



## Проблеми на прехода: насърчаване независимостта и доверието в институциите на либералната демокрация



### Проблеми с независимостта на регулаторни и контролни органи в България\*

Аналитичен доклад

Ружа Смилова PhD

Увод:

Критиките в обществото срещу т.нар. регулатори не стихват, въпреки относителното политическо стабилизиране в страната. Може би най-силно недоволството от работата на някои от тях бе изразено от масовите протести срещу високите сметки на тока от началото на 2013г., станали известни като „анти-монополните протести“. Във фокуса на общественото внимание тогава попаднаха най-вече Държавната комисия за енергийно и водно регулиране ДКЕВР (заради отговорностите по отношение определяне цената на тока) и Комисията за защита на конкуренцията КЗК. Година по-късно колапсът на 4-тата по големина банка в страната – КТБ, демонстрира категорично провала в изпълнение на задълженията им и на други независими регулаторни и контролни органи НРКО – като БНБ, ДАНС и КФН. Макар да няма публично оповестени данни за нивата на доверие в обществото към БНБ или други регулатори като КЗК, КФН, и т.н., банковата паника, последвала затварянето на КТБ и увеличеният процент на осигурени лица, сменили частния си пенсионен фонд<sup>1</sup>, могат да бъдат индиректен индикатор за разклатеното доверие и

---

\* Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от екипа на Центъра за либерални стратегии, и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

към регулиращите съответния пазар контролни органи. Доколкото нивата на недоверие към институциите на представителната демокрация – като парламент, правителство, партии – у нас също са критично ниски, това затваря обществото ни в „капана на недоверието“: колкото по-ниско доверие, толкова по-малко участие. Това води до по-лошо качество на институциите – и съответно, до още по-ниско доверие в тях, и така надолу по спиралата.

Това провокира екипът на ЦЛС да се фокусира върху изследване на проблемите с НРКО, които влошават качеството на извършваните от тях „услуги“ за гражданите. По-ниското качество на предоставяните „услуги“ разклаща доверието на гражданите в тях. Къде, обаче, са основните проблеми, които водят до всички тези негативи?

Най-общо ще разгледаме проблемите с гарантиране независимостта на НРКО, с тяхната ефективност, с отчетността им, и до каква степен работят прозрачно и си взаимодействат с гражданското общество. Анализът ни започва най-общо с правната рамка за създаването, организацията и функционирането на НРКО, като след това въведение преминаваме към идентифицираните 5 проблемни области.

## **1. Нормативна рамка**

Създаването на независими регулаторни и контролни органи (НРКО) в Република България става или чрез нарочен закон, уреждащ конкретно създаването, организацията и дейността на съответния орган (Закон за БНБ, Закон за Комисия за финансов надзор КФН, Закон за Сметната палата) или в закон, който регулира съответната сфера на обществени отношения, която дадената комисия следва да регулира. Такъв е случаят със създаването на повечето независими регулаторни комисии – от най-рано създадената Комисията за защита на конкуренцията (КЗК)

---

<sup>1</sup> За последната година по данни на КФН около 4% от осигурените, подлежащи на задължително допълнително пенсионно осигуряване, са сменили своя пенсионен фонд Това е увеличение, например, спрямо 2012г., когато процентът е под 2%. В последния публикуван на уеб-страницата на КФН годишен доклад - за дейността ѝ през 2013г, са обобщени данни за прехвърлените суми от едно универсално ЗДПО в друго (няма данни за броя лица), като има рязък скок между 2012 и 2013г. За съжаление такива обобщени данни за следващите периоди няма, доколкото отчетът за 2014 г., в нарушение на закона, не е публикуван на уеб-страницата на КФН едновременно с депозирането му в НС в срок до 30 май 2015г. На база тримесечните отчети за 2014 г., може да се заключи, че 4% от осигурените са прехвърлили 5% от общата сума събрана по реда на ЗДПО от едно в друго ПОД.

през 1991, през Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) и Съвета за електронни медии (СЕМ) от края на 90-те, през комисии създадени в предприсъединителния период като Комисията за защита от дискриминация (КЗД), до комисиите от най-ново поколение, като Комисия за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (КПУКИ), и Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ). Част от комисиите са правоприемници на държавни комисии, които са били директно подчинени на Министерски съвет или на отделни министерства – такива са ДКЕВР и КРС, например.

Освен да създава със закон съответните НРКО, ал. 8 на чл. 84 на Конституцията (в този член са разписани правомощията на Народното събрание) предвижда НС да „избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон“. Това са редица контролни, регулаторни и други институции, ръководството на които според съответния устройствен закон, се избират и освобождават от НС (изключително или заедно с Министерски съвет, и/или с Президента).

Въпреки че дава такова правомощие на НС, първоначално Конституцията не предвижда изрично ръководствата на тези други институции (извън БНБ) да се отчитат за дейността си пред НС. Подобна разпоредба, касаеща отчетността на независимите органи, които изцяло или частично се избират от НС, е разписана в ал. 17 на същия чл. 84. Това правомощие на НС, и съответстващото му задължение на ръководствата на НРКО, е въведено едва с последната до момента, четвърта поправка на Конституцията от 2007 г. (Обн. ДВ бр.12 от 06.02.2007 г.). Законодателите мотивират поправката така: “с цел подобряване на функционирането на Народното събрание като законодателен орган и орган, който упражнява парламентарен контрол, е предвидено изменение на текстовете, касаещи Народното събрание, като се въвежда изискване към държавните органи, чиито състав изцяло или частично се избира от Народното събрание, да представят пред него за приемане и изслушване годишните си доклади. По този начин се осигурява отчетност и информираност на обществото, без да се засяга независимостта на тези органи (регулатори).”<sup>2</sup> Поправката гласи:

---

<sup>2</sup> Четвъртата поправка на Конституцията (Обн. ДВ бр. 12 от 06.02.2007 г.)

чл. 84, т. 17. (нова - ДВ, бр. 12 от 2007 г.) изслушва и приема доклади за дейността на органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, когато това е предвидено в закон.

Разбира се, дори и без наличието на това изрично правомощие, Конституцията в чл. 80 постановява: „длъжностните лица и гражданите, които бъдат поканени, са длъжни да се явят пред парламентарните комисии и да предоставят исканите от тях сведения и документи“. Все пак чл. 84, ал. 17 ясно детайлизира специалното задължение на органите, изцяло или частично избирани от НС, да се отчетат ежегодно пред НС - не *ad hoc*, инцидентно, по покана на една или друга парламентарна комисия – а редовно, и то пред цялото НС.

Това правомощие на НС е допълнително конкретизирано по-нататък в *Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС)*, приет от 43 НС.<sup>3</sup> Аналогични разпоредби има и в ПОДНС, приети и от предходните НС след 2007, когато е приета четвъртата конституционна поправка. В тях са разписани общи изисквания към съдържанието на докладите, срокове и конкретни изисквания за процедурата по внасяне и разглеждане на годишните доклади за дейността както в ресорните парламентарни комисии, така и в пленарна зала.

В ПОДНС за 43 НС, например, чл. 87 (1) дава по-конкретни указания какво трябва да съдържат докладите по чл. 84, т. 16 и 17 от Конституцията - освен отчет за дейността на органа по прилагането на закона през съответния период, необходимо е да бъдат обобщени проблемите и трудностите, които съответният орган среща, включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад. Определен е срок до 31 март (освен ако в закон е определен друг срок) на следващата година за депозиране на докладите в НС, разписани са и срокове (три дни) за разпределение на докладите по съответните ресорни парламентарни комисии, които от своя страна следва да го обсъдят и излязат със становище и с проект за решение по доклада до 15 дни от постъпването на доклада в комисията. До 30 дни след внасянето на доклада в НС разглеждането му следва да е влязло в дневния ред на НС, като най-късно в тримесечен срок той трябва да бъде разгледан в пленарна зала. Изслушването в пленарна зала включва изложение от до десет минути на становището на

---

<sup>3</sup> ПРАВИЛНИК ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА И ДЕЙНОСТТА НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ (Обн. ДВ. бр.97 от 25 Ноември 2014г.), достъпен на <http://parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>

ресорната парламентарна комисия, както и самото изложение на вносителя. Дискусията продължава с изказвания на народни представители, които могат да съдържат и въпроси към вносителя, който е длъжен да отговори; депутатите могат да правят предложения за изменения и допълнения на проекта за решение, предложен от комисията. Докладите могат да бъдат приети или отхвърлени, като при отхвърляне, НС следва да мотивира решението си.

Освен годишните доклади, НС може да изисква внасяне на доклади и по отделни въпроси от дейността на съответния орган. Това става по предложение на съответната постоянна комисия или на 1/5-та от народните представители (чл. 88 от ПОДНС), като НС определя въпросите към съответната институция и сроковете, в които докладите трябва да бъдат предоставени на НС.

Има и решение на Конституционния съд с отношение към дейността на регулаторите, които могат да събират такси от стопански субекти. Това е не само пряко засегнатата от това решение ДКЕВР, но и КЗК, КФН, КРС, СЕМ и др. Решението е по конституционно дело № 1/2014 г.<sup>4</sup> за налагане на 20% такса върху приходите на ВЕИ-тата. КС обявява таксата за противоконституционна - в противоречие с конституционните принципи на правовата държава и свободната стопанска инициатива. Това решение ограничава както законодателите, така и Министерски съвет (МС), но и НРКО като КЕВР и други регулатори като КЗК, КРС, КФН и др. във въвеждането на ретроактивни мерки, ограничаващи свободната стопанска инициатива и неравно третиращи различните стопански субекти.

Уставните закони също така предвиждат, че решенията на НРКО подлежат на съдебен контрол. Един от индиректните индикатори за ефективността на редица НРКО е именно броят обжалвани, потвърдени или отменени решения. Индиректен, доколкото при хипотезата на нула взети решения едно НРКО би имало 100% успеваемост по този индикатор, и то при нулева ефективност – нито едно взето решение.

Освен уставните закони, има и още един закон от по-ново поколение с директно отношение към дейността на НРКО. Това е Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), който с промените от 2009г. въвежда нов текст в чл. 33.<sup>5</sup> Той гласи:

---

<sup>4</sup> РЕШЕНИЕ № 13 от 31 юли 2014 г. конституционно дело № 1/2014 г., съдия-докладчик Димитър Токушев (Обн., ДВ, бр. 65 от 06.08.2014 г.), достъпно на <http://constcourt.bg/contentframe/contentid/2842>.

<sup>5</sup> ДВ, бр. 26 от 2009 г., в сила от 31.03.2009 г.

„Нарушаването на закона и установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила акт е основание за освобождаване от длъжност, освен когато в Конституцията е предвидено друго. Освобождаването се осъществява по реда, определен в съответните специални закони“.

Така, към стандартните основания за предсрочно прекратяване на мандат на член на НРКО, се добавя и влязъл в сила акт за установен конфликт на интереси. Както ще стане ясно по-надолу, практиката по прилагане на този закон от специално създадената през 2011 г. за целта с промени в ЗПУКИ<sup>6</sup> независима Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) превръща този текст от инструмент, целящ защита на обществения интерес и гарантиране независимостта на НРКО, в инструмент за репресивен натиск над и подчиняване на регулаторите на волята на управляващите. Единствено съдебният контрол над актовете на КПУКИ донякъде ограничава тази опасна тенденция. Интересно е да се отбележи, че ръководството на КПУКИ е и единственото ръководство на НРКО, което се избира от мнозинството в НС с *тайно гласуване*. Тайното гласуване и неупражняването на последващ парламентарен контрол над дейността на КПУКИ са предпоставка за липса на отговорност, задкулисни договорки и упражняване на влияние над този толкова мощен инструмент за натиск над други НРКО.

Много от конкретните правомощия и задължения на регулатори се определят и от редица регламенти и директиви на ниво ЕС, които са може би най-много в областите защита на конкуренцията, регулацията на небанковия финансов сектор, телекомуникациите, електронните медии и т.н.

Правят впечатление две вълни от промени в законодателната рамка на редица регулаторни органи, случили се през последните години, които имат пряко отношение към проблемите с независимостта на НРКО.

Едната се случва към края на 2008 г., и достига апогея си през 2010-2011 г., когато ГЕРБ успява (със съдействието на РЗС, ДПС и АТАКА) да прекара през НС редица поправки на уставни за НРКО закони. С цел повишаване ефективността в работата на НРКО и оптимизиране на разходите се намалява съставът, съкращава се бюджетът и администрацията на редица

---

<sup>6</sup> ДВ, бр. 97 от 2010 г., в сила от 01.01.2011 г

НРКО. Подробно ще разгледаме последствията от тези промени в частта, посветена на ефективността на НРКО.

Втората вълна е от последната година и касае ограничаване в броя последователни мандати на ръководствата на редица НРКО, както и въвеждането на изисквания за повече прозрачност в работата им. Само в изключителни случаи се допуска провеждане на закрити заседания, като има задължение за незабавно публикуване на решения и протоколи, както и изисквания за лично явно гласуване и задължително мотивиране на негативен вот без право на въздържание. По-подробно ще се спра на това колко важни, но и недостатъчни, са тези промени в частта от доклада, посветена на отчетността и прозрачността на НРКО.

## **2. Независимост и политическо/и друго нелегитимно/ влияние**

### ***2.1. Назначаване на ръководство на НРКО: Кой ги назначава?***

Могат най-общо да бъдат очертани два модела на назначаване ръководство на НРКО

А. Изключителна отговорност на НС (табл. 2 в Приложението)

Б. Споделена отговорност (табл. 3 в Приложението)

(1) от НС и Президент с превес на парламентарната квота (КЗД, СЕМ)

(2) от НС и Президент, като Президентът назначава част от номинираните от НС и партиите в Европейския парламент кандидати, а ръководството се назначава от НС (ЦИК)

(3) от НС, МС и Президент – отново с превес на парламентарната квота (КПУКИ и КОНПИ), но и с избор на председателя на комисията от Министър-председателя (КОНПИ)

Доскоро имаше и трети модел, според който назначението беше изключителна отговорност на Министерски съвет, но проблемите с ДКЕВР, които ще опишем по-подробно, доведоха до заменянето му с един от двата модела по-горе: в случая с ДКЕВР от март 2015 г. тя вече се избира изцяло от НС.

Трябва да се подчертае, че няма модел на номиниране и назначаване на членове на НРКО, напълно гарантиращ независимостта на НРКО и имунизиращ срещу всякакви форми на зависимост.

Като цяло се смята, че колкото по-отдалечено от изпълнителната власт – Министерски съвет (МС), е ръководство на Комисия - номинирано е от НС или от НС и Президента, или и от трите центъра на власт МС, НС и Президента - толкова по-независимо ще бъде то. Най-малкото ще бъде изолирано от възможността за директен политически натиск, който на теория най-лесно се упражнява от правителството с целия съсредоточен в ръцете му властови ресурс. В подкрепа на тази теза и като пример за най-зависима в решенията си комисия често бива посочвана ДКЕВР, ръководството на която до началото на 2015 г. беше избирано от МС. Постоянният натиск върху ръководството ѝ води до приемане на спорни и често остро оспорвани от обществото или бизнеса решения – най-вече касаещи цени на тока, топлоенергията и газа, контрола върху електроразпределителните дружества и ВЕИ-тата, и т.н. В решенията на ДКЕВР критиците ѝ<sup>7</sup> виждаха инструмент за прокарване на социална и икономическа политика от страна на поредица правителства, което води до бързо нарастващи дисбаланси в енергийната система и влошаване на конкурентната среда. Напълно очаквано, след като в енергетиката се натрупват напрежения и бързо растящи дисбаланси, се засилва и натискът върху председателите на ДКЕВР, призвани да упражняват контрол в тази натоварена с много проблеми, но и очаквания, сфера. Този засилен натиск води до безпрецедентно текучество на председатели на ДКЕВР, особено интензивно през бурната 2013г., когато само за няколко месеца на председателския пост се изреждат четирима председатели и един в.и.д. Това се случва след като дългогодишният председател Ангел Семерджиев е отстранен от поста си в началото на 2013, непосредствено преди началото на масовите „анти-монополни“ протести, провокирани от високите сметки за ток.

Нека уточним с конкретен пример каква е процедурата за натиск върху член или председател на НРКО. В случая с Ангел Семерджиев веднага след освобождаването му срещу него започва данъчна проверка, както и проверка на прокуратурата за възползване от служебно положение с цел набавяне на облага. КПУКИ много бързо също излиза с решение, че бившият председател е бил в КИ по същия случай. За наличие на натиск свидетелства фактът, че в рамките на година и половина НАП и прокуратурата вече са прекратили своите проверки

---

<sup>7</sup> Може би най-видими са критиките към работата на ДКЕВР от страна на експертите на Института за пазарна икономика ( виж например тук <http://ime.bg/bg/articles/dkevr-obitava-paralelna-realnost/>). Критични са анализите и на Центъра за изследване на демокрацията, виж например публикацията им от 2014 г. *Управление на енергийния сектор и енергийна (не)сигурност в България*. (достъпна на [file:///C:/Users/daniel/Downloads/Upravlenie\\_na\\_energiinia\\_sektor.pdf](file:///C:/Users/daniel/Downloads/Upravlenie_na_energiinia_sektor.pdf)).



поради липса на данни за извършено данъчно нарушение или друго престъпление, а решението на КПУКИ е обжалвано и окончателно отменено от ВАС след 2 години.

Схемата за натиск върху председателя на ДКЕВР е сходна с тази, използвана и срещу други членове на НРКО (като зам.-председатели на КФН или председател на Комисията за конфискуване на имущество от престъпна дейност), както и срещу бивши министри, депутати, висши държавни служители.

Тя стандартно включва данъчна проверка, проверка на прокуратурата и решение на КПУКИ за наличие на КИ. Както споменахме, установяването на КИ с влязъл в сила акт е едно от допълнителните основания за предсрочно прекратяване на мандат – разпоредба, която бива въведена с поправка в ЗПУКИ от 2009г.<sup>8</sup> и с прилагането на която е натоварена КПУКИ, станала скандално известна с тефтерчето на своя председател Филип Златанов. Има случаи, в които в сплашването са включвани и заплахи за проверки от ДАНС<sup>9</sup>. Ще се спра по-подробно на схемите на натиск над членове на НРКО в текста по-надолу.

Нека се върнем към темата за това дали има значение за независимостта на един НРКО кой го номинира и назначава. В подкрепа на тезата, че няма имунизирани срещу натиск и поставяне в зависимост НРКО, ще посочим примери на Комисии с разклатена в очите на обществото легитимност поради подозрения за зависимости, които или 1) изцяло са излъчвани от НС, или 2) отговорността за излъчването им е разпръсната/споделена между НС, МС и Президента, или 3) само между НС и Президента.

Не по-малко оспорвани от тези на ДКЕВР, макар и не винаги така видимо (КЕВР е по един много очевиден за обикновения човек начин отговорникът за високите сметки, след като именно КЕВР определя цената на тока и парното, контролира ЕРП-тата и т.н.) са както решения, така и цялостната дейност на комисии като КФН и КЗК, които са изцяло назначавани от НС. Понеже са назначавани от НС, а не от МС, се предполага, че върху тях не може да се упражнява контрол като този, доскоро упражняван от назначилите ДКЕВР МС. Тезата за „засилената“ независимост на излъчени от НС НРКО изглежда се подкрепя и от факта, че

---

<sup>8</sup> ДВ, бр. 26 от 2009 г., в сила от 31.03.2009 г.

<sup>9</sup> През 2012 г. с призови за влизане на ДАНС в ДКЕВР излизат синдикати и някои политически партии.

веднъж избрали членове на определен НРКО, депутатите като че губят интерес към дейността му, очевидно смятайки, че са изпълнили дълга си с назначаването на ръководството му.

Тук в играта влиза вторият стандартен инструмент за гарантиране на независимост на НРКО – относително дългите им фиксирани мандати, които не могат своеволно да бъдат предсрочно прекратявани.

Преди подробно да разгледам въпроса дали и доколко този инструмент изпълнява предназначението си, нека отбележа, че и НРКО, които са излъчвани със споделена отговорност от НС и Президента, или от НС, Президента и МС, са произвеждали огромни скандали, делегитимирали ги пред гражданите. Противно на очакванията, изглежда комисиите с най-„разпръсната“ между трите центъра на власт отговорност за номиниране, произвеждат и най-големи скандали. Най-ярък и пресен в общественото съзнание в това отношение е примерът с КПУКИ и скандалното тefтерче на неговия председател Филип Златанов. Членовете на тази комисия са назначавани по следната схема – 3-ма, вкл. и председателя й– от НС, и то с тайно гласуване (ще се върна на тайното гласуване по-надолу), и по един от МС и Президента. Скандали, макар и по-скромни (основно неефективност в работата и прехосване на средства, съчетано с конфликт на интереси при назначенията) бяха произведени и от т.нар. Комисия Кушлев, чийто правопреемник днес е КОНПИ. Председателят на тази комисия се назначава от Министър–председателя, като Президентът е отговорен за назначаването на един неин член, а НС – за останалите трима.

И в случая със споделената отговорност за назначения, липсата на контрол от НС (която номинира мнозинството от членовете и на Комисии, които не са нейна изключителна отговорност), съчетана с дълги мандати, води до безконтролност и възможност за изпадане в зависимости. Как се стига до там?

## *2.2. Дълги фиксирани мандати – независимост или безконтролност?*

**Фиксирани**, относително **дълги** (между 5 и 9 години – какъвто е случаят със Сметната палата до скоро) и **разминаващи** се с мандата на НС мандати на НРКО на теория трябва да са ефективен инструмент за гарантиране на независимост.

**Дългите** (5-6 годишни, а не рядко и 9 годишни) мандати целят да осигурят комфорт на регулаторите, в които те безпристрастно и обективно да изпълняват функциите си. Резултатът на дългите мандати обаче е, че съответната комисия често остава напълно затворена в себе си, обезпокоявана единствено от евентуални намаления на бюджета ѝ и от покани за представяне на годишните отчети, обсъждането на които, ако изобщо се случи, протича про-форма и при липса на интерес от страна на депутатите. На проблемите с отчетността на НРКО ще се спра по-подробно по-нататък.

Неглижиране на задължението за парламентарен контрол над дейността на някои изцяло назначавани от НС комисии като КФН и КЗК често се обосновава с необходимостта да се гарантира „независимостта“ им. То обаче води до превръщането им в до голяма степен безконтролно функциониращи органи. Тази безконтролност няма нищо общо с обслужващата обществен интерес „независимост“. Тя, напротив, ги прави лесно податливи на различни видове **натиск – най-вече от страна на поднадзорни лица**.

**Каналите за натиск от поднадзорни лица** могат да бъдат както **директни** (корупционни практики), така и **индиректни** – през посредничеството на държавни органи, по описаната по-горе схема или други.

При отказ на член на НРКО да сътрудничи и да вземе решение в полза на поднадзорно лице с политическо влияние, например, могат да започнат репресии срещу несътрудничещия. Те текат по линия на вътрешни проверки по анонимни доноси за административни нарушения или конфликт на интереси, продължават с меки или по-твърди форми на административен саботаж от страна на администрацията, като при упорство от страна на нежелаещия да сътрудничи член, може да се стигне и до стартиране на прокурорски и данъчни проверки и т.н.

Едва избухването на публичен скандал в някой от регулаторите е в състояние да събуди депутатите, но дори и тогава те рядко предприемат последователно мерки. Освен публичен скандал наближаването на края на мандатите на дадено НРКО, когато предстои избора на нов състав, донякъде засилва активността на НС по отношение на Комисиите.

**Фиксираността** също цели засилване на независимостта с уверението към регулаторите, че мандатите им нито своеволно ще се прекратяват предсрочно (без да са изпълнени изричните изисквания на закона – най-вече невъзможност за изпълнение на служебните задължения повече от 6 - а по-рядко – и повече от 3 месеца, несъвместимост, влязла в сила присъда за

умишлено престъпление или решение, установило КИ), нито може да се удължават Освен забрана за необосновано предсрочно прекратяване на мандата, устройствените закони фиксират задължение за назначаване на нови членове преди изтичане мандата на предходните именно с цел мнозинствата в НС да не използват политическото си преимущество, за да избират свой удобен състав на НРКО докато са на власт. Това е и функцията, която изпълнява и разминаването на мандатите на НРКО с тези на НС.

Тук следва да се подчертае, че фиксираният мандат като инструмент за гарантиране на независимостта често напълно целенасочено съзнателно се подкошава от мнозинството в НС и в двата си компонента: и забраната за предсрочно прекратяване, и забраната за удължаване на мандати на НРКО системно се нарушават.

Мандати най-често се прекратяват с приемането на нов устройствен закон или с промени в съществуващия. Така мандатите на редица ключови за правилното функциониране на икономиката, финансовата система и публичните финанси регулатори рутинно се прекратяват предсрочно от дошли на власт нови парламентарни мнозинства. Това не става чрез спазване на буквата или дори на духа на закона, а чрез приемането на нов закон или съществена промяна на заварения уставен закон. Така по нов начин се урежда било съставът (колко са членовете на съответната НРКО), било номинираният орган (вместо само НС – и президентът, и МС., или обратно – вместо МС – изцяло НС), било самата дължина на мандата, или ограничението за брой последователни мандати.

Може би най-скандалният в това отношение случай напоследък са няколко последователни нови Закона за Сметната палата – приети през 2010г., през 2013г. и в началото на 2015г. Те водят до неколнократна смяна на броя на членовете на ръководството на СМ, дължината на мандатите им, правомощията им и дори формата на самия орган – колегиален или едноличен. Те довеждат до предсрочно прекратяване на мандатите и на 3 поредни състава на Сметната палата. Това поражда основателни съмнения за опит за овладяване на тази институция, дълго напълно оправдавано възприемана за еталон на независимост.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Сравнително изследване разкрива разликите в изводите за нарушения, до които одити на едни и същи общини с кметове на ДПС, получили финансиране за справяне с наводненията в периода 2004- 2005 г. Разликите се дължат на това дали одитите са извършени от независимата Сметна палата или от Агенцията за държавна финансова инспекция АДФИ (тогава АДФК). Интересното е, че такива разлики в заключенията няма по отношение на общини, които не са контролирани от ДПС. Заключениеето – АДФИ, ръководството на която е близко до ДПС, е

Мандати, обратно, се удължават чрез непроизвеждане в срок на избор на нови членове. Поради необходимостта да няма „празни места“ в работата на съответните комисии, всички устройствени закони предвиждат членовете с изтекъл мандат да изпълняват функциите си до назначаването на нови членове. Много са НРКО, част от чиито членове или са с изтекли мандати, или позициите стоят вакантни след освобождаване на членове от НС. КПУКИ - с едва 3 члена и без избран нов председател е вече 2 години, и КФН - с 4 члена, и без зам.-председател вече почти една година са най-фрапиращите случаи, особено предвид огромните правомощия и репресивен потенциал и на двете комисии. Комисията за защита на потребителите, колегиален орган към МФ, пък дълго остава с едва 2 члена, след като през 2010г съставът ѝ е намален на 3 члена, а председателят ѝ е принуден да подаде оставка, докато и друг негов колега също е отстранен от поста си.

Така един стандартен инструмент за „изолиране“ на НРКО от директен натиск, каквито са *фиксираните и относително дълги мандати*, се оказва, че не работи у нас според очакванията.

**2.3. Забрана за (2 и повече) последователни мандати** – водят до засилен натиск. Примери – КЗК, КРС, СЕМ.

Едно от обясненията за неефективността в работата и податливостта на редица регулатори (най-видно при КЗК и КРС) на политически и корпоративен натиск, е дългият мандат на председателите им и водещи членове в тях. Това беше и основен мотив за ограничаване броя на последователните мандати за председатели на редица регулатори. Последно подобно

---

необективна в определени случаи, и това се дължи на политически натиск. Авторът на анализа политологът Николай Маринов категорично заявява: „Сметната палата (СП) си върши работата безпристрастно. Твърдението, че именно това е причината да се иска нейната реорганизация днес, изказано от проф. Валери Димитров, шеф на СП, почива на аргументирани факти...“. Най-пламенен привърженик на промените в Сметната палата е депутатът от ДПС Йордан Цонев. Николай Маринов, „Защо Йордан Цонев не харесва Сметната палата?“, Оффнюз 17 март 2014г.,

[http://offnews.bg/news/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8\\_289/%D0%97%D0%B0%D1%89%D0%BE-%D0%99%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%B0%D0%BD-%D0%A6%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%B2-%D0%BD%D0%B5-%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B2%D0%B0-%D0%A1%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0\\_311133.html](http://offnews.bg/news/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8_289/%D0%97%D0%B0%D1%89%D0%BE-%D0%99%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%B0%D0%BD-%D0%A6%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%B2-%D0%BD%D0%B5-%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B2%D0%B0-%D0%A1%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0_311133.html). Академична публикация на база изнесените в статията данни е под печат Elena Nikolova and Nikolay Marinov, „Do Public Fund Windfalls Increase Corruption? Evidence from a Natural Disaster“, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2581452](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2581452).

ограничение се въведе за КЗК, една от основните поправки в ЗЗК от юли 2015г – годината, когато предстои избор на нови членове и председател на тази комисия.

Според критици на тази Комисия, например, с решения за „нелоялна конкуренция“ жестоко се удрят с милиони глоби чужди компании и инвеститори, докато срещу български не се правят проверки. (Или ако такива се правят, това става едва когато се очаква прожекторите да се насочат към КЗК – огромни глоби биват наложени на БТК едва напоследък – преди назначаването на нов състав на комисията). С подобни решения, продължава тази критика, КЗК бива превръщана в инструмент за водене на протекционистична политика, което върви директно срещу мандата на КЗК да гарантира конкуренция. Дори когато КЗК се самосезира по важни казуси – горива, медии, разпространение на печата, и т.н., това става само когато политическата конюнктура го позволява, или дори го изисква. Примерите са много – след години публикации за прекомерна концентрация и злоупотреба с монополно положение в медийния пазар, КЗК се сезира едва след изказвания и личен ангажимент на премиера да възложи проверка на този пазар (август 2011 г.) – ангажимент, който трябва да бъде изпълнен от номинално независимата КЗК. Предприетият в резултат на този премиерски ангажимент секторен анализ на конкурентната среда при разпространението на печатни медии отнема над 2 години. През ноември 2013 г. КЗК излиза с решение № 1454/28.10.2013 г., в което се правят следните изводи:

„за изследвания период от време (2009-2011) е налице концентриране както на хоризонтално ниво (между разпространителите), така и на вертикално между разпространители и издатели....Може да се предположи, че заглавия, които са на загуба, успяват да се поддържат само или предимно от силата на големите издателски групи, които притежават други печеливши заглавия....Често медийните компании са свързани с хоризонтална и/или вертикална интеграция като средство за постигане на ефективност на разходите и растеж на приходите. В същото време високото ниво на концентрация на пазара, в следствие от хоризонтална и вертикална интеграция, затруднява успешното навлизане на нов участник.“

Въпреки тези изводи, както и въпреки множеството събрани в хода на проверката данни за практики на нелоялна конкуренция и на злоупотреба с господстващо положение, резултат от нарасналата концентрация на пазара, КЗК не стартира производства за нарушаване

разпоредбите на ЗЗК. Комисията единствено „препоръча на компетентните държавни органи и на действащите браншови организации в сектора на издаване и разпространение на печатни издания стартиране на задълбочена дискусия, целяща въвеждане на подходящи мерки, законодателни или под формата на саморегулация, с които да се преодолеят тези проблеми и да се стимулира развитието на конкуренцията в сектора“.

Подобна е ситуацията и със секторния анализ на пазара на горива, който се предприема едва след упражняване на силен обществен, а и политически натиск. При първия такъв анализ от 2008-2009 г. КЗК не открива тревожна концентрация или съмнения за картел, което ѝ дава основание дълго да отказва повторен секторен анализ през 2011г. Под политически и обществен натиск такъв все пак е проведен. Резултатите – опасна концентрация и съмнения за картелни споразумения. Следва съобщение, че при последвала проверка е открито забранено от закона споразумение за съгласуване на цените. Крайното решение на КЗК няколко месеца по-късно, обаче е, че такъв картел няма. По същия начин завършва и проверката срещу Лукойл, която не установява злоупотреба с господстващо положение на пазара на дизел и бензин, нито монопол – в този за авиационно гориво. В момента отново тече проверка на пазара на горива – и отново тя е предприета след открит и пряк обществен и политически натиск. Какъв ще бъде резултатът е рано да се предвиди, но той със сигурност няма да бъде произведен от ръководството на настоящата КЗК, което предстои скоро да бъде сменено поради изтичане на мандата и забрана за повече от 2 последователни мандата на председателя ѝ.

#### ***2.4. Партийните квоти***

Най-ярък пример за негативната роля на партийните квоти по отношение независимостта на редица контролни органи е може би ЦИК. Тя, обаче, не е типичен пример за НРКО – най-малкото защото работата ѝ не подлежи на парламентарен контрол от страна на НС, а единствено на съдебен контрол. Друг пример е Комисията за защита от дискриминация, при която работата сериозно буксува и поради политическия характер на назначенията в нея, а и поради противоположните, често идеологически непримирими виждания за приложението на анти-дискриминационните принципи и законодателство – най-вече застъпвани от представителите в нея на АТАКА и ДПС.<sup>11</sup> Показателно е, че докладите на КЗД, в която

---

<sup>11</sup> Според един от респондентите ни, представител на правозащитна НПО, решението по такова знаково дело като казуса Сайде за дискриминация срещу ученичка, отказваща да сваля мюсюлманската си забрадка в училище, за

доминират представители на БСП и ДПС, са едни от малкото, които системно не биват приемани от НС след смяната на мнозинството там. Народните представители на ГЕРБ, АТАКА и РЗС на три пъти гласуват срещу приемането на годишните доклади, като това става на фона на едни от най-бурните, често грозни дискусии както в парламентарната комисия, така и в пленарна зала. Въпреки че дискусиите са бурни, те се изчерпват с два аргумента – че комисията е окупирана от ДПС, и че се правят неоправдано високи разходи в нея. Едва след подмяна на състава на КЗД през 2012 г и осигуряването на ново мнозинство в нея, тази тенденция се обръща.

С много по-голямо значение за доверието на гражданите в демократични институции като Народно събрание, централна власт и местни органи на самоуправлението, е разбира се работата на Централната изборителна комисия, която има за задачата да гарантира свободен и демократичен избор на всички представителни органи в страната.

Според представители на НПО, наблюдавали работата на ЦИК, най-големият порок, срещу който те като организация винаги са водили кампания, е “дизайнът, според който партиите в парламента към момента на сформирание на ЦИК са представени пропорционално в нея. Тук е заложена опасността от политическо влияние“. Според тези представители „това е много рядко срещан подход при конституиране на такива органи. По-скоро изборителните комисии, които провеждат избори, са съставени на професионален принцип. Те са много по-малко хора, много повече приличат на Конституционния Съд, ако трябва да се сравняват с българските институции.“

И според представители на ЦИК, които интервюирахме в рамките на проекта, политическите пропорционални квоти в нея понякога са отговорни за някои много спорни решения. Политическият цвят на членовете на ЦИК, трябва категорично да подчертаем, не се проявява в огромен процент от решенията (беше ни посочен примерен процент 80%), и като цяло членовете на ЦИК са отлични професионалисти, които отговорно изпълняват задълженията си (повечето са юристи, което не се оценява еднозначно от респондентите ни, макар рядко да има спор по отношение експертността им). И все пак, в някои решения те

---

което бива временно отстранена от училище, бива обърнато и комисията се произнася, че в случая няма дискриминативно отношение. Това става след като докладчик по делото става новоназначен през 2011 г. член на КЗД, номиниран от партия Атака.



прокарват позициите на излъчилите ги партии. Два скандални казуса бяха цитирани – решението на ЦИК да не се взема отношение към случаите на агитация на турски език по време на кампанията за предсрочните парламентарни избори през 2014г. води до връчване на Златен скункс на председателката на ЦИК от страна на предаването „Господари на ефира“. След този обществен натиск се стига до преразглеждане на решението и налагане на санкции на председателя на ДПС Лютфи Местан. Вторият казус касае разкрития в медиите случай на корпоративен натиск над миньори в Бобов дол да гласуват за определена партия. Решение по този случай не се взема, въпреки категоричните доказателства за наличието на непозволена агитация, след като то е блокирано от представителите на БСП и ДПС в ЦИК.

Макар законодателят да е предвидил решенията в ЦИК да се вземат с 2/3 мнозинство, именно като гаранция, че в решенията няма лесно да се превежда политическото влияние на партиите, излъчили свои представители в ЦИК, тази мярка често не работи. Механизмът тя да не работи е добре отработен, и касае много внимателното подбиране на дневния ред и алтернативите, между които се избира. Така докладчик на съответната жалба може да внесе дадено проекторешение, което трудно би минало в спокойна атмосфера. В натоварен момент то минава по-лесно, без да привлече внимание. Такъв е случаят с казуса за агитацията на турски език, когато първото решение да го оставят за сведение и ЦИК да не излизат с решение за нарушение и за налагане на санкция минава почти незабелязано в суматохата на продължилото 10 часа заседание.

В светлината на тези казуси стават обясними и скандалите около излъчването на последния състав на ЦИК от квотата, определена от Президента през 2014г. Те ясно показаха колко голямо значение отдават политическите партии на това да имат свои представители, които да са достатъчно, за да могат да блокират решения на ЦИК (да не позволяват за сформирание на 2/3 мнозинство от останалите) – показаха и ясното намерение този инструмент да бъде използван при нужда. Намерение, станало факт.

## ***2.5 Независимост или безконтролност?***

Независимост на надзора - какво точно значи това?

Под “независимост” различни регулатори разбират “безконтролност”. Нерядко се опитват да привлекат и Европейската комисия като “свидетели” и гаранتي за това свое разбиране.

Показателно е, например, че всеки опит да бъде създадена анкетна комисия за разследване дейността на КФН среща твърд отпор от страна на ръководството му с аргументи, че НС няма право да разследва дейността на финансовия регулатор. Такива твърдения прави нейният председател през 2015 г, когато НС настоява да изслуша ръководството на КФН по два последователни казуса - кризата с пенсионните фондове и фалита на КТБ. Нещо повече - твърдението е, че ако НС все пак го прави, това може да предизвика наказателна процедура срещу България?<sup>12</sup>

Това е част от дългосрочната стратегия на председателя на КФН да аргументира отказа си на всеки опит да бъде проверявана работата на КФН. През 2012 г със същия аргумент - гарантиране на независимостта, се отказва и проверка от страна на Държавната агенция за финансов надзор към МФ. Тогава Мавродиев твърди, че Сметната палата единствена може да проверява КФН. След решение на ВАС, обаче, такава проверка все пак се осъществява, и биват открити редица нарушения в обществените поръчки в КФН, за които е отговорен председателят. Отговорност на Председателя изобщо не се търси: установяването на административни нарушения (защото умишлено престъпление не е разкрито) не води до основание за предсрочно прекратяване на 6 годишния мандат. Няма отправена критика и от НС при разглеждане на годишния доклад на КФН.

Но да се върнем на конкретното твърдение за евентуална наказателна процедура на ЕК. В доклад от февруари 2015 г. ЕК препоръчва точно обратното: преглед на работата на банковия и небанковия надзор ( т.е. на работата не само на БНБ, но и на КФН) не просто не е забранена, а е експлицитна препоръка.<sup>13</sup>

Същата препоръка от Доклада е основа и за официалната позиция на Съвета на ЕС, който през юли 2015 г. разглежда националната програма за реформи на България за 2015 г. и

---

<sup>12</sup> „Просим си наказателна процедура от ЕС“, в. Банкер, 13 февруари 2015 г., <http://www.banker.bg/finansov-dnevnik/read/prosim-si-nakazatelna-procedura-ot-es>.

<sup>13</sup> “Reviewing and, where necessary, strengthening the supervisory capacity of the FSC is key. (p. 27, Country Report Bulgaria 2015, Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_bulgaria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_bulgaria_en.pdf)

предлага становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2015 г., което гласи следното:

“Да преразгледа и подсили надзора в банковия и небанковия финансов сектор, включително чрез укрепване на разпоредбите за гарантиране на депозитите и оздравяване на банките. Да подобри корпоративното управление сред финансовите посредници, включително чрез преодоляване на риска от концентрация и експозициите към свързани лица.”<sup>14</sup>

Т.е., дори и в толкова чувствителна област като регулацията на финансовите пазари, ЕК не само не забранява, а препоръчва засилване на прегледа на този надзор. Това, разбира се, е задача именно на законодателите – да възложат преглед и въведат съответните нормативни промени, ако такива се окажат необходими.

*Независимостта значи ненамеса във вземането на конкретни решения от съответните регулатори, а не липса на контрол над цялостната им дейност*, каквито внушения се правят, и както в НС смятат не малко народни представители (за това – по-долу).

### **3. Прозрачност и отчетност – ефективни корективи?**

След като сами по себе си не работят нито номинираните от НС или от различни центрове на власт, нито фиксираните дълги мандати, нито изискванията за вземане на решения с квалифицирано мнозинство при излъчени на квотен принцип органи, решенията следва да се търсят в две посоки – а) *вътре в самите НРКО* - поставяне на завишени изисквания за процеса на вземане на решения – лично и прозрачно гласуване, както и прозрачност в останалите аспекти на дейността и б) *вън* - засилен контрол над дейността на НРКО от страна на НС

#### **А. Прозрачност**

**3.1. Новият стандарт: Явно гласуване, само открити заседания, он-лайн излъчване, бързо публикуване на доклади и стенограми**

---

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_council\\_bulgaria\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_bulgaria_bg.pdf).

Ще вземем за пример по отношение на първата мярка отново **ЦИК**, още повече, че ЦИК не подлежи на контрол от страна на НС – и така единствен коректив (освен съдебния контрол) остава повишената прозрачност и неанонимност на процеса на вземане на решения там.

След промените на изборния закон от 2014 г и конституирането на ЦИК като постоянно действащ орган, е постигнато много по отношение прозрачността и неанонимността в работата на ЦИК.

То е постигнато, и това е много важно да се отбележи, благодарение на усилията и отговорната гражданска позиция и експертизата на няколко много активни в тази област НПО-та – като Програмата достъп до информация, Института за развитие на публичната среда, Асоциация Прозрачност без граници, като списъкът в никакъв случай не е изчерпателен.

Заседанията се излъчват в реално време он-лайн, има архив, стенограмите от дискусиите и поименните гласувания се публикуват.

Излизането от анонимност, зад която се криеха предходни състави на ЦИК, е факт. Тази възможност за търсене на персонална отговорност действа дисциплиниращо на членовете на ЦИК, които трябва да са в състояние аргументирано да защитят едно или друго свое решение. „Това е позицията на политическата партия, която ме е излъчила“ не е валидно основание, което ще се приема от гражданите.

И сега има още какво да се желае по отношение пълното излизане от анонимност. Според наши респонденти „Когато нещо не им е ок, те имат всякакви трикове. Те нямат по закон закрити заседания. Всички заседания са открити – но част от неудобните решения се прикриват под формата на т.нар. „протоколни решения“. Или се прокарват в суматоха в надеждата да останат незабелязани. Понякога това се подпомага от закъсненията в публикуването на полесните за обработка стенограми от заседанията (макар видео-записите да са достъпни, често е непосилен труд да бъде достоверно проследено случващото се на заседанието) . Особено важно е публикуването в срок на протоколите от заседания по време на предизборни кампании или провеждането на самите избори, когато срокът за обжалване е едва 3 дни – забавянето на протокола понякога прави трудно мотивирането на жалбата.

При особено силно заредени политически случаи, въпреки изричната разпоредба на закона за провеждане само на открити заседания на ЦИК, се е случвало и разглеждане при закрити врати – какъвто е случаят с агитацията в Бобов дол. След скандали в ЦИК записът със скрита камера на събранието на миньори, където се е провела агитацията, бива гледан при закрити врати, като при отказа да се вземе решение по казуса не се споменава партията, в полза на която е била водена агитацията. Все пак от явното гласуване става ясно кои членове на ЦИК са блокирали решението за наличие на нарушение. При гласуването, което се излъчва он-лайн, възниква скандал, тъй като един от членовете на ЦИК, който смята, че има нарушение, все пак обявява номера на бюлетината на партията, в полза на която е била извършвана агитацията.

Положителното в избора на членове на ЦИК по новия кодекс е и номинациите от НПО, припознати от партиите. Тези членове, когато са номинирани от автентично НПО (а не от GONGO), запазват повече независимост и са едни от защитниците на изискванията за повече прозрачност в работата на ЦИК. Те са и посредници във взаимодействието на ЦИК с Обществения съвет, който се конституира според новия Изборен кодекс, към ЦИК и в него са представени НПО, осъществявали наблюдение на избори.

Този Обществен съвет е и един допълнителен канал за повече прозрачност и известна форма на контрол над работата на ЦИК – най-малкото защото членовете му имат възможността отблизо да следят работата ѝ и могат да отправят критики и правят предложения за подобряването ѝ. По оценка както на НПО, участващи в ОС, така и на такива, напуснали го с мотива да запазят своята независимост на обективни наблюдатели vis-à-vis ЦИК, а и според членове на самата ЦИК, комуникацията и взаимодействието им не е добро. На причините ще се спра в частта за включване на НПО в контролна над НРКО. Ще спомена само един интересен казус от работата на ОС и проблемите ѝ с взаимодействието с ЦИК, който има отношение към темата за прозрачността. По предложение на ОС (на ИРПС) ЦИК обсъжда възможността да се направи проучване на причините за повишения брой недействителни бюлетини, достигнал 5%. Темата е много актуална не само поради факта, че заради недобре обучени СИК, допускащи много технически грешки, може би се стига до обявяване за невалидни на всъщност валидни бюлетини и до де факто отнемане на политически права. Тя е актуална и заради връзката, която някои партии, пострадали от въвеждането на преференциите, правеха между нея и повишения брой недействителни бюлетини, и можеха да използват този аргумент за да мотивират премахването ѝ. Въпреки значимостта на темата, решението за провеждането на такава

проучване е провалено от представители на големите партии, които вероятно се опасяват, че откриването на нередности при отчитането на недействителните бюлетини може да бъде използвано от противниците им за делегитимиране на изборните им резултати.

### ***3.2. Отворени заседания и явно гласуване в други НРКО***

Силно затруднен достъп до информация – само по отношение на НЕК и регулаторите в енергетиката (ДКЕВР и КЗК) има 7 дела във ВАС, водени от ПДОИ, още от далечната 1998 г. започва сагата с НЕК (ИПИ искат достъп до информация, но не получават, като основанието е търговска тайна).

Натискът за повече отчетност води до постепенното отваряне на все повече комисии. В редица от уставните закони или в Правилниците за организацията на дейността им изрично се посочва, че заседанията са открити, като те могат да са закрити само по тези точки от дневния ред, в които се разглеждат въпроси, съдържащи защитена от закона тайна. Такива са КРС, СЕМ, КЗД – като има задължение за предварително публикуване на дневния ред, протоколите и решенията също се публикуват он-лайн (за КЗД, изоставането в публикуването на решения и доклади е с цели 2 години). В КОНПИ и КПУКИ заседанията не са открити, предвид спецификите на поднадзорната дейност, особено в случаи на КОНПО. КПУКИ обаче има задължение да публикува взетите решения, доколкото те подлежат на обжалване.

След промените в Закона за енергетиката от март 2015 г., в КЕВР също се въвежда публичен и прозрачен процес на вземане на решенията с индивидуална отговорност (с публично достъпно поименно гласуване на всяко едно решение). Дотогава в ДКЕВР се правят публични обсъждания (огромен интерес в обществото особено през 2013 г., но и след това), но решенията се вземат на закрити заседания с тайно гласуване (не знаехме кой как е гласувал, само, че решението е било взета с 7 на 6 гласа, например). Не трябва да може, който и да е министър на енергетиката, да се обажда на Регулатора и да нарежда каква да е цената на ток, и т.н., която да бъде налагана с анонимно гласуване и неносене на лична отговорност. Явното поименно гласуване гарантира самостоятелност и прозрачност на вземането на решенията, които редуцират възможността за намеса в работата на регулатора – политическа, но и корпоративна. Недоволството на бизнеса от КЕВР последните месеци, исканията за оставка на ръководството ѝ, безуспешните опити за налагане на предпочитаните решения през

изпълнителната власт свидетелстват за засилената независимост на този регулатор. Деленето на компетентността в КЕВР също е важно и способства професионализма и независимостта на решенията.

КЗК и КФН са изградили образ на непрозрачни институции. Все пак КЗК, поне на нормативно ниво, е свършила не малко, за да разсее този образ – приети са правила за ДООИ и правила за достъп до документи, представляващи защитена от закона тайна.<sup>15</sup> Все пак решенията там се вземат на закрити заседания (след изслушване на засегнатите страни на открито заседание), и макар гласуването да е явно, протоколи от заседанията не се публикуват, а самите решения се оповестяват в 14 дневен срок.

КЗК има разработена и Методика за определяне на размера на санкциите.<sup>16</sup> Дали и доколко всичките тези правила и методики се спазват, е трудно да се прецени, доколкото достъпът до протоколите от заседанията на комисията е труден – те не са достъпни на уеб-страницата, а е необходимо подаване на заявление по ЗОП.

КФН е особено непрозрачна в своята работа, въпреки наличието на привидно много детайлно разработен Правилник за дейността ѝ, приет през 2012 (Приемането на този правилник става след доклад на Сметната палата, според който приетият предходната година Правилник не е отговарял на изискванията на ЗКФН, отнемал е правомощия от зам.-председателите и е концентрирал прекомерна власт в ръцете на председателя). От него става ясно, че комисията провежда открити и закрити заседания, като не са посочени основанията за закриване на заседание. Решенията се взимат с явно гласуване, с мнозинство минимум 3 гласа, без право на въздържание, решенията се публикуват в ежемесечен бюлетин, докладите не се публикуват. Допуска се воденето и на аудиозапис,<sup>17</sup> но отново не е уточнено при какви условия става това – кога се прави такъв аудиозапис, как се съхранява, кой и дали има достъп до него, при какви условия се публикува.... Интересно е, че аудиозаписи от две заседания, проведени през 2013 г. се използват като инструмент от председателя на КФН в спора му с двама от зам.-

---

<sup>15</sup> ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА РАБОТА В КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ, прието 2011 г. Правила за достъп, използване и съхраняване на документи, представляващи производствена, търговска или друга защитена от закон тайна, приети през 2009 г.,

<sup>16</sup> Методика за определяне на санкции по Закона за защита на конкуренцията, 2009 г.

<sup>17</sup> ПОДКФН, Чл. 23. (1) За всяко заседание на комисията се води протокол на хартиен носител който се подписва от всички присъствали членове, като за заседанията може да се създава и аудиозапис

председателите. Зам. председателите Богоев и Попов в публично писмо обвиняват председателят на КФН Ст. Мавродиев, че решението за избор на сграда на КФН е станало с негово еднолично решение, против тяхната воля. В опровержение, разпратено до медиите, Председателят вади аудиозаписите (в които става ясно, че решенията са гласувани единодушно, с участието и на двамата зам.-председатели) като доказателство в подкрепа на обвинението си към тях за клевета и злепоставяне на длъжностно лице.<sup>18</sup> Това са първите, и засега последни аудиозаписи на заседания, публикувани от КФН.

Не само не е ясен редът на достъп до аудиозаписи, но няма и описана процедура за искане на достъп до протоколите от заседания – те не се публикуват на уеб-страницата, както там няма и предварително оповестен дневен ред. В „Наредбата за достъп до съхраняваните от КФН документи“<sup>19</sup> протоколите от заседания не са включени – те очевидно не се третират като документи. Решенията се публикуват в ежемесечен е-бюлетин – нерядко със закъснение.

### **Б. Отчетност пред Народното събрание.**

Независимите регулатори и други независими публични институции, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, имат задължение да се отчетат за своята дейност пред НС (4 конституционна поправка, приета 2007 г.).

За първи път годишни отчети се разглеждат и приемат от НС (не просто от парламентарна комисия, а в пленарна зала) през 2008 г.

### ***3.3. Отчитане на КФН пред НС: критики до подмяна на състава със свой; след това - взаимен комфорт, при разтърсван от скандали регулатор.***

Първият е докладът на КФН за 2007 г., разгледан на 5 ноември 2008 г., много след установения в ПОДНС срок от 30 дни след внасянето му в НС (срокът за внасяне е 30 май). Суматохата в залата показва колко зле запознати са депутатите с правилата за прилагане на правомощието си да упражняват контрол над конституираните от тях комисии чрез изслушване и приемане на годишните им доклади. След няколко безуспешни опита на депутати да вкарат в дневния ред обсъждането на доклада на КФН за 2007 година, процедурните предложения на Ек.

---

<sup>18</sup> [http://dariknews.bg/view\\_article.php?article\\_id=1134520](http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=1134520).

<sup>19</sup> НАРЕДБА № 45 от 2.03.2012 г. за достъпа до съхраняваните от Комисията за финансов надзор документи, Издадена от председателя на Комисията за финансов надзор, обн., ДВ, бр. 23 от 20.03.201



Михайлова и В. Методиев (ДСБ) за включване в дневния ред са отхвърлени. След много усилия (и след като депутатите в залата все пак се запознават с процедурата, разписана в ПОДНС) докладът се разглежда след почивката. Становище по годишния доклад (всъщност само по финансовия отчет, който е част от доклада) на КФН прочитат от Комисията по труда и социалната политика, където той е разпределен. След много процедурни доуточнения, докладът е приет, като се правят критични бележки по отношение неадекватното разпределяне на доклада само в тази Комисия и липсата на опит на НС в провеждането на изслушвания от такъв вид – многократно се подчертава, че това е първото по рода си такова изслушване. Иван Костов изразява недоумение защо не е чуто становище на парламентарната Комисия по бюджет и финанси, която има директно отношение към работата на КФН. Също така подчертава, че да се гласува финансов отчет на база становище на социалната комисия е неадекватно – възражения по отчета няма. Това, което според него следва да се дебатира в НС са политики – но такива не са представени в доклада. Приет е единодушно.

Докладът за следващата 2008 г. е разгледан подробно, като по него вече докладват две парламентарни комисии – икономическата (М. Димитров) и тази по бюджет и финанси (Д. Главчев). Отново е разгледан със закъснение – септември 2009 г., което предвид проведените парламентарни избори е обяснимо. Дискусията вече е остро критична, като на докладчика г-жа Ралица Агайн не са спестени въпроси – защо липсва какъвто и да било анализ на причини за много от негативните явления на финансовите пазари у нас (срива на борсата), липсват и изводи, както и препоръки. Залата не приема доклада, но приема финансовия отчет за дейността на КФН и отчета по изпълнението на бюджета. Започва да се говори за необходимост да бъде подменен състава на КФН, който е бил назначен по спешност преди изборите от сдващата властта тройна коалиция.

Следва смяна на състава на КФН, като на 16 юни 2010 г. НС избира Ст. Мавродиев за председател, на вече намалена по състав (5 члена) комисия с 6-годишен мандат. Обсъждане на доклад за дейността на КФН за 2009 г в пленарна зала не може да бъде открит в базата данни на НС, като единственият публикуван доклад е от обсъждането му в Комисията по здравеопазване, където бива приет единодушно. Следва спокоен период, в който КФН се радва на завиден комфорт.

Формализмът започва да характеризира обсъжданията на докладите на редица регулатори, съставът на които е бил подменен от контролираното от ГЕРБ мнозинство в НС по схемата, описана по-горе – смяна на закона с цел предсрочно прекратяване на мандата. Това се случва в СЕМ, КРС, КЗК, КФН. Дискусиите в ресорните комисии по време на управлението на ГЕРБ често протичат без интерес, с протоколно задаване на въпроси, ако изобщо бъдат зададени въпроси. В това отношение особено показателно е обсъждането на годишните отчети за дейността на КФН. За първата отчетена година - 2010 от мандата на настоящия състав на КФН, няма зададен нито един въпрос, отчетът се приема единодушно след краткото му представяне пред Парламентарната комисия по икономическа политика, енергетика и туризъм. През 2012 при обсъждането на доклада за 2011 Председателят на КФН вече дори не присъства лично. Зададени са само два въпроса, а при гласуването има двама въздържали се - като мотиви не са дадени.

Дори и след избухването на скандали в ръководството на КФН, които стават публично достояние, НС не намира за необходимо да изслуша последователно подаващите оставките си двама заместник-председатели на КФН, ръководещи направление “Надзор на инвестиционната дейност” (през 2012 и 2014 г.). Въпреки призови на отделни депутати за изслушване както на самите заместник-председатели, така и на Председателя, за случващото се в Комисията и за причините за подобно текучество, депутатите гласуват против.

При подобни обстоятелства незаинтересоваността на НС да изслуша, преди освобождаването им, тези висши държавни служители, показва нежелание на НС да се ангажира пряко със задължението си да упражнява контрол над дейността на този ключов за здравето на финансовата система на страната регулаторен орган.

През бурната 2013 г. годишният отчет за дейността на КФН за четири поредни години - 2009, 2010, 2011 и 2012 г. е разгледан и гласуван от Комисията по здравеопазване. След напълно формалното му представяне, без провеждането на каквато и да е дискусия, всичките присъстващи членове на комисията гласуват за приемане и на четирите годишни отчети на КФН.

Забележително е, че годишният доклад на КФН за 2012 г, когато след скандал в Комисията оставката си подава нейният зам.-председател, не е разгледан нито в Комисията по бюджет и

финанси, нито в Комисията по икономическа политика и туризъм. Със становища за приемането на този доклад излизат Здравната и Социалната комисии. По всичко изглежда, че докладът, също като този на КЗК, не е гледан и в пленарна зала – или поне информация за разглеждането му не може да бъде открита нито в електронната система на НС, нито при преглед на дневния ред на 42 НС за краткия му мандат. Това не е учудващо предвид дълбоката политическа криза и невъзможността да бъдат проведени голяма част от пленарните заседания поради липса на кворум в условия на продължаващи анти-правителствени протести.

Докладът и за 2013 г. на КФН не е гледан в зала. Следва разпускане на 42 НС и сформирание на 43 НС, с ново мнозинство в него.

Отново е необходимо да избухне скандал, за да се сетят депутатите, че има регулатори, които са били отговорни да алармират за трупащите се проблеми, а не са го направили. Фалитът на КТБ е един от поводите депутатите да се сетят за КФН. Вторият повод са трупаните проблеми в надзора над частните пенсионни фондове, които излизат на дневен ред с неочаквано гласуваните промени в Пенсионно осигурителния кодекс от края на 2014 г. (поправката Горанов). Промените предвиждат гражданите да могат еднократно да изберат да преместят парите си за втора пенсия от частните пенсионни фондове в НОИ, и тиражирането на слухове за сериозни проблеми с доходността и сигурността на (някои от) частните пенсионни фондове.

На три свои заседания, проведени на 29.01.2015 г., 12.02.2015 г. и на 19.02.2015 г., Комисията по бюджет и финанси (КБФ) изслушва ръководството на Комисията за финансов надзор (КФН, Комисията) по въпросите относно надзора на КФН на пенсионноосигурителните дружества (ПОД) и управляваните от тях пенсионни фондове, дейността по надзора на КФН на КТБ, прилагането на регулаторната рамка, както и предложения на КФН за законодателни промени в регулаторната рамка в областта на допълнителното пенсионно осигуряване.

С това не се изчерпват посещенията на ръководството на КФН в НС.

В рамките на сформиранията по инициатива на БСП „Временна комисия за проучване на финансовото състояние на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях универсални и професионални пенсионни фондове и прилагането на регулаторната рамка“ в

продължение на 2 месеца КФН с цялото си ръководство и редица от водещите експерти в нея е редовно изслушвана. Това, обаче, касае основно работата на КФН само по едно от направленията на надзорната ѝ дейност - осигурителен надзор. Резултатът по отношение на КФН от работата на парламентарната комисия е доклад, в който обилно се цитират положителни самооценки на председателя на КФН за качеството на работата на КФН, твърдения за положителни оценки на КФН от ЕК и партньорски организации. Няма отправена нито една критика срещу КФН от страна на водещите лица в Комисията Корнелия Нинова (БСП) и Йордан Цонев (ДПС). Един единствен член се въздържа да подкрепи доклада и излиза с особено мнение, че докладът не е адресирал редица важни въпроси, не на последно място за отговорността на КФН за нарушения на ЗКФН. Докладът завършва с редица препоръки, между които и тази за намаляване на таксите, събирани от пенсионните фондове, законодателна инициатива за разширяване на понятието за свързани лица, и предложение за ЗИД на Закона за публично предлагане на ценни книжа. По отношение на КФН, „Временната комисия се обединява около извода, че е необходимо укрепване на надзорния капацитет на КФН съгласно препоръките от цитирания доклад на Европейската комисия. Укрепването на надзорния капацитет е гаранция за независимостта на КФН от икономически и политически влияния. Тази независимост е ключова за стабилността на небанковата финансова система“.

На обсъждането на доклада на тази комисия в пленарна зала през м. май 2015 г. в залата присъстват едва 72 депутата, като заседанието се излъчва пряко по БНР и БНТ. При обсъждането член на комисията признава „Имаше изкушение Комисията да надхвърли правомощията си, защото бяха открити и нередности [в работата на КФН] чрез внесения сигнал на колегата Байрактаров, но тя не го направи, защото не е удачно да се държи като надзорна институция на един надзорен орган. По-разумното и работещо решение е да се предложат, както се и случи, законодателни промени, които ще запълнят законодателни празнини... Комисията извърши огромен по обем работа. Тя направи не само адекватен анализ на нормативната база, на финансовото състояние на пенсионните дружества и управляваните от тях пенсионни фондове, но самото формиране на Комисията оказа благотворно влияние върху свалянето на напрежението сред обществото и свалянето на напрежението между изострилите се отношения между Комисията за финансов надзор и пенсионните дружества.”

Това е общата нагласа –не е удачно НС да се държи като надзорна институция, основна функция по контрола над регулаторите е, след като е възникнало напрежение, породено от

неизпълнението на функциите (или злоупотребата с тях) от страна на даден регулатор, депутатите да го потушат, като и да предложат някои решения, най-любимо от които е – да увеличим капацитет, дори и когато с дадените правомощия може и да се е злоупотребявало.

Изслушване на КФН е предприето през 2015 г в рамките и на друга временна анкетна комисия –тази на източването на КТБ. В проекто-докладът на тази комисия (към м. септември 2015 г. сформиранията през м. февруари 2015 г. Комисия не е представила за обсъждане доклада си в пленарна зала) КФН е изцяло оневинен относно евентуална отговорност по случая КТБ, като в доклада без никаква редакция са представени единствено позициите на председателя на КФН – без коментар, анализ, или пък друга гледна точка. Членът на анкетната комисия Радан Кънев подписва доклада с особено мнение, именно защото според него докладът не разкрива безспорната според него отговорност както на КФН, така и на прокуратурата за случилото се.

### ***3.4. Отчитане на КЗК пред НС – комфорт, смутен от анти-монополни протести***

По сходен начин се развива парламентарният контрол и над КЗК. За да покажат, че не са доволни от работата на току-що сменената от тройната коалиция КЗК, и за да заявят категоричното си намерение да я подменят, през септември 2009г. новосформираното мнозинство на ГЕРБ и АТАКА не приемат доклада на КЗК за 2008 г. (мнозинството гласуват с въздържал се). Интересното е, че това отново става при положително становище от ресорната парламентарна комисия – икономическата (докладчик М. Димитров), като дори не се изтъкват аргументи защо докладът не се приема. Единствено се споменава, че част от правомощията на КЗК (надзор над концесии и държавни поръчки) може би е редно да се поемат от друг регулатор. Следва разпускане, и изненадващо, преназначаване, в редуциран състав, на комисията, като от състава ѝ са отстранени част от назначените през 2009 г. от мнозинството на БСП членове. До края на управлението на ГЕРБ следва период на пълен комфорт за КЗК, в който, без обсъждане (или с минимално) както в Икономическата парламентарна комисия, така и в пленарна зала, биват почти единодушно приемани отчетите за 3 поредни години (2009-2011). За разлика от случая с КФН, няма дори и станали публични скандали, които да обърнат общественото внимание към работата на тази комисия. На фона на този завиден комфорт избухват протестите през зимата на 2013г.

След шока за политическата класа от февруарските т.нар. „анти-монополни“ протести, довели до падането на първия кабинет Борисов, едно по-сериозно обсъждане на годишния доклад на КЗК за 2012 г. е закономерно, макар и много закъсняло. На обсъждането на доклада на КЗК в Комисията по икономическа политика и туризъм на 42 НС през юли 2013 г.<sup>20</sup> (в условия на продължаващи, вече летни анти-правителствени протести) са поканени редица браншови организации, синдикати, граждански организации, които се изказват остро критично към представения доклад и дейността на комисията като цяло. Съвсем не изненадващо предвид развития в страната, особено критични са оценките за анти-монополната работа на КЗК - няма достатъчно проверки, няма производства, установили злоупотреба с господстващо положение, няма наложени санкции, особено в най-чувствителните за гражданите пазари като това на горивата и големите търговски вериги в отношенията им с дребни производители и доставчици. След множеството критични изказвания, комисията не препоръчва на НС да приеме този отчет: нито един от членовете на парламентарната комисия не подкрепя доклада, 4 гласуват с против и 5 с въздържал се. Няма данни, обаче, този доклад да е бил разглеждан и гласуван в пленарна зала.

### ***3.5. КПУКИ и провалът на парламентарния контрол***

Същата интензивност на интереса НС демонстрира и към друга регулаторна комисия едва под напора на скандала, а не когато все още той е могъл да бъде предотвратен. КПУКИ е единствената комисия, за която в ЗПУКИ не просто се предвижда ежегодно отчитане пред НС, но и контрол от страна на НС над дейността ѝ.

Въпреки скандали с отделни решения на комисията през 2012 г, доминираното от ГЕРБ НС не само не упражнява никакъв контрол, но и изобщо не проявява интерес към работата ѝ. НС забелязва, че КПУКИ изобщо съществува, едва когато гръмва скандалът, завихрен около председателя ѝ Филип Златанов и ноторното му “тефтерче” - това става след конституирането на ново НС с ново мнозинство в него. Не случайно единствената независима комисия, чийто отчет за дейността за 2012 г. бива изслушан и обсъден на пленарно заседание от 42-то НС (на

---

<sup>20</sup><http://parliament.bg/bg/archive/50/3/2064/steno/ID/2869>

5.09. 2013г.) е именно КПУКИ. Това изслушване предоставя възможност да бъдат атакувани политическите опоненти от ГЕРБ, уличени в тефтерчето на Златанов като оказващи натиск върху работата на КПУКИ и превърнали я в репресивен орган за разчистване най-вече на вътрешно партийни сметки.

Докладът за 2012 г. е остро критикуван от мнозинството в НС и е отхвърлен с голямо мнозинство, при въздържане на парламентарната група на ГЕРБ. Непосредствено след като НС отхвърля този доклад, единодушно е прието решение за формиране на “Временна анкетна комисия за проучване на обстоятелствата по оповестените факти и данни за нарушенията, извършени от председателя на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси”, в която на паритетен принцип участват и 4-те парламентарни групи. Това се случва на фона на политическа ситуация, в която текат масови протести с искания за разпускане на 42 НС, а ГЕРБ редовно бламират работата на НС, като отказват да участват в работата му и да “поддържат кворум”.

Забележително е изказването на Председателя на 42 НС Михаил Миков, който по време на обсъждането на доклада на КПУКИ произнася на глас нещата, които всички знаят, но рядко биват признавани публично:

“Парадоксът е, мисля, че само в този закон е предвиден парламентарен контрол за тази комисия.<sup>21</sup> Иначе на другите места има отчетност, годишен доклад, разисква се в Народното събрание. Само тук обаче се говори за парламентарен контрол. Трябва да има законодателни промени, но не само от кръга на тези, които комисията предлага, защото обикновено се получава, че органите, в които ние излъчваме представители, много често, пак казвам, заживяват свой живот и ни предлагат законодателни промени, свързани с тяхната представа за нещата, но обществената представа е друга. Парламентът трябва да даде отговор на тази обществена представа.

Мисля, че докладът е само повод да започне този разговор – много сериозен и тежък разговор за агенциите, за комисиите, за независимите органи, които са част от недоверието в институциите. Недоверието в Парламента е на показ. ...Има такива агенции, комисии в периферията на държавното управление, които освен формалния годишен доклад веднъж

---

<sup>21</sup> Това твърдение не е съвсем точно. И в ЗОПДНПИ чл. 14 също експлицитно предвижда парламентарен контрол над КОНПИ.

годишно, който ние за съжаление, с извинение, доста често затрупани със законодателна и друга дейност, някак си го подминаваме като формален акт. Това не трябва да бъде повече така!

Призовавам народните представители от опозицията и от мнозинството да започнат да четат отчетите и докладите на тези органи много сериозно, за да не вземаме повод от „тефтерчето“, а ние самите да намерим повод за основателна критика. Да, ще има обвинения в политизация. По-добре е да има обвинения в политизация, отколкото и ние да бъдем ням участник в този процес на недоверие, който се създава към органите на държавното управление.<sup>22</sup>

Въпреки това приканване, депутатите от 42 НС не успяват да разгледат в пленарна зала докладите на никоя от по-значимите регулаторни или други независими комисии. Често такова разглеждане влиза в седмичната програма за работата на НС, но като една от последните точки, и времето никога не достига за тези точки. Така например, докладът за дейността на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност за 2011 г. (Вносител: Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, 28.3.2012 г.), успява да влезе в седмичната програма едва на 42 НС за седмицата от 13 до 15 ноември 2013 г., но така и не бива фактически разгледан от депутатите в зала.

Първото разглеждане на Доклад на КПУКИ след скандалната 2013 г. става едва през март 2015 г, когато почти единодушно се приема този Доклад. Критиките на депутатите са основно към дейността на самото НС, което за близо две години не успява да попълни състава на КПУКИ (действащо в много редуциран състав от 3 вместо 5 души и без председател, като председателят и другият член са от квотата на НС са освободени), както и да въведе промени в ЗКПУКИ, които да не допускат концентриране и злоупотреби с власт като търговия с влияние и упражняване на натиск върху висши държавни служители с цел сплашване и поставяне в зависимост.

В него като минимум би трябвало да отпадне тайното гласуване на парламентарната квота (председател и двама члена) в КПУКИ, както и по-детайлно разписване на формите на контрол, които НС упражнява над тази комисия. Интересното е, че тази комисия е една от малкото, за

---

<sup>22</sup> Пленарно заседание, 42 НС, 5 септември 2013 г., <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/50/ID/3848>.



които законът експлицитно предвижда парламентарен контрол (за разлика от задължението за много от другите комисии единствено да депозират в определен срок - март или май на следващата година) доклад за годишната дейност, а често - и финансов отчет и одит (както е в случая на КФН).

### ***3.5. Доклади на ЦИК пред НС***

Доклад на ЦИК за произвеждане на изборите през 2014 г. - за ЕП и парламентарни избори в България, отлежава вече 6 месеца в Народното събрание, като въпреки заявките, че ще бъде разгледан от Парламентарната комисия по правни въпроси още в края на март, все още не е разглеждан в тази комисия. Не е разглеждан, разбира се, и в пленарна зала.

Това става на фона на препоръки в самия доклад за законодателни промени, които касаят и произвеждането на местните избори през октомври 2015г. Не е редно да се спекулира какви са мотивите на депутатите да не разгледат този доклад, въпреки изричните разпоредби в ПОДНС докладите на органи, изцяло или частично избирани от НС, да влизат за разглеждане в зала не по-късно от месец от внасянето им в НС.

Можем само да предполагаме дали има връзка между negliжирането на този доклад, и заявената позиция на мнозинството, която принципно е правилна, да не бъдат инициирани никакви промени в изборното законодателство непосредствено преди произвеждането на местните избори.

### ***3.6. Проблемите с годишните доклади***

Призивът на М. Миков депутатите внимателно да четат докладите на комисиите е похвален – надали може да му се възрази.

Но дали е изпълним? Могат ли депутатите да четат годишните доклади и да получат адекватна информация от тях, така че да формират осведомено мнение и да са в състояние да упражняват по-адекватно правомощието си да упражняват надзор над регулаторите.

Проблемът е, че докладите са често напълно нечетими, с информация, която е недостатъчна за формиране на мнение дали комисиите удовлетворително изпълняват възложените им функции. Често са много зле структурирани с много насипна, неопределена и необобщена информация. Особено показателни в това отношение са безкрайните по обема си доклади на КЗД. В тях най-подробно са разказани отделните казуси, по които са работили отделните състави през годината, като липсва дори минимално обобщение или анализ. И много други отчети са пълни с излишна, често напълно ирелевантна информация. Там, където има информация в табличен вид (КФН), тя често е ненужна, като изобилието не рядко скрива липсата на изискваната по закон информация за броя на обжалвани, потвърдени и отменени решения.

Като правило в отчетите на комисиите, чиито решения подлежат на обжалване както по реда на АПК, така и често - по съдебен път, липсва базова информация за брой обжалвани, потвърдени и отменени решения. Единици са отчетите, където тази инфо присъства, а дори и да присъства –рядко е в лесно проследим, табличен вид, по години, така че да позволява лесно сравнение и т.н.

Добро впечатление в това отношение прави докладът за дейността през 2013 г. на КОНПИ. В нея е дадена в табличен вид информация, позволяваща да се сравни за успеваемостта на различните ТД в страната. Така поднесената информация спомага не просто за лесното ѝ възприемане, но и мигновеното откриване на структурни проблеми, които рядко биват посочени в анализите, които според ПОДНС следва да бъдат неразделна част от годишните отчети на НРКО.

Тук е и другият голям пропуск в отчетите – не само липсва анализ на проблемите, но и като следствие от това не се отчита до каква степен идентифицираните от самата комисия проблеми в предходната година или неотбелязаните от Комисията, но посочени от депутатите при разглеждането на докладите, проблеми, са намерили своето разрешение в следващата.

Дори и там, където се прави анализ, той е много повърхностен. Пример: отчетът на КПУКИ за 2013 г. - годината, в която избухва скандалът с тефтерчето на Златанов -той подава оставка, а от длъжност е освободен и още един член на КПУКИ. В разгара на скандала през есента на 2013 г. депутатите отхвърлят доклада за 2012 г. на КПУКИ. Това отхвърляне на доклада, както и

критиките на депутатите към работата на комисията и степента, в която са преодолени пропуските в работата, не е адекватно отразено в доклада за следващата 2013 г., който отново минава без особен интерес в пленарна зала.

Освен, че не се отчита напредък по дадените от НС за предходния отчетен период препоръки, не се дава и сравнителен анализ на успеваемостта в няколко поредни години. Всичко това прави докладите напълно формални инструменти, които не позволяват – чрез изслушването им от НС, упражняване на ефективен надзор от страна на НС над работата на регулаторите.

### ***3.7. Кой е отговорен?***

Депутатите следва да изработят ясни изисквания към съдържание, структура, формат на представяне на информацията и общи индикатори за оценка на дейността, за да направят годишните доклади полезен инструмент за контрол над работата на регулаторите.

И тук отговорността е изцяло в НС – депутатите не са разписали ясни правила какво трябва да съдържа един годишен отчет на Регулаторен орган. Във всички случаи едно уеднаквяване на структурата, спазване на сходен формат за представяне на данните, ползване на сходни индикатори за успеваемост - би спомогнал много при оценката за дейността на съответната комисия - от страна на народните представители или на граждани.

Тук следва да споменем и огромното предизвикателство, което представя дори пред квалифициран изследовател задачата да проследи отчитането на дейността на регулаторите пред НС. В базата данни е непосилно да бъдат открити доклади от обсъжданията в комисии или в парламентарна зала, стенограмите са в труден за обработка формат. Обикновен гражданин трудно би се справил със задачата да открие как е протекло обсъждането на доклада на даден регулатор. Тук длъжници на обществото са и ресорните журналисти, отразяващи работата на регулатори и НС.

### ***3.8. Предупреждение:***

Без ясни критерии за ефективност, основанието за прекратяване на мандат „поради несправяне с работата“ лесно може да се превърне в инструмент за репресия и подчиняване на комисия.

Ясно разписване на критериите за ефективност в работата на комисиите е необходимо, особено предвид включването напоследък в текстовете на уставните закони на текстове, които към основанията за предсрочно прекратяване на мандат добавят и основанието “за системни нарушения и несправяне с работата”. Буди тревога и фактът, че често в закона изрично е посочено, че Председателят на НС при предсрочно прекратяване на мандат на комисар оповестява пред Народното събрание конкретните основания по редица други основания, но не и по това. При липса на ясни критерии за това какво точно значи “несправяне с работата”, кога една комисия работи ефективно, както и без поемането на ангажимент за мотивиране на предсрочно прекратяване на мандат по този текст на закона, няма как да не се породят основателни съмнения за недобросъвестност и субективизъм при предсрочно прекратяване на мандати по такива текстове на закона.

#### **4. Ефективност**

Основните цитирани мотиви зад вълната от законодателни промени от 2008-2011, за която вече стана дума по-горе, са два – оптимизация на работата и издръжката на НРКО.

На фона на задълбочаващата се финансова криза, която силно разклаща и българските публични финанси, тези мотиви звучат на пръв поглед убедително. Повишаването на ефективността на вземане на решения изглежда разумно предположение - комисии с по-малко членове би трябвало по-бързо да вземат решения, като по-лесно постигат нужното мнозинство. Съкращаването на бюджетните разходи за издръжка на комисиите също изглежда разумно на фона на затягане на коланите в целия публичен сектор.

И двете основания аргументират понякога рязкото намаляване на броя на членовете на съответния регулатор. Най-ярък пример в това отношение са СЕМ и КРС, които от 9 члена остават с 5. Същото се случва и с КФН, останал с 5 вместо със 7 члена, с КЗД, с КЗК (само година по-късно КЗК е отново със 7 члена). Тези промени вървят едновременно със съкращаване на бюджета за издръжка, като отново СЕМ и КФН, с наполовина съкратените си

бюджети за 2010г. са първенци. Със същата вълна от законодателна активност се намалява и се уеднаквява и продължителността на мандатите. В общия случай тя стават 5 години, като според вносителите това съкращаване намалява корупционния натиск върху регулаторите, а уеднаквяването пък позволява сливането на някои от тях (често обсъждано е например сливането на КЗК и КЗП).

Опозицията съвсем закономерно вижда в тези промени опит за овладяване на регулаторите и превръщането им в инструмент за прокаране на влияние, още повече, че те служат за подмяна и на току-що назначени ръководства. Така например съставът на редица регулатори е бил изцяло или частично подменен през 2009 г. непосредствено преди края на мандата на Тройната коалиция – БСП, ДПС и НДСВ. Това са КРС, КЗК, КФН, СЕМ, обмисляли са се варианти да бъде предсрочно сменено и ръководството на БНБ. С идването на власт на ГЕРБ една от първите стъпки е предсрочно прекратяване на току-що започналите мандати. Примерите са много, но най-ярките са КФН, СЕМ, КРС, КЗК.

#### ***4.1. Намаляването на състава, бюджета и администрацията върви с концентриране на власт в председателите чрез промяна в организацията на работата и администрацията.***

Тук най-ярки са примерите на КФН и КПУКИ. Конфликтът на зам.-председателите на КФН с председателя, например, се дължи на опити те да бъдат изолирани от контрол върху поднадзорните си направления, като той се прехвърли на директорите на дирекции, координирани от главния секретар, всичките на директно подчинение на председателя. Въпреки загубата на контрол, зам.-председателите продължават да носят цялата отговорност за поднадзорните направления.

Така един от основните проблеми с организацията на работа е едноличното разпореждане от страна на председателите на Комисии, които по закон са колегиални органи. Според техни колеги, които или са напуснали под натиск (КФН), или говорят след освобождаването на съответните председатели от длъжност (КПУКИ), с организацията на работа, която създават, председателите изземат част от функциите и правомощията на своите колеги, без да ги разтоварват от отговорност.

Така КПУКИ, например, макар и формално колегиален орган, според членовете му под ръководството на нейния председател Филип Златанов се превръща в практически еднолично действащ орган, подчиняващ се на волята му и на, както изглежда от неговото впоследствие изчезнало тефтерче, на волята на неговите политически патрони, станали ноторни със своите инициали ЦЦ, ББ и ИФ. В опит да бъде овладян скандалът, политикът от ГЕРБ Искра Фидосова практически поема цялата вина върху себе си и напуска политиката.

Тук е мястото да се спомене и провалът на редица институции да си свършат работата по установяване на истината и наказване на всички виновни около скандала Златанов. Така например нито срещу Искра Фидосова, нито срещу някой друг политик, споменат с инициалите си в тефтерчето, бива повдигнато обвинение, макар прокуратурата по време на процеса да поддържа тезата, че “Златанов не е на върха на пирамидата, защото някой друг му е нареждал какво да върши, но той се е съгласявал, за което трябва да си понесе отговорността”. В съгласие с тази си теза, обвинението иска само условна присъда за Златанов, но същевременно не повдига и обвинения срещу никого от нареждалите от “върха на пирамидата”, нито пък е особено настойчива в установяване на виновните за изчезването на веществените доказателства - самото тефтерче.<sup>23</sup> Все пак съдът на две инстанции потвърждава вината на Златанов и постановява ефективна присъда за престъпление по служба, “целящо извличане на облага за трето лице и увредило интересите на друго лице”. Предвид скандалния характер на извършеното от КПУКИ под ръководството на Златанов, обаче, както и предвид многократно признатия от Златанов натиск, упражняван от назначилите го “политически патрони”, очевидно разполагали и с лостове да влияят на решенията му- повдигнатото обвинение и присъдата за престъпление по служба са нелепи. Те не адресират проблема в неговата цялост - доколкото системният проблем не е на ниво изпълнител, а на ниво поръчители.

Предвид тежкото наследство на КПУКИ, оставено от Златанов, буди учудване, че дейността на Комисията не се радва на засилен интерес от страна на НС.

#### ***4.2. увеличаване на броя и размера на санкциите***

---

<sup>23</sup> поредица прокурорски проверки срещу началника на столичната следствена служба Петьо Петров, включително за отговорността му за изчезналите тефтери на Златанов, завършват без установяване на извършени престъпления, макар под натиска на скандалите Петров накрая доброволно да напуска системата

Един от непреките резултати на тези промени и „оптимизацията“ на работата в намалените по състав и с орязан бюджет регулатори е увеличаването на броя и размера на имуществените санкции и глоби. От гледна точка ефективност, това изглежда е добра новина.

По-детайлно вглеждане в решенията, обаче, разкриват по-различна картина. Тази повишена активност изглежда има за основна цел да компенсира дупките в бюджета на налагащия ги (и събиращ ги в сметките си) регулатор, а не ефективно да се регулира поднадзорната област. Често се налагат максималните предвидени по закон санкции за минимални нарушения, като такива максимални глоби се налагат и на нарушителите за първо нарушение, което противоречи на принципа за пропорционалност на наказанията. Все по-рядко се публикуват писмени указания или се провеждат срещи с поднадзорни лица за разясняване на правилата и процедурите по прилагането им – работата на редица комисии по превенция на нарушения на регулациите категорично отстъпва пред контролната и санкционираща функции.

Отново пример тук е КФН, но същата тенденция може да бъде открита и в работата на КПУКИ преди избухването на скандала с „тефтерчето на Златанов“. Същата тенденция на акцентирание в работата на комисията върху по-доходоносните производства, е забелязана и в анализа на ИПИ, посветен на дейността на КЗК след влизането в сила в края на 2008 г. на нов Закон за защита на конкуренцията. Той сериозно засилва правомощията на комисията, и по мнението на автора на този анализ „превръща КЗК във фактор в българската икономика“. Фокусирането върху по-доходоносни производства (в които санкциите са определени до 10% от годишния оборот на дружеството нарушител, като 25% от събраните средства от санкции, глоби и държавни такси се задържат от КЗК за стимулиране и допълнителна квалификация на членовете и служителите – текст, който бива отменен през 2012г. – като понастоящем остава неизвестно какъв процент от събраните средства остават в КЗК) не позволява на КЗК да задели необходимия ресурс за много по-трудната и с по-ниска директна възвръщаемост под формата на санкции борба с картелите и монополите, които са най-сериозната заплаха за свободата на пазара, заключава авторът.

Подобни практики на фокусиране върху лесни и по-доходоносни производства се налагат и в други комисии, особено след намаляването на състава им и орязването на бюджетите. Освен пренебрегване на основни функции на съответните регулатори, тези практики се характеризират с разрастване на субективизма, който е резултат от често огромната разлика

между минимална и максимална глоба или имуществена санкция. Няма как да не се породят съмнения за корупция и използване на наказателните функции на съответните комисии за оказване на натиск върху „неудобни“ бизнеси, за търговия с влияние, и т.н.

Отражение на превеса на санкциониращата дейност над дейността по разясняване на нормативната уредба и работата по превенция на нарушенията е и това, че основният показател за ефективност, отчитан в годишните доклади, става общата сума на наложените санкции, докато броят на обжалваните и паднали в съда решения остава на заден план. Това фокусиране на регулаторните органи върху санкциите е опасно (и това опасение се споделя и от наши респонденти), доколкото ***има потенциала да превърне регулаторните органи в репресивни органи, които вместо да защитават, увреждат обществения интерес.*** Това в най-голяма степен важи за такива регулатори, които по закон имат правомощия да налагат и най-високи санкции с най-голяма разлика между минимални и максимални глоби, без напълно прозрачни и ясно дефинирани критерии или установена практика за обосноваване избора между тези глоби. Такива критерии и нормативи са необходими не само за намаляване на субективизма и корупционния натиск, но и за повишаване успеваемостта на самите Комисии при упражняването на съдебен надзор над решенията и наказателните постановления. Често основание за отменяне или намаляване на НП е именно липсата на убедителна обосновка за наложения размер на съответната глоба или санкция. Трябва да се отбележи, че КЗК има приета през 2009 г. “Методика за определяне на санкциите по ЗЗК”, която е изменяна и допълвана неколкократно. Подобна методика за определяне на глобите и санкциите от КФН и КРС не могат да бъдат открити на уеб-страниците им.

Тук е мястото да споменем скандално известната успеваемост на КПУКИ - практически няма решения за обявяване на КИ, които да не се обжалват, а от тях отменени биват много голям процент. Точно какъв е този процент е практически невъзможно да се установи. Причината е, че Годишните доклади за дейността на КПУКИ не дават обобщена информация за процента успеваемост на годишна база, като стандартното обяснение е, че процедурата по обжалване е дълга и най-често не завършва в рамките на отчетната година. Това, което намираме в отчетите е брой решения, брой обжалвани и брой влезли в сила решения, които стандартно са много малък процент от обжалваните поради простата причина, че процедурата по обжалване тече дълго. В същото време не се дава информация за влезли в сила или пък



отменени от съда решения, приети предходните години, което не дава възможност да се оцени реалната по-дългосрочна успеваемост на комисията.

**4.3. Комисиите не произвеждат аналитични доклади, рядко предлагат законодателни промени** (освен ако не искат да бъдат оневинени за някой пропуск в работата си – тогава откриват пропуск в законодателството, който да е отговорен за несвършената от тях работа - пример КФН за КТБ и инвестирането в свързани лица от пенсионни дружества)

„Няма практика да се пишат анализи и доклади. Виж британската ЦИК. Тя постоянно продуцира различни пейпъри, възлага изследвания, за да си оформя позиции. Тука няма такава неща, нямаме такава практика. Те се държат строго бюрократично към позицията си. Да, И няма ефективност. Те не са силен актьор, когато се променя законодателството. Те са в пасивна позиция. Ако някой нещо ги помоли - тогава... Именно, защото много трудно се събира консенсус на ниво полиси, заради това изчезва.... представители на различни политически сили влияят на позицията им“.

## **5. Включване на НПО в наблюдението и контрола над регулаторните органи**

Като цяло в тази област наблюдаваме ясно изразен скептицизъм, а често - и откровеност недоверие към включване в контрола над НРКО на “непредставителните” НПО. Тези нагласи бяха изразени от наши респонденти - политици и членове на регулатори. Подобни внушения често се тиражират масово по медиите, като по този начин се подрива доверието в легитимността на участието на НПО в процеса на наблюдение и граждански контрол над НРКО.

Друго често изразявано основание за скептицизъм е съмнението в компетентността на многопрофилните, неспециализирани НПО, които се занимават с подобни дейности. Според техните критици, НПО не инвестират достатъчно в развитие на компетентност и не се специализират.

Съмнения са изразявани и по отношение мотивите на някои НПО за включване, като подозренията, че дадени НПО са проводник на политически и/или корпоративни интереси, не

са ограничени до тесните специалисти, наблюдаващи тази област, а са и по-широко споделяни в обществото. Основание за тези съмнения могат да бъдат открити в кампанийността и липсата на траен интерес за участие във формати като Обществени съвети (към ЦИК, ДКЕВР и др.), в често несериозно отношение към поетите задължения за участие в такива формати, които демонстрират някои бързо набрали популярност покрай протести и други обществени напрежения. НПО, добили популярност около анти-монополните протести от пролетта на 2013 г. и включили се по-късно в изработването на нов Изборен кодекс от 42 НС, без да имат нужната експертиза, обикновено се дават за пример в това отношение от респондентите ни.

В тази връзка е и една от основните ни препоръки по отношение по-активното и ефективно включване на НПО в наблюдението и гражданския контрол над НРКО. Гражданските асоциации и браншовите организации, както и специализирани в тази област НПО - да се активизират не кампанийно и *ad hoc* - във връзка с дадени скандали или популярна кауза.

За да бъдат полезни и да имат авторитет в обществото, гражданските организации, осъществяващи наблюдение и граждански контрол над НРКО трябва:

- да развиват последователно и устойчиво капацитета и експертизата си;
- да не бъдат прекалено широкопрофилни - да се специализират в специфични по-конкретни области,
- това специализиране налага да се търсят възможности за сътрудничество и синергии с други, също така по-тясно специализирани организации, за постигане на максимален системен ефект
- да търсят възможности за диверсифициране на финансирането си - включително и от малки донори, за да избегнат евентуалното си поставяне в (реална или въобразена от критиците им) зависимост
- да включват в работата си доброволци, които да придобиват опит от първа ръка за каузите и практиките на такива граждански организации
- задължително да работят при максимална прозрачност за финансиране, каузи, коалиции.

Предложение, направено от наши респонденти, заслужава сериозно обмисляне: да се въведе практиката на «омбудсмани» към регулаторите, като те да бъдат назначавани след номинации от асоциации, със съответните защиты.

Друг сериозен проблем е трудната комуникация и взаимодействие на гражданските организации с регулаторите. Наши респонденти, представители на НПО, споменават опита си като членове на Енергийния борд и на Гражданския борд за изборите, в които формати участието на НРКО е било крайно ограничено, а нерядко - и неконструктивно.

Пример за недоверието към гражданските организации като ефективен наблюдател, с което НРКО се отнасят към тях, може да се даде от практиката на Обществения съвет към ЦИК. Този съвет предлага провеждането на изследване за недействителните бюлетини за парламентарните избори 2014г. и според вносителите на това предложение, съдбата му е “пример за това много трудно взаимодействие за нас, като обществен съвет и тях като орган.” На какво се дължи това недоверие и затруднена комуникация? Респондентът дава своето обяснение: “заради техните страхове винаги, които основно против това техните политически..... да не ги критикуват. Тези, които са ги пратили там да не ги обвинят, че не ги защитават достатъчно добре - да защитават интереса на тази партия. Много лесно в поведението на някои се вижда, че те виждат себе си като представители на политическата сила... Не могат да се отлепят от това, макар че в момента, в който са избрани, те вече трябва тотално да са неутрални, но не е така.”

Недоброто взаимодействие между ЦИК и Обществения съвет към ЦИК се дължи както на (политически мотивирана) липса на воля, така и на произтичащата от това лоша институционална култура.<sup>24</sup>

Трябва изрично да бъде подчертана една опасност (а според представители на някои НПО - и тенденция) в отношенията и взаимодействието между гражданските организации и НРКО, свързана с *институционализацията* на тези отношения. Институционализирането на включването на НПО в наблюдението над дейността на НРКО може да се въведе и с най-добри намерения, Но нерядко въвеждането им води до своеобразно “опитомяване” на гражданската

---

24

“И едното и другото, защото едното произлиза от другото. Това, че те нямат култура да взаимодействат с нас е функция на техните страхове и възможност да се консолидират по предложение, които ние вземаме. И да го направят навреме и да го направят ефективно То това е същото, което говорих и за други техни решения. Защото, ако се погледнат предложенията, каквито има и те не са малко на общ съвет, като се погледнат становищата му... те са много смислени неща. Те са в правилната посока. Но или реакцията е бавна, или липсва. Или това, което се предлага не се осъществява в пълния му обем или заради страшно многото работа, която има по време на избори не могат да реагират бързо, адекватно. Всякакви обяснение има това... И едната, и другата страна трябва да коментираме от общите им заседания. Отчетено е, че ние нямаме добро взаимодействие, не можем да го постигнем, не можем да намерим модуса как това да се случи. И към днешна дата нещата са по този начин. В този смисъл Общественият съвет е критичен към ЦИК и ЦИК го признава това.”

енергия.<sup>25</sup> Може само да се спекулира дали това е търсен от законодателите ефект, или е непреднамерен резултат от иначе похвални намерения, облечени в законодателни актове. Така или иначе, нерядко Гражданските съвети към НРКО са по-скоро третираны от самото НРКО като отдушник на недоволство (“да се наприказват, и ще им мине”), отколкото като инструмент за реалното им включване в процесите на вземане на решения, или като минимум - на гражданско наблюдение над дейността им.

Дали това “опитомяване” става чрез създаването на допълнителни институционални пречки, или просто не се полагат нужните усилия за преодоляване на враждебната институционална култура на издигане на ограда около дейността на редица НРКО, което пречи на ефективното взаимодействие и евентуално гражданско наблюдение и контрол над работата на НРКО, е от второстепенно значение. Фактите сочат, че институционализацията не винаги води до очакваните резултати.

И все пак, трябва да се подчертае, че участието на Обществени съвети в наблюдението на работата на НРКО (като този към ЦИК, например) позволява на гражданските организации да следят по-отблизо работата им, дава им възможност за бърза реакция и информиране на обществото при проблеми. Като цяло, рутинизирането на наблюдението спомага за повишаване на компетентността на гражданските организации.

Тази повишена компетентност, от една страна води до избягване на прибръзани критики и алармизъм, и от друга - до по-информирано и ефективно наблюдение над тези органи. И двата ефекта от повишената компетентност (която, допуснахме, е вследствие институционализацията на наблюдението над НРКО) спомагат за повишаване на доверието в тези институции и НРКО, в работата на които се наблюдават положителни тенденции.

## ***Заключения***

---

<sup>25</sup> Според представител на НПО, наблюдаващо дейността на ЦИК, “Общественият съвет често е инструмент за потушаване на общественото недоволство. Имаше навсякъде, по всички министерства. Беше управлението на съветите. И в тоя дух се появи въпросното нещо - Обществен съвет към ЦИК и в нашата позиция ние казахме, че институционализирането на такъв консултативен орган, без ясни докрай правомощия, функции и т.н. (защото е твърде малък текста в закона), може да опорочи идеята за такъв консултативен орган именно в тая посока да го бюрократизира, маргинализира.”

Повече от очевидно е, че регулаторните и надзорни органи трябва да се наблюдават отблизо – нещо, което за съжаление понастоящем не се случва. Подобно наблюдение би позволило да се отчленят комисии с висок професионализъм в работата, чиято работа се характеризира със стремеж да се еманципират от политическо и друго влияние (като такива в анализа се очертават Сметна палата доскоро, позитивни сигнали идват напоследък от КЕВР и от ЦИК). То би позволило и да се види и къде точно са най-съществените проблеми. Така НПО с експертиза в наблюдението на регулатори могат да насочват общественото внимание там, където са проблемите, а не в бланкетни критики и отрицание, които в момента заливат обществото ни. Следва да се подчертае, че такива критики, граничещи с тоталното отрицание, демотивират регулаторите и засилват тоталното обществено недоверие в институциите. Затова е особено важно – да се посочва работещото, а да се критикува само това, което не работи.

Медиите са длъжници на обществото ни и по отношение отразяване работата на регулаторните и надзорни органите или са остро негативни, или демонстрират липса на интерес.

Специално внимание заслужават гилдиите на поднадзорни лица, както и ролята на гражданските асоциации в контрола над такива органи. Необходимо е значително повече организирано включване в работата им, повече солидарност за оказване на натиск за справяне с обществено значимите проблеми. Често се случва точно обратното – или всеки се спасява поединично, или, рядко, гилдийни асоциации оказват натиск в частен интерес. За успеха на гражданското наблюдение над такива органи е необходимо гарантирането на адекватни нива на прозрачност при оказването на натиск – без прозрачност би имало основателни съмнения, че през граждански и гилдийни организации се прокарват корпоративни и политически интереси за сметка на обществения. Замяната на едни зависимости с други не може да гарантира независимост на тези органи – тя може да се гарантира единствено от прозрачно гражданско наблюдение в обществен интерес.

## Приложения

Таблица 1

**Комисии, създадени с нарочни устройствени закони или с разпоредби на по-общи закони.**

| Законодателна рамка | Създадени с нарочен закон  | Създадени с разпоредби на по-общ закон, регулиращ съответната материя  |
|---------------------|--|--|
|                     | Българска народна банка, създадена 1879г., Закон за БНБ  | Комисия за защита на конкуренцията, създадена 1991 г (в първия „пазарен“ закон на Прехода - ЗЗК от 1991г. – отменен от ЗЗК от 1998 и от ЗЗК 2008 г. )    |
|                     | Сметна палата (ЗСМ), създадена 1880 г (до 1947 г), възстановена през 1995 със ЗСМ, многократно приеман нов ЗСМ - 2001, 2010, 2014 и 2015г. | Съвет за електронни медии, създаден 2001 г. като правопреемник на Националния съвет за радио и телевизия, създ 1998г. със Закон за радиото е телевизията |
|                     | Комисия за финансов надзор (ЗКФН), създ. 2003г.  | Комисия за защита от дискриминация (в ЗЗД), създ. 2005 г.  |
|                     |  | Комисия за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (в ЗПУКИ), създадена 2009г.  |
|                     |  | Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ), създадена 2012 г (ЗОПДНПИ), правопреемник на КИУППД, 2005 г., ЗОПДИППД                     |
|                     |  | Комисия за енергийно и водно регулиране (2015г, с промени в Закона за енергетиката), правопреемник на Държавната комисия за енергийно и водно            |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | регулиране (2005г.), правоприменник на Държавна комисия за енергийно регулиране (създ. 1999 г. със Закона за енергетиката и енергийната ефективност) |
|--|--|--|

Таблица 2.

## Комисии изцяло избирани от Народното събрание

|                         | КФН   | КЗК  | КЕВР  | Сметна палата   |
|-------------------------|---|--|---|---|
| брой членове            | 5 члена - избира председател, гласува членове по предложение на председателя, в момента - 4   | 7 члена,   | 9 члена (чл. 11 т. 2 ЗЕ, изм. март 2015г.)  | 5 ( през 2010 г. намален от 11 на 3, в нач. на 2014 г – увеличен на 9, и отново намален нач 2015 г - на 5 – поредица от 4 нови закона); 2ма-предложение на Института на дипломираните експерт-счетоводители от Института на вътрешните одитори. |
| Мандат                  | 6 години, без ограничение за преизбиране  | 5 години, без право на втори последователен мандат (нов, юли 2015 г)   | 5 години, право на не повече от два пълни последователни мандата (нов март 2015г) | 7 години (намален – по-рано – 9 години) председателят не може да се преизбира за втори мандат, за зам-председателите и членовете – няма ограничение; Последните двама председатели – предсрочно освободени с промени в ЗСМ.                     |
| Партийно квотен принцип | Формално - не номинира своите заместници и членове, които се назначават от НС), де факто –да. | Да - НС избира с просто мнозинство и 7-те члена на КЗК – председател, зам.-председател и 5 члена – дава възможност на управляващите да си изберат послушни комисари. | Да  | Не – поредица от закони ту го включват, ту го изключват, в момента зам-председателите избирани от НС по предложение на председателя.  |



|  | КФН  | КЗК   | КЕВР  | Сметна палата   |
|--|--|---|---|---|
| Колегиален/<br>едноличен<br>орган                                    | Формално<br>колегиален, де<br>факто –<br>едноличен | Колегиален  | Колегиален  | Колегиален (неколкократна смяна<br>на статута)  |
| публична<br>процедура по<br>избор                                    | Не   | От юли 2015 г.<br>изискване за<br>публична<br>процедура - но<br>подробности не са<br>разписани (чл. 4<br>т.1 ЗЗК) | да (чл.12а. нов, март<br>2015), по<br>предложение на<br>народни<br>представители или<br>парл.групи, отделно<br>се гласуват предс и<br>членове   | Не се изисква по закон – но<br>предвидена в приетите от НС<br>правила за избор, изслушванияв<br>Комисията и в зала – излъчвани<br>пряко в интернет, стенограми –<br>публикувани на уеб-страницата на<br>НС, явно гласуване с просто<br>мнозинство               |
| изискване за<br>изслушване<br>при<br>предсрочно<br>освобождаван<br>е | Не   | Не  | не,<br>но - ново основание<br>за предсрочно<br>прекратяване “при<br>тежко нарушение или<br>системно<br>неизпълнение на<br>служебните<br>задължения” (чл. 12 б,<br>т.5). Председателят на<br>НС вече е задължен<br>да даде основанията<br>за освобождаване, но<br>не и в случая на т.2, 3,<br>и 5, -невъзможност,<br>несъвместимост, или<br>неизпълнение на<br>служебни задължения | Не, но решението се мотивира<br>(освен при смърт и освобождаване<br>по лична писмена молба); отпада<br>разпоредбата на чл. 12 ал. 1 т. 3 –<br>осъдени за умишлено престъпление<br>от общ характер или лишени по<br>съдебен ред от право да заемат<br>длъжността |

|  | КФН   | КЗК  | КЕВР  | Сметна палата   |
|--|---|--|---|---|
| годишни отчети - срок и разглеждане от НС                      | до 30 май, рядко се разглеждат от НС в срок, има и изобщо неразгледани (напр. за 2012 и 2013)                                 | да   | до 31 януари  | До 30 септември   |
| процедура по вземане на решение в Комисията                    | с явно гласуване, мнозинство най-малко 3, независимо от кворума   | С явно гласуване, мнозинство минимум 4, независимо от кворума, негативен вот се мотивира писмено   | с явно гласуване, с просто мнозинство, негативен вот се мотивира писмено, въздържане няма | С явно гласуване, мнозинство минимум 4 гласа, без право на въздържане, отрицателен вот се мотивира, |
| публикуване на решенията, доклади и стенограми от гласуванията | Решенията публикувани в ежемесечен е-бюлетин, доклади и стенограми - само в архива на КФН, аудиозаписи селективно публикувани | Решенията обявявани в 14 дневен срок. Водените стенограми не се публикуват, от решенията се заличават текстове, съдържащи защитена от закона тайна | докладите от заседанията - открити и закрити - се публикуват на уеб-страницата            | Протоколът с решението се публикува на интернет-страницата на СМ, заедно с одитния доклад           |

|  | КФН   | КЗК  | КЕВР   | Сметна палата |
|--|---|--|--|---------------|
| открити заседания                            | да, но не са разписани правила за “закриване” на заседания, няма и “задължителни” открити заседания по определени въпроси | Да, присъстват засегнатите страни и биват изслушвани, но самите решения се вземат на закрити заседания | да, ясно разписано в кои случаи са задължителни открити заседания, по решение на комисията - и в други случаи. “открито заседание при закрити врати” (предвидена по закон тайна) | Не            |
| обществени обсъждания и консултации          | Да – последно – промяна в правилата за достъп до документи, няма разписани правила  |  | да, предвидени, подробно разписана процедура, води се протокол и аудиозапис  | Не            |
| обжалвани и отменени решения - инфо в отчета | Непълна инфо  | Да   | Досега не са представяни доклади пред НС   | Няма инфо?    |

**Таблица 3.**

Комисии излъчвани със споделена отговорност - от НС и Президента, или от НС, Президента и МС.

|                              | КЗД  | КОНПИ   | КПУКИ   | ЦИК  | СЕМ                            | КРС                              |
|------------------------------|--|---|---|--|--------------------------------|----------------------------------|
| членове избирани от НС       | 5, включително председател и заместник-председател | 3 члена, включително зам-председател,                         | 3 - 2-ма от членовете и председател. Председателят и 1 член - освободени през 2013 г. - няма назначени нови (длъжни до 1 месец), Проблем с намаления състав: не могат да гледат дела за срещу свои членове – решения с мнозинство минимум 3-ма единодушно , без участие на разглеждани я за КИ член | 4 -председател, 2 зам-председатели и секретар от общо 19 (а след промяна на ИК – броят на избраните от НС членове (вкл. и ръководството) стават 18, а всяка представена само в ЕП но не и в НС партия номинира по един. ЦИК е 20 (18 +2), НПО - предложения към партиите, които могат да ги издигнат | 3 (преди 2010– 5)              | 3 – зам-председател и 2-ма члена |
| Квоти по парламентарни групи | Да, основен проблем в работата на комисията        | не повече от един член, предложен от една парламентарна група | Формално не – де факто - да   | Да – не може председателят, 2 зам.председатели и секретарят да са излъчени от една и съща парламентарна група или от депутати от такава група, разпределението на квотите е пропорционално на представеността им в НС  | Не – само 3-ма избирани от НС. | Не – само 3-ма избирани от НС    |
| начин на гласуване в НС      | Явно   | Явно  | тайно   | Явно, след публична процедура  | Явно,                          | Явно                             |

|                             | КЗД  | КОНПИ  | КПУКИ                                     | ЦИК  | СЕМ   | КРС  |
|-----------------------------|--|--|---|--|---|--|
| квоти за избор              | Не   | не повече от 1 член, предложен от 1 група  | не повече от 1 член, предложен от 1 група | Да – 18 места, разпределени пропорционално на представеността в НС, и по едно място на партия в ЕП                         |   |  |
| членове от Президента       | 4  | 1  | 1   | Назначават 15 (впоследствие 16), но от номинираните от партиите в парламента и партиите с депутати в Европейския парламент | 2 (преди 2010 - , 4)  | 1  |
| членове от МС               | Не   | Председателят се назначава от министър-председателя  | 1   | не   | Не  | 1 –председател   |
| Мандат                      | 5 години – без ограничение в броя последователни мандати | 5 години, без право на втори последователен мандат   | 5 години, до два последователни мандата   | 5 години   | 6 години, обновяване на 2 години от квотата на НС, и на 3 – от квотата на президента, не повече от общо два мандата, не може двата мандата да са последователни | 5 години, не повече от 2 последователни мандата, предсрочно прекратяване при невъзможност да изпълнява задълженията си повече от 3 последователни месеца |
| публична процедура по избор | Не   | да, изслушване в парламентарна комисия, избор за зам-предс и членове - поотделно в пленарна зала | Не  | Да, всички номинирани са изслушвани публично   | Не е разписана  | Не е разписана в Закона за електронните съобщения  |

|  | КЗД  | КОНПИ  | КПУКИ  | ЦИК  | СЕМ  | КРС   |
|--|--|--|--|--|--|---|
| изискване за изслушване при предсрочно освобождаване | не,  | не, но има допълнително основание за освобождаване (чл 9 т.б.) “тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения;            | Не   | Не   | Не   | Не, но решението се оповестява публично в деня на приемането на акта, мотивите за предсрочно прекратяване на мандата се публикуват при искане на засегнатата страна |
| годишни доклади/отчети                               | да, до 31 март, разглеждани подробно - понякога отхвърляни 2009 г, | да, до 31 март пред НС предоставя се на Президентата и МС  | да, до 31 март, един не е приет, след скандал - за 2012г   | Не представят годишен доклад, извършва анализ на проведените избори и внася в НС доклад, който може да съдържа предложения за усъвършенстване на изборното законодателство, чл. 57 ал. 1, т. 47 месеца след провеждането им; за изборите 2014 г (за ЕП и предсрочни парламентарни) – общ доклад, внесен в НС април 2015 г, но до днес – не обсъден | На полугодие – до 31 октомври за първото шестмесечие, и до 31 март следващата година – за второто. Обсъждат се подробно  | Да, до 31 юни, внасят се в НС, МС и Президента,   |
| процедури по вземане на решения в К                  | с обикновено мнозинство от съответния заседателен състав           | мнозинство най-малко 3 гласа, водят се протоколи, мотивираните откази се публикуват незабавно, обжалването не спира изпълнението на решението. | кворум най-малко 3, решения - най-малко с 3 гласа - т.е. de facto сега се изисква единодушие, явно гласуване, тайно - само за установяване КИ на член или председател на КПУКИ - и то единодушно | Явно поименно гласуване на решения с 2/3 мнозинство, не събралите такова мнозинство предложения = отказ, който подлежи на обжалване  | явно поименно присъствено гласуване, с просто мнозинство, в отделни случаи ( избор предс. и генерални директори на БНР и БНТ) – 2/3 мнозинство от всички членове, при 3 безрезултатни избора - | Решенията се мотивират, вземат се с обикновено мнозинство,  |

|   | КЗД   | КОНПИ | КПУКИ  | ЦИК   | СЕМ  | КРС   |
|---|---|-------|--|---|--|---|
|   |   |       |  |   | избор с просто мнозинство  |   |
| публикуване на решенията, доклади и стенограм и от гласуванията | решенията и докладите от заседанията се публикуват на уеб-страницата - с голямо закъснение ( 1 година), не се актуализира редовно |       | решенията и протоколи от заседанията се публикуват на уеб-страницата | Да, он-лайн излъчване на заседанията, незабавно публикуване на решения и подробни стенографски протоколи - в (3 дневен срок ) | Публично оповестени, пълни протоколи – в 3 дневен срок на уеб-страницата на СЕМ, решенията се мотивират, ежемесечен бюлетин с всички взети решения – он-лайн | Протоколите от заседанията и решенията се публикуват на интернет-страницата (без защитената от закон информация)  |
| открити заседания   | да, ясно разписана процедура, има актуален график на страницата   | Не    | Не   | да  | Да, само ако се представя защитена от закон информация, отделни точки от дневния ред могат да се разглеждат на закрити                                       | Да, закриване на заседание – само за определени точки от дневния ред, изискващи защитена от закона информация; предварително публикуване на дневния ред на интернет страницата на КРС |
| обществен и обсъждания на решения на Комисията                  | Не  | Не    | не   | Обществен съвет, съставен от НПО, подпомага ЦИК в работата ѝ  |  | Да, проекти на общи и нормативни актове, мотивите, заедно със съобщението за публично обсъждане се публикува в нац.   |

|                              | КЗД   | КОНПИ  | КПУКИ  | ЦИК   | СЕМ  | КРС  |
|------------------------------|---|--|--|---|--|--|
| обжалвани и отменени решения | да, подробно, но в необработен вид - няма справка по години, не са представени в табличен вид | с 13,5% намаляват образуваните дела за отнемане през 2013 в сравнение с предходната, най-нисък брой дела и най-ниска стойност на отнето имущество ТД Пловдив и ТД София, няма инфо за брой обжалвани актове и брой потвърдени и отменени актове. | с 1/4 намаляват сигналите от 2012 до 2013 - ефектът на скандала. Намаляват и решенията за установен КИ ( 48 срещу 36 за 2013 г., 35 обжалвани) Няма данни за броя отменени решения | Подлежат на обжалване в 3 дневен срок от обявяването им | Подлежат на обжалване, всички наказателни постановления, обжалвани актове и съдебни решения се публикуват. | <p>ежедневник и на е-страницата, посочват къде да получат проекта, и срок за писмени становища - те се публикуват</p> <p>Информацията присъства в годишните доклади, но касае само съответната година (брой издадени през годината НП, брой потвърдени и брой отменени от тях). За обжалвани НП от предходни години, които не са приключили към края на предходната година, няма инфо.</p> |
|                              |   |  |  |   |  |  |