

МОТИВИ ЗА НЕПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА КОНЦЕСИИТЕ В ОБЛАСТТА НА ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯТА

През последните 10 - 15 години в глобален мащаб се наблюдава лавинообразно нарастване на обема и разнообразието на създаваната информация. Богатството на информация и информираността на обществото, пряко влияещи върху начина на управление и работа, променят икономическото и социално обкръжение и дават основание обществото да бъде квалифицирано като "информационно".

Създаването на информация не е самоцел. Тя трябва да достигне до нейните потребители. Преносната среда от източниците на информация до потребителите са телекомуникационните мрежи във всичките им разновидности. Функционират и световни телекомуникационни мрежи. С това се улесняват контактите и уреждането на взаимоотношенията между държавните, стопанските и търговските субекти, а така също и общуването между хората.

На Комитета по пощи и далекосъобщения - като държавен орган, е възложено от Министерския съвет да регулира дейностите в областта на далекосъобщенията. Това регулиране означава издаването при определени условия на лицензия или разрешение за осъществяването на съответната далекосъобщителна дейност, както и упражняването на контрол по спазването на условията на лицензията или разрешението.

Действащите нормативни документи имащи отношение към тази материя са Закона за съобщенията и Закона за концесиите. Законът за съобщенията е от 1975 г. и е регулирал дейностите в областта на далекосъобщенията при други пазарно-икономически условия. Законът за концесиите не може да обхване всички дейности в далекосъобщенията, защото за повечето от тях не е възможно да се обявява търг или конкурс за предоставяне на концесия.

С Постановление N 114 от 1991 г. на Министерския съвет е дадено право на Комитета по пощи и далекосъобщения да определя дейностите подлежащи на лицензиране и да издава лицензии, но в настоящия момент липсва съответната нормативна база.

Сдружение на Българските Частни Радиостанции **Мотиви за неприлагане Закона за концесиите в областта на далекосъобщенията**

Тези възможности се предвиждат в разработения от Комитета по пощи и далекосъобщения проект на нов Закон за далекосъобщенията, но до приемането му от Народното събрание ще мине неопределено време. В този период продължава да действа нормативен вакуум в регулирането на най-динамично развиващия се отрасъл - далекосъобщенията. Това води до хаос в далекосъобщителните дейности и услуги, който се наблюдава особено в последните три години след приемането на Закона за концесиите. Дори и при съществуващите до края на 1996 г. ведомствени наредби на Комитета по пощи и далекосъобщения (Наредба N 1, Наредба N 2, Наредба N 10) този процес трудно се овладяваше. Причина за това е остарелия Закон за съобщенията, предвиждащ максимална парична санкция от 300 лева за извършването на далекосъобщителни дейности без съответното разрешение.

Интегрирането ни в европейските структури и привличането на чужди капитали в страната са немислими без силно развити телекомуникации, в които технологиите са в резонанс с най-добрите в света.

С развитието на мобилната телефония, пейджинг системите, частните радио- и телевизионни станции, кабелни радио- и телевизионни мрежи, частните оператори на обществени фонокартни апарати, осигуряването на комуникационни връзки на редица фирми и много други, Българската телекомуникационна компания вече не е монополист, но тя е основен оператор на фиксираната мрежа, чрез която се предоставят основните телефонни, телексни и телеграфни услуги. Този факт не спъва либерализацията. Либерализацията не означава хаос в телекомуникациите, а изисква висока технологична и нормативна дисциплина, която както КПД, така и БТК-ЕАД неотклонно трябва да следват.

Анализ на съществуващите проблеми

1. Конституцията на Република България е приета от Великото народно събрание през 1991 г. Според § 3, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на основния закон, в едногодишен срок от неговото влизане в сила Народното събрание трябваше да отмени тези разпоредби на заварените закони, които не са отменени по силата на непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията. По силата на ал. 3 от същия параграф, Народното събрание в срок от три години следваше да приеме законите, които изрично са предвидени в Конституцията. В чл. 18, ал. 5 е предвидена възможността да бъде приет закон, който да урежда реда и условията, при които държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите, посочени в чл. 18.

Законът за концесиите не предвижда изрична отмяна на Закона за съобщенията изцяло или на части от него, т. е. **обществените отношения в областта на съобщенията се регламентират и до момента от Закона за съобщенията от 1975 г.**

2. Чл. 2 от Закона за съобщенията определя специалната компетентност на Комитета по пощи и далекосъобщения /КПД/ като държавен орган на управление в областта на съобщенията на територията на страната. С чл. 2 от Закона за съобщенията на КПД е възложено да ръководи и контролира съобщенията за обществено ползване и да организира дейностите по осъществяването им. В определените с ПМС N 114 /обн. ДВ бр. 51 от 1991 г., доп. ДВ бр. 13 и бр. 39 от 1992 г., изм. и доп. бр. 87 от 1992 г./ функции на КПД, изрично е посочена тази по определяне дейностите и услугите, които подлежат на лицензиране и издаването на лицензии.
3. В чл. 3 от Закона за съобщенията е предвидено, че КПД “с наредби определя **норми и правила** за проектиране, строеж, използване и защита на електросъобщителните средства”, т.е. определя и **по какъв ред те да бъдат използвани**. Текстът на чл. 3 предвижда възможността КПД, провеждайки държавната политика в областта на пощите и телекомуникациите, да определя реда и условията с издаваните от него наредби.

Държавната политика в областта на съобщенията е либерализиране на телекомуникационните дейности и услуги. Това е едно от задължителните условия, което беше включено при приемането ни в Световната търговска организация. Отпадането на съществуващия държавен монопол и пълна либерализация на телекомуникационните обекти и услуги е задължително за всички държави от Европейския съюз от 1 януари 1998 г. Това е и едно от основните условия като асоциирани членове на Европейския съюз, за присъединяването ни към него. Един от регулативните способности на либерализация е **лицензионният режим**, т.е режим, при който се изготвят **норми и правила**, според които тези дейности следва да се осъществяват само от лица, на които е издадена лицензия, при строго регламентирани от държавата ред и условия.

В изпълнение на изискванията на Закона за съобщенията, Комитетът **законосъобразно** е издал Наредба N 10 от 1994г. за реда, по който КПД издава лицензии за далекосъобщителна дейност.

С “Наредба N 10 за реда, по който КПД издава лицензии за далекосъобщителна дейност” /обн. ДВ бр. 48 от 1994г./ бяха определени реда и условията, при които се осъществяват далекосъобщителни дейности. В наредбата се определяха видовете лицензии, които КПД издава - индивидуални

Сдружение на Българските Частни Радиостанции
Мотиви за неприлагане Закона за концесиите в областта на далекосъобщенията

и групи; за кои далекосъобщителни дейности не се изисква наличие на лицензия; механизмите, чрез които КПД издава лицензии - конкурс и преки преговори; документите и доказателствата, които кандидатите за получаване на лицензии следва да представят при участие в конкурс; съдържанието на лицензиите в най-общ вид; принципите на ценовата политика на далекосъобщителните оператори и реда за заплащане на лицензионни такси; определени бяха случаите, в които може да се откаже издаване на лицензии, начините за изменението и допълнението им, кога и как се прекратяват и при какви нарушения, съответно се отнемат.

Наредба N 10 не противоречи на чл. 10 ал. 1 от Закона за нормативните актове, тъй като няма друг нормативен акт от същата степен, който да урежда реда и условията за лицензиране на далекосъобщителна дейност. **Наредба N 10 и Закона за концесиите не са нормативни актове от една и съща степен.** Освен това, в ал. 2 на чл. 10 от Закона за нормативните актове е казано, че “обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен”, т.е. Законът за нормативните актове предвижда възможността за изменение и допълнение на Наредба N 10.

4. В чл. 1 на Закона за концесиите изрично е постановено, че **“с този закон се уреждат реда и условията за предоставяне на концесии”**. Това е в съответствие с чл. 18, ал. 5 от Конституцията, който постановява, че **условията и редът за предоставяне на концесии и разрешения се уреждат със закон** - Законът за концесиите. Това означава, че **този закон е процедурен** и с него не могат да се определят обектите, подлежащи на концесиониране, както и дейностите, за които да се издават разрешения. Когато съответният държавен орган прецени, че даден обект или дейност трябва да бъдат отдадени на концесия, това трябва да стане по реда на Закона за концесиите.

Необходимо е да се направи разграничаване между съдържанието на понятията “концесия” и “лицензия”. В превод от латински “лицензия” (според Българска енциклопедия) е **“разрешение, което най-често се дава едностранно за извършване на дейност с търговски характер”**), а “концесия” (пак според Българска енциклопедия) означава **“разрешение, най-често оформено като договор за предоставяне на изключително право за обработване на държавни обекти”**. При концесията е налице съвпадане на властническото волеизявление на държавния орган с облигационните волеизявления на страните по концесионния договор. При лицензията договорният елемент липсва, тъй като тя представлява едностранен административен акт на държавния орган за извършване на дейности от лицензираното лице при определените от лицензиращия ред и условия. В Закона за концесиите не е направено разграничение между “концесия” и

Сдружение на Българските Частни Радиостанции
Мотиви за неприлагане Закона за концесиите в областта на далекосъобщенията

“разрешение”. Според чл. 2, ал. 1 и двете понятия се третираат по еднакъв начин.

5. Наредба N 10 не противоречи и на Закона за концесиите. Предизвиканата от БАТО (Българска асоциация на телекомуникационните оператори) отмяна на Наредба N 10 от Върховния съд през ноември 1996 г., предизвика правен вакуум в регулирането на широк спектър от телекомуникационни дейности и услуги по следните причини :-

а) никъде в Закона за концесиите не е указано, че с този закон се установяват обектите, за които ТРЯБВА да се предоставят ЗАДЪЛЖИТЕЛНО концесии. В чл. 2, ал. 2 от Закона за държавната собственост /обн. ДВ бр. 44 от 21 май 1996 г./ изчерпателно са изброени обектите, които са публична държавна собственост. Във връзка с чл. 2, ал. 2, т. 4 от Закона за държавната собственост, обект - публична държавна собственост по чл. 4, т. 5 от Закона за концесиите са само националната далекосъобщителна мрежа, управлявана и стопанисвана от БТК - ЕАД и националната пощенска мрежа, управлявана и стопанисвана от БП - ЕООД. **Само тези мрежи могат да се разглеждат като обекти, за които могат да се предоставят концесии** във връзка с чл. 2, ал. 1 на Закона за концесиите. Радиочестотният спектър, както и позициите на геостационарна орбита не могат да се определят като обекти - публична държавна собственост, както е според Закона за концесиите. Това не съответства и на чл. 18, ал. 3 от конституцията, където правилно е посочено, че **“Държавата осъществява суверенни права върху радиочестотния спектър и позициите на геостационарна орбита, определени за Република България с международни споразумения”**. И двете понятия не могат да бъдат държавна собственост, тъй като те периодично се преразглеждат и преразпределят на Световната административна радиоконференция (WARC) и така както са ни предоставени, така могат и да ни бъдат отнети или подменени. По тази причина в световната практика радиочестотния спектър се предоставя за ползване срещу разрешително или лицензия, но не и на концесия.

б) според Закона за концесиите, Министерският съвет е оправомощения орган, който преценява за кои от обектите по чл. 4 **могат** да се предоставят концесии. В същото време Законът за концесиите на третира случаите, при които няма да се предоставят концесии. Този парадокс се проявява с пълна сила при радиочестотния спектър, който започва от нула херца и свършва до безкрайност. Ако приемем, че думата **“могат”** в чл. 4 означава **“трябва”** и приложим стриктно Закона за концесиите в частта му за радиочестотния спектър, могат да се изброят десетки парадокси като например, че на търг за концесия трябва да се явяват: радиолобителите; фирмите ползващи радиостанции за собствени връзки; репортерските екипи на чуждите радио-

Сдружение на Българските Частни Радиостанции
Мотиви за неприлагане Закона за концесиите в областта на далекосъобщенията

и телевизионни компании ползващи за репортажи от България спътникови станции за връзка (SNG), радиостанции и радиомикрофони; чуждите посолства и търговски представителства ползващи VSAT станции за връзки; вносителите на детски играчки с радиоуправление и безшнурови телефони и т.н. още редица абсурдни ситуации.

Следователно, не случайно законодателят е посочил чрез думата “могат” възможността за преценка на случаите, при които би могло да се предоставят концесии. Концесии биха могли да се предоставят за извеждане на спътник на геостационарна орбита определена за България; за националната далекосъобщителна мрежа на БТК-ЕАД. При всички случаи на промяна в честотите, ако е концесия държавата ще трябва да дължи обезщетение на концесионера. При разрешителното или лицензията това не става поради факта, че лицензията (разрешителното) е едностранен административен акт, издава се за по-кратък срок от концесията и при подновяването могат да бъдат отразени направените честотни промени.

- 6. Законът за концесиите не създава държавен монопол за дейностите, посочени в т. 2 и т. 3 на чл. 5. **Никъде в Закона за концесиите не е указано, че с този закон се установява държавен монопол върху определени дейности и услуги.** Това може да стане единствено в специален закон, уреждащ тази материя още повече, че в чл. 2, ал. 1 на Закона за концесиите изрично е посочено, че разрешения могат да се дават “за извършване на дейности (по чл. 5), за които е установен със закон държавен монопол”. Този текст ясно и недвусмислено показва, че *Законът за концесиите не установява държавен монопол върху телекомуникационните услуги.* В чл. 18 ал. 4 на Конституцията на Република България е предвидено ,че “*със закон може да се установява държавен монопол върху националните пощенски и далекосъобщителни мрежи...*”. В този смисъл е и Решение N 2 на Конституционния съд от 6 февруари 1996 г. по конституционно дело N 26 от 1995 г. В своето Решение Конституционният съд е дал точно тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията: “**В конституционния текст са изброени стопански дейности, които държавата със закон може да организира като държавен монопол. ... Изброяването тук е изчерпателно, защото представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията**”. Следователно, според Конституцията и Решението на Конституционния съд, ако бъде приет закон, той може да установи държавен монопол *само върху националните пощенски и далекосъобщителни мрежи.*

До момента няма закон, включително и Законът за съобщенията от 1975 г., който да установява държавен монопол върху пощенските и телекомуникационните мрежи и услуги.

Сдружение на Българските Частни Радиостанции
Мотиви за неприлагане Закона за концесиите в областта на далекосъобщенията

7. Съгласно чл. 4 и чл. 5 от Закона за концесиите, концесии и разрешения **МОГАТ** да се предоставят по преценка на Министерския съвет и по реда и условията, посочени в закона. С оглед на това правителството е в правото си да определи случаите, за които да се спазват разпоредбите на закона или да въведе друг, по-облекчен режим - на лицензирането. Това се осъществява с подзаконовни нормативни актове, какъвто беше Наредба N 10 от 1994 г.

МОТИВИ

за изменение на Закона за концесиите
(обн. ДВ бр. 92 от 1995 г.)

Законът за концесиите влезе в сила на 20 октомври 1995 г. и не предвижда изрично отмяна на Закона за съобщенията изцяло или на части от него, т. е. **обществените отношения в областта на съобщенията се регламентират и до момента от Закона за съобщенията от 1975г.**

Действащите основни нормативни документи в областта на пощите и далекосъобщенията са :-

- **Закон за съобщенията** (обн. ДВ бр.27 от 4 април 1975г., изм. бр.63 от 1976 г., бр.36 от 1979 г., бр.36 от 1986 г., бр.12 от 1988 г.)
- **Постановление N 114** на Министерския съвет от 19 юни 1991 г. (обн. ДВ бр.51 от 1991 г., доп. бр.13 от 1992 г., изм. бр.39 от 1992 г., изм. и доп. бр.87 от 1992 г.)

Според чл.18, ал. 3 от Конституцията на Република България **“Държавата осъществява суверенни права върху радио-честотния спектър и позициите на геостационарната орбита, определени за Република България с международни споразумения.”**

В чл.4, ал.1, т.4 на Закона за концесиите радиочестотния спектър и позициите на геостационарна орбита неправилно са включени като обекти - публична държавна собственост. Действително, държавата може да упражнява **суверенни права** като разпределя и разрешава за ползуване радиочестотния спектър на територията на България и спътниковите позиции на 36 000 км височина над екватора, но те **не са държавна собственост**. Както радиочестотния спектър, така и спътниковите позиции се разпределят на Световната административна радиоконференция (WARC) и се утвърждават от Международния далекосъобщителен съюз (ITU).

Сдружение на Българските Частни Радиостанции
Мотиви за неприлагане Закона за концесиите в областта на далекосъобщенията

Съществува и т.нар. “Женевски план”, в който са разпределени честотите за радио и телевизионно разпръсване между държавите. Тези разпределения се актуализират периодично и нищо не гарантира, че предоставените ни сега честоти или спътникови позиции, след година, две или пет ще бъдат същите. Следователно те не могат да бъдат обекти, които да се предоставят на концесии, тъй като **не са българска собственост.**

В чл. 2, ал. 2 на Закона за държавната собственост (обн. ДВ бр. 44 от 1996 г.) са изброени обектите, които са публична държавна собственост. По смисъла на този закон като публична държавна собственост могат да се тълкуват единствено националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, включени в чл.4, ал.1, т. 5 на Закона за концесиите. Но при предстоящата приватизация на БТК-ЕАД едва ли бъдещият купувач би се съгласил да закупи “собственост”, която да му бъде дадена от държавата временно на концесия!

Законът за концесиите не създава държавен монопол за дейностите, посочени в т. 2 и т. 3 на чл. 5. **Никъде в Закона за концесиите не е указано, че с този закон се установява държавен монопол върху определени дейности и услуги.** Това може да стане единствено в специален закон, уреждащ тази материя още повече, че в чл. 2, ал. 1 на Закона за концесиите изрично е посочено, че разрешения могат да се дават “за извършване на дейности (по чл. 5), за които е установен със закон държавен монопол”. Този текст ясно и недвусмислено показва, че **Законът за концесиите не установява държавен монопол върху телекомуникационните услуги.** В чл. 18 ал. 4 на Конституцията на Република България е предвидено, че “**със закон може да се установява държавен монопол върху ... националните пощенски и далекосъобщителни мрежи...**”. До момента няма закон, включително и Законът за съобщенията от 1975 г., който да установява държавен монопол върху пощенските и телекомуникационните мрежи и услуги.

В своето Решение N 2 от 6 февруари 1996 г. по конституционно дело N 26 от 1995 г. Конституционният съд е дал точно тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията: “**В конституционния текст са изброени стопански дейности, които държавата със закон може да организира като държавен монопол. ... Изброяването тук е изчерпателно, защото представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията**”. Според Конституцията и Решението на Конституционния съд, ако бъде приет закон, той може да установи държавен монопол само върху националните пощенски и далекосъобщителни мрежи.

Следователно, в ползрението на Закона за концесиите не влизат обектите, които не са публична държавна собственост, както и дейностите, за които няма установен със закон държавен монопол. Това са обектите по чл. 4, ал. 1, т. 4 и дейностите по чл. 5 т. 2 и т. 3 от Закона за концесиите.

Сдружение на Българските Частни Радиостанции
Мотиви за неприлагане Закона за концесиите в областта на далекосъобщенията

За да бъде прекратен хаоса, който съществува в момента в една такава важна сфера от икономиката на страната, е наложително да бъдат приети следните изменения на Закона за концесиите.

ИЗМЕНЕНИЯ

на Закона за концесиите (обн. ДВ бр.92 от 1995 г.)

§ 1. Отменя се т. 4 на чл. 4, ал. 1.

§ 2. Отменят се т. 2 и т. 3 на чл. 5.

§ 3. В § 3 на Преходните и заключителни разпоредби се създава нова алинея 5 :-

“(5) До приемането на Закон за далекосъобщенията Комитетът по пощи и далекосъобщения е компетентния орган, който издава лицензии за изграждането и експлоатацията на обекти за далекосъобщения, както и за предоставянето на далекосъобщителни услуги, а така също и разрешителни за ползване на радиочестотен спектър. За целта Комитетът по пощи и далекосъобщения да издаде съответната Наредба.”