

КОНЦЕПЦИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКИТЕ ДЕЙНОСТИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Свободният и открит достъп на обществото до управлението в най-широк смисъл, включително до законодателната и изпълнителната власт, с оглед защитата на различни легитимни интереси и цели, е съществен елемент от ефективното функциониране на демокрацията в съвременните общества.

Участието на гражданите в процеса на подготовка и вземане на управленски решения и формулиране на политики се осъществява чрез различни форми на представителство и начини на въздействие върху публичните власти като застъпничество, консултиране чрез предоставяне на информация и експертиза, представяне на становища по конкретни въпроси от обществения дневен ред и пр. Такава легитимна практика е и лобирането пред публичните власти в полза на заинтересованите лица и групи при формулиране на политики и вземане на решения от оторизираните органи.

Характеристиката на лобирането, която го отличава от другите форми на въздействие е, че то представлява специфична професионална дейност, извършвана срещу заплащане в полза на групови, частни, най-често - бизнес интереси. Въпреки че лобирането само по себе си се счита за легитимна дейност, липсата на достатъчно гаранции за осигуряване на прозрачност на процеса на вземане на решения води до натоварването му с негативно съдържание и до асоциирането му с корупция и търговия с влияние. Използването на значим финансов ресурс за целите на една лобистка кампания би могло да „заглуши“ застъпничеството за други групови и обществени интереси при формулирането на публичните политики.

Именно за да се поддържа равнопоставеност в представителството на различните категории интереси – обществени, групови и частни, водеща тенденция сред страните членки на Европейския съюз (ЕС) и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е прилагането на ясни правила за прозрачност на лобистката дейност и ангажимент на публичните институции да способстват за равнопоставената конкуренция на интереси в обществения живот. От тази гледна точка все по-нарастваща е необходимостта от изграждане на съвременна правна рамка на лобистката дейност в България, която да отчита водещите тенденции и наличните добри практики за регламентиране на прозрачността и публичността на лобирането като една от демократичните форми за представителство и постигане на правомерни групови и частни интереси.

Лобизмът по своята същност е важен инструмент за противодействие на корупционните практики, тъй като препяства нерегламентираните начини за въздействие върху оторизираните представители на публичната власт от заинтересовани участници

(граждани, бизнес и др.), които са публично невидими и непроследими. Лобирането, за разлика от нерегламентираните начини за въздействие върху политиките, позволява по предвидим, точно уреден и конкурентен начин да се осъществява взаимодействие между заинтересованите граждани и организации с институциите по повод техни решения и конкретни политики. Основна отлика между лобирането и корупционното въздействие от страна на заинтересовани лица е в публичността на аргументацията, проследимостта на контактите между лобистите и представителите на публичната власт, видимостта към действителните аргументи и основания за взетите решения.

Лобирането следва да се развива на основата на ясни процедури. Когато съществува установен ред за изразяване на даден интерес и начини за неговото отстояване, то опитите за подкуп на овластените лица за вземане на дадено решение са още по-ясно открити и подлежащи на санкция съгласно нормативната уредба, преследваща корупцията. Липсата на регламент за лобизма не преустановява търсенето за въздействие от заинтересовани организации и лица спрямо представителите на властта, а отнема възможността по законен начин да се осъществяват контактите между представителите на публичната власт и заинтересованите страни по повод теми от техен интерес, не позволява проследимост на процеса по вземане на решения и всъщност подстрекава нередностите във взаимодействието между гражданите и бизнеса, от една страна, и представителите на публичната власт, от друга. Доколкото обществеността периодично се сблъсква с решения, които на повърхността изглеждат като такива, които са взети в интерес на определени лица или структури, то често тези практики биват неправилно наричани „лобиране“, макар че по същността си те не представляват такава дейност. Отсъствието на гаранции за прозрачност при взаимодействието между заинтересованите страни и държавните институции води до натоварване на понятието за лобизъм с негативно съдържание и до асоциирането му с корупция. Съответно със създаването на правила за легитимно лобиране като начин за взаимодействие между заинтересованите среди, по повод взимане на решения по теми от техен интерес и публичната власт, ще се минимизират, препятстват корупционните практики и ще се преодолее негативният контекст на понятието. В този смисъл лобизмът е практически антикорупционен инструмент, с който страната ни не само изпълнява конкретни предписания по пътя ни към присъединяване към ОИСР, но също така подобрява качеството на публичната среда чрез стимулиране на активно участие на гражданите и бизнеса по всички теми на публичния дневен ред.

II. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РЕГУЛИРАНЕТО НА ЛОБИСТКИТЕ ДЕЙНОСТИ

1. Към настоящия момент в Република България не е налице законодателство, което регулира лобистките дейности по същество.

През последните 20 години темата се появява неколккратно в българския обществен и политически дневен ред. Могат да бъдат посочени следните законодателни предложения, подготвени с цел създаване на нормативна уредба за лобистките дейности:

- Законопроект за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност със сигнатура № 254-01-66 от 23.07.2002 г.¹;

- Законопроект за публичност на лобистката дейност със сигнатура № 854-01-50 от 16.05.2008 г.²;

- Законопроект за лобистката дейност със сигнатура № 853-16-13 от 24.10.2008 г.³;

- Законопроект за публичност на лобизма със сигнатура № 554-01-53 от 19.03.2015 г.

4

Посочените законопроекти не са приети от Народното събрание, като на интернет страницата на Народното събрание е достъпно информационно досие за тях.

Въпросът за регулиране на лобистките дейности е поставен отново на дневен ред с Плана за изпълнение на мерки в отговор на препоръките и посочените предизвикателства, съдържащи се в Доклада на Европейската комисия от 30 септември 2020 г. относно върховенството на закона за 2020 г., одобрен с Решение на Министерския съвет № 806 от 6 ноември 2020 г. В изпълнение на решението на Министерския съвет е сформирана работна група, която да проучи добрите европейски практики в областта на регулирането на лобизма и да изготви концепция за регулация на лобизма в съответствие с препоръките на ЕК и действащите международни стандарти на Съвета на Европа и ОИСР, която да послужи като основа за изготвяне на законопроект.

Проучването на добрите практики, разработването и обсъждането на концепция и предлагането на законодателни мерки за уреждане на лобистките дейности в Република България е заложено като мярка и в Пътната карта за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 – 2027 г.), приета с Решение № 235 на Министерския съвет от 19 март 2021 г.

Нуждата от регулация на лобизма се констатира и в доклада за Република България от Петия кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа⁵.

В годишните си доклади относно върховенството на закона за 2021 г. и 2022 г. Европейската комисия продължава да напомня, че в България все още липсва специална нормативна уредба в областта на лобирането. В третия Годишен доклад за върховенството на закона за 2022 г. по отношение на ситуацията в България, Комисията акцентира за липсата на конкретно задължение за регистриране на лобистите или за деклариране на контакти между длъжностните лица и лобистите. В този контекст е направена оценка за

¹ <https://parliament.bg/bg/bills/ID/10431>

² <https://parliament.bg/bg/bills/ID/8383>

³ <https://parliament.bg/bg/bills/ID/8471>

⁴ <https://parliament.bg/bg/bills/ID/15283>

⁵ <https://www.justice.government.bg/home/index/b077ecd1-b550-475b-836c-2e48b648efa8>

включването на ключови етапи⁶ за регулиране на лобистките дейности в Националния план за възстановяване и устойчивост, като в резултат на това се очаква приемането на законодателни мерки.

2. Постигането на поставената цел в настоящата концепция изисква актуален преглед на нормативната уредба, релевантна към осигуряване на съответствието на националното законодателство с принципите по т. 1, 5 и 7 за прозрачност и почтеност в лобирането, залегнали в Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането (Препоръката)⁷.

2.1. Основно изискване, залегнало в т. 1 от Препоръката, е изграждането на ефективна и справедлива рамка за откритост и достъп, като на всички заинтересовани страни държавите следва да осигурят справедлив и равен достъп до разработването и прилагането на публични политики. Относими към тази препоръка са различни актове на националното законодателство.

2.1.1. Законът за нормативните актове (ЗНА) урежда общите правила за подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове. Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.

В процеса по изработване на проект на нормативен акт задължително се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. За тази цел през 2008 г. е създаден Портал за обществени консултации – <https://strategy.bg/>. За улесняване на обществените консултации са разработени стандарти за тяхното провеждане. Обществените консултации са двупосочен процес на комуникация между органите на властта и гражданите, чрез който и двете страни се информират за своите гледни точки по въпроси и предложения при изготвянето на нормативни и ненормативни актове, което осигурява на гражданите и юридическите лица възможността да влияят на решенията, вземани от държавните органи. Провеждането на обществени консултации е предвидено като изискване както в нормативни актове с общ характер и хоризонтално действие, така и в множество нормативни актове, чиито предмет е ограничен в рамките на определен отрасъл.

От 2006 г. институциите предприемат редица инициативи за по-ефективно включване на гражданите в управленския процес. През 2007 г. (в сила от 2008 г.) са приети

⁶ Съгласно чл. 2 от Регламент (ЕС) 2021/241 на ЕП и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост „ключови етапи и цели“ означава измерване на напредъка за постигането на дадена реформа или инвестиция, като ключовите етапи (milestones) са качествени постижения, а целите (targets) са количествени постижения. Ключовият етап „Влизане в сила на законодателни мерки за регулиране на лобистки дейности“ е част от Реформа C10.R2: Противодействие на корупцията.

В НПВУ е предвидено законодателните мерки за регулиране на лобизма да се базират на добри практики от другите европейски държави, като съгласно подписаните между България и ЕК оперативни договорености за отчитане на изпълнението на етапа, следва да бъде приложено и копие на Концептуална бележка на добрите практики на други държави членки за регулиране на лобистки дейности.

⁷ ОИСР, Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането, OECD/LEGAL/0379; Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [OECD/LEGAL/0379]; <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

и законодателни промени, предвиждащи задължение за публикуване на проектите за нормативни актове преди тяхното приемане, като на заинтересованите лица е предоставена възможност от най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. През 2016 г. бе усъвършенствана процедурата за провеждане на обществени консултации с гражданите и юридическите лица при изработването на проекти на нормативни актове и при извършването на предварителна оценка на въздействието. Минималният срок за предложения и становища е увеличен на 30 дни, като само в изключителни случаи и мотивирано се допуска определяне на по-кратък срок, който обаче не може да бъде по-малко от 14 дни.

2.1.2. Законът за администрацията (ЗА) определя общите принципи, въз основа на които администрацията осъществява своята дейност, както и задължението на органите на държавната власт да извършват консултации със социални партньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество. ЗА регламентира и реда, условията и организационните форми, чрез които Министерският съвет, министрите, председателите на държавни агенции и изпълнителните директори на изпълнителни агенции могат да създават консултативни органи, с възможност да включват и представители на граждански организации.

Съгласно ЗА Министерският съвет може да сформира съвети като постоянни консултативни органи на правителството, които гарантират координация в рамките на изпълнителната власт, както и сътрудничество с останалите органи на властта, органите на местното самоуправление и неправителствените организации при формулирането и прилагането на националната политика в съответната област или по особено важни въпроси от обществено значение.

2.2. Съгласно т. 5 от Препоръката държавите следва да осигурят адекватна степен на прозрачност, за да гарантират, че публичните служители, гражданите и бизнесът могат да получат достатъчно информация за лобистките дейности. Съгласно действащата нормативна уредба:

2.2.1. За постигане на адекватна степен на прозрачност по отношение на финансирането на политическата дейност в Закона за политическите партии в периода 2000-2011 г. са въведени важни промени в уредбата на посочената дейност. В съответствие с броя на получените гласове, парламентарно представените партии и коалиции получават бюджетна субсидия. Бюджетна субсидия получават и политическите партии, събрали най-малко едно на сто от гласовете на последните парламентарни избори. Размерът на държавната субсидия се определя ежегодно от Народното събрание със Закона за държавния бюджет. Годишните отчети за разходите на политическите партии следва да се подадат до 31 март на следващата година към Сметната палата. Партия, която не подаде своя годишен отчет, се лишава от държавна субсидия и от възможност за участие в следващи избори. Наложено е и изискване за публикуване на списък със спонсорите и даренията. Забранени са даренията от юридически лица.

2.2.2. В Закона за противодействие на корупцията (ЗПК) (обн., ДВ, бр. 84 от 6 октомври 2023 г.) е предвидено задължение всички лица, заемащи публични длъжности,

изчерпателно изброени в чл. 6, ал. 1, т. 1-52 ЗПК, да подават декларации за имущество и интереси. Лицата, заемащи публични длъжности, подават декларация за имущество и интереси и декларация за промяна в декларираните в нея обстоятелства в частта за интересите и за произхода на средствата при предсрочно погасяване на задължения и кредити. Задължените лица подават пред Комисията за противодействие на корупцията декларации за имущество и интереси при встъпване в длъжност (встъпителна декларация); ежегодна декларация; при освобождаване от длъжност (финална декларация); при изтичане на една година след подаване на финалната декларация (втора финална декларация); декларация при промяна в декларираните обстоятелства в частта за интересите и за произхода на средствата при предсрочно погасяване на задължения и кредити. Задължените лица декларираят също имуществото и доходите на своите съпрузи, освен при фактическа раздяла. Декларираят се и имуществото и доходите на лицата, с които заемат публични длъжности се намират във фактическо съжителство на съпругески начала. Подлежат на деклариране и имуществото и доходите на ненавършилите пълнолетие деца, освен когато задълженото лице не упражнява родителски права.

В глава осма „Конфликт на интереси“, раздел II са регламентирани забрани и ограничения, свързани с изпълнението на публична длъжност (чл. 76 и чл. 77)⁸. В раздел IV от същата глава са регламентирани ограниченията след освобождаване от публична длъжност (чл. 86 и чл. 87)⁹.

⁸ **Чл. 76.** Лице, заемащо публична длъжност, няма право да участва в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, да изпълнява контролни или разследващи функции или да налага санкции в частен интерес. Такова лице няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба.

Чл. 77. (1) Лице, заемащо публична длъжност, няма право да се разпорежда с държавно или общинско имущество, да разходва бюджетни средства, включително средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, да издава удостоверения, разрешения или лицензии или да осъществява контрол по тези дейности в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции.

(2) Забраната по ал. 1 се прилага и по отношение на свързани със заемания публичната длъжност лица, които са еднолични търговци.

(3) Лице, заемащо публична длъжност, няма право да извършва дейностите по ал. 1 и в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то е било член на орган на управление или контрол, управител, съдружник или е притежавало дялове или акции една година преди датата на избирането или назначаването му, или докато заема длъжността.

⁹ **Чл. 86.** (1) Лице, което е заемало публична длъжност, няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да сключва трудови договори, договори за консултантски услуги или други договори за изпълнение на ръководни или контролни функции с търговските дружества, едноличните търговци, кооперациите или юридическите лица с нестопанска цел, по отношение на които в последната една година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях, както и да е съдружник, да притежава дялове или акции, да е управител или член на орган на управление или контрол на такива търговски дружества, кооперации или юридически лица с нестопанска цел.

(2) Ограниченията се прилагат и за търговските дружества, свързани с дружествата по ал. 1.

Чл. 87. (1) Лице, заемало публична длъжност, което в последната една година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е участвало в провеждането на процедури за обществени поръчки или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, няма право в продължение на една

2.2.3. В Правилника за организацията и дейността на Народното събрание се предвижда, че законопроектите с мотивите към тях и предварителната оценка на въздействието, внесени до председателя на Народното събрание се регистрират незабавно в публичен регистър „Законопроекти“ - <https://www.parliament.bg/bg/bills>. За всеки законопроект се образува информационно досие, което отразява процеса на обсъждане на проекта в Народното събрание и се попълва служебно до приемането или отхвърлянето му.

2.2.4. При определени обстоятелства съществува опасност лобирването да се доближи до търговия с влияние, което е престъпление в много страни, включително в България. Страната ни криминализира както активната, така и пасивната търговия с влияние – чл. 304б от Наказателния кодекс, което е в съответствие с действащите международни актове за борба с корупцията.

2.3. Съгласно т. 7 от Препоръката държавите следва да насърчават култура на почтеност в публичните организации и вземането на решения, като предоставят ясни правила и насоки за поведение на държавните служители.

2.3.1. През 2020 г. е приет Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, с който се определят правилата за поведение на служителите в държавната администрация и има за цел да повиши общественото доверие в техния професионализъм и морал, както и да издигне престижа на държавната служба. В съответствие с кодекса служителите в държавната администрация следва да изпълняват своите задължения, да осъществяват своята дейност при спазване на принципите за законност, безпристрастност, политически неутралитет и отчетност, както и да не допускат поведение, което ги въвлича в корупция. При неспазване на нормите на поведение в този кодекс служителите в държавната администрация носят дисциплинарна отговорност съгласно Закона за държавния служител и Кодекса на труда.

2.3.2. През 2023 г. е приет Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, с който се уреждат условията, редът и мерките за защита на лицата в публичния и в частния сектор, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения на българското законодателство или на актове на Европейския съюз, които застрашават или увреждат обществения интерес и правото на Европейския съюз, както и редът и условията за подаване и разглеждане на такива сигнали или публично оповестена информация. Законът се прилага и за лица, свързани с лицата, които подават сигнали или публично оповестяват информация за нарушения. Насърчаването на служителите да съобщават за нередности и защитата им,

година от освобождаването си от длъжност да участва или да представлява физическо или юридическо лице в такива процедури пред институцията, в която е заемало длъжността, или пред контролирано от нея юридическо лице.

(2) Забраната за участие в процедури за обществени поръчки или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, се прилага и за юридическо лице, в което лицето по ал. 1 е станало съдружник, притежава дялове или е управител или член на орган на управление или контрол след освобождаването му от длъжност.

когато го правят, е от съществено значение за защитата на обществения интерес и за насърчаване на културата на публична отчетност и почтеност.

2.4. Към настоящата Концепция е приложен преглед на съществуващи публикации и изследвания по темата за лобизма у нас (Приложение към т. 2.4).

Разгледаната нормативна уредба показва системен подход на националния законодател за осигуряване на публичност и прозрачност при разработването и прилагането на публични политики, който дава възможност за надграждане на нормативната база с предложения за регулиране на лобистките дейности.

III. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ОДОБРЯВАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКИТЕ ДЕЙНОСТИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Предложената Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България има за цел да дефинира предметния обхват на обществените отношения в областта на лобирането и да структурира предложения за промени в нормативната уредба, така че тези отношения да бъдат уредени трайно и прозрачно с установени правила. Изготвянето ѝ е в изпълнение на поетия ангажимент в процеса по присъединяване към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за осигуряване на съответствие на националното законодателство с Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането (OECD/LEGAL/0379)¹⁰ и в изпълнение на мярка „Влизане в сила на законодателни мерки за регулиране на лобистки дейности“ (Q4/2023), стълб „Справедлива България“, компонент „Бизнес среда“, от Националния план за възстановяване и устойчивост (одобрен с Решение № 203 от 7 април 2022 г. на Министерския съвет)¹¹.

IV. ЦЕЛИ НА КОНЦЕПЦИЯТА

Основната цел на Концепцията за регулиране на лобистките дейности в Република България е да бъде осигурена основата за разработването на конкретни законодателни предложения за регулиране на лобистките дейности, които да гарантират правила и стандарт за лобизма, прозрачност и почтеност в лобирането, както и установяването на стандарти за етично поведение сред лицата, осъществяващи лобистка дейност.

Законодателното регулиране на лобистките дейности признава легитимността на лобирането, като има за цел да гарантира, че този процес не протича при „затворени врати“.

Наличието на стандарти и процедури, които гарантират прозрачност и отчетност при вземането на решения, са от съществено значение за укрепване на общественото доверие към публичната власт. Оповестяването на информация за ключови аспекти на

¹⁰ ОИСР, Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането, OECD/LEGAL/0379; Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [OECD/LEGAL/0379]; <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

¹¹ <https://www.nextgeneration.bg/14>

комуникацията между държавни служители и лобисти е важен аспект на прозрачността в управлението. Подобно оповестяване дава възможност на гражданите да упражняват правото си на обществен контрол. Както посочва ОИСР, „мерките, насърчаващи културата на почтеност, също са неразделна част от подхода на „доброто управление“, особено тези, които изясняват очакваните стандарти на поведение при лобиране както за държавните служители, така и за лобистите“.

V. НЕОБХОДИМОСТ ОТ НОВА НОРМАТИВНА УРЕДБА И ВЪЗМОЖНИ ПОДХОДИ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКИТЕ ДЕЙНОСТИ

1.1. Очертаните характеристики на отношенията в сферата на лобирането показват необходимост същите да бъдат уредени трайно нормативни правила. Цялостното и прецизно уреждане на тези въпроси ще внесе повече прозрачност и отчетност в дейността на държавните органи и органите на местното самоуправление при осъществяване на правомощията им, ще очертае ясно границата между лобирането като допустима дейност, подчинена на установен от законодателя регламент и преследваща легитимна цел и ще го разграничи от недопустимите корупционни практики, санкционирани от закона и тежко увреждащи обществения интерес.¹²

Възможни са два нормативни подхода при уреждане на обсъжданата материя – нов закон за регулиране на лобистките дейности в Република България или изменение и допълнение на действащата нормативна база.

Предимствата и рисковете пред двете възможни нормативни решения в най-общ план са следните:

- При самостоятелна нормативна уредба ще се постигне цялостно уреждане на обществените отношения, свързани с лобирането и в по-ниска степен необходимост за изменение и допълнение на действащата нормативната уредба.
- При изменение и допълнение на действащата нормативна уредба надделява разбирането, че е възможно да се стигне до проблеми, свързани с намирането на правилното систематично място на новите правни положения, възможни празноти и противоречия при неprecizно синхронизиране на отделните нормативни актове, които ще уреждат дейностите по лобиране. Въпросът относно степента на задължителност на правилата за регулиране на лобизма и свързаните с тях правни последици от нарушаването им следва да бъде поставен като обект на самостоятелна цялостна предварителна оценка на въздействието, която да информира вземането на окончателно решение с оглед постигане на оптимален резултат от регулирането.

Залегналото в настоящата концепция виждане е, че с цел да се постигне трайно уреждане на обществените отношения в областта на лобирането, както и да се отговори на

¹² Вж. Цакова, Ивка. Лобизмът (цикъл лекции). С.: Издателство „Дамян Яков“; 2010 г.

обществените очаквания при регламентирането на лобистките дейности в Република България, следва да бъде изработен самостоятелен проект на Закон за регулиране на лобистките дейности.

1.2. Независимо от избрания подход на регулиране законовата уредба структурирано следва да урежда:

- Дефиниране на понятията;
- Органи и лица, които са адресати на лобистка дейност;
- Законодателен отпечатък;
- Регистър за прозрачност;
- Календар на срещите на лицата, заемащи публични длъжности, адресати на лобиране.
- Приемане на етични правила за поведение;
- Орган, който е оправомощен да дава насоки по прилагането на закона, да поддържа регистъра, да следи за изпълнение на законовите разпоредби и да упражнява контрол;
- Финансиране на дейностите в обхвата на концепцията;
- Административнонаказателна отговорност – субекти, основания и ред за реализирането ѝ.

➤ **Дефиниране на понятията:**

Въз основа на изследвания опит както на европейско ниво, така и по държави, може да бъде предложена дефиниция на понятието „**лобистка дейност**“¹³, както следва:

- **Лобистка дейност** е всяка устна или писмена комуникация с лице, заемащо публична длъжност, с цел упражняване на влияние при вземането на решения относно съдържанието и действието на нормативните (законодателни и административни) актове или общите административни актове, както и при подготовката на законодателни актове на Европейския съюз и на неговите институции, осъществявана в частна полза или в интерес на заинтересовани лица, чрез писменото ѝ възлагане на лобисти.

Лобистка дейност се осъществява по занятие и се извършва от името на или за сметка на възложители като заинтересовани лица срещу възнаграждение.

Не е лобистка дейността, осъществявана при:

- Изпълнение на правомощията на лицата, заемащи публична длъжност/ Дейността на органите, които осъществяват своите правомощия по закон;
- Дейността на организации с нестопанска цел, която се извършва по проекти, финансирани с безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз, от международни правителствени организации, в които Република България членува пълноправно, или от специализирани програми на чуждестранни правителства, одобрени от българското правителство или в изпълнение на междудържавни споразумения по реда и начина определени в тях;

¹³ За целите на Концепцията „лобистка дейност“ и „лобиране“ са синоними.

- Процесуално представителство по административни и съдебни производства;
- Участието в работни групи, консултативни съвети и други колективни органи, създадени от държавни органи или установени със закон или подзаконов нормативен акт при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост, както и в изслушвания, организирани от Народното събрание, орган на изпълнителната власт или на местното самоуправление, в които участието е документирано;
- Дейността на политическите партии в изпълнение на възложените им от Конституцията и законите функции;
- Политическо консултиране – определено за целите на Концепцията като дейност, извършвана от физически или юридически лица, която цели предоставяне на информация и експертиза на органи на публичната власт;
- Застъпничество – определено за целите на Концепцията като дейност, извършвана от юридически лица с нестопанска цел и техни представители, регистрирани в обществена полза, които целят да се повлияе върху решения на публичен орган в полза на обществото. В бъдещата нормативна уредба следва да бъде предвидено задължение на ЮЛНЦ в обществена полза да посочват в годишните доклади за дейността си дали са имали взаимодействие с адресатите на лобистка дейност и какъв е бил резултатът от тези активности. Докладите се публикуват в Търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ, което създава достатъчна прозрачност.
- Дейността на адвокати, адвокатски сдружения и адвокатски дружества при и по повод упражняване на адвокатската професия;
- Дейности при упражняване на правото на събрания, митинги и манифестации по смисъла на Закона за събранията, митингите и манифестациите;
- Дейността по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление;
- Изявления, мнения, предложения и становища, изразени в реч пред публично събрание или разпространени чрез публикация във вестник, периодично издание, книга или чрез електронни медии;
- Дейността на средствата за масова информация и техните представители, свързана със събиране, разпространение или анализ на информация и новини за дейността на публичните органи;
- Дейността на регистрираните религиозни общности и институции, свързана с упражняване на правото на вероизповедание.

- **Заинтересовани лица** са физически и юридически лица, независимо от тяхната правна форма или статус, както и групи от лица, създадени в платформи, форуми, мрежи или други форми на колективна дейност, без да са юридически лица, работещи за себе си или за други лица и независимо от тяхната правна форма или статус, които извършват лобистка дейност.
- **Не се считат за заинтересовани лица:**

- Публични администрации и други публично правни субекти, когато изпълняват функции по защита на собствените си интереси;

- Публични международни организации и агенции и чуждестранни публични органи, включително дипломатически мисии и посолства, освен когато тези органи са представени от юридически лица, офиси или мрежи без дипломатически статут или от посредник;

- Политически партии, синдикални организации, организации на работодателите и бизнес асоциации при упражняване на техните конституционни функции, без да се засяга фактът, че създадените или финансирани от тях субекти могат да се считат за групи по интереси;

- Професионални и други юридически лица с нестопанска цел;

- Физически лица, действащи в лично качество по въпроси от частен характер без значителна икономическа или социална значимост;

- Всички други юридически лица, които изразходват по-малко от 5% от годишните си приходи за осъществяване на лобистка дейност, включително чрез назначени служители, които да осъществяват лобистки дейности, както и чрез възлагане на други лица.

- Въз основа на изследвания опит както на европейско ниво, така и по държави, може да бъде предложена дефиниция на понятието „**лобист**“, както следва:

Лобист е всяко лице, което извършва лобистка дейност по занятие, или което възлага извършването на лобистка дейност, представляваща повече от 5% от извършваната от него дейност, включително чрез назначени служители, които да осъществяват лобистки дейности.

- **Органи и лица, които са адресати на лобистка дейност:**

- Народното събрание и народните представители;

- Президентът на Република България;

- Министерският съвет, министрите и членове на политическите кабинети;

- Областните управители, кметовете и председателите на общински съвети.

Органите и лицата, които са адресати на лобистка дейност, имат задължението да:

- регистрират всяка комуникация с лицата, осъществяващи лобистка дейност;

- поддържат календар на срещите с лобистите и темите на обсъждане в машинно-четим формат;

- адресатите на лобистка дейност не могат да осъществяват лобистка дейност, докато изпълняват съответната длъжност, както и в срок от една година от прекратяване на пълномощията им, на служебното или на трудовото им правоотношение – в полза на лица, които в последната една година от изпълнението на правомощията или задълженията им по служба са осъществявали лобистка дейност пред съответния адресат.

Органите и институциите, които не са посочени като адресати на лобистка дейност, но имат правомощия да приемат или издават нормативни и общи административни актове,

следва да уредят с вътрешни етични правила за поведение стандартите при комуникация с лобисти при осъществяване на тяхната дейност.

Лобистката дейност е забранена спрямо органите на съдебната власт и Конституционния съд.

➤ **Законодателен отпечатък:**

Необходимо е да се документира и оповести законодателен отпечатък, който да проследява основните външни интервенции от началото до края на законодателния процес или при приемането и издаването на актовете, предмет на настоящата концепция.

Това включва идентифицирането на лицата, които действат от името на заинтересованите лица, датата и целта на осъществените контакти, както и подробно описание на търсената промяна. Наличието на законодателен отпечатък се отразява в Регистъра за прозрачност.

Всички участници в приемането на актовете, предмет на настоящата концепция, следва да декларират и отчитат наличието на лобистки интереси при осъществяваната от тях дейност по приемането на въпросните актове, предмет на настоящата концепция, независимо от задълженията им по други закони.

➤ **Регистър за прозрачност:**

В бъдещата нормативна уредба следва да бъде предвидено създаване на регистър за прозрачност, в който се регистрират лицата, извършващи лобистка дейност, информация за дейността им и изразходваните средства за осъществяване на лобистка дейност.

Всички данни в регистъра следва да са в машинно четим формат, както и публично достъпни при спазване на нормативните изисквания за защита на информацията и личните данни.

Необходимо е изграждане и въвеждане на електронна система – Единна информационна система за проверка на прозрачността при вземането на решения, която да осигури свързаност между информацията, налична на Портала за обществени консултации по проектите на нормативни актове, и тази на сайта на Народното събрание по отношение на информационното досие на законопроектите.

➤ **Календар на срещите на лицата, адресати на лобистка дейност:**

В този календар се посочват датите на проведените срещи и темата на обсъждане. Календарът на срещите се поддържа на интернет страницата на съответната институция.

➤ **Приемане на етични правила/правила за поведение:**

Необходимо е приемане на правила за поведение на адресатите на лобистка дейност, като например задължение за деклариране на получени подаръци над определена стойност.

Следва да бъдат установени стандарти за поведение и за лицата, които осъществяват лобистка дейност, с цел избягване на упражняване на неправомерно влияние и спазване на професионалните и етични правила в отношенията си с адресатите на лобистка дейност.

➤ **Орган, който е оправомощен да поддържа регистър, да упражнява контрол и да налага санкции при нарушения:**

Възможни са две решения: създаване на самостоятелен, нов административен орган, който да осъществява тези функции, или възлагането им на някой от съществуващите органи със сходна компетентност. Предимството на втория вариант е очаквана по-ниска административна и финансова тежест и избягване на създаването на нова администрация.

Подходящ орган, на който да бъдат възложени функции по регистрация, контрол и административно наказване на лицата, занимаващи се с лобистка дейност, е председателят на Сметната палата.

Основа за това решение дава не само високата степен на независимост и обществено доверие във фигурата на председателя на Сметната палата, но и успешното изпълнение от негова страна на сходни функции по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (отм.). Във връзка с предвижданите функции е необходимо укрепване на административния и финансов капацитет с оглед успешното изпълнение на възложените функции.

За нарушенията на задълженията на субектите на лобиране и лобистка дейност ще бъдат предвидени административни наказания, доколкото същите не представляват престъпление по Наказателния кодекс, които ще се налагат от председателя на Сметната палата или определени от него длъжностни лица.

➤ **Финансиране на дейностите в обхвата на концепцията (създаване на регистър за лобистката дейност и лобистите).**

Необходимите разходи по изпълнение на заложените в настоящата концепция дейности ще бъдат предвидени в рамките на утвърдените бюджети на отговорните за прилагането ѝ институции.

VI. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ

Чрез одобряването на Концепцията за регулиране на лобистките дейности в Република България ще бъде положена основата за разработването на конкретни законодателни предложения за регулиране на лобистките дейности, които гарантират прозрачност и почтеност в лобирането.