ДО МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

СТАНОВИЩЕ

От адвокат ЯНИ ЯНЕВ от Адвокатска колегия Варна
КОНТОРА :гр.Варна , ул.”Проф.Асен Златаров”№6, офис 2
Моб.0887 822 717
E-mail :yts.lawoffice@gmail.com

ОТНОСНО: ПРОЕКТ ЗА КОНЦЕПЦИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКИТЕ ДЕЙНОСТИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ- публикуван от Министерството на правосъдието

Уважаеми Господин Министър,

Моля, приемете поздравленията ми, за пореден път да поставите отново в полезрението на българската общественост, необходимостта от законовата регламентация на лобистката дейност. Надявам се този път, поради предприемане на инициативата от изпълнителната власт , като носител на законодателна инициатива в лицето на МС, опитът да бъде успешен!

Както Ви е известно, до сегашните опити се крепяха на законодателната инициатива на отделни народни представители или група народни представители , които нямаха от една страна необходимата подготовка , а от друга не разполагаха с инструментариума за да предизвикат широк обществен дебат по темата, чиято значимост задължително го изисква.

Казвам това, тъй като народен представител в 40 НС бях част от работната група, на която беше възложено да обсъди внесените тогава от народни представители няколко законопроекта, целящи регламентирането на лобистката дейност. Нито един от тези законопроекти не стигна до пленарна зала. Такава е съдбата и на всички законопроекти внасяни както в предходни така и в следващи парламенти.

След излизането ми от активна политическа дейност, интересът ми към темата не престана, а след 2018г. отново започнах да работя активно по нея, като по покана на СНЦ “Институт за принципите на правото”, изнесох доклад на тема “Преглед на законодателните опити за регламентиране на лобистката дейност в България” на международна конференция на адвокати, организирана от сдружението и посветена на законовата регламентация на лобизма. Работата по темата продължих, както с изследването на отделните аспекти на лобистката дейност, главно в контекста на лобизма в правния дискурс, така и с разработването на цялостен законопроект, в който се стремях да преодолея недостатъците и пропуските от предходните законопроекти, като отразя опита

натрупан от проучванията ми по темата. Работата ми, по популяризиране необходимостта от законова регламентация на лобистката дейност, продължи с изнасяне на доклади в две научни конференции и други форуми, както и с публикации, които ще предложа на Вашето внимание.

С удовлетворение установявам, че в концепцията предложена за обсъждане са заложени голяма част от онези елементи, които задължително следва да съдържа законопроекта, изводите до които съм достигнал и аз, и които напълно споделям. Разбира се има необходимост и от допълване и развитие, което вярвам в рамките на разработването на законопроекта и в процеса на законодателната дейност в НС, ще бъде постигнато.

Със следващото, ще предложа на Вашето внимание, няколко тези, както и отделни текстове, които надявам се да бъдат полезни в работата на екипа, разработващ законопроекта.

На първо място, ще изложа аргументите си защо **лобистката дейност следва да бъде регламентирана със самостоятелен закон,** а не чрез изменения и допълнения на отделни закони.

Напълно се присъединявам към аргументите, обосноваващи необходимостта от създаването на отделен закон регламентиращ лобистката дейност, като представям и някои допълнителни аргументи.

Ако приемем, че с изменения в действащото законодателство биха могли да се постигнат необходимите ефекти по отношение на налагането на стандартите на публичност при осъществяването на лобистката дейност , то далеч не така стоят нищата с възможността да бъдат регламентирани конкретните параметри за осъществяване на лобистката дейност, която очевидно ще придобие облика на самостоятелна професия. Така например, питам се, към кой закон ще трябва да бъдат „пришити“ текстовете за това какво е лобистка дейност, кой може и кой не може да бъде лобист, коя публична дейност в защита на индивидуални или групови частни интереси няма да се приема за лобистка дейност, към кой закон ще бъде регламентирано възникването на фигурата на лобиста, неговото регистриране и публично заявяване на качеството му на лобист, какъв е фактическият състав, при наличието на който лобистът може да започне да осъществява своята дейност, какво е лобистки интерес, къде и как ще бъдат обявявани от лобиста данните за кого лобира, каква е целта на лобирането, с какви средства е финансирана дейността му по конкретното лобиране, етичните принципи за осъществяване на дейността, какво представлява допустимият лобистки контакт, кои ще бъдат органите пред които ще е допустимо осъществяването на лобистка дейност и пред кои не, във връзка с какви нормативни актове ще бъде допустимо осъществяването на лобистка дейност и по кои не и пр. и пр. въпроси, за които

отговорът в отделни законодателни актове не би могъл да получи своята стройна и последователна регламентация. Не на последно място стои въпросът и за създаването на професионалната организация на лобистите, която неминуемо следва да бъде натоварена с отговорността за създаване на етичните стандарти за работата на лобистите, както и професионалния контрол за тяхното спазване, по подобие на дейността на дисциплинарния съд в Адвокатските колегии, в съчетание с изискването, членството в тази професионална организация да бъде част от фактическия състав обосноваващ професионалната дееспособност на лобиста.

На следващо място, вероятно ще бъде необходимо, в рамките на мотивите към законопроекта изрично да бъде обсъдено, какви да бъдат пределите на упражняване на лобистката дейност. Както правилно застъпвате във въведението на концепцията, свободният и открит достъп на обществото до управлението 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. Тук веднага трябва да подчертая необходимостта регламентирането на лобистката дейност да обхване не само възможността за защитата на легитимните интереси в рамките на нормотворческата дейност на законодателната и изпълнителната власт, но и **дейността по разработването и приемането на различни управленски политики и решения,** разбира се в определени рамки, извън пряката нормотворческа дейност, но които също така имат не по малко значение и възможност да защитят или да засегнат, негативно, определени по-широки или по тесни обществени интереси. Следва да бъде обсъдена възможността **до каква степен е допустимо**, за да излезем от лоното на общо приетото ходатайство, **лобистка дейност да се осъществява и по повод издаване на индивидуални и общи административни актове от изпълнителната власт.** Тези теми не са обхванати от досегашните законопроекти.

В мотивите към законопроекта трябва да бъде изрично подчертано , **че участието на гражданите в процеса на подготовка и вземане на управленски решения и формулиране на политики,** осъществявано 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., **е конституционно обоснована дейност.**

Такава легитимна практика би било и лобирането пред публичните власти в полза на заинтересованите лица и групи при формулиране на политики и вземане на решения от оторизираните органи, **но само ако е правно регламентирана. Това се налага именно защото лобирането**, за разлика от другите форми на въздействие, представлява **специфична професионална дейност,** извършвана срещу заплащане в полза на групови и частни интереси, **осъществявана в подкрепа на конституционно гарантираните права на гражданите и организациите**. Целта е изрично да се подчертае в случая, че до толкова до колкото за реализирането на техните права в други обществени сфери, в законодателството съществуват изрично разработени нормативни актове, които посочват и допустимите форми на посредничество и застъпничество, докато за реализацията на правата на гражданите и организациите, да бъдат пряко представлявани и защитени интересите им в процеса на създаване на нормативните актове, управленски стратегии и политики, те са лишени от възможността да се ползват от правно регламентирано застъпничество от лица с професионална подготовка, имащи от една страна експертни знания в отделни сфери на знанието и от друга, познания по спецификите на нормотвроческия и управленски процеси.

Съчетаването на възможността гражданите и организациите, чрез използването на лобистката дейност да бъдат подпомагани в осъществяването на техните конституционни права с **осигуряването на достатъчно гаранции за прозрачност на процеса на вземане на решения при участието на лобисти, както и за успешното разграничаване на тази дейност от престъпления като корупция и търговия с влияние, може да стане само по пътят на изричната, детайлно разработена законодателна уредба на лобистката дейност, осъществена чрез изцяло нов закон.** Детайлната и задълбочена правна регламентация се налага още повече и поради това, че ако това не бъде направено по този начин, напълно реална е заплахата, под законовата "шапка" на лобистката дейност да бъде използван значим финансов ресурс за целите на една **лобистка кампания в полза на частен интерес, която ако не са налице ясни законови критерии за нейното провеждане и очертаване на категорични червени линии**, в действителност **може да „заглуши" застъпничеството за други, не по-малко значими, групови и обществени интереси** при формулирането на публичните политики. Изследването на чуждестранното законодателство показва, че негативните резултати от подценяването на необходимостта от детайлна регламентация на лобистката дейност, са налице там, където това не

е направено.(виж. полския закон)

По отношение на **структурата на законовата уредба** , към предложеното съдържание в разд. V т.1.2 от концепцията, намирам за необходимо **да се добави и нормативната рамка за създаването на професионалната организация на лобистите**. Както посочих по-горе, намирам, че след като обосноваваме тезата за лобистка дейност като професия, то очевидно е, че се касае за професия с характеристиката на свободните професии, но именно спецификата и **обществената значимост на осъществяваната от лобиста дейност** , налага тази организация да бъде с характеристиките на формата на организиране на адвокатската дейност. Предпоставката, по отношение на придобиването на професионалната дееспособност на лобиста да се придобива след възникването на членственото правоотношение в организацията на лобистите, е една от необходимите гаранции за осъществяване на вътрешен контрол, в рамките на гилдията, за спазване на етичните стандарти, които следва да бъдат изработени и приети от същата организация , на основата на заложените в закона принципи. Разбира се поради това че след приемането на закона тепърва ще възникне възможността за легално упражняване на професията , би следвало в закона да се предвиди механизма , чрез който ще възникне тази професионална организация, структурата на нейното управление , избора на първите управителни органи, техните правомощия , условията за възникване на членство и прекратяване на членството, както и съответно сроковете, в които да възникне тази организация, както и срокът, в който членството в организацията, ще бъде задължителен елемент от възникването на фактическия състав, предполагащ легалното упражняване на лобистката дейност.

По отношение **дефиниране на понятията,** предлагам някои дефиниции от разработеният от мен законопроект, както и допълнителни текстове към тях с по-малък шрифт:

Лобистка дейност

Чл.2(1) Лобистка *е дейността, осъществявана от физически и юридически лица – регистрирани като лобисти при условията,редът, начините и средствата регламентирани с настоящият закон, чрез оказване на въздействие върху орган разполагащ с нормотворческа или административна*

власт, както и върху длъжностни лица от органа, във връзка с внасяне, обсъждане, приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативен или административен акт, както и за отхвърляне на проекти на такива, осъществявана възмездно или безвъзмездно, в полза на трети лица, чиито законен интерес е цел на конкретното лобистко въздействие.

Принципи на осъществяване на лобистката дейност

Чл.3.*Лобистът осъществява своята дейност в интерес на обществото, в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове, при спазване на следните принципи:*

1. *законност;*
2. *почтеност;*
3. *откритост;*
4. *достъпност;*
5. *публичност;*
6. *отчетност;*

Лобист

Чл. 4*.(1)Лобист по смисъла на този закон е всяко лице, което е регистрирано като такъв в Регистъра на лобистите и лобистката дейност в България, воден при (Министъра на правосъдието/Агенцията по вписванията/или друг орган) и осъществява лобистка дейност по смисъла на чл.2 ал.1 от този закон.*

(2)Лицата осъществяващи професионална лобистка дейност членуват в Камарата на лобистите в България

(3) Лобистка дейност по настоящият закон могат да осъществяват български и чуждестранни физически и юридически лица.

(4)Физическо лице придобива статута на лобист с вписването му в Регистъра ал.1. и приемането му за член на Камарата на лобистите в България.

(5) Като лобисти могат да се регистрират български юридически лица, учредени и вписани в Търговския регистър или Регистъра по ЗЮЛНЦ, както и такива възникнали ,като ЮЛ ,по силата на закон, независимо от обявените от тях в учредителните им документи, цели и предмет на дейност.

РЕГИСТРАЦИЯ НА ЛОБИСТИТЕ

Регистър на лобистите и лобистките дейности

Чл.7 *Министерския съвет приема Наредба, с която се урежда създаването, воденето и поддържане на Регистър на лобистите и лобистката дейност.*

Чл. 8. *(1) Регистър на лобистите и лобистката дейност е публичен и осигурява достъп на органите по чл.6, гражданите и организациите до информация относно лицата осъществяващи лобистка дейност, лицата, интересите и целите в чиято полза се осъществява лобистката дейност, начините и средствата на осъществяване на лобистка дейност и източниците на нейното финансиране.*

(2)Публичността на дейността на Регистъра на лобистите и лобистките дейности се осъществява и чрез публикуването на ежегоден доклад за дейността на Регистъра, който се внася в Народното събрание.

Вписване на лобистите

Чл.9. *(1) Лицето желаещо да осъществява дейност като лобист е длъжно, преди започване на лобистка дейност да се регистрира, като подаде декларация по установен образец в Регистър на лобистите и лобистките дейности.*

(2) Декларацията по ал. 1 съдържа:

1. наименование, седалище и адрес на управление, БУЛСТАТ или име, ЕГН и постоянен адрес за физическото лице;

2. кратко описание на основните сфери на осъществяване на лобистка дейност;

3.Юридическите лица декларират данните за регистрацията си в Търговския регистър или регистъра на ЮЛНЦ, а тези възникнали по силата на закон, съответни доказателства за това ;

4.Юридическите лица, представят за вписване списък на физическите лица, които ще осъществяват лобистка дейност от името на юридическото лице.

5. срок за осъществяване на лобистката дейност;

6.начин на осъществяване на лобистката дейност- като професионален лобист или на обществени начала;

Отказ за вписване

Чл. 10. *Компетентният по вписването орган ,отказва вписване, когато:*

1. декларацията не съдържа посочените чл. 9, ал. 2 факти и обстоятелства и те не са предоставени допълнително в тридневен срок от уведомяването на декларатора за това;

2. декларацията или декларираната дейност попада в обхвата на забраните или ограниченията чл. 15 и 16 от този закон.

Заличаване на вписването

Чл. 11. *Вписването се заличава, когато:*

1.лобистът извърши дейност, която попада в обхвата на забраните и ограниченията по чл.чл. 15 и 16;

2. повторно не внесе в срок годишния отчет по чл. 14 след като му е

била наложена глоба, съответно имуществена санкция по чл.41.

Приложим закон

Чл. 12. *По отношение на процедурите осъществявани в регистърното производство по вписване, отказ от вписване, заличаване и обжалване на актовете по регистрация на лобистите, се прилагат разпоредбите на Законът за Търговоския регистър и регистъра на ЮЛНЦ.*

Деклариране на лобистка дейност

Чл.13.(*1) Вписаните по чл.9 лобисти, са длъжни да обявяват в Регистъра следната информация, за осъществяваната от тях лобистка дейност:*

1.данните за лицата, които са им възложили осъществяването на лобистка дейност и заявеният от тях лобистки интерес;

2.описание на предмета на лобистката дейност с посочване на конкретните актове, управленски мерки и инициативи на органите по чл. 6,

по отношение, на които ще се осъществява такава дейност, както и целения краен резултат;

3.информация за планирания общ бюджет на лобистката дейност за защита на конкретния лобистки интерес и източниците на неговото финансиране;

(2) В случаите, когато дейност за защита на конкретен лобистки интерес се осъществява по инициатива на лобиста и със собствени средства, към декларацията по ал. 1, лобистите физически лица изрично обявяват това , а юридическите лица обявяват прието, с тази цел, решение на техния управителен орган.

(3)Юридическите лица с нестопанска цел, вписани в Регистъра като осъществяващи лобистка дейност на обществени начала, могат да осъществяват такава и срещу заплащане , като посочват изрично това в декларацията по ал.1.

(4)Данните по ал.1 се обявяват в регистъра не по късно от 7 дни преди започването на лобистката дейност в полза на обявеният лобистки интерес.

(5) Лобистът няма право да започне лобистка дейност за защита на конкретен лобистки

интерес, преди обявяването на данните по ал.2, както и е длъжен да представи пред обектът на лобиране доказателства за това.

(6) Фактите и обстоятелствата по ал. 1 и 2 се вписват в Регистъра по чл.7, съгласно правилата и сроковете по Закона за търговския регистър и регистира на ЮЛНЦ.

Годишен отчет

Чл.14. *Освен данните по чл.13 ал.1 и ал.2 , Лобистът е длъжен да представя на Регистъра по чл.7, в срок до 30 март всяка година, годишен отчет, който съдържа обобщени данни за възложителите, предмета и общия бюджет на осъществяваната лобистка дейност през предходната година, както и :*

1.информация за участието на лобиста в заседания на консултативни и експертни комисии на органите по чл.6, публични обсъждания, медийни публикации и участия, както и въпросите, по които са представили писмено или устно становище.

2.информация за съотношението между финансирането на лобиста от частни и публични източници, като ЮЛНЦ включват тази информацията в доклада по чл. 40, ал. 2 от ЗЮЛНЦ.

ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ЛОБИСТКА ДЕЙНОСТ

Задължение за идентифициране на лобиста

Чл.*17.(1)Лобистът е длъжен в писмена кореспонденция с органите по чл. 6 с техни представители или служители при или по повод осъществяване на лобистка дейност или лобистки контакт, да посочва номера и датата, под която е вписан в Регистър по чл.7 .*

(2) При осъществяване на лични контакти с представители на органите по чл.6, във връзка с осъществяване на лобистката дейност, лобистът е длъжен да съобщава от чие име лобира и какъв е целеният краен резултат на лобистката дейност, както и да представя удостоверение за деклариране на обстоятелства по чл.13.

(3)Лобистът е длъжен да се идентифицира като лобист , както и да представя доказателства за деклариране на обстоятелствата по чл.13, във всички случаи когато осъществява дейности в защита на лобистки интерес чрез медиите или чрез други начини на негово публично представяне и защита.

Задължения на лобиста

Чл.19./1/*Лобистът е длъжен да изясни правната същност на заявеният пред него лобистки интерес, неговата обществена значимост, потенциалните положителни и отрицателни резултати от неговото удовлетворяване, засегнатите лица и групи, засяганите социални и икономически интереси, както и неговата конституционосъобразност и съответствие с морала(етичните стандарти за осъществяване на лобистката дейност), преди началото на осъществяване на лобистко въздействие. (чл.**58.** ал. (1) КРБ изр .второ „Гражданите са длъжни да зачитат правата и законните интереси на другите”).*

/2/ Лобистът има право да откаже изпълнението на сключеният договор за лобистко

въздействие, както и да го прекрати едностранно , без да понесе съответна гражданска отговорност, в случай че след анализа на заявеният за защита лобистки интерес, констатира противоречие на заявеният интерес с конституцията и морала.

Чл.20.*Лобистът съдейства за анализирането, разясняването и намирането на нормативно или административно решение на заявеният пред него лобистки интерес, с цел обектът на лобиране да възприеме представеният интерес като обществено значим и предприеме политически и управленски действия за неговото решаване или приеме акт, чрез който същият се разрешава.*

Чл.21. *За постигане целите на лобисткото въздействие , лобистът може да използва само допустими от закона начини и средства.*

Лобистки интерес

Чл.5. *Лобисткият интерес е частен или обществен интерес на отделно лице или група физически и юридически лица, свързан с възможността за осъществяване на техни законни права и задължения или възникване изменение или прекратяване на такива чрез създаване , изменение, допълнение или отмяна на нормативни или административни актове, както и чрез създаване и провеждани на управленски политики.*

Лобистки контакт

Чл.18.(1)*Лобистки контакт е всяко устно или писмено общуване включително и по електронен път с орган по чл.6, което се осъществява от лобист, въз основа на договор, от името на клиент, относно приемане, изменение или допълнение на закони, подзаконови нормативни, административни актове или управленски политики .*

(2)Лобистки е контактът, осъществяван безвъзмездно, от представителните синдикални организации и организации на работодатели по въпросите на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище, както и от организации с нестопанска цел, осъществявана в защита интересите на членовете на организацията във връзка с обявените, в нейният устав, цели.

(3) Лобистът или неговите регистрирани представители, нямат право да осъществява лобистко въздействие чрез лобистки контакт извън седалището на орган по чл.6 или негов представител или служител, както и извън регламентираното работно време.

(4)При осъществяване на лобистка дейност, лобистът няма право да осъществява лобистко въздействие, под каквато и да било форма, върху личният живот на ръководител или длъжностно

лице от орган по чл.6 или техните семейства.

Обект на лобистко въздействие

Чл.6*.(1) Лобистът осъществява лобистка дейност по смисъла на чл. 2 ал.1 пред органите на държавна власт и управление, органите на местно самоуправление и органите на Европейския съюз, които са обект на лобистко въздействие, както и техните ръководители и служители.*

(2) Всеки от органите на държавна власт и управление и органите на местно самоуправление в Република България приемат задължителна вътрешна процедура, регламентираща контактът с лобист, неговата регистрация, както и участие на лобисти във връзка с подготовката на приеманите нормативни и административни актове, създаване и осъществяване на политики.

(3)*Органите, пред които се лобира са длъжни периодично(напр. ежемесечно) да изнасят информация за* ***:***

1.осъществени лобистки контакти, заявеният лобистки интерес във връзка, с който е осъществен контакта, лицето в полза на което се лобира , средствата с които се финансира защитата на лобисткия интерес, длъжностното лице с което е осъществен лобисткият контакт;

2.участието на лобисти в обсъждания във връзка с приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативен или административен акт, както и за отхвърляне на проекти на такива, по които са представили писмено или устно становище.

3.лобистите, които не са допуснати до обсъжданията поради това че не са декларирали обстоятелствата по чл.13 и чл.14.

(4) *Длъжностните лица, обект на лобистко въздействие, са длъжни да обявяват в регистъра по ал.2 своите контакти с лобисти в процеса на подготовка, обсъждане и приемане на нормативни и административни актове, създаване и провеждане на политики, в срок от 7 дни от осъществяването им.*

(5) *Данните по ал. 4 се вписват в регистъра по ал.2 в срок от 3 дни от декларирането им.*

(6)*Всяко длъжностно лице е длъжно да уведомява Регистъра по чл.6, за лица, които осъществяват лобистка дейност или лобистки контакти, без да са регистрирани при условията и по реда на този закон.*

(7)*Органите на държавна власт и управление и органите на местно самоуправление в Република България, са длъжни да:*

1.осигуряват достъп до техните сгради на лобистите, осъществяващи лобистка дейност в

съответствие с настоящият закон, при спазване на правилата за вътрешен ред и сигурност.

2.предоставят информацията свързана с лобистката дейност в т.ч. проекти на нормативни и административни актове, по които се работи в момента, както и предстоящите обсъждания на същите.

3.своевременно да уведомяват лобистите, обявили конкретен лобистки интерес пред органа, за предстоящите обсъждания, както и срокът , в който лобистите или техните обявени в Регистъра представители, могат да представят своите доклади за обсъждане.

(8)Органите по ал.1, създават във връзка с всеки акт от тяхната законодателна , подзаконова , административна и управленска дейност , при изпълнението, на която е осъществен лобистки контакт или друга форма на лобистко въздействие, или са привлечени регистрирани лобисти в качеството им на експерти, специално досие (законодателно досие), в което се описва етапите на приемане на съответният акт, както и данните по ал.3 и ал.6. Досието е задължителна част от документите съпътстващи различните етапи на подготовка на акта, до неговото окончателно приемане. То е публично и достъпно чрез интернет страницата на органа, като неговото съдържание се публикува периодично в срокът по ал.3.

Не е лобистка, по смисъла на настоящият закон, дейността осъществявана от :

1. политическите партии;

2.представители на международни организации, на Европейския съюз, на чуждестранни правителства и чуждестранни политически партии;

3.средствата за масова информация и техните представители, свързана със събиране, разпространение или анализ на информация и новини за дейността на органите по чл. 6;

4.граждани и организации при и по повод организиране и провеждане на форми на пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление;

***(3)** Не се смята за лобистка дейността и в случаите когато се :*

1.представя устно или писмено мнение, становище, изследване или друга информация по искане на органите по чл. 6, както и на декларации и други документи, които се изискват по закон;

2.разработва предложение за усъвършенстване на законодателството

и на проекти за нормативни актове по искане на органите по чл.6;

3.предоставя на органите по чл. 6 мнение, становище, изследване или друга информация от общ характер по икономически, социални или политически въпроси, която не съдържат конкретни предложения за приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативни или административни актове, както и за отхвърляне на проекти за такива актове;

4.представят пред публично събрание изявления, мнения, предложения и становища или същите са разпространени сред обществеността чрез публикация във вестник, периодично издание, книга или електронните медии;

5.събира информация за актове или действия на държавната администрация при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация.

6.представят жалби, сигнали, молби, декларации и други документи, предвидени в закон, пред органите по чл.6;

7. участва в работата на консултативни органи, създадени с акт на орган по чл. 6, освен ако лицето включено в дейността на консултативния органа не е регистрирано като лобист или представител на лобист, заявил преди това пред органа, лобистки интерес;

***(4)** Не е лобистка дейност при осъществяването на контакти с органите и лицата по чл.6 от:*

1.Адвокати, адвокатски сдружения и адвокатски дружества при упражняване на адвокатската професия. Те могат да осъществяват лобистка дейност при условията на настоящият закон.

2.Организации на изборни или назначаеми представители на държавната администрация и органите на местното самоуправление и местната администрация.

3.Юридически лица с нестопанска цел по повод изпълнение на проекти и инициативи в обществена полза, включващи изготвяне на предложения за усъвършенстване на законодателството, които се финансират от държавния бюджет, или с безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз или от други програми и конкурси, обявени от публични институции.

4.Длъжностните лица от органите по чл.6 при или по повод изпълнение на техните функции и служебни задължения.

ЗАБРАНИ И ОГРАНИЧЕНИЯ НА ЛОБИСТКАТА ДЕЙНОСТ

Забрани

***Чл. 15**. (1) Забранена е лобистката дейност във връзка с:*

1. *актове, издавани при условията и по реда на Закона за обществените поръчки;*
2. *предоставяне на концесии при условията и по реда на Закона за концесиите;*
3. *регистрации и лицензни за радио- и телевизионна дейност, издавани при условията и по реда на Закона за радиото и телевизията;*
4. *издаване на лицензни и разрешителни, установени с други нормативни актове;*
5. *актове издавани във връзка с отбраната и националната сигурност*
6. *административни актове издавани при условията на обвързана компетентност;*
7. *избора или назначаването на работа на физически лица в държавната или общинската администрация; /персонален лобизъм/*
8. *избора или назначаването на ръководители и техни заместници на органи на изпълнителната власт;/персонален лобизъм/*

(2) Забранява се лобистка дейност по отношение на органите на:

1. *приходната администрация, държавния финансов контрол и други държавни контролни органи;*
2. *органите на съдебната власт;*

3. Конституционния съд;

4. Сметната палата;

5.Министерството на отбраната-чл.15 т.5;

6.Министерството на вътрешните работи –чл.15т.5

7.Централната избирателна комисия, местни и регионални изборни органи;

8.Независимите регулатори;

(3) Забранена е лобистката дейност, насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната, към разпалване на расова, национална, етическа или религиозна вражда или към нарушаване на правата и свободите на гражданите.

(4) Забранява се всяка форма на скрит лобизъм.

(5) Лицата, които заемат изборна или назначаема длъжност в органите по чл. 6 не могат да осъществяват лобистка дейност, докато заемат съответната длъжност и в срок от три години след прекратяване на пълномощията им, на служебното или на трудовото им правоотношение.

(6) Забранява се получаването на суми от лобисти, като дарения и други форми на скрито финансиране за извършваната от тях лобистка дейност.

Ограничения

Чл.16. *(1) Лобист не може да дарява или да предоставя под каквато и да е форма парични суми, вещи или услуги, водещи до имотни облаги на представители органите по чл. 6, както и на лица работещи в тях по трудово или служебно правоотношение. На основание сключен договор със съответният орган, лобистът може да предостави средства за пътни, дневни и квартирни, в размери, посочени от Наредбата за командировките за командироване на негови представители за участие в семинари, конференции, симпозиуми и други публични прояви организирани във връзка със заявен от лобиста интерес, на територията на Република България.*

(2) Ограничението по ал.1, се прилага и по отношение на дарения,

спонсорства, или предоставяне под каквато и да е форма на парични суми, вещи или услуги, водещи до имотни облаги на роднини по права и по съребрена линия до 4 степен включително, на лица, заемащи изборна или назначаема длъжност в органите по чл. 6.

(3) Лобистът може да прави дарения за финансиране на предизборна кампания на политическа партия или коалиция,(но не и на индивидуални кандидати- забрана за персонален лобизъм) при условията и по реда на Избирателния кодекс, но не по-рано от 2 и не по-късно 1 месец преди датата на изборите.

(4) Даренията по ал. 3 се вписват в Регистър на лобистите и се обявяват пред средствата за масово осведомяване и в Интернет не по-късно от 20 дни преди датата на изборите.

Надявам се, че в предложените текстове ще намерите идеи които да обогатят и доразвият концепцията за създаването на законопроекта. Използвам повода за да подчертая необходимостта от много внимателен анализ на кръга от действащи закони които неминуемо ще се наложи да бъдат обхванати от по повод приемането на настоящият закон в ПЗР, включително и с предвиждането на нови специализирани състави на престъпления в НК свързани с нарушаване на съществени изисквания за упражняване на лобистката дейност .

В случай , че се възприеме идеята за включването в законопроекта и създаването на камара на лобистите, съм готов да предоставя подробно разработени текстове и в тази насока, както разбира се и целият законопроект.

В заключение към настоящото становище , прилагам и две публикувани от мен статии, които вярвам ще Ви подпомогнат в подготовката на окончателния вариант на концепцията.

Гр.Варна,18.12.2023г. С УВАЖЕНИЕ !

ЗАЩО Е НЕОБХОДИМ ЗАКОН ЗА ЛОБИЗМА?

Адв. Яни Янев,
Вицепрезидент на ВСУ "Черноризец Храбър"

WHY IS A LAW FOR LOBBYING NECESSARY?

Резюме: *Лобизмът като практика, намира своята жизнена среда, не само в старите европейски демокрации, но и в младите такива, включително и като системна част от политическо ежедневие на органите на ЕС. За разлика от трайно установената практика за стриктна законодателна уредба и контрол върху лобистката дейност в САЩ, предвиждащи задължения за лобистите за разкриване на целите на лобирането, източниците за финансиране на дейността и др. , то на сегашният етап в рамките на ЕС, с изключение на някои държави членки, които имат приети законодателни актове, регламентиращи лобистката дейност, практиката е насочена към възприемане на неформални стандарти за провеждане на консултации със заинтересованите страни, режим на доброволно вписване в специален регистър, приемане на етични кодекси.*

Ключови думи: *лобизъм, контрол, лобистка дейност, доброволно вписване*

Abstract: *The topic of lobbying, already established with more than two hundred years of history, practice and legislation, in the political life of the United States, in recent decades has continuously occupied the space in the socio-political life of many countries around the world. The popular perception of lobbying as an activity binds the processes of public representation, mediation, protection and advocacy for a certain interest, the*

purpose of which is to have a consistent impact in favor of this interest, on state institutions in the process of governance and adoption. of legislative or administrative acts regulating public relations related to the specific interest.

Key words:*Rule of Law, lobbying, mediation, governance, administrative acts*

Регламентиран или не, лобизмът като практика, намира своята жизнена среда, не само в старите европейски демокрации, но и в младите такива , включително и като системна част от политическо ежедневие на органите на ЕС[1]. За разлика от трайно установената практика за стриктна законодателна уредба и контрол върху лобистката дейност в САЩ, предвиждащи задължения за лобистите за разкриване на целите на лобирането, източниците за финансиране на дейността и др. , то на сегашният етап в рамките на ЕС, с изключение на някои държави членки, които имат приети законодателни актове, регламентиращи лобистката дейност, практиката е насочена към възприемане на неформални стандарти за провеждане на консултации със заинтересованите страни, режим на доброволно вписване в специален регистър, приемане на етични кодекси[2]. Независимо от нивото на правна регламентация на лобистката дейност, в различни държави, лобизмът формално-юридически и или не е трайно установено явление в нашата съвременност, чиито проявни форми от една страна и нагласите на обществата към неговото практикуване от друга, води до възприемането му като позитивна практика или отхвърляне, стриктна законова регламентация или базиране на морални постулати, се оказва в пряка зависимост от народопсихология, национални традиции и степен на развитие на демокрацията и др. особености[3].

Изследването на лобистките дейности, неминуемо се натъква на налагащата се противоречива обществена оценка за тях,[4] която не се влияе съществено от това, дали те са законово регламентирани или не. Вероятно би било подходящо тази оценка образно да бъде сравнена с противоречивото възприемане на древно римският бог Янус, в миналото и днес, но не защото е двулик. Ако в древността, бог Янус е един от най-уважаваните божества в римския пантеон, почитан като пазител на всяка врата, на всяко начинание и начало, изразител на будност и инициативност, с поглед едновременно и към миналото и към бъдещето, то днес

[1] **Схенделен, Р.**. Макиавели в Брюксел.Изкуството на лобиране в ЕС . С. , 2010, с.10.

[2] ЕК:Мерки към Зелената книга *Европейска инициатива за прозрачност*. Брюксел, 21.03.2007г.

[3] **Схенделен, Р.** Цит.съч., с. 24-26.

[4] ЕК:Мерки към Зелената книга..., т.2.1.1.

най-често споменаваме двуликият бог в контекста на лицемерие, неискреност, коварство. Без колебание можем да кажем , „Да това са двете лица на лобизма!" едното, красивото и доброто, което възприемаме като естествено достояние на развитото гражданско общество, стремящо се към повече справедливост, обърнато с поглед към бъдещето и другото, отблъскващото, носещо грозните белези на непочтеност, задкулисни игри, корупция, злоупотреба с власт и….всякаква друга неморалност, пораждаща несправедливост, отправило носталгичен поглед към миналото[5].

Неизбежно, поради това, че най-големият брой изследвания и публикации по темата „лобизъм", са в сферата на политологията и управленската наука, основните аргументи за нейната актуалност и от правна гледна точка, ще потърсим именно на тази плоскост.

Изследователите на лобизма, посочват като фундаментална причина за неговото възникване в демократичните общества, естественото противоречие пораждащо се от практическата реализация на основните ценности прокламирани от Френската революция- свободата и равенството[6].За съжаление, за третата част от всеизвестният девиз, "братство", все по-малко се говори. Дали защото борбата за свобода и равенство, направи невъзможно братството[7]? Отговорът на този въпрос не е предмет на настоящото изследване, но резултатите от това противоборство непрекъснато поставят на изключително тежко изпитание правото, в проекцията на неговата естествена морална еманация- справедливостта!

В контекста на политологичните анализи*" двете страни на лобизма са отражение на връзката му както с пазара, така и с демократичната политика. Об-вързването на лобизма с демокрацията следва да се разглежда в контекста на напрежението между политическата демокрация, базирана върху равенството и капиталистическия пазар, основаващ се на свободата. Печеливш днес е пазарът (най-вече глобалният) за сметка на демокрацията*[8]

---

[5] **Схенделен, Р.**, Цит.съч., с. 21.

[6] **Цакова И**. **Цакова И**. Лобизмът.,С., Дамян Яков, 2010.

[7] В редица международни актове вече вместо за „братство" се говори за „солидарност". Вж. Европейската харта за правата на човека.

[8] **Цакова И**. Цит.съч.

Масовите случаи на лобиране обикновено се свързват с прокарване и защита на частни, лични или групови бизнес интереси, от една страна, но от друга, лобира се и за социални цели, ценности и обществено-значими каузи. *„Първият вид лобизъм е свързан по-скоро със свободната конкуренция на пазара, а вторият – с политическата демокрация, предполагаща равни права на сдружаване и участие на гражданите в обществения живот”.*[9]

Заложената, като родилен белег, противоречива същност на природата на лобизма, е реално отражение и на двойствения живот на обществата изградени на основата политическата демокрация[10]. От една страна, това което прави демократичният начин на управление успешен модел за развитие на обществото са основният принцип на либерализма “свобода и отговорност”, намерил своето отражение във възприемането на фундаменталните ценности, изграждащи логическата конструкция на съвременното демократично обществено управление, като разделението на властите, политическия плурализъм, изборност и мандатност на законодателните органи, върховенството на закона и др. Но от друга, същите тези демократични общества допускат в храма на свободата да се подслони и златният телец, чиито отблясък често заслепява и изкривява нейният непорочен образ и води до избуяване на негативни явления, свързани с възможността да бъдат торпилирани процесите на приемане на законодателни и управленски актове и решения в противоречие със значими обществени интереси и в полза на частни такива. Обикновено оръжията, с които се действа в такива случаи са познатата ни от древността съблазън[11],[12] задкулисни игри и корупция, осъвременени днес в перфидната форма на търговия с влияние, свързаните с въвеждането на изборността на органите на законодателната и изпълнителната власт-разнообразни способи за манипулация на вота и не на последно място съвременните способи, породени от бума в развитието на информационните и комуникационни технологии, като манипулиране на общественото

---

[9] **Цакова И**. Цит.съч.

[10] ”Мнозинството спъна доклада за лобизма”,в-к”Политика” , 04.04.2008г.

[11] **Схенделен, Р.**, Цит.съч., с. 57.

12 **Р.Рашев** “Цар Симеон Военачалникът” Славена ,2007г.- Един от примерите на лобистко въздействие, в следствие на което е първата война на Цар Симеон I с Византия от 894г. е във връзка с преместването на тържището на българските стоки от Константинопол в Солун и облагането им с мита, разпоредено от император Лъв VI философ под въздействието на любовницата му, по това време, а по късно и съпруга Зоя Зауцина и баща и Стилиан Зауца, подкупени от търговци от Константинопол.

мнение чрез купени медии,"тролове", фалшиви "новини" и пр....

Разбира се, капитализмът, демокрацията и в частност лобизмът, като техен продукт, не са съвършени. Или както е казал Уинстън Чърчил „*Казано е, че демокрацията е най-лошата форма на управление, но не сме открили по-добра.."* Т.е. това е съдбата на всяко човешко творение. **Съвършенството е само Божие достижение, което не означава, че човекът трябва да се откаже от стремежа към неговото постигане!**

След като съществуването на едно явление, като лобизмът, е вече безспорен факт от обективната действителност, то наложилите се в различните държави обществени оценки за него, варират в широк диапазон-от приемането му като полезна обществена практика с трайно законодателно уреждане,(САШ, Канада, Полша, Литва, Австрия и др.) през практикуването му в условията на обществена търпимост, без какъвто и да било регламент(България) или само въз основа на приети морални норми обединени в етични правила и кодекси, стандарти за консултиране(Европейски парламент, Европейска комисия,Франция, Германия, Англия, Ирландия) до пълното му отрицание, забрана и криминализиране на неговото упражняване (Индия,Италия).[13]

В нашата страна, от началото на прехода, са правени редица неуспешни опити за законодателно уреждане на лобистките дейности.[14]Разработени са седем законопроекта, от които нито един не е стигнал до пленарна зала. Това от една страна показва, че има част от българското общество, което намира за наложително приемането на правила за осъществяване на лобистките дейности, тяхното осветляване и използване в полза на гражданското общество, но очевидно е налице и значително противодействие, което популярно може да бъде обяснено с възприетата, с не особена критичност от нашето общество практика, която се свързва с нелицеприятната страна на лобизма, а именно да се възползваме от приятелски и роднински връзки, днес разрастващи се в мрежови структури(кръгове, обръчи и пр.)[15] за защита на взаимни интереси и осъществяване на концентрирано въздействие върху центрове на публична власт или използването на „вуйчо владика", на „свой/мой човек" и пр. за ходатайстване, т.е. в крайна сметка, **всичко това се свежда до търсенето на способи за получаване на индивидуално предимство в ползването на обществени блага, на лично**

[13] **Дончо Иванов** "Лобизмът - съгласуване на интереси" изд. Парадокс. София ,2010г.

[14] Законопроекти за регламентиране на лобистката дейност са разработвани в 38,39,40,43 НС;

[15] **Райчев, А, К.Стойчев** . Мрежите на прехода. Какво в същност се случи в България след 1989г. ?С., Изток-Запад , 2008.

основание, а не по силата на обективни критерии, приети с общозначими правила.Това, в значителна степен определя и наложителността на усилието, чрез изследването на лобизма в неговият правен дискурс, да се разкрият позитивни му страни и възприемане като полезна за обществото дейност [16] , която поради своята обществена значимост следва да бъде законодателно уредена, като единствен път за ограничаване на възможностите за проявление на негативните черти на лобизма.

В политологията се налагат няколко тези за нарастналата актуалност и завишена активност на лобистките дейности, които се приема, че произтичат от:

- *кризата на представителната демокрация;*

- *ограниченото знание по обществени въпроси сред гражданите на демократичните държави;*

- *задълбочаващи се кризисни процеси – на демократична легитимност, на публичност, на партийно-политическото и идеологическо представителство на граждански интереси;*

- *глобализацията и атмосферата на „световно рисково общество "(У.Бек)*

- *процеса на вземане на решения става все по-сложен, проблемите за решаване – все по-комплексни"*[17].

Като възприемам аргументите от политологичните изследвания по темата, в частта относно кризата на представителната демокрация, може да се добави, че част от причините за ръста на лобистките дейности се дължи и на това, **че развитието на гражданското общество и възможността за създаване на формални и неформални групи с общи интереси, далеч надхвърля рамката на партийното представителство,** от една страна, очертано на базата на идеологическа детерминираност, която вече все повече **не** наблюдаваме и от друга, от частни икономически интереси представени във, или обвързани с партийни ръководства, нескопосано прикрити под псевдо идеологическа маска, откъснати като цяло далече от възможността за представяне и защита на многообразието от други, широки и разностранни обществени интереси. Партийната ограниченост на полезрението върху многообразието от обществени интереси, оставащи извън структурираните чрез избори парламенти, в които главно основните политически играчи намират място, практически създават онази ниша, в

[16] Виж. ЕК:Мерки към Зелената книга, т.2.1.1.

[17] **Цакова И**. Цит.съч.

която по пътят на лобизма обществените групи, чиито интереси не намират пряк говорител в законодателната и изпълнителната власт, търсят своя рупор. Ярък пример за това са резултатите от проведените през годините на прехода избори за Народно събрание, които показват каква значителна част от българските граждани остават без политическо представителство в законодателната, респ. в изпълнителната власт[18].

Този процес се задълбочава и от факта на все по-голямата **деидеологизация** на политическите партии,[19] независимо от заявената от тях принадлежност към конкретна част от политическото пространство, и тяхното превръщане във „всеядни", по отношение на идеологическото меню, субекти. Десни партии провеждат активна социална политика, а леви партии налагат дясна икономическа политика, или както казва проф.И.Христов *"...не споделям мнения като кой бил по-ляв, кой бил по-десен, защото в България това са етикети без съдържание...."*[20] което още веднъж ги откъсва от типичната обществена среда, от чиято традиционна подкрепа се ползват. Деидеологизацията на партиите, ясно проличава във все по честта липса на приети от техните върховни представителни органи, стратегически документи за развитие на обществото, подчинени на обща философски обоснована, идеологическа платформа, очертаваща ясни цели на развитие и предлагащи политически решения за постигане на тези цели. В случаите, когато такива стратегически документи са налице, те се използват само за предизборни цели, а след постигане на изборна победа се управлява,…..както дойде. Липсата на такива ясни политически платформи, разграничаващи различните политически партии по отстояваните от тях ценности или провеждането на последователна политика, в съответствие с представените от тях платформи, води до непрекъснато провеждане на ситуационна политика или политика ad hock и решаване на проблемите на парче. Тази политическа реалност, за различните групи от интереси, които не намират своето политическо представителство, както и тези които не откриват съответствие между своя политически избор и последващото управленско поведение, създава благоприятна среда за успешно реализиране на техните частно групови интереси, защото създава условия за успешно прокарването на политики и законодателни решения реализацията, на които в

[18] Вж.Обявените от ЦИК резултати от избори за НС от 1990г.–2017г., колко са тези които остават под 4%, които обединени с негласувалите и тези които участват в изборите, но не гласуват за никого, винаги надхвърлят значително 50% от обществото

[19] **Вацев, В.** *Реидеологизация 5.11.2019г. НТС – Ямбол.*

[20] **Христов И.** Управлява ни назначена върхушка - Епицентър, 23.02.2020г.;

противен случай, би била значително затруднена при наличие на управление, подчинено на строга управленска визия.

Неясната идеологическа определеност на политическите партии в противовес на предполагащата им основна цел- обединяване на значителен брой хора около обявени ценности, им налага необходимостта да отделят значителен ресурс в проблемите на политическото оцеляване и вътрешно партийни борби. Това отнема, от естествено принадлежащият им обществено политически ресурс, значителна част от енергията, необходима за да са основен изразител и представител на социално-групови интереси на политическата сцена, като основен структурен елемент за осъществяване на демократична политика. Намаляващата способността на политическите партии да бъдат ефективен изразител и гарант за конкретни социално-групови интереси се допълва и от процесите на вътрешнопартиен лобизъм, съчетан с устойчивата тенденция на превръщането им в инструмент за препотвърждаване на властта на утвърден лидер, пораждащи системно апатия и недоверие към тяхната дейност. **Това настани устойчиво в живота на обществото ни явлението-отказ или въздържане от гласуване.** Необходимостта, гражданите да не бъдат откъсвани изцяло от политическите процеси и все пак независимо от отрицанието си към политическата действителност да упражняват конституционното си право да гласуват, наложи оценката, стояща зад отказа или въздържане от гласуване, да намери своето законодателно решение с възможността да се попълни квадратчето в изборната бюлетина ”Не подкрепям никого”[21]. От друга страна, коментираното по горе поведение на политическите партии освен отказа от гласуване, предизвика гражданите да преориентират интереса и подкрепата си от традиционно подкрепяните от тях политически субекти, към търсенето на нови изразители на техните интереси. Единият начин, по който това се случва е с бързото формиране на нови политически субекти, извеждащи нови лидери и тяхното успешно налагане на политическата сцена. (Франция- Еманuел Макрон; Гърция-Алексис Ципрас; Унгария- Виктор Орбан; България-Симеон Сакскобургготски, Бойко Борисов; Украйна- Володимир Зеленски).

Другият път, по който този вакуум се запълва са лоби-групите и лобизмът, които се ангажират с ограничено, тематично и времево, представителство на различни групови интереси. Някои автори приемат, като основна причина за актуалността на лобизма, именно

[21] Вж чл.261 ал.1, т.5, чл.325 ал.1,т.5 чл.371 ал.1, т.5 чл.421 ал.1, т.6 Изборен кодекс-текстовете са приети със ЗИД на ИК публикувани в Д.в бр.39/2016г. и са в сила от 26.05.2016г).

кризата на партийно-политическото представителство.

„Категорично може да се твърди, че колкото по-слаби са политическите партии в една държава, толкова по-силни са „групите със специални интереси“, наречени лобита…..И обратно – колкото повече в една политическа система функционират отработени механизми на вземане на решения по партиен път, толкова по-слаба и безпредметна е лобистката дейност”[22]

[22] *Пиргова, М.* ***Българският парламентаризъм в условията на прехода С.„Парадигма , 2002.***

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

СВЕТОВЕН КОРУПЦИОНЕН БАРОМЕТЪР НА TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2010/2011

ПРОЦЕНТ НА РЕСПОНДЕНТИТЕ В ЕВРОПА, КОИТО СМЯТАТ, ЧЕ ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ СА КОРУМПИРАНИ ИЛИ ИЗКЛЮЧИТЕЛНО КОРУМПИРАНИ

Гърция	87,9%
Румъния	81,7%
Испания	80,8%
Италия	80,8%
Ирландия	80,0%
Литва	78,1%
Словения	76,9%
Португалия	70,9%
България	68,8%
Великобритания	66,1%
Латвия	61,9%
Унгария	61,9%
Чехия	58,3%
Германия	57,3%
Франция	53,8%
Финландия	51,8%
Полша	47,8%
Швейцария	29,0%
Норвегия	26,3%
Холандия	23,4%
Дания	18,4%

Една от видимите причини за кризата на партийно-политическото представителство, се основава в значително намаленото обществено доверие към дейността на политическите партии, отразена в завишената оценка за тяхната корумпираност, ярък пример за което е изследването отразено в горната таблица[23]. Независимо от последователното констатиране на недостатъци във функционирането на политическите партии, отразяващи се негативно върху тяхната възможност да бъдат основен обществен посредник, следва да подчертаем, че няма как лобистите да ги заместят от тяхната обществена политическа роля, **тъй като лобизмът е инструмент, технология , професионално знание и умение, което може да послужи за провеждането и реализацията на всяка политика, независимо от нейния политически носител, но не и да подмени дейността на политическите партии.** Непротиворечиво е становището на изследователите на лобизма, че той може да функционира само в условията на развита политическа

[23] Пари, политика, власт: Корупционни рискове в Европа" transparency.bg/bg2011г.

демокрация, която се основава на политическият плурализъм т.е. на функционирането на политическите партии. Не би трябвало да се смесват кризите вътре в отделните политически партии и флуктуациите в тяхното обществено влияние, непременно с криза на представителната демокрация! Това е така защото **само добре действаща представителна демокрация може да бъде естествена среда за добрият лобизъм и обратното, недобре действащата представителна демокрация е хранителна среда за лобизмът с лошо лице.**

Ако изложените аргументи ни дават основание да приемем, че развилите си кризисни моменти в дейността на традиционните политически партии, неминуемо се отразяват и водят в известна степен и до криза в представителната демокрация изградена на основата на тяхното функциониране, което е основание за развитие на лобистките практики, то от друга страна може да приемем, **че представителната демокрация навлиза в нов етап на развитие или всъщност функционира в нова обществена среда, характеризираща се с развитието на информационните технологии, пораждащи възможността за плурализиране проявните форми на комуникационните права [24] на гражданите, създаващи много по-голяма възможност за влияние върху функционирането на представителната демокрация, като един от инструменталните носител на тази възможност са именно лобистките дейности.** В този смисъл, до толкова, до колкото може да се говори за криза на представителната демокрация, то видимо е че, **чрез съвременните информационни комуникационни технологии, значително нарастват възможностите за въздействие на отделният индивид върху управлението на обществото** или с други думи, разширява се приложното поле на пряката демокрация, но не в нейният законов смисъл[25], а в контекста на увеличените възможности на отделният гражданин да влияе върху приемането на политически решения. Развитието на информационните технологии, създава все повече предпоставки за самоорганизиране на гражданското общество, с което именно се повишава и силата на въздействие на гражданите върху политическите процеси. Примерите, дори само от нашата страна са няколко – протестите срещу добива на шистов газ[26], протестите срещу подписване на търговското споразумение САЩ/ЕС, съпротивата срещу Истанбулската конвенция и др.

В тези случаи гражданското общество директно наложи политическите решения, които впоследствие бяха формално узаконени с актове на НС.

[24] Вж. Решение №7/96г по Конст.д. №1/96г. на КС на РБ.

В този смисъл **развитието на възможностите за пряка демокрация може да се приеме, че водят в някаква степен до криза на представителната или по точно до ново,** по добро ниво на нейното функциониране, чрез скъсяване на дистанцията между представлявани и представляващи**. Вероятно няма да е пресилено, ако приемем,** че разнообразяването, чрез информационните технологии, на проявните форми на комуникационните права на всеки граждани, всъщност създаде и нова изразна форма на народният суверенитет, упражняван като комуникационна власт. [27] **Съществена роля, именно в процеса на скъсяване на дистанцията между представлявани и представляващи и възможността да бъде упражнена ефективно, комуникационната власт, могат да играят лобистките знания и умения, използвани в подкрепа на тази нова гражданска енергия за да може, чрез тях, тя да получи годна за изпълнение и легитимна форма.**

Но, за да могат да реализират тази нова изразна форма на народният суверенитет, гражданите трябва да могат да разчитат не само на формите на пряката или представителната демокрация, а и на **компетентни представители на техните интереси**[28]**,** които познават сложния механизъм на изработването и приемането на съответните нормативни решения и управленски политики. В този смисъл **регламентираната лобистка дейност може да получи и своята нова функция, като нов инструмент, подпомагащ, макар и косвено, прякото участие на гражданите в управлението.**

В контекста на изложените до тук аргументи, следва да обърнем внимание и на още един детайл, обуславящ засилването на лобистките дейности, косвено свързан с темповете, динамиката на функциониране на представителната демокрация в изпълнение на нейната главна роля- регламентирането на обществените отношения, чрез създаване и приемане на общи правила за поведение, в условията на съвременният технологичен бум.

Динамиката на времето, в което живеем, вече прави все по неподходящи, а в отделни случаи и неадекватни консервативните способи на представителната демокрация за

---

[25] Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

[26] Най-сетне наложиха мораториум върху шистовия газ…" Екип Varna24.bgq18.01.2012;

[27] В съвременния свят споделянето на идеи чрез социалните мрежи засилва принудата на групата (peer pressure) Вж **Олсън.М**. Колективното бездействие и силата на малцинствата - Economix. 7.10.2014г.

[28].Виж ЕК:Мерки към Зелената книга т.2.1.1

законодателното уреждане на обществените отношения в съответствие с ускорените темповете на тяхното развитие. **Трета и четвърта индустриални революции, разгърнаха неимоверно творческите и производствени възможности на човека, което доведе и до непрекъснатата поява в нашият живот на нови технологии, пораждащи и нов тип обществени отношения, не попадащи в обхвата на действащото право**.(напр.-липсват регламенти относно: съобразяването на непрекъснатото появяващи се електронни услуги, със защита на личните данни; ограничаване възможностите за нерегламентирано събиране и обобщаване на информацията относно отделен потребител от трафика на електронни услуги; противодействие на трансграничните възможности за анонимно въздействие върху ползваните лични или корпоративни средства за комуникация или електронно управляеми съоръжения, свързани с интернет; нарастващата и стихийна употреба на дронове, която застрашава както функционирането на значими инфраструктури , така е и потенциална заплаха за посегателство върху личният живот на гражданите, не подлежащи на какъвто и да е било регламент са дейностите по създаване на изкуствен интелект и мн.др.) С критична острота този проблем стои на плоскостта на използването на изкуственият интелект за военни цели„……..*На първо място това е навлизането на изкуствения интелект в оръжейните системи, което в нерегулирана форма би се превърнало в опасност, значително по–голяма от един нов «11 септември» или от ядрената заплаха за човечеството и защото ще доведе до коренна промяна в организацията и водене на бойните действия, глобална надпревара в създаването на нови автономни оръжейни системи с непредсказуеми последствия.....На трето място, напредъкът в развитието и използването на изкуствения интелект протича бързо и непрозрачно, което прави процесът непредвидим.....Друга особеност е, че не толкова способностите на изкуствения интелект са застрашаващи, колкото неспособността на човека да си създаде пълна представа за тях... Германската и френската стратегии имат силен фокус върху регулаторните аспекти и етичните параметри...В китайския и американския подход по различни причини и области се дава свобода на технологичния напредък, при който регулаторните и етични аспекти са второстепенни, т.е. остават далеч на заден план...”)*[29]

[29] **Николов, С**. НАТО пред по големи предизвикателства от нов 11 септември. http://epicenter.bg/11.11.2019г.;

Може да се каже, че извън традиционните обществени отношения подлежащи на относително трайна правна регламентация, при новите – възникнали в следствие на индустриалните революции, **правото все повече заема догонваща роля**. Изоставането на правото в неговата регулативна функция спрямо развитието на обществените отношения е явление, което е предмет на изследване от Общата теория на правото [30] и не е предмет на изследване по настоящем, но безспорно доказателство за тенденцията да се сблъскваме редовно с това явление, са все по-честите изменения във вече приети нормативни актове(макар че , основанията за тези промени не винаги са предизвикани от настъпили обективни промени в обществените отношения, налагащи това, а много по-често те са продукт именно на лобистки защитени интереси), в съчетание с положителната тенденцията за ускоряване на темповете на обществено, икономическо, научно и технологично развитие, водещи до непрекъснато пораждане на нови обществени отношения, непопадащи в рамките на позитивното право.

От друга страна именно новите технологии дават и нов инструмент, активиращ развитието на проявните форми на гражданското общество и възможностите за неговото пряко въздействие за своевременно приемане на управленски решения, във формата на нормативни актове или политики, отговарящи в максимална степен на ускореното развитие на обществените отношения, което е един от съществените аргументи за необходимостта от нормативно уреждане на лобистката дейност.

Другата важна причина за засиленото присъствие на лобизма, като регламентирана или нерегламентирана, обществена практика **е ограниченото знание на гражданите по същността на публичните проблеми и пътищата за тяхното преодоляване.**

Независимо от огромният обем информация, която се ражда ежесекундно и също толкова бързо достига до неограничен кръг потребители, реално кръгът на тези, които знаят какво точно се случва в обществото и държавата, става все по-ограничен, а знанието за световните тенденции на развитие винаги са достояние на твърде тесен кръг знаещи, посветили усилията си изцяло на това познание. Огромната част от гражданите не разполагат с достоверна и достатъчна по своя обем и съдържание обществена информация. Други не намират смисъл в

[30] **Милкова, Д.** Обша теория на правото,.С., Албатрос, 2009, с.66-69.

това да се информират. Трети, дори да разполагат с определена информация, не са в състояние, поради липсата на системно познание по конкретен значим обществен проблем, да я осмислят и разтълкуват[31]. Това дава повод М.Олсън да възприеме термина "рационално невежество"[32].

И това е така , защото революцията в информационните технологии ни изигра, а вероятно така ще е и в бъдеще, лошата шега-свободата на достъп до информация, вместо да ни направи реално по информирани и по умни, всъщност създава предпоставките за масова посредственост, защото информацията сама по себе си не е знание. Знанието, което ни прави по умни, по свободни и способни за вземане на правилни решения е научно систематизираната и подложена на критична оценка за истинност, информация, която може да бъде придобита чрез последователно изследване, систематизиране, анализ и теоритично обобщение с цел превръщането и в знание, овладяно в последствие, чрез образование. В политическият живот на обществата, в които властва заблудата, че информацията е равна на знание и се надценява значението на информационната осведоменост, над системно придобитото знание, са изложени на риск от попадане под измислените, лъскави, реалности на политическият популизъм, представителите на който, било поради липса на достатъчно компетентност или умишлена злоупотреба с "*рационалното невежество*", са и изключително податливи на негативните форми на лобизъм[33]. За съжаление за това са налице фрапантни и скандални примери и в българската парламентарна практика[34].

В този смисъл, основание за навлизането на лобизма в платното за бързо движение е непълната, частична, а не рядко и манипулирана осведоменост на гражданите по съществените аспекти от важните за развитието на обществата проблеми и начините за тяхното решаване. Информационните канали, по които хората се осведомяват, като електронни и печатни медии,

---

[31] Вж. дебата предхождащ референдума от 27.01.2013г за развитието на ядрената енергетика и продължаването на строителството на АЕЦ Белене.

[32] Понятието "рационално невежество" се използва от Мансър Олсън, за да се опише феномена, при който типичните граждани избират да не се интересуват от обществени въпроси, тъй като разходите за получаване на знания за тях са по-големи от ползите от следване на незаинтересовано поведение.

[33] 41 НС. Доклад за антикорупционните преписки ,разгледани в Комисията за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика ,в периода 17.08.2009 г. – 25.05.2010 г.,на заседание на Комисията от 10.06.2010г.

[34] Шефът на НЗОК "Касата се източва с лобистки закони...."http://epicenter.bg/12.01.2020г.

интернет, общодостъпни социални мрежи до голяма степен не са носители на такава информация. Преобладаваща е информацията със забавен и развлекателен характер. От друга страна, съдържащата се в тези информационни канали информация, с претенцията за научност, е представена популярно, без навлизане в съществени детайли, които са особено важни за да се изгради обосновано вътрешно убеждение и да се приеме отговорно решение.

От тук, познанието на обществените проблеми от съдържателна страна, както и механизмите за изработване и приемане на решенията за тяхното преодоляване, остава преимуществено в ръцете(и главите, разбира се) на ограничен кръг от личности- експерти, професионалисти, учени, чието системно занимание с политика, право, икономика, управленски науки, инженерни науки, медицина, социология, политология, психология, журналистика и мн.др. позволяващо поради тяхната по добра осведоменост и специализация, дълбочинно навлизане в проблемните сфери на обществата и или интересите на отделни, повече или по малко обособени групи, както и в развитието на обществените процеси, да имат и привилегията, даваща това познание, именно в идентифицирането на проблемите и интересите и намирането на подходите за тяхното решаване. Една от проявните форми на участие на такива личности в тези процеси, освен чрез директното им привличане като експерти в дейността на държавните органи, е именно законово регламентираната лобистката дейност.

В процеса на работата по тази тема, настъпи и новата световна пандемична криза свързана със здравните проблеми възникнали от разпространението на корона вируса. Прави впечатление, че големите лобисти се снишиха, защото кризата беше неочаквана, дълбока и всеобхватна с потенциал да предизвика многостранни проблеми. В тази ситуация има повече въпроси от колкото отговори. Макар че китайският йероглиф за криза съдържа и значението за възможност, то за новите възможности, които ще предложи светът след корона вируса или в рамките на съвместното битие с него и други вируси, е твърде рано да се гадае и съответно да се изграждат и поддържат лобистки тези. Разбира се, по време на кризата, макар и на дребно, не спряха да се правят опити за лобиране в една или друга насока, като кой може и кой не може да прави изследвания за наличие на корона вирус, кои дейности да обхванат ограничителните мерки и съответно кои ограничителни мерки да бъдат смекчени или отменени и пр. и пр. Същевременно, макар и твърде рано да се правят изводи за посоките на обществено развитие, кризата с корона вируса даде възможност да се изведе много ярко един от съществените акценти свързани с лобистката дейност, а именно, значението на експертите по време на криза, но не в аспекта на лобиране за една или друга кауза, а от гледна точка на

възможността за предлагане на общо полезни решения при условия на криза. Очевидно водещото значение на знанията и уменията на учени по медицина, вирусология, микробиология, генетика, фармация, психология се оказаха изключително ценни за справяне с кризата. Кризата даде и тласък на промяна в нагласите, че възстановяването от нея няма да бъде възможно само с икономически мерки, а ще бъде в резултат на съчетанията от познание в различни области . Но сега сме в състояние на затишие пред буря, буря на лобистки инициативи, които ще се развихрят със скоростта, с която ще се преодоляват ограниченията наложени от разпространението на корона вируса, което е важен аргумент за утвърждаване на тезата за необходимостта от законово регламентиране на лобистката дейност.

Видимо кризата дава категоричен тласък на икономиката на знанието. Най печеливши са индустриите, в които знанието е основен компонент на добавената стойност[35]. Това все повече утвърждава тезата на Арнолд Тофлър, че знанието е най- демократичният източник на власт в бъдеще, защото то може да бъде усвоено не само от богатите и силните но и от бедните и слабите[36].

Активното привличане на носителите на знанието, още веднъж се налага и от факта, че процесът на вземане на решения става все по-сложен, проблемите за решаване – все по-комплексни. „*Третата причина за актуалността и разпространението на лобизма е по-обобщаваща и се извежда от ускоряването на социалните, икономически, политически, научни, технологични и културни промени в съвременните общества, ускорената социална динамика; трансформацията на функциите на съвременната национална държава в условията на глобализация, дефицитът от административен капацитет; засилваща се индивидуализация; ръст на общественото мнение и неговата значимост…”*[37]**В резултат, този сложен комплекс от въздействия върху обществото, поражда многообразие от възможности, което води към все по-голямо сигментиране на обществената тъкан и разпределянето и във все повече формални и неформални групи и под групи по интереси, които все по-трудно могат да бъдат обхванати от общите законодателни решения.Това налага те да търсят свое специфично представителство, което се явява естествена среда за разгръщане на лобистки практики.** Особено ярко, противоречивостта между общите и

[35] Топ 15 на най-печелившите гиганти от сегашната криза”, capital.bg/ biznes/ kompanii/ 26.06.2020;

[36] **Тофлър, А** Третата вълна.. С., Яворов, 1991г.

[37] **Цакова И**. Цит.съч.

груповите интереси проличава в състоянията на риск, несигурност, кризи. В такива ситуации са нужни бързи решения, а тези решения често се вземат под влияние на различни лобита и лобисти, предпоставка за което са тяхната експертна обезпеченост и възможността за използване на способи, свързани с негативната страна на лобизма, особено когато той не е обхванат от законова регламентация.

Същевременно, успешното управление неминуемо се свързва с възможността, при приемането на съответните управленски решения, те да бъдат във висока степен съобразени и да отчитат многообразието от обществени интереси. В тази насока, органите на държавна власт и управление, не винаги разполагат с необходимият експертен потенциал, годен да подреди правилно „матрицата" на обществените интереси, от която да извлече и верните решения[38]. Злободневна е темата за нивото на административният капацитет в страната, който е в пряка причинно следствена връзка с нивото на компетентността (имам предвид като ниво на познание, а не като обем от правомощия) на заемащите ръководни и изпълнителски длъжности в държавната и общинска администрация или както пише Карл Попър в "Отвореното общество и неговите врагове" "....*управляващите най-често са на средно или под средно интелектуално равнище...*" Няма да бъде пресилено, ако кажем, че за лицата с високо професионално и експертно познание, работата в държавната и общинската администрация не е предпочитана възможност. Именно поради това, отговорното отношение към управленската дейност налага, все по често такива лица да бъдат привличани към дейността на държавните институции, което партньорство за да бъде в полза на обществото има нуждата от своята законова рамка.

В съвременното общество е неизбежно сътрудничеството на държавните институции с организации на гражданското общество и експерти на свободна практика, при вземане на решения.

„*Съвременният лобизъм е преди всичко информационен лобизъм, ефективна технология за достъп до съответна информация – основен властови ресурс в глобалната епоха*" [39] но, функционалната **не**принадлежност на такива експерти към държавната администрация, ги превръща по естествен начин в лобисти и в проводници на групови или частни интереси на

[38] **Тенекеджиев К.** Количествен анализ на решенията. Теория на полезността и субективността на статистиката С., БАН, 2004 .

[39] **Цакова И**. Цит.съч.

търговци, юридически лица с нестопанска цел или неформални групи, с които имат договорни отношения или в които членуват. Този процес се улеснява от липсата на публична информация за обвързаността на тези експерти с частните интереси на различни субекти, което в известна степен **дава основание за негативно отношение към тяхната дейност именно поради съмнението, че по неясен за обществото начин , частни интереси намират своята легална реализация, официализирани чрез дейността на държавните институции**.

Ето защо, **съчетаването на все по-нарастващата необходимост от използването на високи експертни познания, на лица извън държавните институции, в процеса на вземането на законодателни и управленски решение с гарантирането на защитата на значимите обществени интереси и ограничаването на възможността по неясен начин да бъдат прокарвани законодателни и управленски решения в защита на тясно групови или частни интереси, минава по пътят на регламентирането на лобистката дейност.** В контекста на изложеното, преминалият дебат свързан с размера на държавната субсидия за политическите партии поражда въпроси, които са в пряка причинно следствена връзка с въпроса за функционирането на политическата система и мястото на лобистките дейности в нея[40]! Свеждането на партийната субсидия до 1лв./глас, създаде условия за масово развихряне на лобистките практики, най-вече в полза на лицата, които ще финансират дейността на партиите, което не се промени съществено и с последващото увеличение на субсидията на 8 лв, тъй като не отпадна възможността, предвидена в чл.23 ал.1 т.4 от ЗПП, партиите да бъдат финансирани от юридически лица.

Отварянето още по широко възможностите партиите да получават средства за дейността си от бизнеса, всъщност е **портал към високоскоростната магистрала за нерегламентирания лобизъм, който не е нищо друго освен КОРУПЦИЯ!!!** Това би трябвало да бъде достатъчно основание, само по себе си, за приемане на детайлно и рестриктивно законодателно уреждане на лобистката дейност.

Но, не само това !

Очевидно въпросът за нерегламентираната лобистка дейност не стои единствено на плоскостта на вътрешната политика. Не случайно този въпрос бе изрично засегнат в първият доклад на ЕК по въпросите на върховенството на закона в рамките на ЕС”...*Съществува правна рамка, уреждаща конфликта на интереси, но въпреки това* ***съществуват***

[40] ЗИД на Закона за политическите партии д.в. бр.17 и бр.60/2019г., ЗИД на Закона за Държавния бюджет за 2019г. Д.В. бр.60/2019г.;

притеснения по отношение на лобирането, което все още не е уредено от закона, и прозрачността и предвидимостта на законодателния процес в страната...”[41].

В заключение трябва да приемем, че обществените механизми, които предхождат и предпоставят законодателния процес и приемането на управленски решения, не може да не бъдат регламентирани от закон.

Недопустимо е процесите, които в крайна сметка довеждат до изработването и приемането на правилата за функциониране на обществото, да се осъществяват без правила!

[41] Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България. Европейска комисия, Брюксел, 30.9.2020 г. SWD(2020) 301 final

Някои предложения за състави на престъпления и административни нарушения при упражняване на лобистка дейност.

Автор: адвокат Яни Янев –Вицепрезидент на ВСУ

АНОТАЦИЯ

В доклада , се защитава тезата за необходимостта от регламентиране на лобистката дейност в България , като един от способите за постигане на повече прозрачност в процеса на инициирането, подготовката и приемането на важни за обществото законодателни и управленски решения и актове. Независимо от липсата на правна регламентация на тази дейност, до сега , на базата на разработени редица законопроекти за регламентиране на лобистката дейност, включително и от автора, той извежда някои основни, задължителни параметри за осъществяване на законна лобистка дейност. Същевременно се излага и позиция относно необходимостта от паралелното обсъждане и на санкционните последици в случай на незаконно осъществяване на лобистката дейност или нарушаване на правилата за нейното законно упражняване тъй като ако няма механизъм, по който да се търси отговорност за съблюдаване на правилата, **тяхното спазване ще остане пожелателно, а законодателното усилие-напразно.**

Изключителната значимост на защитавания обществен интерес, обхващащ механизмите на възникване на законодателна инициатива, разработване и приемане на нормативен акт или за приемане на управленски решения, като фундаментални за стабилността на демократичните обществата, приели като основен принцип върховенството на закона, авторът приема ,че санкционните последици за нарушаването на този най- висш обществен интерес би следвало да бъде осмислен и като съответен към вече изведените по законодателен път и защитавани най-висши обществени ценности.

Ключови изрази: лобизъм, ходатайстване, политика, корупция, престъпление, административно нарушение, санкция

Some proposals for the corpus delicti of crimes and administrative offences in lobbying.

Author: lawyer Yani Yanev – Vice President of VFU "Chernorizets Harbar"

ABSTRACT

The paper advocates the thesis for the necessity of regulating lobbyism in Bulgaria as one of the methods for achieving more transparency in the process of initiating, preparing and adopting important for the society legislative and governance decisions and acts. Irrespective of the lack of legal regulations of that activity to date, the author brings forward some major,

obligatory parameters for carrying out legal lobbying activities on the basis of a number of drafted bills for regulating lobbyism, including some by the author himself. At the same time, there is also a position presented concerning the need of a parallel discussion and of sanction consequences in the cases of illegal carrying out of lobbying activities, or breaching the rules for their legal implementation, since if there is no mechanism in place, whereby liability may be sought for not following the rules, **abiding them will remain just wishful thinking, and the legislative efforts will be in vain.**

With the particular importance of the safeguarded public interest, comprising the mechanisms of emergence of the legislative initiative, elaboration and adoption of a legal act, or of taking governance decisions, as fundamental ones for the stability of the democratic societies, which have adopted the rule of the law as a core principle, the author assumes that the sanction consequences for violating this supreme public interest should become meaningful and relevant to the safeguarded highest social values already specified legislatively.

Keywords: lobbyism, solicitation, politician, corruption, crime, administrative offence, sanction

Някои предложения за състави на престъпления и административни нарушения при упражняване на лобистка дейност.

ВЪВЕДЕНИЕ

Вероятно, ще изглежда твърде натрапчиво и обсесивно предлагане за пореден път, размисли по темата лобизъм, при условие, че видимо политическата ситуация в страната и важните неща, които са на вниманието на законодателния орган и изпълнителната власт, стоят твърде далече от необходимостта изобщо да се разисква тази тема, а още по малко да се мисли за законовото регламентиране на лобистката дейност. Няма да крия, че освен системният ми интерес към темата, конкретна провокация за обръщането отново към нея е едно заглавие**:"2324-та година – България обсъжда Закон за *лобизма* "** [42] **,** което многозначително отразява оценката за безнадежност в решаването на този въпрос на автора и -д-р Борислав Цеков, публикувана във вестник "Труд" на 23.01.2023г.

Независимо от очертаващата се дълбоко перспективна безнадежност, предложената тема намирам, че попада в предметният обхват на обявената тематична насоченост на тазгодишната Лятна научна сесия на ЮФ на ВСУ – "Право: предизвикателства и решения". Въпросът за законовото уреждане на лобистката дейност в България, вече в продължение на 25 години, не намира своето решение, което очевидно го поставя в категорията на предизвикателствата пред правото.

А за да има решения, трябва да има предложения !

[42] https://trud.bg/2324 от 23.01.2023г.

Да! Оставянето, някъде в необозримото бъдеще на въпроса за правната регламентация на лобистката дейност, вероятно още дълго време ще бъде така, защото решенията, които могат да променят значително начина на правене на политика и то най-вече формирането и приемането на политическите решения, обективиращи се в живота ни чрез тяхното нормативно отражение, ще стоят на последния ред на дневния ред, тъй като много по-лесно е това да се прави на тъмно и неясно как, неясно по чия идея и в чии интерес и да продължава да бъде достояние на неясно кои, но във всички случаи малко на брой "посветени", омаяни от опиума на тайнствеността и подхранващи с илюзията за херметичността на политическото свещенодействие и усещане за "божественост", накърненото им, вероятно, някога, някъде и без значение от кого и с какво, самочувствие.

Да! Когато се въведат правила, с които в значителна степен ще се осигури по високо ниво на прозрачност на политическия процес в пътната карта от раждането на политическите тези, в превръщането им в политически решения и последващото им претворяване в нормативни актове, когато предварително става ясно кой инициира и в чия полза конкретно нормативно решение, когато в този процес всяка идея и всяко действие има плът и кръв, свое лице и име, то тогава в обществения ни живот , място за това, на което станахме свидетели през последните седмици[43], няма да има или ако се случи ще е крайно рядко и крайно саможертвено за неговите вдъхновители.

Причината, за тази тайнственост и неяснота, какво изобщо се случва в нашия обществен и политически живот, защо и по каква причина се приемат едни или други нормативни решения е, че те са поле на явен и неявен лобизъм, нещо, което поради уникалната ни народопсихология, ние приемаме толкова естествено , че ако генетиците потърсят, вероятно ще намерят гена на ходатайството на рамото на някоя хромозома в ядрата на клетките ни .

Това донякъде обяснява и редицата неуспешни опити за законодателно уреждане на лобистките дейности.[44]Разработени са седем законопроекта, от които нито един не е стигнал до пленарна зала. Видимо е, че част от българското общество намира за наложително приемането на правила за осъществяване на лобистките дейности, тяхното осветляване и използване в полза на гражданското общество, но очевидно е налице и значително противодействие, което се свързва с нелицеприятната страна на лобизма, намираща своята еманация в приятелски и роднински връзки, днес разрастващи се в мрежови структури(кръгове, обръчи и пр.) [45] за защита на взаимни интереси и осъществяване на концентрирано въздействие върху центрове на публична власт или използването на „вуйчо владика", на „свой/мой човек" и пр. за ходатайстване. **Резултатът е получаване на индивидуално предимство в ползването на обществени блага, на лично основание, а не по силата на обективни критерии, приети с**

[43] За любителите на историята, които някога биха се обърнали към написаното тук , имам предвид събитията през април, май и юни на 2023г, пикантно гарнирани с конфликтите около главния прокурор и атентата срещу него, действията на ВСС и меко казано странното поведение на част от неговите членове, промените в Закона за съдебната власт, всички те протичащи на фона на тайнствени записи и политическа акробатика с привкус на цирково изкуство.

[44] Законопроекти за регламентиране на лобистката дейност са внасяни в 38,39,40,43 НС;

[45] Райчев, А, К.Стойчев . Мрежите на прехода. Какво в същност се случи в България след 1989г. ?С., Изток-Запад , 2008.

общозначими правила[46]. Другият важен резултат е, че явното лоби за регламентиране на лобистката дейност за сега губи , срещу скритото лоби на неговите противници. Или казано по просто **на Закона за лобизма му трябват силни лобисти** !

Това, в значителна степен определя и наложителността на усилието, чрез изследването на лобизма в неговият правен дискурс, да се разкрият позитивни му страни и възприемане като полезна за обществото дейност[47], която поради своята обществена значимост следва да бъде законодателно уредена, като единствен път за ограничаване на възможностите за проявление на негативните черти на лобизма

В нашата страна, категоричен белег за трайното настаняване на лобизма в ежедневната практика на Народното събрание е прекратяването на дейността на Съвета по законодателство в 41 НС и лицемерния опит да бъде възстановен в 44 НС.[48] Резултатът е изключителното нарастване на честотата на промените в отделните нормативни актове, от една страна, внасяща значителна нестабилност в правната среда в страната[49], и от друга рязко влошаване качеството на нормативните актове, водещо до неграмотно, както в буквален и преносен, така и в граматически[50] и юридически смисъл, законодателство. Не може да се похвали с особено високо качество нормотворческата работа и на изпълнителната власт.

И все пак , за да не изпадаме в заблуда, като си мислим ,че нещо има значение, а то да не е точно така, реших да направя един експеримент. Като логическа предпоставка за експеримента приех, че честотата на употребата на един термин[51] или понятие, макар и косвено ни подсказва за потенциалното значение в живота ни на скритото в тях смислово съдържание. Изхождайки от тази логическа предпоставка, реших да вляза в Google и да задам търсене на следните термини: лобист, лобизъм, политик, корупция и техните аналози на английски език съответно- lobbyist, lobbying, politician corruption.

Ето и резултатите на честотата с която откриваме съответните термини в публикувани материали на български, съответно на английски език:

---

[46] Янев Я. „Защо е необходим Закон за лобизма”, Научни четения на тема “Социология на правото и съвременни насока в развитието на правното познание” по повод 150- годишнината на Българската академия на науките и юбилей на основоположника на съвременната Социология на правото в България -проф. д-р Стефка Наумова, изд. Институт за държавата и правото -БАН, издадетелство “SNOWMOD”,София 2020г. стр.706;

[47] Виж. ЕК:Мерки към Зелената книга, т.2.1.1.

[48] Герджиков О. : “Съветът по законодателство да бъде закрит, съществуването му е безсмислено” Източник : https://news.lex.bg/

[49] Юридически барометър , бр.20,”Законодателна дейност” стр.42 https://legalbarometer.bg/

[50] Герджиков О. :”Проектът за нова Конституция е нескопосан и е обидно, че има граматически грешки”,https://news.lex.bg/ 19.09.2020г.; Местан Л: “30 грешки в два законопроекта за българския език” , 2.05.2012г.https://www.vesti.bg ;

[51] Понятие и термин са синоними “В най-общо определение на понятието, *термин е дума или устойчиво словосъчетание, точно означаващи понятието за назоваванията обект и характеризиращи се с пределен стремеж към еднозначност, с тясна научна (или техническа) специализация и с международно утвърдена употреба”*.(https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtiq/termin)

Лобист- 60100 за 0,35сек./ лобизъм и корупция -60600(0,28сек)

Лобиране-49 200 за 0,27 сек./ лобиране 58700-0,41сек.

Политик- 17 000 000 за 0,37 сек./ лобизъм и политика 158 000(0,27 сек)

Корупция- 1 560 000 за 0,38сек.(лобизъм, политика и корупция-20500(0,43)

Lobbyist -136 000 000 за 0,42сек.

Lobbying -138 000 000 за 0,47 сек.

Politician - 3 900 000 000 за 0,55сек.

Corruption- 760 000 000 за 0,45сек./Lobbying and Corruption 8 450 000(41 сек)

politician, lobbying and corruption- 7(32 сек)

Макар и с известна критичност към прецизността на количественият метод, който използвам и безспорността на реалната съотносимост на извлечените данни реших да изследвам на базата на тези данни, съотношенията между тези термини. И ето какви резултати се получиха.

При сравняване честотата на употребата на политик/лобист се оказа, че в един на 282,86 случая когато се говори за политик се употребява и лобист . Но ако съпоставим Politician и Lobbyist това съотношение е един към 28,68 случая, или у нас в България много по рядко (приблизително 10 пъти) термините лобист и политик се свързват по-между си , отколкото в англоезичния свят.

Сравненията продължих като съпоставих употребата на корупция и лобист, както и корупция и политик.

Съотношението на употребата на корупция/лобист в България показва, че един на 25,96 от случаите на корупция, би могло да се свързват с дейността на лобисти, а при съотношението между корупция/политик това съотношение е 0, 092.

В англоезичния свят съотношението corruption/lobbyist е 5,59 , което показва че у нас свързването на дейността на лобистите с корупцията е почти 5 пъти по малко от

колкото в англоезичния свят, а съотношението corruption/Politician е 0,195 което е с малко повече от 2 пъти от колкото в България.

Известно съмнение предизвиква относително ниското използване на термина лобист на български в търсачката Google и реших да проверя как стоят нещата с популярните “ходатай” и “ ходатайствам” .Очакваното се оказа и логично, макар да съобразявам, че в повечето случаи ходатайствам се използва на по ниско-битово ниво, като акт на въздействие, отколкото лобирам, като способ за въздействие повече в сферата на приемане на политически и нормативни решения. В повечето случаи двата термина, единият от които чуждица, се възприемат като синоними.

Ходатай -188000 за 0,30 сек. откриваме три пъти повече употреба от колкото за лобист;

Ходатайствам - 138 000 за 0,25 сек- употреба четири пъти повече от колкото за лобирам;

Ходатайство -6 320 000(0,31 сек.)

Ходатайство и корупция -72 800(0,35сек)

Ходатайство и политика -5 390 000(0,36сек.)

Ходатайство , политика и корупция-37 800(0,34сек)

Тук разбира се настъпват различия при съпоставянията между политик/ходатай получаваме 90,43 което естествено се среща три пъти повече от колкото при политик/лобист, а при корупция/ходатай - 8,3. Съпоставени тези данни със съотношенията corruption/lobbyist e- 5,59 показват силно сближаване.

Част от изводите, които биха могли да се направят на базата на честотата на срещането на термините в мрежата на Google, :

1. Обществената практика за застъпничество в полза на частен или групов интерес пред законодателен орган или орган на изпълнителна власт у нас е по популярна като ходатайстване и не толкова като лобиране.

2. В англоезичния свят 10 пъти по често отколкото в нашата страна се свързват понятията политик и лобист, докато при съпоставката на политик/ходатай тази разлика се свежда само до 4 пъти

3. В България свързването на дейността на политиците с корупция е два пъти по малко от същото съотношение в англоезичния свят.

4. В България свързването на лобистите с корупция е почти 5 пъти по-малко от същото съотношение в англоезичния свят, но при сравняване на ходатай с корупция , това съотношение се приближава силно до резултатите на употребата в англоезичния свят , или само 1,49 пъти по -малко.

Възприемането на тези резултати безкритично може да ни доведе и до напълно погрешният извод, че тъй като у нас лобистката дейност е нерегламентирана, то най-общо, свързването и с негативно явления като корупцията е на по-добро ниво отколкото в англоезичния свят, където в повечето случай тази дейност намира различни форми на регламентиране. От друга страна тези резултати са важен показател за постигане на една от главните цели на законовата регламентация на лобистката дейност, а именно нейната откритост. Излиза така, че в англоезичния свят има едва ли не по лоши показатели във връзка с честотата на употребата на термините лобизъм и корупция, политик и корупция, от колкото у нас т.е. свързването на лобирането с корупция и лобирането с политика намира по-голям обществен резонанс от колкото у нас. Разбира се това има и своето логично обяснение. Данните за по високото ниво на употреба на термините свързани с лобистката дейност в англоезичният свят, се дължат на това, че тази дейност е прието да се извършват максимално открито, поради което и **за тях се говори открито и по често.** Докато в нашата страна ние свързваме лобизмът и ходатайството повече с тяхната обикновено задкулисна, подмолна и криминална страна, които **в повечето случаи остават скрити.**

Или обобщено казано в нашата страна свързването на лобистката дейност с разнообразните противозаконни действия предполагащи, и обуславящи корупция е очевидно, макар и недостатъчно видимо и обществено укоримо, което налага в много голяма степен, осмислянето на законовото регламентиране на лобистката дейност с намирането на подходяща санкционна защита на тази дейност при нарушаване на правилата на законното и осъществяване чрез административно наказателни и наказателно правни норми.

ГЛАВА ПЪРВА :НЕОБХОДИМОСТ ОТ ОБВЪРЗВАНЕ НА ЗАКОНОВОТО РЕГЛАМЕНТИРАНЕ НА ЛОБИСТКИТА ДЕЙНОСТ С ПАРАЛЕЛНОТО ОСМИСЛЯНЕ НА САНКЦИОННАТА ЗАЩИТА

Докато лобистката дейност не бъде законово регламентирана, по общата правна парадигма, че това което не е забранено е разрешено създава илюзията, че лобистът може да си позволява всичко!

Кои са най-известните лобистки практики?

Те изхождат от същината на лобистката дейност, която е дейност по мотивиране на лица, които еднолично или като представители на институции разполагащи с нормотворческа или изпълнителна власт, могат да приемат съответен нормативен акт или да извършат действия в кръга на изпълнителните им правомощия, които да са в полза на определен интерес, най-често ограничен по своя позитивен ефект по отношение на кръг от лица, възложили лобистката дейност. Именно тук, в сферата на прокарване и защита чрез лобистка дейност, на ограничен частен интерес може да се търси и възможността за прескачане на нормалните способи за убеждаване и въздействие. Общоприети такива способи са организирането на публични дебати по темата, представяне на научна аргументация, възлагане на социологически проучвания, излагане на експертни мнения, разбира се и официални лични разговори с лицата имащи властта да въздействат върху смисъла и съдържанието на нормативните актове и пр. и пр., дейности, които по принцип би трябвало да приемаме като полезни за общество.[52] Но, за съжаление , наложеното в обществото мнение е, че лобизмът се свързва с използването на други способи и механизми на мотивиране, въздействащи върху или заплашващи с публично излагане на носителите на извечните човешки слабости, като сребролюбие, склонност към пороци – наркотици, алкохол, сексуални отклонения, склонност към охолен живот, несъответстващ на официалния статус на лицето, властови амбиции, колекционерски пристрастия, страх, заблуда, лекомислие и пр. и пр.. Допълнителна възможност, която засилва това въздействие е, че то може да има мултиплициращ ефект, тъй като в неговите мрежи могат да попаднат не само главните действащи лица разполагащи с властта да приемат съответните решения, пред които се лобира, но и чрез въздействие върху кръг от хора, с които те са емоционално, делово, икономически обвързани или свързани, което се явява самостоятелен способ за натиск върху приемащите решенията.

На политическа сцена оръжията, с които се действа в такива случаи са освен познатите ни от древността съблазън и задкулисни игри така и корупция, осъвременена днес от обикновен подкуп до перфидната форма на търговия с влияние. Свързаните с въвеждането на изборност, на законодателната и изпълнителната власт, процедури се атакуват по лобистки подбуди с разнообразни способи за манипулация на вота, сред които съвременните способи, породени от бума в развитието на информационните и комуникационни технологии, успешно намериха своето приложение като

[52] Когато говорим за лобистки практики , нямаме предвид стратегия и техники на лобиране , които са вътрешно лобистки дейности и отразяват подготовката на лобиста за осъществяване на лобисткото въздействие. В тази насока виж. Цакова И. “Лобистка дейност-същност , специфика ,техники“ в сборник „Лобиране и лобистки практики“ изд. Институт за икономическа политика, Сф.2007г. стр.18-22;

манипулирането на общественото мнение, се прави чрез купени медии и социологически агенции, мрежи за генериране на фалшиви "новини" , „тролове" и пр...

Един от най-ярките примери на корупция, предизвикана, чрез лобистко въздействие, в нашата история , макар и това понятие да не е било известно тогава, е поводът за първата война на Цар Симеон Велики с Византия от 894г[53]. Тя избухва заради преместването на тържището на българските стоки от Константинопол в Солун и облагането им с мита. Това е станало по разпореждане на император Лъв VI философ под въздействие на любовницата му по това време , а по-късно и негова съпруга Зоя Зауцина и нейният баща Стилиан Зауца. Те били мотивирани да осъществят това, квалифицирано съобразно днешните разбирания, лобистко въздействие, чрез огромен подкуп даден им от константинополски търговци, за да мотивират императора да издаде това разпореждане, което естествено е било изцяло в полза на тези търговци и във вреда на българските. Какъв е резултата от това, всички знаем! Предизвиканата от това действие война и военната победа на българите над Лъв VI и Византия е наказанието получено незабавно и категорично, като възмездие за това некоректно поведение, въпреки че и в този случай, както и в много други, точно виновниците, в лицето на средновековните лобисти-вероятен първообраз на днешните, не са наказани.

Но дали така ще се случва с лобистите упражняващи незаконни практики и техните адепти днес ?

Разбира се, липсата на законова регламентация на лобистките дейности, което по своето естество би трябвало да попадне в сферата на административно правното регулиране, оставя празнота относно възможността за обвързване на разрешени лобистки дейности със съответни санкциите за тяхното нарушаване. В кръга на шегата, някой би казал, че връзваме каруцата пред коня ,(разбира се и други с подобен смисъл народни мъдрости, като за рибата и тигана и т.н..) т.е., то няма още закон за регламентиране на лобистките дейности, а ние вече започваме да мислим за тяхното санкциониране. В процеса на изследване на възможността за регламентиране на лобистките дейности намирам, че и изследването на възможностите за гарантиране законосъобразното им упражняване, чрез съответна санкционна защита, следва да вървят заедно, тъй като ако няма механизъм, по който да се търси отговорност за съблюдаване на правилата, **тяхното спазване ще остане пожелателно, а законодателното усилие-напразно.** Тук палитрата на възможните решения може да варира от разнообразни по вид и размер административни санкции и принудителни административни мерки, до криминализиране на отделни видове особено тежки административни нарушения, които не попадат в кръга на вече отдавна познатите ни престъпни състави.

Очевидно, налага се идеята, че незаконната лобистка дейност най-често се свързва с действия, които биха удовлетворили съставите на престъпления от общ характер като: умишлена безстопанственост (чл. 219, ал. 3); сключване на неизгодна сделка (чл. 220); стопански подкуп (чл. 224); общо престъпление по служба (чл. 282); отказ или забавяне да се издаде специално разрешение (чл. 282а); злоупотреба със служебно положение (чл. 283); допустителство към престъпление по служба (чл. 285); осуетяване на наказателното преследване (чл. 288); пасивен подкуп в публичния сектор (чл. 301 – 303); активен подкуп в публичния сектор (чл. 304); търговия с влияние (чл. 304б); посредничество към подкуп (чл. 305а); провокация към подкуп (чл. 307). Като способ за незаконно въздействие могат да бъдат извършени действия , които да удовлетворят съставите и на

53 Р. Рашев "Цар Симеон Военачалникът" Славена ,2007г.

други престъпления , като : отвличане и противозаконно лишаване от свобода по чл.142 ал.2 т.8 НК[54], принуда по чл.143 и сл.НК, и др. За тези престъпни деяния, изведени пред скоби и съдържащи в себе си потенциала да опорочат неопределен кръг от дейности, включително и лобистки такива, намирам, че не е необходимо да се създават **квалифицирани състави предвиждащи съответно специална цел, като „осъществяване на незаконно лобистко въздействие“ или специален умисъл, като напр. “по лобистки подбуди”,** но не изключвам възможността да се приеме за необходимо и създаване на такива.

Независимо от липсата на приета правна регламентация, в досега предлаганите законопроекти, предвиждащи регламентирането на лобистките дейности, са изведени редица значими параметри на тази дейност, които могат да я превърнат в полезна за обществото дейност. Защитата на тези параметри следва да бъде обхванатa, както от административно наказателни така и от наказателно правни норми. Разнообразието на санкционните последици би следвало да е в зависимост от степента, до която е необходимо да се гарантира, че допускането на представители на интереси[55], като лобисти, в нормотворческия процес не само ще остане в рамките на мярата за нормално функциониране на обществените отношения в сферата на инициативата за създаване, подготовката на нормативните актове и тяхното приемане, но и ще допринесе за повишаване на тяхната откритост и качество. Същевременно, естеството на тези санкционни последици, със самият факт на тяхното съществуване, би следвало да изпълнят своята превантивна функция, така че лицата упражняващи законно лобистка дейност, да не допускат тяхното нарушаване. Надявам се, не би трябвало да има спор, че **незаконното упражняване на лобистка дейност следва да бъде обявено за престъпление**. Тези санкционни последици следва да бъдат и реален страж пред засягането на обществениият интерес, при нарушаване на законната лобистка дейност, когато и ако бъде регламентирана.

Предвид изключителната значимост на защитавания обществен интерес, а именно, част от правилата определящи механизмите за възникване на законодателна инициатива, разработване и приемане на нормативен акт или за приемане на управленски решения, като фундаментални за стабилността на демократичните обществата, приели като основен принцип върховенството на закона, то и санкционните последици за нарушаването на този най- висш обществен интерес би следвало да бъде изведен на съответната висота, в кръга на вече утвърдените и защитавани най-висши обществени ценности.

ГЛАВА ВТОРА:УСЛОВИЯ ЗА ОСЪЩЕСТВЯНВАНЕ НА ЗАКОННА ЛОБИСТКА ДЕЙНОСТ

За да осмислим, по какъв начин да бъде защитен обществения интерес при осъществяване на лобистките дейности, чрез създаване на съответни норми съдържащи санкции, то трябва да посочим, какви би трябвало да бъдат предпоставките, условията и

---

[54] **Чл. 142.** (Нов - ДВ, бр. 50 от 1995 г.) (1) (Изм. и доп. - ДВ, бр. 92 от 2002 г., доп. - ДВ, бр. 27 от 2009 г., изм. - ДВ, бр. 26 от 2010 г.) Който отвлече другиго, се наказва с лишаване от свобода от три до десет години.
(2) (Изм. - ДВ, бр. 26 от 2010 г.) Наказанието е лишаване от свобода от седем до петнадесет години, когато:
8. (нова - ДВ, бр. 62 от 1997 г., изм. - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) деянието е извършено от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организация или група по **чл. 321а** или организирана престъпна група;
Чл. 321а. (Нов - ДВ, бр. 62 от 1997 г.) (1) Който участва в ръководството на организация или група, която чрез използване сила или внушаване на страх сключва сделки или извлича облаги, се наказва с лишаване от свобода от три до осем години.

[55] Представители на интереси е термин налагащ се в употреба, като синоним на лобисти, в европейското правно пространство(б.а.)

изискванията за законсъобразното осъществяване на лобистката дейност?

I. За да кажем какво е незаконно трябва да дадем определение на законната лобистка дейност:

Лобистка *е дейността, осъществявана от физически и юридически лица – регистрирани като лобисти при условията, редът, формите и средствата регламентирани със закон, чрез оказване на въздействие върху орган разполагащ с нормотворческа (или административна власт), както и върху длъжностни лица от органа, във връзка с внасяне, обсъждане, приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативни актове, както и за отхвърляне на проекти на такива, осъществявана на договорно основание възмездно или безвъзмездно, в полза на трети лица, чийто законен интерес, цел на конкретното лобистко въздействие, е предварително публично деклариран.*[56]

От представеното определение , могат да бъдат изведени основните параметри за законно упражняване на лобистка дейност, както следва :

1. **Регистрация пред държавен регистърен орган,** като Агенцията по вписване и воденият от нея Търговски регистър и Регистър на ЮЛНЦ, като се създаде Регистър на представителите на интереси/лобистите. Целта на създаването на това регистърно производство е държавата да следи за съблюдаване на законовите изисквания за осъществяване на тази дейност;

2. **Членство в професионална камара – Камара на лобистите**, с цел съблюдаване на изискванията за професионална квалификация и спазване на етичните стандарти за упражняване на професията ;

3. Осъществяване на конкретното лобистко въздействие на **основание договор** с лицето в чиято полза се лобира;

4. Лобиране само за **допустим от закона интерес**;

5. **Публичност на целта** на лобисткото въздействие;

Предложеното определение веднага повдига два много съществени въпроса свързани с обхвата на лобистките дейности:

А)следва ли в законовият обхват на лобистката дейност, освен процеса на

[56] Това определение , както и следващите текстове *представени в италик*, с които се предлагат законови параметри на лобистката дейност, са включени в разработен, от автора през 2019г., проект на Закон за лобистите и лобистката дейност, по инициатива на СНЦ "Институт за принципите на правото". В предварителното проучване, са участвали студентите по право от ЮФ на ВСУ Ангелина Спасова и Елена Парова. **Този законопроект търси своите лобисти за внасянето му в НС!** Който прояви интерес към законопроекта, може да го получи от автора.(пишете на : yanev@vfu.bg)

създаване на законови и подзаконови нормативни актове, да бъде включен и процеса на създаване на общи и индивидуални административни актове?

Б)Следва ли в този обхват да попадат и процесите на подготовка на планови, програмни и стратегически документи?

Намирам, че възприетото в нашият бит разбиране, че може да се успява по добре и по лесно при ползването на публичните блага, по пътят на търсене на индивидуално предимство, чрез използването на лични контакти, надделява категорично над разбирането, че достъпът до публичните блага следва да става по пътя на предварително приети правила, поради което и включването в обхвата на регламентиране на лобистките дейности следва да бъдат включени и процесите на създаване на общи административни актове

II.Законната лобистка дейност може да се осъществява само пред органи пред които е допустимо да се лобира! А кои са те?

Най-общо това могат да бъдат органи с нормотворческа компетентност(*или и такива с оперативна административна власт)* като: органите на държавна власт и управление; органите на местно самоуправление; органите на Европейския съюз; ръководители и служители на органите по б.б. “а,б,в”

Извън всякакво съмнение е, че общественият интерес налага изключването от кръга на допустимото лобистко въздействие, както определени органи, така също и определени законови процедури, осъществявани включително и пред органи, пред които би било допустимо по принцип лобисткото въздействие.

А. Лобистката дейност следва да бъде недопустима и забранена изцяло пред следните органи :

1. *Приходната администрация, държавния финансов контрол и други държавни контролни органи;*

2. Органите на съдебната власт;

3. Конституционния съд;

4. Сметната палата;

5.Министерството на отбраната;

6.Министерството на вътрешните работи ;

7.Централната избирателна комисия, местни и регионални изборни органи;

За да не се изброява всеки път пред кой орган може и пред кой не, се налага да възприемем термина орган на допустимо лобистко въздействие с абревиатура ДЛВ;

Б. Лобистката дейност следва да бъде забранена пред органи допустими за лобистко

въздействие, по повод издаване актове или във връзка със:

1. *Закона за обществените поръчки;*

2. предоставяне на концесии при условията и по реда на Закона за концесиите;

3.регистрации и лицензни за радио и телевизионна дейност, издавани при условията и по реда на Закона за радиото и телевизията;

4. издаване на лицензии и разрешителни, установени с други нормативни актове;

5.отбраната и националната сигурност;

6.административни актове издавани при условията на обвързана компетентност(тук се включват и тези по т.4);

7.избора или назначаването на работа на физически лица в държавната или общинската администрация; /персонален лобизъм/ [57]

8.избора или назначаването на ръководители и техни заместници на органи на изпълнителната власт;/персонален лобизъм/

9.във връзка с инициирането на изменения и допълнения на нормативните актове регламентиращи дейностите по т.1-т.5, както и при разработването и приемането изцяло на нови такива;

III.Забрана за лобистка дейност по предметен показател

Следва изрично да бъде *забранена лобистката дейност, насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната, към разпалване на расова, национална, етическа или религиозна вражда или към нарушаване на правата и свободите на гражданите.*

IV.Забрана по начин на осъществяване

Забранява се всяка форма на скрит лобизъм!

Опит за определение на скрит лобизъм:

Вариант 1.Скрита форма на лобизъм по смисъла на настоящият закон са всички дейности, действия и бездействия, с които се създават условия за получаване, по косвен път, на материална облага или привилегия, която не се следва, от длъжностно лице от органите по чл.6 ал.1 или свързани с тях лица по смисъла на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество за това, че е подкрепен лобистки интерес в конкретен нормативен или административен акт или

[57] Това е технически термин, за който е дадено определение в Допълнителните разпоредби към авторския проект на Закона за лобизма, с който се опитвам да разгранича лобирането за идеи, тези, политики, интереси, които могат да получат нормативно решение, от лобирането за личности и тяхното политическо или кадрово развитие

управленска политика.

Вариант.2. Скрита форма на лобизъм по смисъла на настоящият закон са всички дейности, действия и бездействия, които се осъществяват в защита на лобистки интерес извън редът, регламентиран с този закон.

V.Забрана по отношение на лица

Лицата, които заемат изборна или назначаема длъжност в органите обект на допустимо лобистко въздействие, не могат да осъществяват лобистка дейност, докато заемат съответната длъжност и в срок от три години след прекратяване на правомощията им по политическото назначение или служебното и трудовото правоотношение.

VI.Забрана във връзка с финансиране

Забранява се получаването на суми от лобисти, като дарения и други форми на скрито финансиране за извършваната от тях лобистка дейност, както и при условията на конфликт на интереси.

VII.Близостта от съдържателна страна на лобистките дейности, с други правно регламентирани дейности, налага чрез закон те да бъдат ясно разграничени, като по този начин ще се даде още един критерии за разграничаване на законната от незаконната такава.

А. Не следва да се квалифицира като лобистка дейността осъществявана от:

1. политическите партии;

2.представители на международни организации, на Европейския съюз, на чуждестранни правителства и чуждестранни политически партии , когато тяхната дейност не цели намеса в нормотворческата дейност в страната. В противен случай те следва да се регистрират като лобисти.

3.средствата за масова информация и техните представители, свързана със събиране, разпространение или анализ на информация и новини за дейността на органите, пред които е допустимо лобистко въздействие(ДЛВ);

4.граждани и организации при и по повод организиране и провеждане на форми на пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление;

Б. Не е лобистка дейността и в случаите когато се :

1. представя устно или писмено мнение, становище, изследване или друга информация по искане на органите на ДЛВ, както и на декларации и други документи, които се изискват по закон;

2. разработва предложение за усъвършенстване на законодателството и на проекти за нормативни актове по искане на органите на ДЛВ;

3. предоставя на органите на ДЛВ мнение, становище, изследване или друга информация от общ характер по икономически, социални или политически въпроси, която не съдържат конкретни предложения за приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативни или административни актове, както и за отхвърляне на проекти за такива актове;

4. представят пред публично събрание изявления, мнения, предложения и становища или същите са разпространени сред обществеността чрез публикация във вестник, периодично издание, книга или електронните медии;

5. събира информация за актове или действия на държавната администрация при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация.

6. представят жалби, сигнали, молби, декларации и други документи предвидени в закон пред органите на ДЛВ;

7. участва в работата на консултативни органи, създадени с акт на орган на ДЛВ, освен ако лицето включено в дейността на консултативния органа не е регистрирано като лобист или представител на лобист, заявил преди това пред органа, лобистки интерес;

В. Не е лобистка дейност осъществяването на контакти с органите и лицата на ДЛВ от:

1. Адвокати, адвокатски сдружения и адвокатски дружества по отношение упражняване на адвокатската професия(в рамките на процесуално представителство по граждански, наказателни ,административни , данъчни, съдебно изпълнителни , нотариални производства и съответно консултиране във връзка със същите както и по граждански и търговски сделки) . Те могат да осъществяват лобистка дейност при условията на настоящият закон.

2. Организации на изборни или назначаеми представители на държавната администрация и органите на местното самоуправление и местната администрация.

3. Юридически лица с нестопанска цел по повод изпълнение на проекти и инициативи в обществена полза, включващи изготвяне на предложения за усъвършенстване на законодателството, които се финансират от държавния бюджет, или с безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз или от други програми и конкурси, обявени от публични институции.

4. Длъжностните лица от органите на ДЛВ при или по повод изпълнение на

техните функции и служебни задължения.

VIII.Друг съществен елемент от привеждането на лобистката дейност към изискванията за обществена полезност е осигуряването на условията за нейната откритост е приемането на Правила за осъществяване на лобистка дейност пред органите на ДЛВ , които да са приети от самите органи:

Всеки от органите на държавна власт и управление и органите на местно самоуправление в Република България, пред които е ДЛВ приемат задължителна вътрешна процедура, регламентираща контактът с лобист, неговата регистрация, както и участие на лобисти във връзка с подготовката на приеманите нормативни и административни актове, създаване и осъществяване на политики.

Органите, пред които е ДЛВ са длъжни периодично(напр. ежемесечно) да изнасят информация за **:**

1.осъществени лобистки контакти, заявеният лобистки интерес във връзка, с който е осъществен контакта, лицето в полза на което се лобира , средствата с които се финансира защитата на лобисткия интерес, длъжностното лице с което е осъществен лобисткият контакт;

2.участието на лобисти в обсъждания във връзка с приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативен или административен акт, както и за отхвърляне на проекти на такива, по които са представили писмено или устно становище.

3.лобистите, които не са допуснати до обсъжданията поради това, че не са декларирали обстоятелствата по чл.13 и чл.14.[58]

4.Длъжностните лица са длъжни да обявяват в регистъра създаден към органа на ДЛВ, своите контакти с лобисти в процеса на подготовка, обсъждане и приемане на нормативни и административни актове, създаване и провеждане на политики, в срок от 7 дни от осъществяването им.

5.Всяко длъжностно лице е длъжно да уведомява Органа опериращ Регистъра за лицата упражняващи лобистка дейност, за физически лица, които осъществяват лобистка дейност или лобистки контакти, без да са регистрирани при условията на

[58] Съдържанието на задълженията на лобистите да декларират определени обстоятелства, предвидени в чл.13 и чл.14 от проекта на Закон за лобизма, са възпроизведени в съдържанието на т.3 и т.4 от разд. IX.

изискванията на акта регламентиращ законната лобистка дейност или да са в договорни отношения с регистриран лобист.

IX. ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА СЪЗДВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНО ДОСИЕ

С цел осигуряване на максимална откритост при създаването на нормативни и административни актове и програмни документи, органите на държавна власт и управление и органите на местно самоуправление в Република България, следва да бъдат задължени да създават във връзка с всеки акт от тяхната законодателна , подзаконова , административна и управленска дейност, при изпълнението, на която е осъществен лобистки контакт или друга форма на лобистко въздействие или са привлечени регистрирани лобисти в качеството им на експерти, специално досие (законодателно досие), в което се описва етапите на приемане на съответният акт, както и данните за **:**

1.осъществени лобистки контакти, заявеният лобистки интерес във връзка, с който е осъществен контакта, лицето в полза на което се лобира , средствата с които се финансира защитата на лобисткия интерес, длъжностното лице с което е осъществен лобисткият контакт;

2.участието на лобисти в обсъждания във връзка с приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативен или административен акт, както и за отхвърляне на проекти на такива, по които са представили писмено или устно становище.

3.лобистите, които не са допуснати до обсъжданията поради това че не са декларирали обстоятелствата относно:

-лицата, които са им възложили осъществяването на лобистка дейност и заявеният от тях лобистки интерес;

-описание на предмета на лобистката дейност с посочване на конкретните актове, управленски мерки и инициативи на органа по отношение, на които ще се осъществява такава дейност, както и целения краен резултат;

-информация за планирания общ бюджет на лобистката дейност за защита на конкретния лобистки интерес и източниците на неговото финансиране;

-когато дейност за защита на конкретен лобистки интерес се осъществява по инициатива на лобиста и със собствени средства, той следва изрично да обяви това , а лобиращите юридическите лица обявяват прието, с тази цел, решение на техния управителен орган.

4.Лобистът няма право да започне лобистка дейност за защита на конкретен лобистки интерес, преди обявяването на посочените по горе данните , както и е длъжен да представи пред обектът на ДЛВ доказателства за това.

5.Досието е задължителна част от документите съпътстващи различните етапи на подготовка на акта, до неговото окончателно приемане. То е публично и достъпно чрез интернет страницата на органа, като неговото съдържание се публикува периодично.

ГЛАВА ТРЕТА :ОБСЪЖДАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА НАКАЗАТЕЛНО ПРАВНА ЗАЩИТА

След като изведохме, основните права и задължения за лобистите и публичните органи във връзка с работата с лобисти, можем да предложим възможности за тяхната наказателно правна и административно наказателна защита. До толкова до колкото във всички изготвени до сега законопроекти са предвидени и административно наказателни разпоредби, то по отношение на възможната наказателно правна защита , до сега предложения не са правени.

На първо място по значимост на обществените отношения, които би трябвало да бъдат защитени с наказателно правна защита са тези които са свързани със спазването на задължителни законови предпоставки за упражняване на лобистката дейност , очертани по горе. В Наказателния кодекс на Република България намираме редица аналози на престъпни състави за дейности или професии, които се осъществяват без съответно разрешение, лиценз или професионална правоспособност, като например чл.233,чл.234а, чл.234г НК[59], включени в глава Шеста, разд.II,, Престъпления в отделни

[59] *Чл.233Който без съответни лиценз, регистрация или разрешение изнася, внася, трансферира, транспортира, транзитира, извършва брокерска дейност с оръжия или с изделия или технологии с двойна употреба, както и когато такива дейности са осъществени в нарушение на забрани, ограничения или санкции, наложени от Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа или от Европейския съюз, указани в акт на Министерския съвет или произтичащи от международен договор, по който Република България е страна, се наказва с лишаване от свобода до шест години и с глоба до двеста хиляди лева.*

Чл. 234а. (Нов - ДВ, бр. 62 от 1997 г., изм. - ДВ, бр. 26 от 2010 г.) Който извършва външнотърговска дейност без разрешение, което се изисква по закон или по постановление на Министерския съвет или в нарушение на издадено такова разрешение, се наказва с лишаване от свобода до пет години, глоба от пет до десет хиляди лева и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7.

Чл. 234г. (Нов - ДВ, бр. 108 от 2020 г.) (1) Който без разрешение, регистрация или лиценз, които се изискват по нормативен акт или акт на Европейския съюз, извършва по занятие обществен превоз на пътници, се наказва с лишаване от свобода от една до три години.

стопански отрасли“. Аналог в тази насока намираме в чл.324 НК[60] в глава Десета „Престъпления против реда и общественото спокойствие“.

Представените състави на престъпления безспорно, от гл.т. на законодателна техника, биха могли да бъдат използвани като модел за създаване на състав на престъпление инкриминиращ, извършването на лобистка дейност без съответна регистрация. По своето естество хипотезата на тази норма ще ни препраща за съдържанието на изпълнителното деяние, към законово приетите изисквания за упражняване на дейността. Формата на умисъл при която би могло да бъде извършено това престъпление намирам, че би следвало да бъде **пряк умисъл** , във всички случай и когато се предвижда престъплението да има **специална цел „ незаконно лобистко въздействие**“, но намирам, че би могло да бъде допустимо и възприемането на **евентуален умисъл** , предвид многообразието на преките и непреки способи на лобистко въздействие. Изключвам изцяло възможността да допуснем извършването на незаконна лобистка дейност по непредпазливост!

По отношение на вида на наказанията предлагам, предвид завишената степен на обществена опасност от извършването на такава престъпления аргументи, за което изложих по горе, възможността за налагане на санкция да съчетава наказанията лишаване от свобода, с глоба и лишаване от право да се упражнява професия по чл.37 ал.1 т.6 и т.7 НК. По отношение на неквалифицираните състави би следвало да се предвиди специален минимум от 1 година лишаване от свобода и горна граница от 5 години. За квалифицирани състави, каквито могат да бъдат предвидени в зависимост от това дали лобисткото въздействие може да има пряк стойностен измерител, в зависимост от стойността, ако лобисткото въздействие е улеснено чрез извършване на друго престъпление, ако лобисткото въздействие е насочено към кръга на хора, с които обектът на въздействие е свързан семейно , емоционално, професионално , икономически или е извършено в съучастие с длъжностни лица и др., би следвало тук специалният минимум

---

(2)Когато деянието по ал. 1 е извършено от две или повече лица, сговорили се предварително за неговото осъществяване, или чрез използването на неистински или преправен документ или на документ с невярно съдържание, наказанието е лишаване от свобода от две до пет години и глоба от две до десет хиляди лева.

[60] *Чл. 324. (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г., в сила от 01.07.1982 г., изм. - ДВ, бр. 1 от 1991 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 10 от 1993 г., изм. - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) Който упражнява професия или занаят, без да има съответна правоспособност, се наказва с лишаване от свобода до една година или с глоба от сто до триста лева.*

да бъде 2 години , а горната граница на предвиденото наказание да тангира към 8години лишаване от свобода. Като се има предвид, че лобистката дейност по правило е платена дейност , то е логично наказанието лишаване от свобода да бъде съчетано и с глоба, която естествено следва да бъде съобразена с икономическите условия в страната към времето на приемането на закона, но във всички случаи следва да бъде съизмерима към потенциалните ефекти от незаконното лобистко въздействие. Ориентирано към днешните реалности намирам, че такова наказание би следвало да започва от 100 000лв.

Не на последно място, до толкова до колкото е възможно регистриран лобист , за когото са налице предпоставките за законно осъществяване на лобистката дейност, наруши правилата за нейното осъществяване по начин удовлетворяващ състав на престъпление, би следвало да се предвиди и възможността за налагане на наказание лишаване от право за упражняване на професията.

Интерес от наказателно правна гледна точка свързана с извършване на незаконна лобистка дейност представлява текстове като 282аНК и чл.353 НК[61], във връзка с които ще бъде важно да се разграничи , **когато лобиското въздействие насочено към орган на изпълнителната власт. О**чевидно е , че и в двата текста извършителят е длъжностно лице. Тук незаконното лобисткото въздействие може да е чисто подбудителство като съучастие към извършване на престъплението от длъжностното лице. Разграничението следва да бъде във всички случаи по линията на издаване на нормативен акт/ административен акт, тъй като ако се касае до индивидуален административен акт каквито биха били актовете и по двата посочени текста от НК, то и във всички други случаи лобистокото въздействие следва да се третира като чисто подбудителство, когато прекият извършител може да бъде само длъжностното лице!

Не бихме могли да приключим прегледа на възможната санкционна защита и съответна наказателна политика по отношение на осъществяване на лобистки дейности , без обсъждането и на идеи за създаване на нови текстове в НК. За опазването на процесите на подготовка и приемане на нормативни актове, планови и стратегически документи от незаконни действия намирам, че ще бъде подходящо и създаването като

- [61] **Чл. 282а.** (Нов - ДВ, бр. 62 от 1997 г.) Длъжностно лице, което при наличие на предвидените в нормативен акт условия, необходими за издаване на специално разрешение за осъществяване на определена дейност, откаже или забави извън предвидените по закон срокове неговото издаване, се наказва с лишаване от свобода до три години, глоба в размер до петстотин лева и лишаване от право по чл. 37, ал. 1, точка 7.; **Чл. 353. (1)** (Изм. - ДВ, бр. 95 от 1975 г., изм. - ДВ, бр. 86 от 1991 г., изм. - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) Длъжностно лице, което пусне или нареди да бъде пуснато в експлоатация предприятие или топлоелектрическа централа, преди да бъдат поставени в действие необходимите пречиствателни съоръжения, се наказва с лишаване от свобода до три години и глоба от сто до триста лева.

самостоятелен състав на престъпление ,”**Подбудителството към извършване на незаконна лобистка дейност” , които предлагам в следващата редакция.**

(1)Който с цел да защити обявен лобистки интерес извърши или подбуди другиго да извърши престъпление от общ характер се наказва с лишаване от свобода и лишаване от….. до …. и от право да се упражнява лобистка дейност.

(2)Когато деянието по предходната алинея е извършено с цел защита на необявен лобистки интерес се наказва с лишаване от свобода от …. до….. и лишаване от право да се упражнява лобистка дейност.

(3)Когато деянията по ал.1 и 2 се извършват от група предварително сговорила се за защита на лобистки интереси, в нарушение на действащият законов ред се наказва с лишаване от свобода от…. до….., и с глоба в размер на ……..лв.

Подобно разрешение в НК, за обособяването на подбудителството като самостоятелен състав на престъпление ние намираме в чл. 293. НК.[62] Това приемаме за напълно логично и в случая, тъй като извеждането на подбудителството като самостоятелно престъпление, още веднъж подчертава важността на защитаваното обществено правоотношение.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА:ОБСЪЖДАНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

За санкционна защита при нарушаване на другите правила, извън кръга на тези ползващи се с наказателно правна защита намирам, че за осъществяване на законната лобистка следва да получат административно наказателна защита както отделни нарушения на законовите изисквания извършени от законно осъществяващи дейността лобисти, така и длъжностните лица от органите на ДЛВ при осъществяване на контакти с лобисти и нарушаване на предвидените за това правила. Тук палитрата на възможните санкции естествено ще обхваща глобата, но не би следвало да изключваме възможността за налагане на принудителни административни мерки, като например недопускане на лица упражняващи законна лобистка дейност, но извършили поредица от нарушение ,установени с влезли в сила наказателни постановления , да бъдат ограничени за правото им на достъп до органи на ДЛВ. Тук естествено и мястото на временното лишаване от право да се упражнява дадена професия или дейност.

Някои примери за възможни разпоредби на административно наказателни норми

[62] 293. НК. Който подбужда другиго към престъпление по чл. 290, 290а и 291, се наказва с лишаване от свобода до една година или с пробация.(2) Ако се подбуждат две или повече лица и случаят е особено тежък, наказанието е лишаване от свобода до три години.

свързани с нарушаване на правилата за осъществяване на лобистка дейност.

Лобист, който не представи в срок годишния отчет се наказва с глоба от 10 000 до 20 000 лв.. а за юридическите лица с имуществена санкция от 15000 до 30 000 лв.

Със същата глобата се наказва и лобист физическо лице или представител на лобист , който осъществява защита на лобистки интерес преди обявяването данните за лицата, които са им възложили осъществяването на лобистка дейност и заявеният от тях лобистки интерес; описание на предмета на лобистката дейност с посочване на конкретните актове, управленски мерки и инициативи на органа по отношение, на които ще се осъществява такава дейност, както и целения краен резултат; информация за планирания общ бюджет на лобистката дейност за защита на конкретния лобистки интерес и източниците на неговото финансиране;

При повторност на предходните нарушения глобата за физическо лице е от 15000 до 30000лв , а за юридическо лице имуществената санкция от 20000 до 50 000 лв.

Длъжностните лица, допуснали нарушения на вътрешните правила за осъществяване на лобистки контакти или не са съставили законодателно досие се наказват с глоба от 10 000лв до 20000лв.

По отношение на размерите на наказанията би следвало да търсим реципрочност на отговорността при нарушения, както от физическите лица осъществяващи лобистка дейност така и от длъжностните лица, тъй като неизпълнението на задълженията и в двата случая засягат основно условията за прозрачност, както при осъществяване на лобистката дейност така и при създаването на нормативни , административни актове, планове и стратегии, каквато би трябвало да бъде основната цел на бъдещото законодателно уреждане на лобистката дейност.

Установяването на нарушенията, издаването и обжалването на наказателните постановления би следвало да се извършва по реда на Закона за административните нарушения и наказания, а наказателните постановления да се издават от ръководителя на регистърния орган.