, т. 7 - временно затваряне на офиса на търговеца, в някои случаи се стига до издаване на множество заповеди за различни офиси.

Санкциите по чл. 194 (За неизпълнение на задълженията за предоставяне на информация на пътуващ по чл. 82, ал. 1 - 7, чл. 83, ал. 2 и 3 и чл. 84, ал. 1 - 4 на туроператора или на туристическия агент се налага имуществена санкция в размер от 500 до 3000 лв. за всеки отделен случай), по чл. 82 и чл. 84 се налагат на туроператора или на туристическия агент, но в текстовете са разписани задължения и за лица, улесняващи предоставянето на свързани услуги - т.е. ако лицата, извършващи нарушенията, не са туроператорът или туристическият агент, не могат да бъдат наложени санкции.

Кметът на община Варна, с писмо с вх. № ЦУ01/2594/12.02.2020 г., предостави следната информация:

Ефектът от действието на измененията и допълненията в Закона за туризма се изразява в намаляване на административната тежест за заявителите на административни услуги на ниво община чрез осигуряване на изискуеми документи по служебен път - онлайн или на хартиен носител от съответните институции с разрешителен режим. Създадени са предпоставки за по-добро управление на туризма на ниво община чрез взаимнообвързаност между програмата за развитие на туризма, приета от общинския съвет и програмата за реализация на общинския план за развитие и с приоритетите на областната стратегия, която е в съответствие със Закона за регионалното развитие. Създадени са ясни правила за видовете туристически сдружения, тяхната представителност и вписването им в Националния туристически регистър (НТР). Обхванати са всички места за настаняване, чрез внедряването и функционирането на Единна система за туристическа информация (ЕСТИ), като на категоризираните места за настаняване се определя уникален идентификационен код (УИК), който се генерира от НТР и съдържа данни за категоризирания туристически обект.

Положително е въздействието от определянето на УИК, с което се постига индивидуализация на туристическите обекти, което ще подобри функционирането на Единната система за туристическа информация и като цяло допринесе за оптимизацията на вписванията в НТР.

Положително е въздействието на предложението за създаване на Национален регистър на туристическите атракции, фестивали и събития, който да бъде част от НТР и да включва двата съществуващи регистъра - на туристически атракции, които подлежат на вписване в Националния туристически регистър и на туристическите атракции, фестивали и събития.

Постигнати са целите относно: засилване на контролните функции на министъра на

туризма с промените във функционалната компетентност и реда за осъществяване на последващ контрол за спазването на изискванията на закона; повишаване на качеството на туристическото обслужване като се създаде правна възможност министърът на туризма да осигурява качеството на туристическия продукт чрез регулярен и широкообхватен последващ контрол; регламентиране на компетентността, обхвата и начина на извършване на контролните дейности, включително чрез ясно разграничение на функциите по ЗТ на министъра на туризма и специализираното звено от една страна и КЗП от друга страна.

Положително е и въздействието от допълването на административнонаказателните разпоредби, с предвиден увеличен размер на санкцията в случай на извършено повторно нарушение.

Не е постигнато заложеното в мотивите съкращаване на сроковете за предоставянето на услуги по категоризация на туристически обекти посредством облекчаване реда за издаването на временно удостоверение за откритата процедура по категоризиране, което се издава по предложение на ОЕККТО - чл. 130, ал. 1 от Закона за туризма. Предложението визира откритата процедура по категоризиране на туристически обекти и издаване на временно удостоверение да се извършва без участие на ЕККТО, а от оправомощени длъжностни лица.

Констатирано е положително въздействие от засилването на контролните правомощия на министъра на туризма чрез създаване на необходимите условия и гаранции за защита на правата на потребителите в максимална степен.

Засилена е кореспонденцията между Община Варна и Министерството на туризма, чрез която министърът на туризма уведомява кмета на община Варна за извършени проверки от него на територията на Община Варна и изисква да се извършат незабавни действия по компетентност от страна на кмета на общината, съгласно установените нарушения при извършените проверки.

От страна на общинската администрация, не са установени корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на Закона за туризма.

Видно от писмото на Община Варна, в хода на приложението на закона са констатирани някои слабости, законови празноти, както и съществуват нововъзникнали обстоятелства, които налагат последваща законодателна инициатива:

В чл. 129 от ЗТ и в документите, които се прилагат, съгласно същия, към заявлението-декларация е пропуснат най-важния документ - за собственост. От Община Варна посочват, че в големите общини, където обектите са хиляди и голяма част от тях се откриват за сезона, няма възможност да се правят справки по служебен път за всеки обект. В този случай трябва да се удължат сроковете на цялата административна процедура за големи общини с голям брой

туристически обекти.

Във връзка с изпълнението на чл. 167 от ЗТ е необходимо да се внедри единен софтуер за всички общини, извършващи услуги по категоризиране на туристически обекти с връзка към НТР и ЕСТИ. Софтуерът следва да обхваща два модула - „Категоризирани туристически обекти”, и „Данни за реализирани нощувки и информация от регистрите за настанени туристи в туристическите обекти”. Системата е необходимо да бъде конфигурирана с възможност за директен двустранен обмен в реално време на информация между общините и Министерството на туризма.

Кметът на община Бургас, с писмо с вх. № ЦУ01-04631/11.03.2020 г., предостави следната информация:

С цитираните промени отпада изискването за представяне на някои официални удостоверителни документи на хартиен носител, които заявителите е следвало да прилагат към заявленията за категоризации на туристически обекти. По този начин се облекчават административните процедури, свързани с издаване на удостоверения за категоризация на места за настаняване и заведения за хранене и развлечения и се постигна поставената в закона цел за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса, в съответствие с изискванията на Закона за административното регулиране на стопанската дейност.

От Община Бургас посочват, че имат обратна връзка от представители на туристическия бранш по отношение на принципното прилагане на разпоредбите на Закона за туризма, които са им предоставили информация, че са налице трудности при получаване изискуемото за категоризиране на стаи и апартаменти за гости съгласие от 50 на 100 от собствениците при сгради, в които са регистрирани няколко етажни собственици или в случаите, когато собствениците на имотите са чужди граждани, които не пребивават постоянно на територията на страната.

Председателят на УС на Сдружение „Асоциация на българските туроператори и туристически агенти“, с писмо с вх. № ЦУ01/3273/20.02.2020 г., посочва, че АБТТА не разполага с необходимата информация, за да може да даде аргументиран отговор на формулираните в писмото въпроси и да извърши аналитична оценка на въздействието на приетите през 2018 г. законови промени.

Извод:

Анализът на постъпилата информация от всички заинтересовани страни установи, че ефектът от действието на ЗИД на Закона за туризма е положителен, а изпълнените цели съответстват на Актуализираната Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма 2014-2030 г., както и на изготвения План за действие към нея за периода 2017-2020 г.

Гарантирана е равнопоставеността на туристическия пазар и правата на търговци и туристи. Разширена е правната закрила върху потребителите по отношение на пакетните туристически пътувания. С приемането на законопроекта се постигат мерките за намаляване на административната тежест при предоставянето на услуги по ЗТ чрез въвеждане на облекчения за гражданите и бизнеса. Регламентирани са компетентността, обхвата и начина на извършване на контролните дейности, включително чрез ясно разграничение на функциите по закона, на министъра на туризма и специализираното звено от една страна и КЗП от друга страна. Допълнени са административнонаказателните разпоредби с предвидена санкция в случай на извършено повторно нарушение. С измененията и допълненията на Закона за туризма е въведена ясна нормативна уредба, чрез която е намален риска от противоречиво тълкуване и/или прилагане на нормативните актове.

Допълнително въведената прозрачност на процедурите по категоризация, сертификация и регистрация, предпоставени с промените в ЗТ, способства за липсата на констатирани корупционни практики, свързани с посочените изменения.

Предвид предоставените справки с данни за броя съставени АУАН и издадени НП и видно от резултатите, към момента не може да бъде изведен категоричен извод относно наличието на дисциплиниращ ефект от предвидените имуществени санкции в двоен размер при повторно нарушение. Изводи в тази посока могат да бъдат направени в бъдещ период, предвид изискването за повторност.

В хода на аналитичния процес се установи, че е извършена последваща законодателна промяна в процедурата по категоризиране на туристически обекти и издаване на временно удостоверение (чл. 130 от ЗТ), обнародвана в ДВ, бр. 17/25.02.2020 г.

При приложението на закона са констатирани някои слабости, които могат да бъдат преодоляни с внедряване на единен софтуер за всички общини, извършващи услуги по категоризиране на туристически обекти с връзка към НТР и ЕСТИ.

В хода на извършения анализ се установи, че посочените от някои от заинтересованите страни обстоятелства, налагащи законодателна промяна, като например въвеждането на изрично задължение за сключване на договор за туристически пакет по чл. 84 от ЗТ, при неспазването на което да се налага санкция, регламентирането на срок за съхранение на договорите за туристически пакети, са вече прецизирани и отразени в последващи изменения на закона, обнародвани в ДВ, бр. 17/25.02.2020 г.

Следва да се отбележи необходимостта от прецизиране на административнонаказателните разпоредби в частта относно санкциите за неизпълнение на задълженията за предоставяне на информация на пътуващ по чл. 82, ал. 1 - 7, чл. 83, ал. 2 и 3 и

чл. 84, ал. 1 - 4 като се предвидят санкции и за лицата, улесняващи предоставянето на свързани услуги, които не са туроператор или туристически агент.

В заключение, следва да се отбележи, че посочените изменения и допълнения на ЗТ детайлно разписват правата на търговци и туристи, способстват за повишаване на качеството на туристическото обслужване чрез въвеждане на ясно регламентиране на задълженията търговците и засилен контрол, а в цялост формират условия за устойчиво развитие на туризма и създаване на конкурентоспособен национален туристически продукт.

VI. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОН ЗА СЕЛСКОСТОПАНСКАТА АКАДЕМИЯ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закона за селскостопанската академия (ЗИД на ЗСА) е постъпил за съгласуване с писмо с изх. № Е 91-04-43/08.12.2017 г. на Министерство на земеделието храните и горите.

Предложенията за изменение и допълнение на ЗИД на ЗСА се систематизират накратко в следните направления:

- Преминаване на Селскостопанска академия (СА) на самостоятелен бюджет. Въвежда се принципа на автономност в областта на финансирането на Академията.

- Оптимизиране на структурата на СА. Предвижда се промяна в организацията и управлението на опитните станции, които са държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон. Законът предвижда: част от предприятията да станат структурни звена на институти; друга част, да се преобразуват в научни центрове; частта от предприятията, които се занимават основно със земеделие - да бъдат обединени в едно държавно предприятие чрез сливане. Това ще спомогне за функционално обединяване на научните институти, научните центрове и експерименталните - внедрителски центрове за изпълнение на мисията на Селскостопанската академия за развитие на научно обосновано, устойчиво, високоефективно земеделие.

Законопроектът е съгласуван с две предложения за изменения, с оглед избягване на възможност за създаване на корупционни практики, от които едно предложение е напълно възприето от законодателя:

Разпоредбата на чл. 1, ал. 4 от законопроекта да се допълни като се предвиди задължение за лицата, предоставящи помощи и средства безвъзмездно на СА, да подават декларации за произход на средствата, съгласно чл. 11 от Закона за мерките срещу изпирането на пари.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

Законопроектът е приет и обнародван в ДВ, бр. 22 от 13.03.2018 г. в сила от 17.03.2018г.

Разпоредбата на чл. 1, от действащия към настоящия момент ЗСА е редактирана и е със следното съдържание, като е добавена нова алинея 5:

„Чл. 1. (1) (Изм. - ДВ, бр. 43 от 2008 г., изм. - ДВ, бр. 22 от 2018 г.) Селскостопанската академия е национална автономна бюджетна организация към министъра на земеделието, храните и горите за научни изследвания, за научно-приложна, иновативна и образователна дейност в областта на земеделието и храните.

(2) (Изм. и доп. - ДВ, бр. 43 от 2008 г.) Селскостопанската академия осъществява дейността си в рамките на държавната аграрна политика в съответствие с общата селскостопанска политика на Европейския съюз.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 15 от 2003 г., изм. - ДВ, бр. 43 от 2008 г., изм. - ДВ, бр. 54 от 2008 г., изм. - ДВ, бр. 99 от 2009 г., в сила от 01.01.2010 г., изм. - ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 01.01.2014 г., изм. - ДВ, бр. 58 от 2017 г., в сила от 18.07.2017 г., изм. - ДВ, бр. 22 от 2018 г.) Селскостопанската академия е юридическо лице със седалище София и съставя, изпълнява и отчита бюджет като част от консолидираната фискална програма по чл. 13, ал. 4 от Закона за публичните финанси.

(4) (Нова - ДВ, бр. 43 от 2008 г., изм. - ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 01.01.2014 г.)

Приходите по бюджета на Селскостопанската академия се формират от:

1. (изм. - ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 01.01.2014 г., изм. - ДВ, бр. 22 от 2018 г.) трансфери от държавния бюджет, определени със закон;

2. приходи от сключени договори за изследователски проекти;

3. приходи от реализация на интелектуални продукти и други;

4. (доп. - ДВ, бр. 22 от 2018 г.) дарения, помощи и други безвъзмездно получени средства.

(5) (Нова - ДВ, бр. 22 от 2018 г.) Лицата, които предоставят безвъзмездно помощи и средства на Селскостопанската академия, подават декларация за произход на средствата съгласно Закона за мерките срещу изпирането на пари.

(6) (Нова - ДВ, бр. 22 от 2018 г.) Бюджетът на Селскостопанската академия и отчетът за неговото изпълнение се приемат от управителния съвет.

(7) (Нова - ДВ, бр. 43 от 2008 г., предишна ал. 5, доп. - ДВ, бр. 22 от 2018 г.) Селскостопанската академия може да сключва договори с висши училища и научни

организации в страната и в Европейския съюз за съвместна, целево финансирана, образователна, квалификационна и научна дейност.“

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Министерство на земеделието храните и горите;
- Селскостопанска Академия;
- Опитни станции – държавни предприятия в състава на СА;
- Експериментални бази – държавни предприятия към институти.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от измененията и допълненията в законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма за становище и предоставяне на информация за ефекта от действието на законодателния акт с оглед направените изменения и допълнения на ЗСА до Министерство на земеделието храните и горите и Селскостопанска Академия.

Към гореизброените заинтересовани страни бяха поставени следните конкретни въпроси:

1. Какъв е ефектът от действието на измененията в ЗИД на Закон за селскостопанската академия?

2. Постигнати ли са според вносителя целите на изменените разпоредби, предвидени в мотивите към законопроекта, като например:

- отбелязва ли се ръст на инвестициите предоставяни под формата на дарения, помощи и други безвъзмездно получени средства за перспективни научни изследвания;

- ефективно финансиране на разнообразни научни проекти чрез дарения, помощи и други безвъзмездно получени средства?

3. Констатирано ли е положително въздействие от промените на закона върху заинтересованите страни, а именно: Селскостопанска академия; опитните станции - държавните предприятия, в състава на селскостопанската академия; експериментални бази и Държавно предприятие към Селскостопанската академия – Система за агропазарна информация?

4. Установени ли са корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на закона?

5. В хода на приложението на закона констатирани ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?

Отговори от заинтересованите страни:

Министерство на земеделието храните и горите (МЗХГ), с писмо с вх. № ЦУ-01/3188/19.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси предоставя следната информация:

От МЗХГ определят ефекта на измененията в ЗСА като положителен. Същевременно от страна на министерството не е отбелязан ръст на инвестициите и финансирането, предоставени под формата на дарения, помощи и други безвъзмездно получени средства за научни изследвания и проекти.

Становището на МЗХГ е, че след измененията на закона се отбелязва положително въздействие за научните институти към СА, но не и по отношение на новообразуваното по реда на чл. 6, ал. 2 от ЗСА Държавно предприятие „Научно – производствен център“ (ДП „НПЦ“).

Вносителят на законопроекта не е установил корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения, но в хода на приложението на закона са констатирани слабости, свързани с новообразуваното ДП „НПЦ“, като предвижда да се изготви анализ на констатираните слабости, въз основа на който да се предприемат допълнителни действия.

Селскостопанската академия (СА), с писмо с вх. № ЦУ-01/2828/14.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси предоставя следната информация:

Ръководството на СА намира, че като цяло ефектът от действието на измененията в ЗИД на ЗСА е положителен.

Не се отбелязва по-голям ръст на инвестициите, предоставени под формата на дарения помощи и ефективно финансиране на разнообразни научни проекти чрез дарения и други безвъзмездно получени средства.

С приемането на ЗИД на ЗСА за научните институти към СА се наблюдава положително въздействие, но не и по отношение на новообразуваното ДП „НПЦ“.

Предприятието е започнало дейността си със задължения от 850 000 лева след вливането на 16 опитни станции - държавни предприятия. Част от вливащите се предприятия са с големи задължения. Според Председателя на СА, през изтеклия период от приемането на ЗИД на ЗСА проблемите се задълбочават и задълженията се увеличават. Налице са блокирани банкови сметки и невъзможност на работещите специализирани поделения към ДП „НПЦ“ да осъществяват дейността си. В този смисъл, Председателят на СА счита, че в тази си част ЗСА не е постигнал желаните ефект.

Не са установени корупционни практики във връзка с изменението на ЗСА.

В хода на приложението на ЗСА са установени слабости, свързани с новообразуваното Държавно предприятие „Научно производствен център“ и блокиране на работата му, в този смисъл са наложителни спешни промени в Закона за ССА и е необходимо последваща законодателна инициатива.

Извод:

От анализа на информацията се установява, че с приетите изменения на ЗСА не са постигнати всички поставени от законодателя цели и по – конкретно възможността да се увеличат приходите чрез допълнително финансиране под формата на дарения, помощи и други безвъзмездно получени средства.

По отношение на прецизираната правна норма и въвеждането на изискване за представяне на декларация за произход на средствата, съгласно Закона за мерките срещу изпирането на пари, заинтересованите страни не са констатирани слабости и проблеми при прилагане на текста. Не е установена и необходимост от допълнителни изменения в тази посока.

Заинтересованите страни не са констатирани наличието на корупционни практики при прилагането на закона.

В хода на приложението на ЗСА са установени слабости, свързани с новообразуваното Държавно предприятие „Научно производствен център” и блокиране на работата му без да предоставя конкретна информация за констатираните проблеми. Отбелязано е, че са необходими промени в ЗСА и е необходима последваща законодателна инициатива, без да се конкретизира работи ли се в тази насока.

VII. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЕНЕРГИЯТА ОТ ВЪЗБНОВЯЕМИ ИЗТОЧНИЦИ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗИД на ЗЕВИ) е постъпил за съгласуване на 11.12.2017 г. от Министерство на енергетиката.

Проектът на ЗИД на ЗЕВИ е разработен с цел:

- транспониране на изискванията на чл. 2 от Директива 2015/1513/ЕО за изменение на Директива 98/70/ЕО относно качествата на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (Директива 2015/1513/ЕО);

- изпълнение на условията по Решение на ЕК за Държавна помощ № С (2016) 5205 final от 04.08.2016 г. на ЕК, относно подпомагане на производството на енергия от възобновяеми източници в Република България;

- изпълнение на препоръка на Сметната палата от Одитен доклад № 0300001613 по извършен одит на изпълнението на целите на Европейския съюз и националните цели за производство и използване на биогорива, за периода от 01.01.2008 г. до 31.12.2012 г.

С приетата през 2015 г. Директива 2015/1513/ЕО се извършват промени в Директива 2009/28/ЕО, насочени основно към потреблението на биогорива и изпълнението на задължителната цел от 10 % дял на енергията от възобновяеми източници в крайното потребление на енергия в транспортния сектор към 2020 г.

С цел транспонирането на изискванията на чл. 2 от Директива 2015/1513/ЕО със законопроекта се въвежда 7 % праг на конвенционалните биогорива (произведени от суровини, които са хранителни и фуражни култури или са енергийни култури, отглеждани върху земеделска земя), които могат да бъдат отчитани за изпълнение на 10 % задължителен дял на енергията от възобновяеми източници в крайното потребление на енергия в транспорта.

В законопроекта са предложени промени и по отношение на критериите за устойчивост при използването на биогорива и течни горива от биомаса.

Разпоредбата на чл. 44 от ЗЕВИ е допълнена, като предвижда разширяване обхвата на наредбата, разработвана от министъра на околната среда и водите и приемана от МС. С допълнението се въвежда изискването за откриване и проследяване на суровините за производство на биогорива от ново поколение и произведените от тях биогорива по цялата верига на стойността, с цел предотвратяване на умишленото им модифициране или превръщане в отпадъци, така че да попаднат в обхвата на суровините за производство на биогорива от ново поколение, както и уведомяването на Европейската комисия при откриване на неправомерни действия.

В резултат на съгласувателната процедура са направени две предложения относно наличието на корупционен риск, които са приети от законодателя.

Предложенията по внесения за разглеждане законопроект са по отношение на § 17 от проекта, с който се изменя и допълва чл. 67 от закона:

„Чл. 67. (2) На разпространител, който предлага на пазара течни горива от нефтен произход в нарушение на разпоредбата на чл. 47, ал. 2 или 3, се налага глоба или имуществена санкция в размер 100 000 лв.“

Анализът на цитираната разпоредба установи липса на разграничение в размера на наказанието от 100 000 лв. в зависимост от вида на нарушителя; размерът е еднакъв и фиксиран и за глобата, и за имуществената санкция. Посочената неяснота създава предпоставки за прояви на противоправно поведение, в т.ч. и на корупционно такова, тъй като е в разрез с установеното

от българския законодател диференциране на размерите на административните наказания в зависимост от това дали извършителят е физическо лице или юридическо такова.

В тази връзка предложенията са следните:

- В чл. 67, ал. 2 от проекта да се диференцират размерите на глобата и имуществената санкция според вида на нарушителя и спрямо количеството/ стойност на продукта - предмет на нарушение;

- Да се диференцират размера на глобите и имуществените санкции според вида на нарушителя и в останалите разпоредби на закона.

Предложенията са приети от законодателния орган и текстовете са прецизирани.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

ЗИД на ЗЕВИ е приет и обнародван в Държавен вестник, бр. 91 от 02.11.2018 г. и е в сила от 06.11.2018 г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Министерство на енергетиката;
- Министерство на околната среда и водите;
- Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията;
- Агенция за устойчиво енергийно развитие;
- Държавна агенция за метрологичен и технически надзор;
- Комисията за енергийно и водно регулиране;
- Разпространители на биогорива и течни горива от биомаса;
- Крайни разпространители на биогорива и течни горива от биомаса;
- Крайни потребители на горива.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от иницирираните изменения от вносителя на законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма до Министерство на енергетиката, Министерство на околната среда и водите, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Агенция за устойчиво енергийно развитие, Държавна агенция за метрологичен и технически надзор и до Комисията за енергийно и водно регулиране, с които са отправени следните конкретни въпроси:

1. *Какъв е ефектът от действието на измененията и допълненията в ЗИД на Закона за енергията от възобновяеми източници (изм. и доп. ДВ, бр. 91 от 02 ноември 2018 г., в сила от 06.11.2018 г.)?*

2. *Постигнати ли са целите в съответните насоки на изменителния закон, предвидени в мотивите му?*

3. Съответстват ли на степента на обществена опасност установените парични размери на глобите и имуществените санкции в административнонаказателните разпоредби на закона?

4. С измененията на Закона за енергията от възобновяеми източници се разширява обхвата на Наредбата по чл. 44, ал. 1 от закона като се въвеждат изисквания за предотвратяване на умишлено превръщане на суровини в отпадъци, които да се използват за производство на биогорива от ново поколение, определят се правила за изчисляване на емисиите на парникови газове от непреки промени в земеползването. В тази връзка, новите изисквания осигуряват ли прозрачност и отчетност за спазването на критериите за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса?

5. Измененията и допълненията в закона допринасят ли за насърчаване на производството и потреблението на биогорива и енергия от възобновяеми източници в транспорта и за постигане на заложените в националното законодателство цели в сектора?

6. Установени ли са корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на Закона за енергията от възобновяеми източници?

7. В хода на приложението на закона констатиран ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?

Министерство на енергетиката, с писмо с вх. № 2721/13.02.2020 г., предостави следната информация:

Основните ефекти от приемането на измененията и допълненията в Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ, изм. и доп. ДВ, бр. 91 от 02 ноември 2018 г., в сила от 06.11.2018 г.) са следните:

Постигнато е съответствие с изискванията на чл. 2 от Директива 2015/1513/ЕО за изменение на Директива 98/70/ЕО относно качествата на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (Директива 2015/1513/ЕО). Установена е национална цел за биогорива от ново поколение тип "А" от 0.05 процентни пункта енергийно съдържание от задължителния дял на енергията от възобновяеми източници (ВИ) във всички видове транспорт през 2020 г.

Въведено е задължение към лицата, които пускат на пазара течни горива от нефтен произход в транспорта, при освобождаване за потребление по смисъла на Закона за акцизите и данъчните складове, да предлагат от 1 април 2019 г. на пазара горива за дизелови двигатели със съдържание на биодизел минимум 6 процента обемни, като минимум 1 процент обем от биодизела да бъде биогориво от ново поколение. Такова задължение е въведено и за крайните

разпространители и разпространителите на течни горива от нефтен произход. Разпоредбата е в сила от 1 април 2019 г., като ефектът ще бъде отчетен след изготвянето на енергийния баланс на страната (30 ноември 2020 г.) от Националния статистически институт.

Въведен е 7 % праг на конвенционалните биогорива (произведени от суровини, които са хранителни и фуражни култури или са енергийни култури, отглеждани върху земеделска земя), които могат да бъдат отчитани за изпълнение на 10 % задължителен дял на енергията от ВИ в крайното потребление на енергия в транспорта.

Актуализирани са критериите за устойчивост при използването на биогорива и течни горива от биомаса и е въведено определение за биогорива от ново поколение.

Допълнена е разпоредбата на чл. 44, ал. 1 на ЗЕВИ, като е разширен обхвата на разработваната от министъра на околната среда и водите и приемана от МС наредба (Наредба за критериите за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса, обн., ДВ, бр. 95 от 4.12.2012 г., в сила от 4.01.2013 г., изм. и доп., бр. 10 от 1.02.2019 г.). С допълнението (чл. 44, ал. 1, т. 4 от ЗЕВИ) се въвежда изискването в Наредбата да се регламентират условията и реда за откриване и проследяване на суровините за производство на биогорива от ново поколение и произведените от тях биогорива по цялата верига на стойността, с цел предотвратяване на умишленото им модифициране или превръщане в отпадъци, така че да попаднат в обхвата на суровините за производство на биогорива от ново поколение.

В резултат от извършените със ЗИД на ЗЕВИ изменения и допълнения са създадени условия за по-добра координация в работата на институциите при изпълнение на националната цел за постигане на 10 % дял на енергията от ВИ в сектор транспорт, като са регламентирани конкретни правомощия на министъра на земеделието, храните и горите в рамките на държавното управление в областта на енергията от възобновяеми източници.

Размерът на санкциите за неспазване изискванията за смесване горивата от нефтен произход с биокомпонент по ЗЕВИ е многократно по-висок в сравнение със санкциите по Закона за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ). Повишаването на размера на санкциите, което е извършено с приемането на ЗИД на Закон за възобновяемите и алтернативни енергийни източници и биогорива (ЗВАЕИБ, Обн., ДВ, бр. 49 от 19.06.2007 г., отм., бр. 35 от 3.05.2011 г.) през 2009 г. (завишеният размер на санкциите е запазен и в ЗЕВИ) е отчетено като една от най-ефективните мерки срещу неизпълнението на законовото изискване за смесване на горивата от нефтен произход с биокомпонент.

Основната мярка за насърчаване на потреблението и производството на биогорива с оглед постигане на задължителния 10 % дял на енергията от ВИ в транспорта е регламентирането в ЗЕВИ на задължително смесване на течните горива от нефтен произход с

биокомпонент.

Този подход е установен и по отношение на потреблението на биогорива от ново поколение при транспониране изискванията на Директива 2015/1513/ЕО, като механизъм за постигане на националната цел за потребление на биогорива от ново поколение в транспорта за 2020 г.

Министерство на околната среда и водите, с писмо с вх. № 2364/07.02.2020 г., предостави следното становище по поставените въпроси:

Съгласно Наредбата по чл. 44, ал. 1 от ЗЕВИ, критериите за устойчивост на биогоривата и на течните горива от биомаса се считат за изпълнени, когато икономическите оператори прилагат признати от Европейската комисия, доброволни национални или международни схеми (схеми за сертифициране). Тези схеми имат задължението да откриват и проследяват суровините за производство на биогорива от ново поколение, както и да следят те да не бъдат умишлено превръщани в отпадъци, така че да попаднат в обхвата на суровините за производство на биогорива от ново поколение. В някои държави, където има високи субсидии за производство на такива биогорива, този риск се повишава. В писмото на МОСВ е отразено, че в Република България производството на биогорива не се субсидира.

Посочено е също, че към момента в Република България не се произвеждат биогорива от ново поколение тип "А" (точка 31 от Допълнителните разпоредби на ЗЕВИ), използвани за нуждите в транспорта. Съществува една инсталация за производство на биодизел - „Астрабиоплант“ и една за биоетанол - „Алмагест“.

Към момента в Република България няма доброволна национална схема. Съгласно чл. 39 от Закона за енергията от възобновяеми източници, операторите могат да използват международни такива, които са под контрола на Европейската комисия. Издадените от тях сертификати осигуряват необходимата прозрачност и отчетност.

Отчитане на непреките промени в земеползването и изчисляване на емисиите на парникови газове, се извършва чрез изчислителните формули и правила в методиката, одобрена по реда на чл. 44, ал. 3 от ЗЕВИ.

За да се намали административната тежест, икономическите оператори предоставят необходимата информация за конвенционалните биогорива и тези от ново поколение (както и емисиите на парникови газове от непреки промени в земеползването при производството им), заедно с изискваната информация съгласно Наредба за условията, реда и начина за изготвяне и верификация на докладите на доставчиците на горива и енергия за транспорта (приета с ПМС № 198 от 15.09.2017 г., обн. ДВ. бр.76 от 19 септември 2017г., в сила от 20.10.2017 г.).

Информацията се докладва до Европейската комисия и Европейската агенция по

околна среда (ЕАОС), където експерти проверяват и одобряват данните. Докладванията през 2018 г. (доброволно от страна на Република България) и 2019 г. са успешни и приети от страна на ЕК.

По този начин, чрез сертификати за устойчивост, под контрола на признати от ЕК международни схеми и чрез докладване на всички събрани данни до ЕК и ЕАОС за проверка, се осигурява прозрачност и отчетност за спазването на критериите за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса.

По отношение на направените промени в Наредбата по чл. 44. ал. 1 от ЗЕВИ, не са установени корупционни практики с направените изменения и допълнения.

Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, с писмо с вх. № ЦУ 01/4785/12.03.2020 г., предостави следното становище:

В писмото на министерството е отбелязано, че в хода на съгласувателната процедура по чл. 32 от Устройствения правилник на МС и на неговата администрация, МТИТС е изразило становища с рег. 04-21-102/21.12.2017 г. и рег. № 04-21-102/25.01.2018 г., както и че в ЗЕВИ не са регламентирани правомощия на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и не предоставя становище по конкретно поставените въпроси.

Агенцията за устойчиво енергийно развитие, с писмо с вх. № 2398/10.02.2020 г., предостави следното становище по поставените въпроси:

Съгласно мотивите към законопроекта на цитирания ЗИД на ЗЕВИ, целта на закона е транспониране в законодателството на нормативни разпоредби, прилагани във всички държави-членки на Европейския съюз.

С цитирания ЗИД се въвеждат нови санкционни разпоредби, като контролът по изпълнението им се осъществява от председателя на ДАМТН.

От писмото на Агенцията се установява, че от АУЕР са направени конкретни предложения до Инспектората на Министерството на енергетиката за изменения и допълнения в санкционни разпоредби на ЗЕВИ, по-конкретно в чл. 59 от закона, които обаче не са пряко свързани с опасност от корупционен риск.

Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, с писмо с вх. № 2524/11.02.2020 г., предостави следното становище по поставените въпроси:

Председателят на Държавна агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН), чрез длъжностните лица от Главна дирекция „Контрол на качеството на течните горива“ (ГД ККТГ), осъществява контрол при пускането на пазара и разпространението на биогорива и техните смеси с течни горива от нефтен произход в съответствие с изискванията за процентното съдържание на биогориво в течно гориво съгласно ЗЕВИ. Качествените изисквания към

биогоривата и техните смеси с течни горива, както и условията, редът и начина за техния контрол се определят с Наредбата по чл. 8, ал. 1 от Закона за чистотата на атмосферния въздух.

В хода на приложение на ЗЕВИ, съгласно възложените функции на ДАМТН, са констатирани слабости и необходимост от последваща законодателна инициатива, както следва:

От 1 април 2019 г. чл. 47, ал. 1, т. 3 от ЗЕВИ изисква горивата за дизелови двигатели да се предлагат смесени с биодизел минимум 6 процента обемни, като минимум един процент обемен от биодизела трябва да бъде биогориво от ново поколение, съгласно Директива 2015/1513/ЕО.

Полученото биогориво от ново поколение е с идентични физико-химически характеристики като тези от първо поколение и представлява метилови естери на мастни киселини (FAME). Разликата е единствено в изходната суровина и начина на получаване на крайния продукт - биодизел, т.е. биогоривото от ново поколение не може да бъде установено и разграничено чрез анализ от общото количество биогориво и съответно не може да се установи съответствието на горивото с изискванията, заложи в т. 3 на чл. 47.

Този факт не е отчетен и в ЗЕВИ е заложен общия ред за налагане на санкции по чл. 67, ал. 1, ал. 2 и ал. 3, които не могат да се приложат поради състава на чл. 56, ал. 5 - изпитване в акредитирана лаборатория или изпитване на арбитражни проби във връзка с принудителните административни мерки по чл. 55, ал. 1.

В писмото на ДАМТН е отбелязано, че с цел отстраняване на проблема, наличието на биогориво от ново поколение (изискване към момента 1 обемен процент) следва да се контролира само по документи чрез придружаващата Декларация за съответствие и налагането на принудителни административни мерки и санкции да е свързано само с този контрол.

ДАМТН е направила предложение за законодателна промяна през м. юли 2019 г., но тъй като към момента това не е отразено, в плана за законодателна програма на Министерския съвет за периода 01.01.2020 г. до 30.06.2020 г. отново са включени предложения за изменения и допълнения на ЗЕВИ по гореописаното обстоятелство.

Комисията за енергийно и водно регулиране, с писмо с вх. № 3609/25.02.2020 г., предостави следното становище по поставените въпроси:

Със ЗИД на ЗЕВИ, обн. ДВ бр. 91 от 2018 г., се транспонира чл. 2 и Приложение II от Директива (ЕС) 2015/1513 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. за изменение на Директива 98/70/ЕО относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници. В тази връзка, основните изменения в Закона за енергията от възобновяеми източници включват въвеждането на 7 % праг на конвенционалните биогорива, които могат да

бъдат отчитани за изпълнение на 10 % задължителен дял на енергията от възобновяеми източници в крайното потребление на енергия в транспорта.

Приети са промени и по отношение на критериите за устойчивост при използването на биогорива и течни горива от биомаса. С цел оптимизиране, яснота и еднозначно тълкуване на разпоредбите на сега действащия ЗЕВИ, свързани с потреблението и изискванията за качеството, контрола и пускането на пазара на биогоривата и техните смеси, по предложение на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (компетентен орган по контрола върху качеството на течните горива по Закона за чистотата на атмосферния въздух и на изискванията за смесване на течните горива от нефтен произход с биокомпонент за транспорта по ЗЕВИ) са прецизирани текстовете по глава пета, раздели II и III на ЗЕВИ. В изпълнение на препоръка на Сметната палата от одитен доклад № 0300001613 по извършен одит на изпълнението на целите на Европейския съюз и националните цели за производство и използване на биогорива, за периода от 1 януари 2008 г. до 31 декември 2012 г. в проекта на ЗИД на ЗЕВИ се регламентират правомощията на министъра на земеделието, храните и горите с оглед на по-добра координация при изпълнение на целите в сектор „Транспорт“.

Извод:

В резултат от извършените със ЗИД на ЗЕВИ изменения и допълнения са създадени условия за по-добра координация в работата на институциите при изпълнение на националната цел за постигане на 10 % дял на енергията от възобновяеми източници в сектор транспорт, като са регламентирани конкретни правомощията на министъра на земеделието, храните и горите в рамките на държавното управление в областта на енергията от възобновяеми източници.

С извършените изменения на ЗЕВИ са постигнати целите, предвидени в мотивите към проекта на нормативен акт.

Основната мярка за насърчаване на потреблението и производството на биогорива с оглед постигане на задължителния 10 % дял на енергията от ВИ в транспорта е регламентирането в ЗЕВИ на задължително смесване на течните горива от нефтен произход с биокомпонент.

Този подход е установен и по отношение на потреблението на биогорива от ново поколение при транспониране изискванията на Директива 2015/1513/ЕО, като механизъм за постигане на националната цел за потребление на биогорива от ново поколение в транспорта за 2020 г.

Следва да се отбележи, че размерът на санкциите за неспазване изискванията за смесване горивата от нефтен произход с биокомпонент по ЗЕВИ е многократно по-висок в сравнение например със санкциите по ЗЧАВ, което предполага положителна оценка на ефекта от

действието на закона в тази област.

Извършеният анализ показва установен от заинтересована страна проблем при практическото прилагане на ЗЕВИ, в частта му по контрола на съдържанието на горивата за дизелови двигатели, конкретно за въведеното от 1 април 2019 г. изискване горивата за дизелови двигатели да съдържат биодизел минимум 6 процента обемни, като минимум един процент обем от биодизела да е биогориво от ново поколение. По информация на ДАМТН към настоящия момент методът за изпитване и съществуващите технически средства не могат да разграничат наличието на биогориво от ново поколение от общото количество биогориво. В тази връзка лицата, които пускат на пазара смеси на биогорива с течни горива от нефтен произход в транспорта доказват наличието на биогориво от ново поколение единствено чрез декларация за съответствие, като съответно контролът от страна на ДАМТН е документален.

По повод на изложения проблем, председателят на ДАМТН е предложил да се извършат промени в ЗЕВИ, свързани с въвеждане на контрол за наличие на биогориво от ново поколение само по документи, чрез придружаваща декларация за съответствие и налагане на принудителни административни мерки и санкции, свързани с този контрол.

По отношение на административнонаказателните разпоредби на закона и в частност относно разграничението в размерите на наказанията според вида на нарушителя /по чл. 67, ал. 2 ЗЕВИ/, анализът установи наличие на съдебна практика, от която е видно, че след визираните изменения и допълнения на ЗЕВИ има издадени от председателя на ДАМТН наказателни постановления. Това показва, че санкционните разпоредби са действащи (Решение № 356/28.02.2020 г. на АдмС-Варна по к.а.н.д. № 10/2020 г., Решение № 16/07.02.2020 г. на РС Айтос по а.н.д. № 356/2019 г., Решение № 1145/20.09.2019 г. на РС Бургас по а.н.д. № 421/2019 г. и др.). Същевременно, в процеса на обжалване в голяма част от случаите съдът е постановил отмяна на наказателните постановления, поради недоказаност на нарушението или поради неправилност и/или незаконосъобразност на административния акт.

Съгласно Наредбата по чл. 44, ал. 1 от ЗЕВИ, критериите за устойчивост на биогоривата и на течните горива от биомаса се считат за изпълнени, когато икономическите оператори прилагат признати от Европейската комисия, доброволни национални или международни схеми (схеми за сертифициране). Установи се, че към момента в Република България няма доброволна национална схема. Операторите могат да използват международни такива, които са под контрола на Европейската комисия. По този начин, чрез сертификати за устойчивост, под контрола на признати от ЕК международни схеми и чрез докладване на всички събрани данни до ЕК и ЕАОС за проверка, се осигурява прозрачност и отчетност за спазването на критериите за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса.

VIII. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ХИМИЧНИТЕ ВЕЩЕСТВА И СМЕСИ:

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси (ЗИД на ЗЗВВХВС) е постъпил за съгласуване с писмо с изх. № Ст-003/05.01.2018 г. от Министерство на отбраната. Проектът е изготвен с цел да се уреди нормативно прилагането на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH) на Европейския парламент и Съвета относно регистрация, оценка, разрешаване и ограничаване на химикали, чрез създаване на национална процедура за изключения от изискванията на Регламента, когато това е необходимо за интересите на отбраната.

Целта на изменението и допълнението на ЗЗВВХВС е да се редуцират потенциално негативните ефекти от прилагането на Регламент REACH, като се намали административната и финансова тежест за българската отбранителна индустрия. Ясно са разписани задълженията на лицата, получили разрешение за освобождаване от регламента, като се въвежда административнонаказателна отговорност при неспазване на изискванията за предотвратяване на вредното въздействие, в това число и при неподдржане на информацията. Законопроектът определя тези разрешения да се издават от Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките (МСОИСД) към Министерски съвет като орган, осъществяващ общото ръководство на отбраната и въоръжените сили.

В резултат на съгласувателната процедура са направени **девет предложения за промяна в проекта за изменение и допълнение, от които три предложения относно наличието на корупционен риск са приети от законодателя.** В този проект се променя чл. 20в, ал. 2, касаещ отказ от издаване на разрешение за освобождаване по чл. 3а ЗЗВВХВС. Направено е предложение да бъде прецизирана разпоредбата с уточнението, че Междуведомственият съвет следва да постанови отказ от издаване на разрешение по чл. 3а при неотстраняване на непълнотите в заявлението или когато информацията в него и в приложените документи е невярна, като изрично се предвиди срок, след изтичането на който този компетентен орган да издаде отказ за освобождаване от задълженията по Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

С цел предотвратяване проявата на корупционен риск и постигане на прозрачност и обективност на правната уредба, е предложено да се регламентира конкретен срок, тъй като неговата липса генерира противоречие с общоприложимия закон на АПК, а това от своя страна

създава предпоставка за противоречиви административни актове, които могат да бъдат атакувани.

Предложението е прието от законодателния орган и текстът е променен, както следва:

„Чл. 20в (2) Междуведомственият съвет отказва издаването на разрешение, когато:

1. не се допуска освобождаване по чл. 3а;

2. заявителят не отговаря на някои от условията за издаване на разрешение, определени с наредбата по чл. 20а, ал. 3;

3. информацията в заявлението или в приложените към него документи е невярна;

4. информацията в заявлението или в приложените към него документи е непълна и не е предоставена в 7-дневен срок от датата на уведомяването за това.“

Във връзка с направените изменения в Глава осма „Административнонаказателни разпоредби“ на законопроекта, предложението цели да се предвиди административнонаказващ орган, компетентен да контролира спазването на задълженията и съответно установяването на нарушенията по чл. 20д, т. 2. За нарушение по чл. 35, ал. 1, т. 43 във връзка със задълженията по чл. 20д, т. 2 е предвидено наказание по ал. 3, т. 3 на същия чл. 35, а именно - глоба за физически лица и имуществена санкция за юридическите лица в размер от 1000 до 40 000 лв. В административнонаказателните разпоредби обаче липсва изрична регламентация на компетентен административнонаказващ орган, който да осъществява контрол за спазване на задължението по чл. 20д, т. 2.

Разпоредбата е прецизирана и след редакцията е придобила следното съдържание:

„Чл. 36 (1) (Изм. - ДВ, бр. 114 от 2003 г., в сила от 31.01.2004 г., изм. - ДВ, бр. 84 от 2012 г., в сила от 02.01.2013 г., изм. - ДВ, бр. 102 от 2015 г., изм. - ДВ, бр. 53 от 2018 г., в сила от 26.06.2018 г.) Нарушенията по чл. 35, ал. 1, т. 1 - 38, 40, 41 и 43 - 47 се установяват с актове, съставени от държавни здравни инспектори или от длъжностни лица, определени от директорите на регионалните инспекции по околната среда и водите, в съответствие с техните правомощия.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 114 от 2003 г., в сила от 31.01.2004 г., изм. - ДВ, бр. 82 от 2007 г., изм. - ДВ, бр. 102 от 2015 г., изм. - ДВ, бр. 53 от 2018 г., в сила от 26.06.2018 г.) Наказателните постановления се издават от директора на съответната регионална здравна инспекция или от директора на съответната регионална инспекция по околната среда и водите в съответствие с техните правомощия.“

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

ЗИД на ЗЗВВХВС е приет и обнародван в Държавен вестник, бр. 53/26.06.2018 г., в сила от 26.06.2018 г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Министерство на отбраната;
- Министерство на икономиката;
- Междуведомствен съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към МС.
- Министерство на околната среда и водите.

Оценка на въздействието:

Процедурата по издаване на разрешения за освобождаване на физически и юридически лица по чл. 3а от Закона за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси (ЗЗВВХВС) се извършва от Междуведомствен съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет. Лицата, на които те се издават, са задължени да поддържат и предоставят ежегодно информация, определена в наредбата по чл. 20а, ал. 3 на закона, а при неизпълнение на това задължение следват санкции с до 40 000 лв. Когато физическите и/или юридически лица отговарят на определени условия се издават разрешения за освобождаване от задължение за регистрация, разрешаване и/или ограничаване съгласно дял II, III, VI, VII, VIII и/или IX от Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

Във връзка с изготвяне на оценка на въздействието са изпратени писма до заинтересованите страни с искане за становище по следните въпроси:

1. *Какъв е ефектът от действието на измененията в ЗИД на Закона за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси?*

2. *Постигнати ли са според Вас целите на изменените разпоредби, предвидени в мотивите към законопроекта като предотвратяване бъдеща заплаха за националната сигурност и ограничаване на вредното въздействие върху човешкото здраве, с оглед мерките, които лицата следва да прилагат?*

3. *Какви са констатациите Ви за поддържания регистър от Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките (МСОИСД) към МС, касаещ издаване на разрешения по чл. 20д, т. 2, във вр. с чл. 20а от ЗЗВВХВС за освобождаване от прилагането на дял II, III, VI, VII, VIII и/или IX на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH)?*

4. *Какви са констатациите Ви за ефекта от санкционната дейност на контролиращите длъжностни лица при прилагане на изменената разпоредба по чл. 3б, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗВВХВС, касаеща задълженията на лицата по чл. 35, ал. 1, т. 43 да поддържат ежегодно информация по чл. 20д, т. 2 от закона?*

5. *Установени ли са затруднения при прилагането на изменените разпоредби от закона и чл. 2, § 3 на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH)?*

6. *Установени ли са корупционни практики във връзка с цитираните по-горе изменения и допълнения на Закона за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси?*

7. С оглед Вашите функции по координиране на дейността, какви са констатациите Ви за изменения и обнародан по Ваше предложение Закон за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси?

8. Констатирани ли са положителни и/или отрицателни въздействия от промените на закона, след обнародване на Вашите предложения и по-специално в административнонаказателната отговорност?

9. В каква степен са постигнати според Вас целите на санкционните и контролни функции с предвиждането на орган, компетентен да контролира спазване на задължението по чл. 20д, т. 2 за установяване на нарушението по чл. 35, ал. 1, т. 43?

10. В хода на приложението на закона констатирани ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?

В резултат на отправените запитвания се получиха следните отговори от заинтересованите страни:

Министерство на отбраната (МО), с писмо с вх. № ЦУ01-3024/17.02.2020 г., посочва, че със Заповед № РД-370 от 10.05.2019 г. на министъра на околната среда и водите се назначава междуведомствена работна група за изготвяне на проект на Наредба за условията и реда за издаване на разрешения за освобождаване по ЗЗВВХВС. Съгласно чл. 20а, ал. 3 от ЗЗВВХВС, във връзка с § 26 от ПЗР на ЗИД на ЗЗВВХВС, задълженията се определят с тази наредба, която Министерският съвет приема в едногодишен срок след влизане на измененията на закона в сила.

Наредбата е приета с Постановление № 380 от 30.12.2019 г. на Министерския съвет и е обнародвана в ДВ, бр. 2 от 7.01.2020 г., в сила от 11.01.2020 г. Министерство на отбраната констатира, че предвид приемането на подзаконовата уредба в началото на 2020 г., не може да бъде изразено конкретно становище по поставените въпроси, тъй като липсва практика по прилагането ѝ.

Министерство на икономиката (МИ), с писмо с вх. № ЦУ01-2368/07.02.2020 г. отбелязва, че проектът на ЗИД на ЗЗВВХВС е изготвен от междуведомствена работна група, създадена със заповед на съпредседателите на Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към МС. Работната група включва представители на Министерството на отбраната, Министерството на икономиката, Министерството на околната среда и водите и Министерството на здравеопазването. Предвид възможността в регистъра да се вписват обстоятелства, съдържащи класифицирана информация, достъпът до него не е публичен. Министерството не разполага с информация по поставените въпроси.

Междуведомствен съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет на Република България (МСОИСД към МС) предоставя кратко

становище с писмо с вх. № ЦУ01-2368/07.02.2020 г., според което за периода на действие на ЗЗВВХВС не са разглеждани заявления за освобождаване на доставки на химични вещества и смеси, свързани с отбраната.

Министерство на околната среда и водите (МОСВ), с писмо с вх. № ЦУ01-2181/05.02.2020 г., предоставя становище, според което по реда на ЗЗВВХВС органите на регионалните инспекции по околната среда и водите осъществяват контрол по изпълнението на мерките, свързани с издаване на разрешения за освобождаване от дял II, III, VI, VII, VIII и/или IX на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH) за определени химични вещества. Понастоящем не е осъществена контролна дейност, поради липса на издадени такива разрешения.

Министерството няма функции за координиране на дейността по издаване на разрешения, а е участник в процедурата по Наредба за условията, реда и сроковете за издаване на разрешение за освобождаване по ЗЗВВХВС. Междуправителният съвет изпраща заявленията за освобождаване на заинтересованите оператори до министъра на околната среда и водите в срок 7 дни от подаването им. Длъжностните лица, подчинени на министъра, изготвят съответно мотивирано становище за оценка на риска и мерките, които притежателят на разрешението за освобождаване от Регламента следва да прилага, за да предотврати вредното въздействие върху околната среда.

Прилагането на националната процедура е от компетентността на Междуправителния съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към МС, който издава разрешения за освобождаване от Регламент REACH. Според МОСВ на този етап ефекта от действията и постигането на целите на изменения закон не могат да се оценят.

Извод:

От анализа на постъпилите отговори, предвид измененията на ЗЗВВХВС в ДВ, бр. 53/26.06.2018 г. и прилежащата Наредба за условията и реда за издаване на разрешение за освобождаване от задължения по чл. 20а, ал. 1 от ЗЗВВХВС, в сила от 11.01.2020 г., е видно, че към настоящия момент Република България все още не се е възползвала от възможността за изключенията по член 2, параграф 3 на Регламент REACH. Процедурата за изключване от обхвата на Регламента е сравнително кратка, поради което измененията в закона не могат да се оценят.

Съгласно член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH) държавите членки могат да изключат от неговия обхват определени химични вещества, когато е необходимо за целите и интересите на отбраната. Всяко предоставяне на информация за производство, употреба или пускане на пазара на химично вещество в самостоятелен вид, в смес или в изделие може да доведе до заплахата за сигурността. Освобождаването от тези задължения обаче, следва да се извърши на базата на национална процедура, уредена в закон, която да осигури високите стандарти за безопасност и проследимост. Видно от предоставената информация, не са

разглеждани заявления за освобождаване на доставки на химични вещества и смеси, свързани с отбраната. Поради липсата на издадени разрешения за освобождаване от дял II, III, VI, VII, VIII и/или IX на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH), не е извършвана и контролна дейност по изпълнението на мерките.

IX. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЕНЕРГЕТИКАТА

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗИД на ЗЕ) е постъпил за съгласуване в КПКОНПИ с писмо с изх. № Е 91-00-107/04.04.2018 г. на Министерство на енергетиката.

Предложенията за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗЕ) се правят с цел:

- пълно и точно транспониране в националното законодателство на изискванията на Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия (Електрическата директива) и Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ (Газовата директива);

- транспониране на разпоредби на Директива 2014/94/ЕС за разгръщане на инфраструктура за алтернативните горива в предмета на регулиране на Закона за енергетиката;

- регламентиране правомощията на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) във връзка с прилагането на разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (REMIT).

В резултат на съгласувателната процедура, КПКОНПИ съгласува законопроекта с **три предложения, с оглед избягване на възможност за създаване на корупционни практики, от които едно предложение възприето от законодателя**, а именно:

„Да бъде прецизирана нормата на чл. 118, ал. 2 от проекта, като изрично се разпише при наличието на кои конкретни условия се ограничава или се прекратява достъпа на ползвател на мрежата“.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

Законопроектът е приет и обнародван в ДВ бр. 83 от 09.10.2018 г., в сила от 13.10.2018 г.

Разпоредбата на чл. 118, ал. 2 от действащия към настоящия момент ЗЕ е редактирана и е със следното съдържание:

„Чл. 118. (1) Операторът на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи са длъжни да осигурят достъп при условията на равнопоставеност до електропреносната и електроразпределителните мрежи на ползвателите на съответната мрежа.

(2) Операторът на електропреносната мрежа, съответно оператор на електроразпределителна мрежа може в съответствие с критерии, определени в правилата по чл. 83, ал. 1, т. 4 и 5, временно да ограничи или да преустанови достъпа на ползвател на мрежата, който нарушава условията за достъп, и това би довело до нарушаване на техническите параметри и сигурността на мрежите или до влошаване на условията за снабдяване на други ползватели.“

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Комисия за енергийно и водно регулиране;
- Министерството на енергетиката;
- Потребителите на електроенергия;
- Електроразпределителни дружества и др.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от измененията и допълненията в законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма за становище и предоставяне на информация за ефекта от действието на законодателния акт с оглед направените изменения и допълнения на ЗЕ до Министерството на енергетиката, Комисия за енергийно и водно регулиране, „ЧЕЗ РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ БЪЛГАРИЯ“ ЕАД, „ЕВН БЪЛГАРИЯ ЕЛЕКТРОСНАБДЯВАНЕ“ ЕАД и „ЕНЕРГО - ПРО ВАРНА“ ЕАД.

Към гореизброените заинтересовани страни бяха поставени следните конкретни въпроси:

1. Със законопроекта е направено изменение в разпоредбата на чл. 118, ал.2 от ЗЕ, съгласно която „операторът на електропреносната мрежа, съответно оператор на електроразпределителна мрежа може в съответствие с критерии, определени в правилата по чл. 83, ал. 1, т. 4 и 5, временно да ограничи или да преустанови достъпа на ползвател на мрежата, който нарушава условията за достъп, и това би довело до нарушаване на техническите параметри и сигурността на мрежите или до влошаване на условията за снабдяване на други ползватели“. Считате ли, че извършената препратка в разпоредбата, с която се реферира към правилата по чл. 83, ал. 1, т.4 и 5, съдържа ясно и изчерпателно изброени критериите, при които оператор на електропреносната/електроразпределителна мрежа, ще може да предприеме действия за временно ограничаване или преустановяване на достъпа на ползвател на мрежата?

2. *Настоящата редакция на чл. 118, ал.2 от ЗЕ допринася ли според Вас за избягването на субективизъм при възможността за избор за прилагане на отделните хипотези - ограничаване или преустановяване достъпа на ползвател от оператор на електропреносната/електро-разпределителната мрежа, респ. спазва ли се принципа на равнопоставеност между ползвателите?*

3. *Какъв е ефектът от действието на измененията в ЗИД на ЗЕ?*

4. *Констатирано ли е положително въздействие от промените на закона върху заинтересованите страни, а именно: индустриалните предприятия; производителите на енергия; потребителите в обществения сектор; крайните клиенти на електрическа енергия; крайни клиенти на природен газ; търговци на електрическа енергия; оператор на електропреносна мрежа; оператори на газопреносна мрежа; МТИТС; КЕВР и др. ?*

5. *Установени ли са корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на ЗЕ?*

6. *В хода на приложението на закона констатирани ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?*

Отговори от заинтересованите страни:

Министерство на енергетиката (МЕ), предоставя следната информация:

Съгласно редакцията на чл. 118, ал. 2 от ЗЕ, преди измененията със ЗИД на ЗЕ от 2018 г., „Операторът на електропреносната мрежа, съответно оператор на електроразпределителна мрежа, може да откаже достъп, в случай че предоставянето на достъпа би довело до нарушаване на техническите условия и сигурността на мрежите или до влошаване на условията за снабдяване на други ползватели”. С този текст се регламентира отказа от достъп, който ЕК третира като отказ от присъединяване и в тази връзка констатира несъответствието му с чл. 23, пар. 2 и 3 от Директива 2009/72/ЕО. С измененията в текста на чл. 118, ал. 2 от ЗЕ се дава възможност на оператора на съответната мрежа временно да ограничи или преустанови достъпа на ползвател на мрежата, който вече е получил достъп, и който нарушава условията за достъп и това би довело до нарушаване на техническите параметри и сигурността на мрежите или до влошаване на условията за снабдяване на други ползватели.

С решение на Колежа на ЕК от 6 юни 2019 г. е прекратена процедурата за нарушение № 2016/2079 срещу Република България, което потвърждава, че настоящата редакция на чл. 118, ал. 2 от ЗЕ отговаря на изискванията на Директива 2009/72/ЕО и по-специално на чл. 23, § 2 и 3.

Съгласно разпоредбите на чл. 83, ал. 1 от ЗЕ, устройството и експлоатацията на електроенергийната система се осъществяват съгласно норми, предвидени в редица подзаконови

нормативни актове, в т.ч. и Правилата за управление на електроенергийната система и Правилата за управление на електроразпределителните мрежи (т. 4 и т. 5). Тези норми са технически изисквания, които не се уреждат на законово ниво, а в подзаконови нормативни актове. В обхвата на тези правила попадат и условията и редът за достъп до електропреносната и електроразпределителните мрежи, които са технически правила, прилагани от оператора на съответната мрежа. В тази връзка, чл. 118, ал. 2 от ЗЕ препраща към критериите, предвидени в Правилата по чл. 83, ал. 1, т. 4 и т. 5 от ЗЕ. В Правилата се съдържат измерими и обективни технически показатели, в съответствие с които операторът на преносна/разпределителна мрежа може да вземе решение за временно ограничаване или преустановяване на достъпа до мрежата, свързани с надеждната работа на системата и качеството на електрическата енергия. (Такива показатели са например превишаване на максимално допустимото натоварване при потребление на активна енергия, недопустимо внасяне на хармоници, несиметрия на напреженията и недопустими трептения, предизвикани от клиентите в точката на присъединяване към електрическата мрежа, които са свързани с качеството на електроснабдяването). Когато клиентите на електрическа енергия причиняват в точката на присъединяване влошаване на качеството на електрическата енергия, операторите на съответната електропреносна или електроразпределителна мрежа имат право да прекратят достъпа им до електрическата мрежа.

Също така, съгласно разпоредбата на чл. 83, ал. 2, изр. второ от ЗЕ, правилата по ал. 1, т. 4 - 6 се приемат от КЕВР по предложение на енергийните предприятия и се публикуват от енергийните предприятия и комисията на интернет страниците им.

В този смисъл, субектите, които се явяват адресати на чл. 118, ал. 2 от ЗЕ са операторът на електропреносната мрежа, съответно оператори на електроразпределителна мрежа и ползвателите на мрежата.

Същите, както и КЕВР, която приема посочените правила и осъществява контрол по отношение на дейността на лицензиантите, следва да укажат какъв е ефектът от нейното прилагане, респ. констатирани ли са проблеми, слабости или законови празноти във връзка с прилагането на тази разпоредба, които да налагат последваща законодателна инициатива.

Операторите на електропреносната и електроразпределителните мрежи прилагат Правилата за управление на електроенергийната система и Правилата за управление на електроразпределителните мрежи и в тази връзка могат да вземат решение за временно ограничаване или преустановяване на достъпа на ползвател на мрежата. В Правилата са описани конкретните условия и хипотези, при които може да бъде взето това решение. Контролът се упражнява от КЕВР в рамките на лицензионния контрол по чл. 76 от ЗЕ, както и в рамките на правомощията ѝ за разрешаване на спорове по чл. 22 от ЗЕ. В рамките на този контрол

Регулаторът може да извършва проверки и технически експертизи, в които се установяват обстоятелствата по вземането на тези решения.

Този механизъм гарантира избягването на субективизъм при избора за отделните хипотези, както и спазването на принципа на равнопоставеност между ползвателите на мрежата.

По отношение на производителите на електрическа енергия, със ЗИД на ЗЕ се гарантира, че операторът на електропреносна мрежа не може да откаже присъединяване на нова електроцентрала въз основа на възможни бъдещи ограничения на съществуващите мощности на мрежата, като например претоварване в отдалечени части на електропреносната мрежа и на нова точка на присъединяване на основание, че това ще доведе до допълнителни разходи, свързани с необходимото увеличение на капацитета на елементите от мрежата в непосредствена близост до точката на присъединяване. Също така, със ЗИД на ЗЕ е напълно въведен режимът за осигуряване на независимост на операторите на преносни мрежи и на съоръжения за съхранение на природен газ, което има за цел да осигури по-голяма конкуренция на пазара и в този смисъл има положително въздействие върху всички участници на пазара.

В Министерство на енергетиката няма постъпили сигнали за корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на ЗЕ.

В хода на приложението на ЗЕ, от страна на МЕ не са констатирани слабости и законови празноти. С приемане на ЗИД на ЗЕ е осигурено пълно и точно транспониране в националното законодателство на разпоредбите на Директива 2009/72/ЕО и Директива 2009/73/ЕО.

Комисията за енергийно и водно регулиране, с писмо с вх. № ЦУ-01/3610/25.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси предоставя следната информация:

Преди изменението на чл. 118, ал. 2 от ЗЕ, обн. ДВ бр. 83 от 2018 г., са били налице предпоставки за вземане на решения от страна на операторите на електрически мрежи за ограничаване или преустановяване на достъпа до техните мрежи без ясни критерии, което е създавало несигурност у ползвателите на мрежата във връзка с обхвата на правото им на достъп.

Прецизирането на законовата норма създава гаранции решението за преустановяване/ограничаване на достъпа на ползвател да не се поставя в зависимост от субективната преценка на оператора, а да се обосновава от ясни критерии. Следва да се има предвид също така, че операторите на електрически мрежи осъществяват своята лицензионна дейност в условия на монопол. Освен това ЗЕ е дефинирал преносът, съответно разпределението на електрическа енергия като услуги от обществен интерес (чл. 86, ал. 2 и чл. 88, ал. 2 от ЗЕ), и в тази връзка преустановяването/ограничаването на достъпа до тези услуги следва да се извършва при предварителна и максимални яснота относно критериите за това с оглед ефективната защита на правата и интересите на ползвателите на мрежата.

Съгласно чл. 83, ал. 2 от ЗЕ, правилата по чл. 83, ал. 1, т. 4 и 5 от ЗЕ се приемат от КЕВР по предложение на енергийните предприятия. Към настоящия момент липсват постъпили предложения от операторите на електрически мрежи във връзка с изменението на чл. 118, ал. 2 от ЗЕ, респективно КЕВР не е приемала изменения в правилата по чл. 83, ал. 1, т. 4 и 5 от ЗЕ по отношение въвеждането на критерии за временно ограничаване или преустановяване достъпа на ползвател на мрежата. В тази връзка, КЕВР счита за целесъобразно горните правила да могат да се приемат и/или изменят и по нейна инициатива.

„ЧЕЗ Разпределение България“ ЕАД, с писмо с вх. № ЦУ-01/2447/10.02.2020 г., в отговор на поставените въпроси предоставя следната информация:

По отношение на извършената препратка в разпоредбата на чл. 118, ал. 2 към правилата по чл. 83, ал. 1, т. 4 и 5 от ЗЕ, дружеството счита, че бланкетната правна норма насочва към ясно и точно изброените критерии, при които оператор на електропреносната/електроразпределителната мрежа, може да предприеме действия за временно ограничаване или преустановяване на достъпа на ползвател на мрежата.

Относно настоящата редакция на чл. 118, ал. 2 от ЗЕ, „ЧЕЗ Разпределение България“ ЕАД отбелязва, че последната не създава условия за субективизъм при възможността за избор за прилагане на отделните хипотези, както и при спазване на принципа на равнопоставеност между ползвателите. Това се установява от и от анализа на Наредба № 10 от 09.06.2004 г. за реда за въвеждане на ограничителен режим, временно прекъсване или ограничаване на производството или снабдяването с електрическа енергия, топлинна енергия и природен газ, в която сред основните цели (чл. 2, т. 1 от Наредбата), са посочени гарантирането на живота и здравето на гражданите, собствеността, околната среда, интересите на потребителите и националните интереси. В тази насока, чл. 104, ал. 1 и 2 от Правилата за управление на електроразпределителните мрежи вменяват на разпределителното предприятие и операторът на електроразпределителната мрежа извършването на подготовка и организация на прекъсването и ограничаването на снабдяването по Раздел X от Правилата, като една от целите на посочената подготовка и организация е да се осигури равнопоставеност в рамките на всяка група потребители.

Промените в ЗЕ способстват за детайлното определяне на правомощията на електроразпределителните дружества, като същевременно осигуряват защита на правата на потребителите.

От страна на „ЧЕЗ Разпределение България“ АД не са установявани документи, факти или обстоятелства, показващи или да пораждащи съмнение за корупционни действия и практики.

В хода на приложение на посочения ЗИД на ЗЕ не са констатирани слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива.

„Електроразпределение Юг“ ЕАД, с писмо с вх. № ЦУ-01/2064/18.02.2020 г., предоставя следната информация:

Правилата по чл. 83, ал. 1, т. 4 и т. 5 от ЗЕ, към които препраща втората алинея на чл. 118 от ЗЕ са Правилата за управление на електроенергийната система или ПУЕС (чл. 83, ал. 1, т. 4 ЗЕ) и Правилата за управление на електроразпределителните мрежи или ПУЕР (чл. 83, ал. 1, т. 5 ЗЕ). Следва да се има предвид, че в ПУЕР не се споменава за критерии за преустановяване или ограничаване на достъпа до електрическите мрежи и в тази връзка препратката за момента към тези правила е излишна. В ПУЕС съществуват такива критерии, но те се отнасят по-скоро за независимия преносен оператор. Според дружеството текстовете, където се споменават операторите на електроразпределителни мрежи, а именно чл. 30, ал. 4 и чл. 43, ал. 4, т. 11, са ясни и покриват основните две причини за преустановяване на достъпа до електроразпределителната мрежа - когато клиент или производител внасят смущения в нея. При евентуално наличие на спор във връзка с прилагане на разпоредбите на тези правила, той се отнася за решаване от КЕВР по реда на ЗЕ.

Съгласно съществуващия текст, критерият, по който се преценява дали са налице основания за преустановяване на достъпа до електрическите мрежи е обективен и може да се докаже при необходимост. Дружеството разглежда две основни хипотези - първата е когато клиент на електрическа енергия причинява в точката на присъединяване влошаване на качеството на електрическата енергия (чл. 30, ал. 4 ПУЕС) и втората - когато качеството на произвежданата от производител електрическа енергия не отговаря на стандартите БДС EN 61000-2-2 и БДС EN 50160.

„Електроразпределение Юг“ ЕАД счита за необходимо наличието на такъв текст, тъй като така се дава възможност за предприемане на коригиращи мерки срещу ползватели на мрежата, които внасят смущения в нея. Нормата има по-скоро превантивен и дисциплиниращ ефект спрямо пазарните участници и по-точно клиентите и производителите на електрическа енергия.

Извод:

При анализа на информацията, предоставена от всички запитани институции и електроразпределителни дружества, могат да се направят следните заключения:

Видно от изложените становища, извършеното прецизиране на законовата норма създава гаранции решението за преустановяване/ограничаване на достъпа на ползвател да се прилага

при ясно установени критерии. Всички заинтересовани страни са на мнението, че субективната преценка при прилагането на разпоредбата на чл. 118 ал. 2 от ЗЕ е сведена до минимум.

КЕВР е органът, който приема Правилата за управление на електроенергийната система или ПУЕС (чл. 83, ал. 1, т. 4 ЗЕ) и Правилата за управление на електроразпределителните мрежи или ПУЕР (чл. 83, ал. 1, т. 5 ЗЕ) и осъществява контрол по отношение на дейността на лицензиантите. В качеството си на орган, осъществяващ контрола по въведената с чл. 118 ал. 2 от ЗЕ процедура, КЕВР отчита положителен ефект от нейното прилагане.

От всички представени становища е видно, че към настоящия момент не са констатирани проблеми, слабости или законови празноти във връзка с прилагането на тази разпоредба, които да налагат последваща законодателна инициатива.

В Правилата се съдържат измерими и обективни технически показатели, в съответствие, с които операторът на преносна/разпределителна мрежа може да вземе решение за временно ограничаване или преустановяване на достъпа до мрежата, свързани с надеждната работа на системата и качеството на електрическата енергия. Изведен е и друг положителен момент, а именно развитието на правната норма като превантивна и дисциплинираща спрямо клиентите и производителите на електрическа енергия.

X. ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА КИБЕРСИГУРНОСТ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закон за киберсигурност (ЗК) е постъпил за съгласуване в КПКОНПИ с писмо с изх. № 05.15-125/23.04.2018 г. от Заместник министър-председателя на Република България.

Съгласно мотивите към законопроекта, целта на проекта на ЗК е в следните направления:

- организацията, управлението и контрола на киберсигурността, определянето на компетентните органи в областта на киберсигурността, както и техните функции и правомощия, регламентирането на дейностите по предприемане на необходимите мерки за постигане на високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи, като един основен стълб на киберсигурността, което да подобри функционирането на вътрешния пазар;

- създаване на институционалната рамка в областта на киберсигурността, превенцията и противодействието на кибер атаките, насочена към по-голяма ефективност и по-добра координация между съществуващите органи и звена в публичната администрация;

- създаване на нови компетентни органи, като Национално единно звено за контакт, регламентира се управлението и организацията на националната система за киберсигурност,

Националният координатор по киберсигурност, секторни екипи за реакция при инциденти в киберсигурността – ЕРИКС, както и Национален ЕРИКС (създаден от председателя на Държавна агенция „Електронно управление“), предвижда се и създаването на Националната стратегия за киберсигурност, регламентират се въпросите за междуинституционална взаимосвързаност и сътрудничество;

- регулацията на мрежовата и информационна сигурност на административните органи, изискванията към тях да осигуряват и отговарят за мрежовата и информационната сигурност на използваните от тях информационни системи, също така изискванията и стандартите за сигурност, на които трябва да отговарят информационните системи за въвеждане, изпращане, обработка, достъп, обмен, съхраняване и архивиране на данни, както и общите мерки за сигурност, които трябва да предприемат;

- статута и функционирането на операторите на съществени услуги (ОСУ) и доставчиците на цифрови услуги (ДЦУ).

Законопроектът е съгласуван с **девет предложения относно наличието на корупционен риск, от които четири предложения са напълно възприети от законодателя**. Предложението на КПКОНПИ, по отношение на разпоредбите на чл. 28, чл. 29, чл. 30 и чл. 31 е следното:

„Да се направи разграничение на наказанията за различните категории лица и конкретизация на съответните размери на глобата и имуществените санкции“.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

Законът за киберсигурност е приет и обнародван в Държавен вестник, бр. 94 от 13.11.2018 г. и е в сила от 17.11.2018 г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Държавни органи и институции;
- Всички категории субекти и предприятия, попадащи под регулацията на Приложения № 2 и 3 на Директива 2016/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 06 юли 2016 г.;
- Доставчици на цифрови услуги;
- Оператори на съществени услуги;
- Енергетика;
- Банково дело и др.

Оценка на въздействието:

Във връзка с настоящата оценка на въздействието са изпратени писма до Заместник министър-председателя на Република България, Държавна агенция „Електронно управление“, Държавна агенция „Национална сигурност, Министерство на вътрешните работи, фондация „Право и интернет и банка „ДСК“ и са отправени следните конкретни въпроси:

1. Какъв е според Вас ефектът от действието на Закона за киберсигурността (обн. ДВ. Бр. 94 от 13 ноември 2018 г., в сила от 17.11.2018 г.) ?

2. Постигнати ли са според Вас целите, заложиени в мотивите към законопроекта?

3. По какви критерии се определя размера на глобата в разпоредбата на чл. 28 от ЗК?

4. Достатъчно високи ли са размерите на налаганите наказания по отношение на киберпрестъпления, които застрашават бизнеса и националната сигурност? Съответства ли степента на нарушението на размера на наказанието?

5. След обнародването на закона колко и какви по вид киберпрестъпления са констатирани и предотвратени?

6. Има ли данни за корупционни практики от страна на длъжностни лица и извършени нарушения от тях по отношение на чл. 30 от ЗК?

7. В хода на приложението на закона констатирани ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?

8. Колко акта за установяване на нарушения са издадени в случаите на чл. 28, ал. 3 и 4, чл. 30, ал. 3 във връзка с чл. 19, ал. 3?

9. Колко акта за установяване на нарушения са издадени в случаите на чл. 30, ал. 3 във връзка с чл. 14, ал. 5?

10. Колко акта за установяване на нарушения са издадени в случаите на чл. 30, ал. 3 във връзка с чл. 15, ал. 6?

Отговори от заинтересованите страни:

Заместник министър-председателят на Република България, с писмо с вх. № ЦУ01/2341/10.02.2020 г., уведомява КПКОНПИ, че е само вносител на Закона за киберсигурността в Народното събрание и няма правомощия във връзка с прилагането му, съответно не е компетентен орган по поставените в писмото въпроси.

Държавна агенция „Електронно управление“, с писмо с вх. № ЦУ01/3298/21.02.2020 г., предоставя следното становище по поставените въпроси:

С приемането на Закона за киберсигурността Република България изпълнява своя ангажимент по транспониране на Директива (ЕС) 2016/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 година относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в съюза (ОВ, L 194 от 19 юли 2016 г.).

След приемане на закона е взето Решение № 192 от 9 април 2019 г. на Министерския съвет (МС) за определяне на административните органи, към които се създават Национални компетентни органи по мрежова и информационна сигурност, и за приемане на методика за

определяне на оператори на съществени услуги в съответствие с изискванията на ЗК. С цитираното решение се изграждат Национални компетентни органи и Секторни екипи за реагиране при инциденти с компютърната сигурност, предвидени в закона за киберсигурност и определянето на Операторите на съществени услуги по сектори. Към настоящия момент идентифицираните Оператори на съществени услуги са вписани в регистъра по чл. 6 от ЗК.

Създадено е Национално единно звено за контакт, което изпълнява функциите, разписани в чл. 17 от ЗК. Определен е Председател на Съвета по киберсигурността към Министерския съвет и Национален координатор по киберсигурност.

Според ДАЕУ, с приемането на закона са постигнати следните резултати: създадени са условия за изграждане на ефективна система за превенция и борба с кибератаките; противодействие на инцидентите, които причиняват значителни финансови загуби, подкопават доверието на потребителите и причиняват сериозни вреди на икономиката на държавата; ограничаване на транснационалния характер на инцидентите; установяване на условия за равнопоставеност по отношение на контрола на Операторите на съществени услуги (ОСУ), Доставчиците на цифрови услуги (ДЦУ) и административните органи; прецизиране на правилата за презгранично предоставяне на услуги от ОСУ и ДЦУ; въвеждане на специалните изисквания за сигурност, които закона вменява по отношение на услугите, които се считат за съществени; повишаване на сигурността чрез създаване и поддръжка на непубличен регистър на определените субекти в кръга на проектозакона, както и на самите съществени услуги; въвеждане на ясна йерархична структура в управлението и организацията на националната система за киберсигурност; подобряване на надеждността, устойчивостта и ефективността на мрежите и информационните системи на всички субекти в обхвата на закона.

През месец юли 2019 г. е приета Наредба за минималните изисквания за мрежова и информационна сигурност (НМИМИС). В същата са разписани минималните изисквания за мрежова и информационна сигурност, на които трябва да отговарят субектите, попадащи в обхвата на Закона за киберсигурност.

В резултат на приетия подзаконен нормативен акт, голяма част от административните органи предприемат мерки за спазване на заложените изисквания, което е с цел повишаване на цялостното ниво на мрежова и информационна сигурност на национално ниво. Все още не всички изисквания са изпълнени, тъй като привеждането на някои от системите в съответствие с тях, изисква повече време и ресурси и трябва да бъде планирано и извършено без да възпрепятства работата на съответния административен орган.

ДАЕУ отбелязва, че няма данни за корупционни практики от страна на длъжностни лица и извършени нарушения от тях във връзка с чл. 30 от ЗК.

По отношение на предвидените в чл. 28 на ЗК санкции за административен орган, който не уведоми или уведоми след срока по чл. 21, ал. 4 секторния екип за реагиране при инциденти с компютърната сигурност за всеки инцидент, който има въздействие върху непрекъснатостта на неговата дейност, както и когато уведомлението не съдържа достатъчно информация по чл. 21, ал. 4, ДАЕУ посочва, че през 2019 г. няма случаи на нарушаване на разпоредбите (неуведомяване, неказване на съдействие). Поради тази причина не са извършвани последващи проверки и респективно наказания по реда на чл. 28 от закона.

За периода от приемане на ЗК до настоящия момент не са констатирани слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива.

Държавна агенция „Национална сигурност“, с писмо с вх. № ЦУ01/2672/13.02.2020 г., предостави следното становище по поставените въпроси:

Посочва се, че е въведен единен механизъм за взаимодействие при киберинциденти и инциденти в мрежовата и информационната сигурност, както и цялостна система за взаимодействие на междуинституционално ниво и между държавите - членки на ЕС, в случаи на инциденти с трансгранично измерение.

Във връзка с изпълнението на изискванията на ЗК, в ДАНС е инициирано изграждането на център за мониторинг на киберинциденти. Паралелно с това, предвид компетентността на Агенцията по ЗК, на основание чл. 40а, ал. 4 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, е издадена Наредбата за условията и реда за определяне на мерките за защита на информационните и комуникационните системи на стратегическите обекти от значение за националната сигурност и за осъществяването на контрол, приета с Постановление № 256 на Министерския съвет от 10.10.2019 г., обнародвана ДВ, бр. 81 от 15.10.2019 г. Също така е инициирано и актуализирането на процедурата за координация и взаимодействие в случаи на киберинциденти спрямо информационната инфраструктура на стратегическите обекти.

Целите, предвидени в мотивите към проекта на нормативен акт, са постигнати и са създадени условия за тяхното изпълнение.

Под егидата на заместник министър-председателя по икономическата и демографската политика, е създадена междуведомствена работна група с водещи представители на Министерството на правосъдието със задача да бъде преценено дали „Глава девета „а“ от Особената част на Наказателния кодекс (НК) отговоря адекватно на посегателства срещу проявлението на обществените отношения, свързани с опазване неприкосновеността на комуникационните информационни системи и съдържащата се в тях информация.

Акцентирано е, че задължението на ДАНС е да осъществява превантивни действия,

целящи предотвратяване създаването на рискове и заплахи за националната сигурност.

Агенцията не разполага с информация за наличие на корупционни практики от страна на длъжностни лица и извършени нарушения от тях по отношение на чл. 30 от закона и не е налагала актове по смисъла на чл. 30, ал. 3 във връзка с чл. 15, ал. 6 от същия.

С оглед на развитието и динамиката на рисковете и заплахите в областта на киберсигурността, ДАНС счита, че към момента не се налага въвеждането на допълнителна законодателна инициатива, а фокусиране върху развитие на способностите на всяка една от институциите, ангажирани в процеса.

Министерство на вътрешните работи, с писмо с вх. № 2571/11.02.2020 г., чрез Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП), предоставя следната информация:

ГДБОП счита, че целите, заложи в мотивите към ЗК, са постигнати. Приета е нормативна рамка за създаване и развитие на държавната политика за противодействие на заплахите в кибернетичното пространство и постигане на киберсигурност. Изградена е национална система от органи, които да предприемат необходимите мерки за киберсигурност и да повишат мрежовата и информационната сигурност както в сферата на държавното управление, така и от операторите на съществени услуги. Уреден е статутът и функционирането на националния екип и на секторните екипи за реагиране при инциденти с компютърната сигурност, операторите на съществени услуги, на националните компетентни органи и на доставчиците на цифрови услуги.

Отчетена е повишена информираност относно киберзаплахите и необходимостта от предприемане на действия за тяхното противодействие. Създадени са условия за междуинституционално сътрудничество с цел повишаване на киберсигурността. Като цяло е постигната общата цел за повишаване нивото на защита срещу инциденти, рискове и заплахи за общата мрежова и информационна сигурност.

Според общата законодателна рамка за противодействие и разследване на компютърни престъпления (НК, Закон за електронните съобщения), ГДБОП посочва, че размерите на налаганите наказания не са достатъчно високи. В тази връзка министерство на вътрешните работи е предприело действия за промени в приложимите текстове на НК.

Съгласно водената статистика в ГДБОП през 2019 г. са извършени 2049 предварителни проверки, касаещи данни за извършени компютърни престъпления по „Глава IXА“ от НК, компютърни измами съгласно чл. 212а, както и компютърно свързани престъпления (чл. 172А, 172Б - интелектуална и индустриална собственост, 155б, 155в - онлайн детска сексуална експлоатация).

ГДБОП не разполага с данни за извършени от длъжностни лица нарушения по чл. 30 от

ЗК и към момента не са установени административни нарушения по чл. 30, ал. 3 във връзка с чл. 14, ал. 5 от закона.

Фондация „Право и интернет“ като неправителствена организация, която е взела отношение по повод проекта на Закона за киберсигурност преди неговото приемане от Народното събрание и имаща активно отношение и задълбочен поглед върху правните проблеми в областта на информационните технологии в национален и международен план, с писмо с вх. № ЦУ01/2632/12.02.2020 г., предоставя следната информация:

От анализа на отговора става ясно, че не е минало достатъчно време, за да се установят конкретните ефекти от приемането на ЗК върху субектите от публичния и частния сектор, тъй като до момента няма публично достъпна информация за мерките по прилагане на ЗК и упражняването на контрола по прилагането му.

Целта за прецизиране на структурата на организация и управление на националната система на киберсигурността, е постигната. Също така частично е достигната и поставената цел за унификация на уредбата на национално ниво, касаеща сигурността на мрежите и информационните системи. Постигната е в определена степен систематизация и регулиране на по-съществените въпроси относно киберсигурността в страната, вкл. като се разширява и прецизира кръга от субекти и конкретните им задължения в тази насока.

Конкретни изводи за съответствието между нарушенията и наказанията ще са възможни след изтичане на определен период от време и след натрупване на повече практика по приложението на закона. Следва да се отчете фактът, че когато става въпрос за киберпрестъпления, с които се застрашава националната сигурност (в т.ч. критичната инфраструктура на страната) и интересите на бизнеса, то имуществените санкции не изглеждат като най-убедителния инструмент, който би имал възпиращ/превантивен ефект срещу извършителите на подобни деяния в киберпространството. В тези случаи, Фондацията намира за достатъчно възпиращи предвидените в Наказателния кодекс състави на компютърни престъпления.

Отчетена е празнота в закона по отношение на възможността за оспорване на актовете, с които дадено лице е определено като оператор на съществена услуга (ОСУ).

Установена е известна неточност по отношение на Решение № 192 на МС от 2019 г., с което се определят компетентните органи по мрежова и информационна сигурност. В решението се споменава, че за сектор „Банково дело“ и сектор „Инфраструктури на финансовия пазар“ националните компетентни органи са определени със специални закони и за тях се прилагат правни актове на Европейския съюз. Този подход би довел до известно объркване сред участниците в сектора, поради което е препоръчително в бъдеще да бъде изрично посочен

органа и съответните актове.

Банка „ДСК“ ЕАД, с писмо вх. № ЦУ01/3435/24.02.2020 г., предостави следната информация:

Целите в мотивите на ЗК в голяма степен са постигнати. Постигната е регламентирана координация и взаимодействие между участниците при кибер инциденти.

При изпълнение на служебните си задължения, служителите на Банка „ДСК“ установяват злонамерени действия към информационната инфраструктура на банката (например: компютърни вируси, фишинг и др.) и докладват за тях на Българска народна банка, ГДБОП, CERT България и ОТП Унгария, включително и на другите банки в Република България.

За 2019 г. са констатирани следните неправомерни действия, а именно: вирусни атаки – 533 броя; спам – 595 000 съобщения и фишинг – 115 броя.

Според **Банка „ДСК“ ЕАД** няма необходимост и нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива.

Извод:

От анализа на постъпилата информация от всички заинтересовани страни се установи, че е постигната една от основните цели на вносителите на проекта на Закона за киберсигурността, а именно: хармонизиране на националната правна уредба в областта на сигурността на мрежовата и информационната сигурност с изискванията на европейското законодателство. Транспонирането на Директива 2016/1148 в националното ни законодателство безусловно е стъпка, която допринася за по-високото ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в рамките на ЕС. Изградена е национална система от органи, които са оправомощени да предприемат необходимите мерки за киберсигурност и да повишат мрежовата и информационната сигурност както в сферата на държавното управление, така и от операторите на съществени услуги.

Всички заинтересовани страни сочат, че нямат наблюдения или данни за корупционни практики във връзка с приложението на ЗК.

Високо ниво на киберсигурност ще се постигне чрез една цялостна програма, обхващаща системната организация, дизайн, наблюдение и процеси на всички нива. Освен прилагането на технически средства много е важно да се развият и човешките умения, култура и процеси за работа в дигитална среда.

XI. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ОБЩАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПАЗАРИТЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОДУКТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз (ЗИД на ЗПООПЗПЕС) е постъпил за съгласуване в КПКОНПИ с писмо с изх. № 91-04-28/06.06.2018 г. на Министерство на земеделието, храните и горите. Проектът е изготвен с цел подобряване на системата за контрол върху биологичното производство на земеделски, хранителни продукти и създаване на условия за прилагане на регламентите на ЕС в областта на Общата организация на пазарите (ООП), като част от Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС. Съгласно препоръките на Европейската комисия към Република България е необходимо да се прилагат ефективни, корективни мерки за установяване на систематични и сериозни недостатъци в работата на контролиращите лица. Целта на изменението и допълнението на ЗПООПЗПЕС е да се създаде административен капацитет за прилагане правила на пазарните мерки и постигне на пълно съответствие на българското законодателство с регламентите на ЕС. Предложението за законово изменение на КПКОНПИ е в сферата на биологичното производство и етикетването на биологични продукти за установяване наличие на неразрешени за биологичното производство вещества в продукти, предлагани като биологични в търговската мрежа, съгласно Регламент на Комисията (ЕО) № 889/2008 от 5 септември 2008 г. за определяне на правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета.

В резултат на съгласувателната процедура са направени **шест предложения от КПКОНПИ за промяна в проекта за изменение и допълнение, от които две предложения относно наличието на корупционен риск, са приети от законодателя.** Променя се чл. 64, ал. 6, касаещ налагане на глоба или имуществена санкция на оператор, при който се установи наличие на неразрешени за биологичното производство вещества в продукти, предлагани като биологични в търговската мрежа. Съгласно Допълнителните разпоредби на закона и чл. 2, б. „г" от Регламент (ЕО) № 834/2007 оператор е всяко физическо или юридическо лице, отговарящо на изискванията, в рамките на контролираното от него предприятие за биологично производство. Изменената разпоредба поражда липса на ясна диференциация на наказанията съобразно вида на нарушителя, а оттам е възможна проява на противоправно поведение, включително и корупционно такова. КПКОНПИ намира за неправилно и непропорционално, че в чл. 64, ал. 6 е предвидена санкция за две категории административнонаказателни отговорни лица в един и същи размер, като е изключено наказанието за еднолични търговци и юридически лица. Установено е от съдебната

практика, че „дублиране“ на административнонаказателната отговорност представлява достатъчно основание за отмяна на издаденото наказателно постановление (НП) от съда и съответно несанкциониране на ЮЛ и ЕТ. Това положение създава пречка за реализиране на генерална и индивидуална превенция на наказанието.

Разпоредбата е прецизирана и след редакцията е придобила следното съдържание:

„Чл. 64. (5) (Нова - ДВ, бр. 106 от 2018 г.) На оператор, който е сключил с контролиращо лице договор за контрол и сертификация и наруши задължение от Дял IV "Етикетирание" от Регламент (ЕО) № 834/2007, се налага глоба в размер от 1000 до 3000 лв. или имуществена санкция в размер от 3000 до 5000 лв.

(6) (Нова - ДВ, бр. 106 от 2018 г.) На оператор, при който се установи наличие на неразрешени за биологичното производство вещества в продукти, предлагани като биологични в търговската мрежа, се налага глоба в размер от 1000 до 2000 лв. или имуществена санкция в размер от 1500 до 3000 лв. На оператора, при който се установи, че е извършено замърсяването, се налага глоба в размер от 1500 до 3000 лв. или имуществена санкция в размер от 2000 до 4000 лв.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

ЗИД на ЗПООПЗПЕС е обнародван в Държавен вестник, бр. 106 /21.12.2018 г., в сила от 25.12.2018 г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Министерство на земеделието, храните и горите;
- Държавен фонд „Земеделие“;
- Българска агенция по безопасност на храните;
- Земеделски производители – около 50 000;
- Рафинерии на захар и производители на изоглюкоза;
- Лица, контролиращи биологичното производство /сертифициращи контролни органи-ЮЛ/;
- Организации предлагачи, прилагачи и контролиращи промоционални програми;
- Доставчици на плодове и зеленчуци, мляко и млечни продукти в училищата и детските градини и самите учебни заведения;
- Предприятия за преработка на зърно.

Оценка на въздействието:

Контролът за спазване правилата на биологичното производство, преработката, означаването и търговията със земеделски продукти се осъществява въз основа на договор за контрол и сертификация, сключен между оператор и контролиращо лице. Контролиращите лица са

местни и чуждестранни търговци по смисъла на Търговския закон, на законодателството на държава - членка на ЕС или на държава - страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство, като получават разрешение от министъра на земеделието, храните и горите. В едномесечен срок от сключването на договора за контрол и сертификация с контролиращото лице производителите, преработвателите и търговците на земеделски биологични продукти и храни предоставят информация за дейността си до компетентното звено. МЗХГ поддържа информационна база данни за лицата, осъществяващи контрол за спазване на правилата за биологично производство на земеделски продукти и храни, както и за тяхното означаване съгласно изискванията.

Във връзка с изготвяне на оценка на въздействието са изпратени писма до заинтересованите страни с искане за становище по следните въпроси:

1. *Какъв е ефектът от действието на измененията в ЗИД на Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз?*

2. *Постигнати ли са според Вас целите на изменените разпоредби, предвидени в мотивите към законопроекта като например създаване на административен капацитет и условия за прилагане на регламентите на ЕС в областта на ООП?*

3. *Какви са констатациите Ви за производството на биологични продукти в Република България и спазват ли се изискванията и критериите на Регламент (ЕО) № 834/2007, във връзка с провежданата политика по надзор и контрол?*

4. *Какви са констатациите Ви за ефекта от санкционната дейност на контролиращите длъжностни лица, при прилагане на изменената разпоредба по чл. 64, ал. 6 от ЗПООПЗПЕС, касаеща задълженията на лицата да спазват принципа на Регламент (ЕО) 834/2007 в биологичното производство?*

5. *Налгани ли са санкции на оператори при неспазване на изискванията за използване на продукти и вещества в биологичната търговска мрежа?*

6. *Констатирано ли е наличие на неразрешени вещества в биологичното производство?*

7. *Създават ли се предпоставки за нерегламентирани действия и възможности за злоупотреби, във връзка с направените изменения и допълнения на ЗПООПЗПЕС?*

8. *Установени ли са корупционни практики във връзка с цитираната по-горе разпоредба на чл. 64, ал. 6 от Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз?*

9. *Установени ли са затруднения при прилагането на изменените разпоредби във връзка с Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно производството и етикетането на биологични продукти?*

10. *С оглед функциите по надзор върху контролиращите лица, какви са констатациите Ви за изменения и обнародван Закон за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз?*

11. *Констатирани ли са положителни и/или отрицателни въздействия от промените на закона в административнонаказателната отговорност и ако има такива - в какво се изразяват те според Вас?*

12. *След обнародваните изменения на чл. 64, ал. 6 от Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз, считате ли глобите и имуществените санкции за достатъчно ефективни и приложими?*

13. *В хода на приложението на закона констатирани ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?*

В резултат на отправените запитвания се получиха следните отговори от заинтересованите страни:

Министерство на земеделието, храните и горите (МЗХГ), с писмо с вх. № 3187/19.02.2020 г., оценява измененията в ЗПООПЗПЕС от 2018 г. като положителни. С тях се улеснява въвеждането на нови функционалности в електронните регистри и се създава много по-ясна рамка в процедурата по издаване на разрешителни. Налице са по-стабилни контролни механизми във всички етапи от производствения процес, а не само в крайния продукт.

Разписването на по-подробен административнонаказателен режим, отговаря на необходимостта от изграждане на устойчиви механизми, които да отговорят на един постоянно развиващ се сектор, какъвто е биологичното производство. По-строгият надзор в контролната дейност на контролиращите лица налага по-голям брой физически проверки, които след измененията на закона зачестяват. Длъжностните лица се определят на ротационен принцип, с различни водещи. Обективността е гарантирана, посредством правилото един служител да не може да участва в повече от 3 поредни надзорни проверки на едно и също контролиращо лице. Преди всяка проверка служителите подписват Декларация за поверителност и липса на конфликт на интереси, утвърдена със Заповед на министъра. Началникът на отдела и директорът на дирекцията, след информиране, имат право да заменят служител и без да е получен самоотвод. Към момента е сформирана работна група към МЗХГ, която извършва проучване и анализ на констатираните слабости и законови празноти в ЗПООПЗПЕС, които ще бъдат включени в бъдещата законодателна инициатива.

Междуведомствена консултативна комисия по биологично производство към МЗХГ, с писмо с вх. № ЦУ01-3187/19.02.2020 г., отчита ефекта от действие на закона като положителен, гарантиращ необходимата надеждност, публичност и пълнота на информацията. Комисията

констатира, че с измененията на ЗПООПЗПЕС се създава допълнителна гаранция за достоверност на документите, необходими за издаване на разрешения на контролиращите лица. Административната тежест е облекчена и описана в подробни процедури, нормативно свързани със санкционността на чл. 64 от закона. Прецизен е и режима за отнемане и ограничаване обхвата на разрешителните, с възможност за издаване на задължителни предписания.

Разширен е обхвата на изискванията в прилежащите нормативни актове, както и информацията, която контролиращите лица следва ежегодно да предоставят на надзорния орган до 31 януари, като годишен доклад и други процедури, предвидени в Регламент (ЕО) № 834/2007. С увеличаване размера на глобите и имуществените санкции, заедно с тяхното преференциално намаляване при своевременно седемдневно заплащане, се въвежда по-строг режим, който допринася за ефективността на контрола. С този режим на административно наказание, превантивният ефект в биологичното производство е постигнат.

Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ), с писмо с вх. № ЦУ01-2470/10.02.2020 г., посочва, че не е налагала санкции на оператори по чл. 64, ал. 6 от ЗПООПЗПЕС до момента. Правомощията на агенцията по прилагането на ЗПООПЗПЕС са регламентирани в чл. 25, ал. 3, ал. 5, ал. 6 и чл. 25а, ал. 1 от закона, а измененията, обнародвани в ДВ, бр. 106 от 21 декември 2018 г., не засягат пряко тези ограничаващи ги разпоредби.

БАБХ извършва официален контрол за употреба на термини и означения за биологичен метод на производство в търговската мрежа, в съответствие с изискванията на Регламент (ЕО) № 834/2007. През изминалата 2019 г. са установили наличие на неразрешени за биологичното производство пестициди и са предприели мерки за изтегляне на продукта от пазара, с премахване на означенията от етикета за био метод.

Държавен фонд Земеделие (ДФЗ), с писмо с вх. № ЦУ01-3029/18.02.2020 г., посочва, че не може да даде коректни отговори по поставените въпроси. Министърът на земеделието, храните и горите, заедно с оправомощените от него длъжностни лица, са административнонаказващият орган по реда на ЗАНН, а съгласно чл. 16, ал. 1 от ЗПООПЗПЕС провеждат политика за качество по Регламент (ЕО) 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г. Целите на изменените разпоредби според тях са изпълнени, доколкото е извършена актуализация и синхронизация в действащото законодателство.

Дружество „CERES - CERtification of Environmental Standards – GmbH” (CERES CERT), в превод „Сертификация на екологични стандарти” ООД (CERES CERT), с писмо с вх. № ЦУ01-2779/14.02.2020 г., определя част от промените в закона, касаещи дейността на сертифициращите органи като дискриминативни не само към лицата, които работят на територията на Република България, но и към българския бизнес. Дружеството участва в

съгласуването на измененията и допълненията в ЗПООПЗПЕС, но честите промени според тях затрудняват работата на фирмите и институциите. Целите на мотивите в изменения законопроект са постигнати, тъй като МЗХГ притежава достатъчно обучен и запознат с регламентите за био земеделие административен персонал, с чиято помощ контролът е ефективен и ефикасен.

С промените в закона, свързани с налагане на нови административни задължения се затруднява дейността на сертифициращите органи. Определят информацията в новия биорегистър за прекомерна, с неизпълними срокове. Производството в биосектора има бързо развитие в Република България, което се дължи до голяма степен на субсидиите. За съжаление обаче, производителите, произвеждащи биологична продукция с цел продажба са малко. От 100 сертифицирани оператора с дейност растениевъдство, реално 10 фирми продават продукцията си като биологична на пазара. Съдейки по санкциите, които „СЕРЕС“ ООД (CERES CERt) и другите сертифициращи органи налагат в последните две години контролът, извършван от страна на контролиращите лица е значително засилен.

Дружеството посочва, че санкционната дейност по чл. 64, ал. 6 е необоснована и дискриминационна към сертифициращите органи. Разпоредбите са неясни и позволяват различно тълкуване. При установяване на пестициди в партидите на вносител от друга европейска страна, сертифициращият орган предприема съответните необходими мерки, а именно - ограничаване на партидата от продажба в търговската мрежа. Вносителят обаче, не носи вина за наличието на пестициди в продукта и към него не се прилага чл. 64, ал. 6 от ЗПООПЗПЕС. Дружеството е категорично, че не следва да бъдат санкционирани контролиращите биологичното производство органи, ако те следят и изпълняват задълженията си. По отношение на срока за обявяване на промяна в документацията на сертифициращия орган (7 дни) и срока за обявяване на сключен договор за контрол (5 дни), те представляват уведомителни режими, а не разрешителни по своята нормативна същност. След тяхното обявяване не се изисква разрешение от МЗХГ, поради което и не следва да се налагат финансови наказания ако не се спазят точно.

През 2019 г. „СЕРЕС“ ООД (CERES CERt) е наложил 41 мерки към оператори и продукти. Те са в резултат от констатирано наличие на неразрешени за биологичното земеделие вещества, както и на други нарушения по Регламент (ЕО) 834/2007. Предприетите мерки включват ограничаване продажбата на продукти в търговската мрежа и отнемане на сертификати. За всяко нарушение сертифициращият орган писмено уведомява МЗХГ, ДФЗ, БАБХ и другите сертифициращи органи. „СЕРЕС“ ООД определя за изключително нефункционален биорегистъра към министерството, където въвежда данните за всяка наложена мярка. Към момента не са установени корупционни практики, но разпоредбата на чл. 64 от ЗПООПЗПЕС създава значителни предпоставки за злоупотреби, нерегламентирани действия и прикриване на установено

несъответствие, с цел избягване на финансови наказания. Дружеството посочва, че няма информация тази разпоредба да е прилагана на оператори, на които са наложили мерки. Установяват големи и от различно естество затруднения при прилагането на Регламент (ЕО) 834/2007 и Регламент (ЕО) 889/2008, свързани с регистъра и сроковете за въвеждане на информацията. Противоречиви са констатациите за ЗПООПЗПЕС, имайки предвид липсата на обратна връзка за наложения контрол, извършен от надзорния орган.

Сдружение на българските производители на биопродукти (СБПБ), с писмо с вх. № ЦУ01-4056/05.03.2020 г., констатира, че общественото обсъждане за изменение и допълнение на ЗПООПЗПЕС не е проведено ефективно, тъй като не са отразени много от становищата, а закона е набързо приет в последните дни на декември 2018 г. с ДВ, бр. 106. В изпълнение на ЗПООПЗПЕС се създават, редактират и адаптират наредби, пряко свързани със специалния закон и с неговата оценка на въздействие. Сдружението намира за нарушение, че Наредба № 5 е приета с ДВ, бр.75/11.09.2018 г. преди специалния закон - ЗПООПЗПЕС, а би следвало да е съобразена с него. Считат, че целените с изменението резултати не са постигнати. Приетата законова промяна резонира негативно върху всички частноправни субекти и административни органи, а доказателство за това са съдебните спорове по частни казуси.

Изменената законова уредба на чл. 64, ал. 6 от ЗПООПЗПЕС в ДВ бр. 106/21.12.2018 г. не е коректно формулирана, защото съгласно Регламент № 834/2007 отговорност следва да носи само производителя, а не търговеца и контролиращия орган. В същото време е от голяма тежест за административнонаказващия орган да идентифицира по безспорен начин кой точно е виновно причинилият нарушението, за да понесе той тежестта на санкцията, тъй като не може за едно и също нарушение всички по веригата да носят отговорност. Следва по безспорен начин да се докаже административното нарушение и безспорно да се идентифицира извършителя на нарушението. В тази връзка и предходната уредба е била достатъчно строга към контролираните лица, а с внасянето на по-висока парична санкция се разширява само държавната репресия. Сдружението изразява становище, че глобите са незаконосъобразни и непосилни, защото на практика за едно нарушение операторите могат да се санкционират два пъти - веднъж от контролиращото лице в рамките на частноправните им отношения и повторно от държавата, по реда на надзора в лицето на овластените органи.

Във връзка с гореизложените от СБПБ проблеми, сдружението е уведомило Европейската комисия и сезирала Върховен административен съд за всички лоши практики при прилагането на закона, чиито решения уважават исканията им и окончателно отменят текстове по конкретни норми. Считат, че затруднения няма да съществуват, ако Регламент (ЕО) № 834/2007 се прилага пряко. СБПБ твърди, че технологията на създаване на национален закон в светлината на

европейския в повечето случаи е опорочена, защото произлиза от не добра интерпретация. Все повече съдебни състави, сезирани от СБПБ, установяват възраженията за основателни, а конкретните национални норми осъждат за противоречащи на европейските, поради което и не следва да се прилагат. Посочено е също, че европейските изисквания и критерии не се спазват, а Регламента от своя страна е задължителен и се прилага пряко във всички държави членки на ЕС.

Отбелязано е, че една година не е достатъчна за анализ на въздействие на ЗПООПЗПЕС, който във всички случаи следва да се приведе в съответствие с Регламент (ЕС) 848/2018 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти за отмяна на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета. Чрез редакциите в закона временно се преодоляват празнини, но не се покриват обществените очаквания в сферата на биологичното земеделие, защото е налице обратното „ex tunc” действие.

Българска асоциация биопродукти (БАБ), с писмо с вх. № ЦУ01-4119/10.03.2020 г., посочва, че не разполага с актуална информация за наложените глоби и санкции към оператори и контролиращи лица, в това число и за ефекта от действие на ЗПООПЗПЕС.

В отговора си асоциацията излага проблеми, свързани с практическото прилагане на закона. Констатира, че след промените в закона, през февруари и март на 2019 г. са отнети разрешителните на две контролиращи лица и това получава медиен отзвук. Дружествата са „Кю сертифицикешън“ и „Аустрия Био Гаранти“, които своевременно информират за проблема Международната Федерация на движенията за биологично земеделие IFOAM EU и DG AGR на Европейската комисия. Причината за отнемането е неспазване на Регламент (ЕО) № 834/2007 и Регламент за отмяна (ЕО) № 889/2008 съгласно ЗПООПЗПЕС. Според асоциацията подобна ситуация се получава, защото Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ) разчита само на сигнали от частни лица, за да извършва проверки. Необходим е реален контрол върху цялата магазинна мрежа, който да следи за нарушения, проверявайки готовите продукти. Затова асоциацията предлага БАБХ да прави проверки на свободния пазар, а резултатите да бъдат публикувани веднага след окончателния им вариант, защото освен стриктни контролиращи лица се срещат и такива, които се възползват от всеки пропуск в нормативната уредба на Регламент ЕО № 834/2007, с цел заобикаляне на правилата. Необходима е също публичност на наложените глоби върху контролиращите лица от страна на административните органи, която към момента липсва, а тя е важна за обществото и за самите производители. В същото време стриктните контролиращи лица, които налагат наказания с отнемане на сертификати, най-често установяват наличие на неразрешени в биологичното производство вещества.

С цел защита интересите на лицата, които представлява, асоциацията извършва проверки и справки, в резултат на които констатира няколко злоупотреби и корупционни практики при

оператори и контролиращи лица. Асоциацията сочи, че някои местни и чуждестранни дружества допускат съществени пропуски в контрола като проверка на достоверността в декларациите и очакваните от операторите добиви. По този начин се създават предпоставки за конвертиране на конвенционална продукция в биологична, което не само, че носи риск за качеството и доверието в предлаганата на пазара продукция, но и води до изкуствено увеличаване на предлагането, с понижаване на цената. За констатираните нарушения и несъответствия са уведомени компетентните органи. Също така, при проследяване на плащанията през 2018 г. по мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г., асоциацията установява, че сред първите 20 с най-големи суми са фирми, които извършват дейност без сертификати или се сдобиват с тях по-късно. Асоциацията твърди, че част от производителите декларират неверни периоди на разпад на активни вещества и пестициди, който е между 20-30 години след спиране на производството. БАБ правят и проучване през 2018 г. на разрешителните за използване на въздушна техника за пръскане. Посочено е, че официално тя е забранена, допуска се при форсмажорни обстоятелства за спасяване на реколтата, но използването ѝ е масова практика по всяко време на активния сезон. Замърсена продукция с нищожни количества пестициди е възможно да стигне до пазара. С повишаване нивото на подпочвените води или сеизмичната дейност минимални пестицидни вещества могат да бъдат открити. Когато наличните пестициди са с високи нива, очевидно става дума за умишлено замърсяване и тогава следва да се приложи цялата тежест на закона, като отнемане на сертификат на производителя и налагане на финансови санкции.

Разпоредбата на чл. 64, ал. 6 от ЗПООПЗПЕС не съответства на променената Наредба № 5 от 2018 г. и е налице явно противоречие, което МЗХГ следва да отстрани чрез законодателна инициатива. В същото време асоциацията твърди, че в биорегистъра са въведени само 40 % от операторите с коректни данни, а това поставя под заплаха финансовото им подпомагане през настоящата кампания на фона на завишените такси за сертификация. В заключение, БАБ твърди, че тяхната дейност не е засегната и не се влияе от измененията на закона, защото продължава да спазва изискванията на задължителния за прилагане Регламент (ЕО) № 834/2007.

Извод:

Основната цел на измененията в ЗПООПЗПЕС е изпълнение на препоръки на Европейската комисия, свързани с подобряване системата за контрол върху биологичното производство на земеделски и хранителни продукти. В тази връзка, Комисията взема решение за финансиране и прилагане на схемата „Промоционални програми“, с която се подпомага българското земеделие чрез вливане на европейски парични средства ежегодно за стимулиране на българската икономика и увеличаване на българския износ, дори извън границите на ЕС. Разширен е обхвата на

изискванията в нормативните актове по приложение на Регламент (ЕО) 834/2007 и Регламент (ЕО) 889/2008 за отмяна, като се създава допълнителна гаранция за достоверност на документите, необходими за издаване на разрешения. Според вносителя на законопроекта, с предприемане на всички необходими мерки, целите на измененията и превантивният ефект в биологичното производство са постигнати.

Министерство на земеделието, храните и горите осъществява надзор върху контролиращите органи и участва в партньорства с неправителствени организации и други. Точно тези организации определят въздействието на закона като негативно за самото министерство, защото често е поставяно в качеството на ответник. Организацията са категорични, че ЗПООПЗПЕС трябва да бъде изменен и абсолютно съобразен с Регламент (ЕО) № 834/2007. Липсата на достатъчно контрол се обяснява с празнотите, причинени от честите изменения и допълнения, а тези промени затрудняват дейността на фирмите и институциите. Апелира се за повече прозрачност, справедлив контрол за всички лица и спазване на европейската юрисдикция.

Държавните органи установяват по-строги контролни действия и определят ефекта от санкционната разпоредба като положителен и гарантиращ необходимата надеждност, публичност и пълнота на информацията, с благоприятна за административната тежест среда. В периода на действие на закона от заинтересованите лица са посочени и някои негативни констатации. Същите търсят правата си по съдебен ред, където са категорични, че постигат успех. Строгите санкции от някои държавни органи не прекратяват тенденцията за недобросъвестно отглеждане на биологични продукти с конвенционални средства, а според предоставените данни най-голям брой санкции се налагат от чуждестранните контролиращи юридически лица.

ХІІ. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ФИЛМОВАТА ИНДУСТРИЯ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закона за изменение и допълнение на Закона за филмовата индустрия (ЗИД на ЗФИ) е постъпил за съгласуване в КПКОНПИ с писмо с изх. № 04-00-36/05.09.2018 г. от Министерство на културата.

Целта на предлаганите изменения и допълнения на Закона за филмовата индустрия е да бъдат въведени изискванията на европейското законодателство в областта на държавните помощи, съответно на изискванията на Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 г. за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар и изискванията на Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно

прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis. Цели се да се установи прилагането на три схеми за помощ - две схеми, прилагани на основание Регламент (ЕС) № 651/2014 и една схема по Регламент (ЕС) № 1407/2013. Със законопроекта се въвеждат разпоредби, регламентиращи изричното прилагане на двата регламента, като същевременно се предлага процедурите за прилагане за всяка от схемите да бъдат разписани в правилник за прилагане на закона. Касае се конкретно за разписване на условията за предоставяне на минималната помощ съгласно Регламент (ЕС) № 1407/2013 и на държавна помощ съгласно Регламент (ЕС) № 651/2014.

В резултат на съгласувателната процедура са направени две предложения за промяна в съдържанието на законопроекта относно наличието на корупционен риск, които са възприети от законодателя.

Предложенията касаят § 2 от проекта, с който се създава нов чл. 10а от закона със следното съдържание:

„Чл.10а (1) Национална комисия за разпространение на филми се назначава със заповед на изпълнителния директор на агенцията за срок от две години. Тя се състои от трима членове, от които двама представители, предложени от Националния съвет за кино и един представител на агенцията.

(2) Националната комисия за разпространение на филми разглежда постъпилите проекти, оценява ги по критериите по чл. 27, ал. 1, т. 1, 2 и 5 и ги класира за държавно подпомагане с мотивирано решение за всеки проект.“

Така създадената Национална комисия за разпространение на филми по смисъла на чл. 8 от Закона за филмовата индустрия е консултативно-експертен орган към изпълнителния директор на Изпълнителната агенция „Национален филмов център“. До създаването ѝ са действащи и следните консултативно-експертни органи:

1. национален съвет за кино;
2. национални художествени комисии по:
 - а) игрално кино;
 - б) документално кино;
 - в) анимационно кино;
3. национална техническа комисия.
4. финансова комисия.

В чл. 9 - чл. 13 от ЗФИ са регламентирани състава, начина на избор и изискванията към членовете на съответните комисии. Видно от закона, а също така и от Устройствения правилник на Изпълнителната агенция „Национален филмов център“, членовете на горесцитираните

консултативни органи са в състав от 5, 7, 9 и 12 експерта. Единствено за новосъздадената Национална комисия за разпространение на филми е предвиден състав от трима експерти - двама представители, предложени от Националния съвет за кино и един представител на Агенцията.

При действащия дотогава закон, числеността на Финансовата комисия (която до този момент е класирала проектите и е разпределяла финансовите средства за разпространение на филми) се състои от 7 члена „с доказан опит в организацията и финансирането на филмопроизводството“. Също така, в закона е разписан подробно състава, избора и процедурата за вземане на решение (съгл. чл. 13 от Закона за филмовата индустрия). В мотивите към законопроекта, както и в самия законопроект не са регламентирани аналогични правила за Националната комисия за разпространение на филми, които е необходимо да бъдат уредени първоначално в закона, а не само в Правилника.

По аналогия на състава на останалите комисии и с оглед по-засилен контрол на разпределението на държавните помощи, е редно членовете на Националната комисия за разпространение на филми да бъдат в по-голям състав. Така ще се гарантира по-обективно и безпристрастно разглеждане на постъпилите проекти, оценяване по критериите по чл. 27, ал. 1, т. 1, 2 и 5 и класиране за държавно подпомагане. Регламентирането на по – широк състав от експерти ще предотврати пораждаването на корупционен риск при вземането на решение за избор на проект и съответно държавно финансиране.

В тази връзка предложенията на КПКОНПИ са:

1. Да се разпишат в закона подробно правилата за избор, състав и мандатност на комисията, както и процедурата по разглеждане на постъпилите проекти, тяхното оценяване по критериите по чл. 27, ал. 1, т. 1, 2 и 5 и класиране за държавно подпомагане.

2. Да се регламентира по – голям състав от експерти на Национална комисия за разпространение на филми.

Предложените от КПКОНПИ мерки, свързани с определяне на броя на членовете на състава на Националната комисия за разпространение, избора им, основната им задача и мандатността на комисията, са възприети от вносителя на законопроекта и са разписани в закона. Процедурата по кандидатстване за държавно подпомагане, разглеждане и оценка на проекти в областта на филмовата индустрия (за всички национални комисии) е уредена с подзаконов акт на МС.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

ЗИД на ЗФИ е приет и обнародван в Държавен вестник, бр. 98/27.11.2018 г., в сила от 27.11.2018 г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Министерство на културата;
- Изпълнителна агенция „Национален филмов център“;
- Продуценти;
- Лица, осъществяващи показ на филми.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от инициираните изменения от вносителя на законопроекта и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието са изпратени писма до Министерство на културата, Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ и до Сдружение с нестопанска цел „Асоциация на филмовите и телевизионните продуценти“, с които са отправени следните въпроси:

- 1. Какъв е ефекта от действието на измененията и допълненията в ЗИД на Закона за филмовата индустрия (изм. и доп. ДВ, бр. 98 от 27 ноември 2018 г., в сила от 27.11.2018 г.)?*
- 2. Постигнати ли са целите в съответните насоки на изменителния закон, предвидени в мотивите му?*
- 3. Констатирани ли са положителни въздействия от създаването на нова експертна комисия - Националната комисия за разпространение на филми и в какво се изразяват те?*
- 4. Какъв е общият брой на разгледаните и оценени по критериите по чл. 27, ал. 1, т. 1, 2 и 5 от ЗФИ проекти от Националната комисия за разпространение на филми?*
- 5. Какъв е броят на проектите, класирани от Националната комисия за разпространение на филми за държавно подпомагане?*
- 6. Регламентирането на широк състав от експерти в Националната комисия за разпространение на филми способства ли за обективно и безпристрастно разглеждане на постъпилите проекти, оценяване по критериите по чл. 27, ал. 1, т. 1, 2 и 5 от ЗФИ и класиране за държавно подпомагане?*
- 7. Измененията на ЗФИ, целящи прилагане на европейското законодателство в областта на държавните помощи, гарантират ли изпълнение на принципите на прозрачност, балансираност, съпоставимост и стимулиращ ефект, заложен в чл. 5, ал. 1, т. 1-7 от Закона за държавните помощи?*
- 8. Установени ли са корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на Закона за филмовата индустрия?*
- 9. В хода на приложението на закона констатирани ли са слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива?*

Министерство на културата, с писмо с вх. № 2553/11.02.2020 г., предостави следната информация:

По инициатива на представители на филмовата общност и с оглед създаване на благоприятни условия за привличане на чужди инвестиции, в началото на 2019 г. е започнала активна работа по подготовка на проект на ЗИД на ЗФИ. В Министерството на културата са създадени две работни групи със заповеди на министъра на културата с широка представителност, както на представители на заинтересовани министерства, така и на представители на филмовата общност. Дейността на работните групи е насочена в две направления: въвеждане на нова схема за държавна помощ за производство на филми, позната на филмовата общност и регулирана в редица европейски държави като „стимули“ за филмовата индустрия, а втората тема е свързана с разгледани належащи промени в Закона за филмовата индустрия.

Трайно се очертава становището, че предвид динамиката на процесите на развитие на филмовата индустрия както в европейски, така и в световен мащаб, промените са необходими и належащи.

Към настоящия момент е изготвен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за филмовата индустрия и проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за филмовата индустрия.

Законопроектът засяга въведената в края на 2018 г. схема за разпространение на филми.

С направените предложения се цели усъвършенстване на нормативната уредба, най-вече в областта на културните критерии за оценка на проектите за разпространение на филми.

В писмото на Министерство на културата е посочено, че към настоящия момент проектите на нормативни актове са в процедура на съгласуване по реда на чл. 27 от Закона за държавните помощи, като не са преминали все още процедура на обществени консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове.

През 2019 г. Министерство на културата е взело участие в изпълнение на проект: „Изграждане на капацитет за извършване на оценка на въздействието в държавната администрация”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, с бенефициент администрацията на Министерския съвет, както и че изпълнителите по проекта финализират работата по последващата оценка на въздействието на ЗФИ. Времевият обхват на оценката включва периода от приемането на ЗФИ (02.12.2003 г.) до последните изменения на закона, предхождащи извършването на оценката (27.11.2018 г.). Предстои финализирането на оценката и публикуването ѝ на Портала за обществени консултации на Министерския съвет.

Изпълнителна агенция „Национален филмов център“ (ИА НФЦ), с писмо с вх. №

2321/07.02.2020 г., предостави следната информация:

С измененията на ЗФИ и приемането на Правилника за приложение на закона (ППЗФИ) се извършва синхронизация на българското законодателство с условията и изискванията на Регламент (ЕС) 651/2014 година и се конкретизират редица процедури при и по повод предоставянето на безвъзмездна държавна помощ за българската филмова индустрия. В този смисъл измененията значително подобряват работата на ИА НФЦ, както и механизма за определяне и предоставяне на държавната помощ. Чрез измененията е постигнат ефект на прозрачност, обективност и целесъобразност при предоставянето на помощ.

Целите, дефинирани в мотивите към проекта за ЗИД на ЗФИ, в голяма степен са постигнати, тъй като в преобладаващата си част това са цели, определени в практиката на ИА НФЦ. С оглед приложението на новите правила повече от година, към настоящия момент може да се твърди, че всички цели са постигнати.

Налице са няколко положителни въздействия - ясното дефиниране на критерии за културен продукт, прозрачност и обективност при кандидатстване и оценка на проектите. Членовете на комисията са експерти в своята област и тази експертиза предполага обективност на извършваните оценки.

Общият брой на постъпилите проекти за 2019 година е 39 броя, от които допуснати за разглеждане от комисията са 34 броя, 5 броя проекти не отговарят на изискванията за допустимост, предвидени в ППЗФИ.

От разгледаните 34 броя проекти, класирани за държавно финансиране са 29 проекта, 5 от проектите не са събрали необходимите точки по оценъчни карти, поради което и не са финансирани.

Регламентирането на широк състав от експерти в Националната комисия за разпространение на филми изключително способства за по-цялостното, обективно и безпристрастно оценяване на постъпилите проекти.

Не са установени корупционни практики при и по повод прилагането измененията на ЗФИ.

След провеждането на няколко заседания и прилагането на новите процедури за извършване на оценка, членовете на комисията са констатирани някои проблеми по прилагането на текстовете на закона и правилника, свързани с дейността им. Тези констатации са взети предвид при подготовката на проект за изменение на ЗФИ, който се съставя и към настоящия момент. Предстои процедура по съгласуване на текстовете и публично обсъждане на проекта.

При работата си с документацията и оценъчните карти по време на първата работна сесия през месец февруари 2019 г., Националната комисия за разпространение на филми е срещнала следните затруднения:

- проблеми с несъответствия с пригодността на оценъчните карти към документалното и евентуално към анимационното кино, които биха могли да доведат до сериозно ощетяване на документалните филми (както и разглеждани от комисията анимационни филми), тъй като съществува скала, която дава максимум 5 точки на актьорската игра във филма, а във въпросните филми много често не присъстват актьори;

- проблеми, свързани с оценяване на потенциала за успех на филма /оценка на базата на фестивален успех, на базата на артистичната му стойност и очаквания за зрители/ - графата „Оценка на професионалния опит и признание на режисьора и потенциала на филма, за чието разпространение се кандидатства, базирано на фестивални селекции и отличия“ трябва да бъде разделена на две части - фестивален успех, и артистична стойност и зрителски потенциал, тъй като двете определения са коренно различни и не подлежат на обща оценка;

- проблеми, касаещи неправилно форматиране на последната графа от оценъчните карти - „Оценка за застъпеност на национални и европейски ценности“, което ощетява излишно много от филмите, затруднява и комисията с формулиране на различни от посочените при отделните оценки мотиви, както и проблеми, свързани със сроковете, с които разполага комисията за разглеждане на филмите и документите към тях.

Председателят на СНЦ „Асоциация на филмовите и телевизионните продуценти“, с писмо с вх. № 4379/09.03.2020 г., предостави следната информация:

АФТП обединява водещи български продуценти в областта на филмовата и телевизионната дейност, представлява и защитава правата и интересите на едни от големите продуцентски компании на територията на Република България.

Отрасълът на филмопроизводството и филморазпространението е един от най-бързо модернизиращите се и в този смисъл, от приемането на ЗФИ през 2003 г. до настоящия момент, се наблюдават множество промени в развитието на обществените отношения, които се нуждаят от специфично нормативно уреждане.

ЗИД на ЗФИ от 27.11.2018 г. е въведен с цел привеждането на българското законодателство в съответствие с изискванията на европейското такова, като се прецизират и доразвиват определени съществени разпоредби на действащия ЗФИ. Засегнати са актуални проблеми като е поставена добра основа за преодоляването им. Такъв е случаят, например, с въведените обективни изисквания за безпристрастност при оценяване на проекти, кандидатстващи за държавно подпомагане.

Следва да се има предвид, че от влизането в сила на измененията на ЗФИ на 27.11.2018 г. е изминала малко повече от една година и този период не е достатъчен за адекватна оценка на ефекта на действието на новите промени. Филмопроизводственият процес, считано от кандидатстване за получаване на държавно подпомагане по чл. 26 от ЗФИ до приключване на производството на филм и неговото отчитане, изисква повече от две години. Въпреки това, като цяло, следва да се оценят положително въведените промени, тъй като с тях са прецизирани понятия и процеси, които са констатирани като проблеми и празноти в съществуващата регламентация.

ЗИД на ЗФИ има за основна цел въвеждане на разпоредби, които регламентират изрично прилагането на Регламент ЕС № 651/2014 и Регламент ЕС № 1407/2013 и в частност условията за предоставяне на минималната помощ съгласно двата регламента. Разпоредбите на регламентите са въведени коректно и осигуряват равнопоставено и прозрачно участие на кандидатите.

С измененията на ЗФИ е въведено достатъчно ясно изискването за прозрачност на средствата, както и изискването за стимулиращ ефект, което се изпълнява, когато кандидатстващият е подал писмено заявление до съответния компетентен орган, преди работата по проекта или дейността да е започнала. Разпоредбите относно допустимите разходи са добре формулирани и предполагат подкрепата им с документи, които са конкретни и актуални.

В писмото на АФТП е отразено, че в ЗФИ липсват ясни и категорични условия за избор на професионалните сдружения и юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в областта на филмовата индустрия, както и техните квоти в експертно-консултативните органи към НФЦ. Отбелязано е също, че практиката до момента показва, че се предоставят квоти на едни и същи организации като някои от тях получават повече от една квота за излъчване на свои представители в експертно-консултативните органи, а други организации не получават квоти. Изборът се осъществява по целесъобразност от Министъра на културата и не подлежи на съдебен контрол, както и че със Заповед № РД09-52 от 16.01.2020 г. на Министъра на културата, на АФТП е предоставена за първи път квота в Националния съвет за кино, която е отнета без мотивация със Заповед № РД09-141 от 14.02.2020 г.

От АФТП изразяват становище относно някои ограничения, които са въведени в ЗФИ. Така например, чл. 28, ал. 6 от ЗФИ е изменен в смисъл, че интензитетът на държавното подпомагане на филм не трябва да надвишава 50 на сто от допустимите разходи, а за трудни филми – 80 на сто от допустимите разходи, но не повече от 70 на сто от среднестатистическия бюджет за предходната година за съответния вид филм. АФТП считат, че така въведеното ограничение финансирането да не е повече от 70 на сто от среднестатистическия бюджет за

предходната година за съответния вид филм не може да доведе до положителни резултати, тъй като обезсмисля изобщо определянето на параметри при на финансирането като процент от бюджета на кандидатстващия филм, защото така или иначе горната граница ще остане винаги 70 %. Това ограничение съставлява обективен критерий, несвързан с бюджета на кандидатстващия филм и потенциално може да доведе до намаляване на средствата за финансиране на филма и да затрудни неговата реализуемост.

Друга промяна, която АФТП не споделя, е разпоредбата на чл. 28, ал. 7, съгласно която на територията на Република България трябва да се разходват най-малко 75 на сто и не повече от 160 на сто от размера на отпуснатите по ЗФИ целеви средства за държавно подпомагане, като процентът не може да надвишава 80 на сто от общия бюджет на филм. От Асоциацията считат, че не следва да се слага лимит на средствата, които да се изразходват на територията на Република България.

Извод:

В резултат на събраната информация от заинтересованите страни и извършения последващ анализ се установи, че чрез измененията и допълненията на Закона за филмовата индустрия е постигнат ефект на прозрачност, обективност и целесъобразност при предоставянето на държавна помощ за българската филмова индустрия, значително е подобрена работата на Изпълнителна агенция „Национален филмов център“, както и механизма за определяне и предоставяне на държавната помощ.

Повечето заинтересовани страни отбелязват, че в голяма степен целите, дефинирани в мотивите към проекта за ЗИД на ЗФИ, са постигнати.

Налице са положителни въздействия в няколко направления: ясно дефиниране на критерии за културен продукт, прозрачност и обективност при кандидатстване и оценка на проектите; регламентиране на широк състав от експерти в Националната комисия за разпространение на филми, което способства за безпристрастно оценяване на постъпилите проекти; членовете на комисията са експерти в своята област, което гарантира обективност на извършваните оценки; разпоредбите на двата регламента (Регламент ЕС № 651/2014 и Регламент ЕС № 1407/2013) са въведени коректно и осигуряват равнопоставено участие на кандидатите.

Положителна оценка следва да получи стремежа на Националната комисия за разпространение на филми за усъвършенстване на критериите за оценка на постъпилите проекти, както и безпристрастното им разглеждане.

Следва да се има предвид, че от влизането в сила на измененията на ЗФИ на 27.11.2018 г. е изминала малко повече от една година и този период не е достатъчен за адекватна оценка на

ефекта на действието на тези промени, тъй като филмопроизводственият процес изисква повече от две години.

Всички заинтересовани страни сочат, че нямат наблюдения или данни за корупционни практики във връзка с направените изменения и допълнения на ЗФИ.

Същевременно, при извършване на последващия анализ се откриха някои слабости в закона, свързани с липсата на ясни условия за избор на професионалните сдружения и юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в областта на филмовата индустрия, както и техните квоти в експертно-консултативните органи към НФЦ. Допускането на установилата се практика за предоставяне на квоти на едни и същи организации за излъчване на представители в експертно-консултативните органи следва да се отчете като идентификатор за корупционен риск в закона, като се има предвид, че изборът се осъществява по целесъобразност от Министъра на културата и не подлежи на съдебен контрол. Необходимо е да се установят прозрачни, гарантиращи равнопоставяне правила за избор на представителните организации, за да се осигури участие на всички организации и възможно най-голяма представителност на всички професионални категории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият доклад представлява систематизиране на процеса по анализ на въздействието, при което основно значение има събирането на данни от надеждни източници на информация, свързани с ефекта от действието на законодателните актове и експертните заключения от заинтересованите страни.

Данните илюстрират конкретната дейност за защита на обществените интереси и приноса на Комисията, което е в пряка връзка с анализиранияте рискови зони за корупция и с възможностите за предотвратяване на корупционни практики.

Обобщена и детайлно анализирана е постъпилата от компетентните страни информация, във връзка с отправените до тях запитвания, свързани с настоящата оценка на въздействието.

Предоставените данни, свързани с анализиранияте нормативни актове, имат съществен принос за хода на аналитичния процес при изготвяне на доклада за последващ анализ, като е изпълнена целта за даване на обективна и всеобхватна оценка на въздействието.

По отношение на извършения преглед на съдебната практика, свързан с измененията в посочените по-горе закони, може да се обобщи, че са налице незначителен брой влезли в сила съдебни актове, тъй като:

- срокът за действие на правната норма е недостатъчен;
- и/или съответните изменения не подлежат на съдебен контрол;

- и/или същите не са влезли в законна сила.

При изготвяне на оценката се осъществи мониторинг на публикации в медиите, в резултат на който се констатира, че по-голяма част от медийните публикации имат информативен характер за извършените промени в посочените по-горе законодателни актове.

Информацията, събрана в хода на изготвяне на анализа показва, че ролята на Комисията при съгласуване на основни нормативни актове, регулиращи ключови сфери от живота на българските граждани, е положителна и насочена към прозрачност, обективност и предотвратяване на корупционни прояви при осъществяване на гражданския оборот.

В процеса на аналитичната работа се констатира, че в значителна част от случаите, заложените в мотивите към законопроектите цели са постигнати, а обществените отношения са претърпели положителни промени. Заинтересованите страни не предоставят данни за противоправно поведение, респ. за установени корупционни практики, свързани с прилагането на анализиранията изменения и допълнения на законодателните актове. Същевременно, повечето от запитаните страни посочват конкретни недостатъци на правни норми и законови празноти, които могат да доведат до създаване на корупционен риск при прилагането им. В тази връзка са предприети действия за последващи изменения и допълнения на някои от нормативните актове. По отношение на идентифицираните рискове за корупция, както от заинтересованите страни, така и в резултат от аналитичния процес, могат да се предприемат действия по изготвяне на подходящи антикорупционни мерки и предоставянето им на законодателния орган. По този начин ще се преодолее възможността от прояви на противоправно поведение и ще се гарантира в значителна степен прозрачност в обществените отношения.

В заключение следва да се отбележи, че отправените в хода на съгласувателните процедури и възприети от законодателя антикорупционни предложения ограничават в максимална степен наличието на корупционен риск и се явяват реална превенция срещу прояви на различни форми на корупция в обществения живот.

Оценката на въздействието на законодателните актове установи, че приетите нормативни промени съответстват на поставените от вносителите цели, с което са постигнати:

- ефективност и ефикасност, т.е. налице са максимални резултати от изменението на нормативните актове;
- устойчивост, с която се решават предварително идентифицираните проблеми;
- полезност, с която се удовлетворяват в пълна степен очакванията на заинтересованите страни.