**АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”**
София 1000, бул. “Ал. Стамболийски” № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници“ е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

**Изх. №12/02.03.2026 г.**

**ДО**
**Г-Н АНДРЕЙ ЯНКУЛОВ**
**МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Относно: Обществени консултации по проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението**

## СТАНОВИЩЕ ПО

## ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО НА АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“ ПОДКРЕПЕНО ОТ ЧЛЕНОВЕТЕ НА БИЗНЕС ИНТЕГРИТИ КЛУБ

Предложеният законопроект си поставя за цел да повиши прозрачността в управлението. Тя е прокламирана в заглавието му.

Това предполага да бъде развита във вида на текстове с нормативно съдържание материя с широк обхват. С оглед на това, че материята е нова за българското право и няма създадени трайни обществени отношения в тази област е удачно да се използва позитивният метод на правно регулиране и на адресатите да бъде предписано определено поведение, което те да следват.

Такъв подход би отговорил на целите и задачите на съвременното управление.

Същевременно предлаганият текст на проект на закон не развива регулация на заявената материя, а се свежда до създаването на регистър на лицата, които осъществяват това, което авторът на текста разбира под „представителство на интереси“.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL BULGARIA

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници" е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

Създаването на законова регулация на прозрачност и почтеност в управлението предполага много по-широк обхват на кръга въпроси, които трябва да бъдат включени. В доктрината за „Open government" има три стълба - прозрачност, отчетност, участие:

- прозрачност – информацията за решенията, процедурите и разходването на публични средства е достъпна и разбираема;
- отчетност – носене на отговорност за действията пред обществото и институциите за контрол;
- участие – гражданите могат да се намесват в процеса на вземане на решения, а не само да бъдат пасивни наблюдатели.

Обхватът на предлагания закон предполага, че той трябва да включва тези три области. Националната ни правна система има определена правна уредба (повече или по-малко пълна) в областта на достъпа до информация, участието във взимане на решения и изработване на законодателство (АПК, ЗНА) и т.н.

Издържаният в правно-техническо отношение подход предполага внимателен предварителен анализ на съществуващата уредба и практика и привеждането им в състояние на единен синхронизиран и без противоречив нормативен комплекс под общото разбиране на предлагания закон за прозрачност и почтеност в управлението, без разбира се да го превръща в кодификационен. Привеждането на системата от нормативни актове в синхрон ще позволи тяхното ефективно приложение. Фрагментирането и изолираното приемане на разпокъсана правна уредба създава трудности както в правоприлагането така и в правораздаването. Наред с това се затруднява и спазването на изискването на ЗНА за ясно и достъпно формулиране на понятия и тяхната унификация, когато това е възможно. Това е особено важно, когато нормите, с които се борави са и първични – с тях се въвеждат несъществуващи до този момент обществени отношения, както е в този случай.

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**



Той предполага повече отчетност и открит диалог.

Същевременно трябва да се отбележи, че в настоящия си вид проектът представлява „Закон за регистъра" и пропуска фундаментална разлика на принципно ниво.

**Гражданското участие е проява на суверена в нормотворческия процес**, което е водено от интересите на общността или общностите, които го съставляват. В този аспект участието на гражданите и техните форми на сдружаване са присъщи на диалога държавни институции – суверен, по повод на установяване на обществения интерес и неговото нормативно закрепване. Този процес на представяне на обществения интерес е **застъпничество**.

Представянето на интереса на субектите, които имат своето битие само в икономическия живот – **търговците,** независимо от правно-организационната им форма е различно. Те съществуват само и единствено за осъществяване на частен интерес. **Движени от частния си интерес в комуникацията си с публичната власт, целят неговото удовлетворяване чрез постигане законодателна или административна промяна и преразпределение на ресурс в полза на конкретни бенефициенти**. В доктрината и позитивното право, този процес е **лобиране**.

Тази разлика предложените текстове, регламентиращи представителството на интереси, не правят.

**По изложените причини от принципно естество и концептуално-правна гледна точка смятаме, че е полезно задълбочено преразглеждане на предложения проект на закон на ниво концепция, обхват и подход към нормативното регулиране.** Форматът следва да е експертен, но и да включва диалог с всички заинтересовани страни. Това ще спомогне за създаването на пълноценна правна уредба.

Същевременно трябва да посочим и редица конкретни недостатъци от различно естество, които не позволяват по-нататъшното придвижване на проекта в законодателния процес.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL BULGARIA

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници" е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

I. Определение за лобистка дейност и лобист

Необходимо е ясното разграничаване на лобирането от застъпничеството. Смятаме че регулацията и режимите на осъществяване на лобистка дейност следва да държат сметка за сферата на лобиране, лобиращия, адресата на лобиране и интересите, за които се лобира.

Това разграничение законопроектът не прави. Смятаме че ясното фокусиране върху лобизма ще позволи да се избегне противоречието с изричното предупреждение на Венецианската комисия, че гражданската активност и застъпничеството на НПО не бива да се приравняват с професионалния лобизъм, защото накърняват свободата на сдружаване и участие, което е изразено в становище по искане на Офиса за Демократични институции и права на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE).

Не е отразен съвременният подход, който е и в унисон с утвърдената континентална правна традиция, представена от класическата австрийска правна школа, която чрез своята прецизност и лаконичност ясно прави разграничението и урежда по ясен и последователен начин отделните категории лица, осъществяващи представителство на интереси.

Това са критерии, спрямо които да бъде прилаган по различен начин и режима на регламентация на лобистка дейност, съответно - различен регистърен режим:

А) лобисти по занятие

Б) лица, които не са лобисти, но в определена ситуация извършват лобистка дейност – „инцидентни" лобисти. Когато тази категория лица извършват лобистка дейност от името на или за сметка на възложители като заинтересовани лица срещу възнаграждение, то те следва да се регистрират, за да извършват дейността легално. Регистрация със срок би дала възможност за тяхното автоматично заличаване и поддържане на регистъра актуален.

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**



В) такива, за които се приема, че на са лобисти, формално могат да извършват дейност, която да има признаците на лобистка, но същността им не предполага прилагането на правния режим за регламентиране на лобистката дейност като политическите партии, например.

Г) Лица, които не извършват представителство на интереси с цел печалба, но защитават частен интерес. Частният интерес следва да бъде оповестен.

Д) Лица, които **не извършват представителство на интереси с цел печалба**, и защитават **обществен**/публичен интерес. Те извършват своята дейност публично - по силата на ЗЮЛНЦ представят в Агенцията по вписванията доклад за дейността си и пълни финансови отчети, базирани на аналитично счетоводство – това е информация, която е публична и спокойно може да бъде включвана и по автоматичен път в бъдещ регистър за представителство на интереси.

Разграничението между категориите трябва да е не само законово, но и да бъде ясно отразено в бъдещия регистър.

II. Регистрация на лобистите

Предложената процедура за регистрация на лобистите не предвижда изтичането на определен срок като основание за де регистрация. Ако тя е срочна, ще се осигури актуалност на данните. Периодично подновяване следва да се извършва на лобистите по занятие, а „инцидентните" лобисти, които са се регистрирали могат да бъдат служебно дерегистрирани с изтичане на срока. По този начин лобисткият им статут би отпаднал, което би облекчило редовната им професионална дейност, както и дейността на контролните органи.

III. Орган, който е оправомощен да поддържа регистър, „календара за срещите" и да упражнява контрол и да налага санкции при нарушения.

Предлаганият текст на проект на закон не държи сметка за наличието на три функции:

1. Регистърна – орган, който създава и поддържа регистъра на лобистите

2. Нормотворческа – орган, който отговаря за създаването и актуализирането на подзаконовата нормативна уредба, изготвя

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници" е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

последваща оценка на въздействието и прави законодатели предложения в областта на лобирането

3. Контролна – орган, който упражнява контрол и налага санкции при нарушения.

Тяхното смесване противоречи на модерните концепции за държавно управление и очевидно означава, че воденето на регистъра, оценката за неговото функциониране, качеството на контролната ще следва да се оценяват от един и същ орган – т.е. той ще оценява себе си.

Създаването на нова администрация е несъмнено нежелателно, както е посочено и в предварителната оценка на въздействието, но това не означава непременно възлагане на всички функции на един и същи орган. Не бива да се допуска сливане на функции в един орган – особено по отношение на нормотворческата и контролната функция и свръхоправомощаване, което е по същество предложението в публикувания за консултация текст.

Възможни решения

А) По отношение на регистърната функция следва да се разгледа възможността създаването и поддържането на регистъра за лобистка дейност да се възложи на Агенция по вписванията на Република България. Агенцията има опит, капацитет и функционираща администрация, която отговаря за Търговския регистър и Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, Регистър Булстат, Имотен регистър, Регистър на имуществените отношения на съпрузите и Централен регистър на особените залози. Добавянето на още един регистър – този на лобистката дейност би означавала отделяне на допълнителен финансов и евентуално човешки ресурс, но:

1. Това е администрация, която има дългогодишен опит, както в създаването и администрирането на нови регистри, така и в поемане на функцията по управление на вече съществуващи регистри.
2. Този подход би свел до минимум разходите по неговото създаване и поддържане.

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници" е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

Това ще намали и дублирането на информация, която задължените лица така или иначе вече подават и тя е достъпна именно чрез агенцията по вписванията.

Б) По отношение на нормотворческата функция следва да се разгледа възможността инициативата за разработването и издаването на нормативни актове да бъде поета от Министъра на правосъдието. Като за подзаконовите нормативни актове, които с оглед устойчивост на уредбата може да се предвиди приемането им от Министерски съвет. Съответно промените на законова ниво отново следва да се предлагат на МС от Министерство на правосъдието.

В) Относно функцията по контрол и налагане на административни наказания, по отношение на регистъра няма пречка Агенцията по вписванията да налага съответните санкции, а по отношение на нейните пропуски – Министъра на правосъдието

Определянето на държавен орган/органи, които да управляват регистърния, процес, процесът по оценка на въздействие и изготвяне на законодателни предложения, както и да осъществяването функции в областта та изпълнителната власт трябва внимателно да се съобрази с конституционно определените им функции и принципа на разделение на властите.

IV. Приемане на етични правила/правила за поведение

Проектът на закон е лаконичен по отношение на правилата и стандартите за поведение, свързани с лобистката дейност. Необходимо е да се отбележи, че съществуването на ясни и приложими стандарти за поведение, система за управление на конфликта на интереси и кодекси на поведение са неразривно свързани с прилагане на принципа на почтеност.

В тази връзка етичните правила и кодекси са по принцип въпрос на професионална саморегулация. В тази връзка интересен, но и напълно неприемлив вариант е предложеният в законопроекта - всеки от държавните органи да приема „етични правила" за осъществяване на лобистка дейност - §5 във в-ка с чл.10, ал.1. Адресати на тези правила следва да бъдат както лобираните лица, така и лобиращите лица.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL BULGARIA

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници" е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

Кои са недостатъците на предложения вариант:

1. всеки държавен орган ще си има свои правила
2. тези правила не са обвързани с минимално съдържание, цел на регулацията и правни последици за лобираните лица
3. лобиращите ще са обект на правно регулиране от органи на базата на бланкетна правна норма, която дава неограничена дискреция на регулиращия орган
4. не е посочен вида на акта, с който се приемат тези индивидуални етични кодекси т.е. не е изяснена правната им природа, включително подлежат ли на обнародване
5. правната уредба на лобирането по същество ще се разпадне на няколко десетки самостоятелни режима.

Това се отнася и до предлаганата разпоредба на чл.7, ал.4, която лаконично дава възможност на задължените лица да регламентират изцяло по тяхно удобство реда за провеждането на срещи. Редът за осъществяването на едно право е съществен за неговата реализация до степен, която може да го обезсмисли и не може да бъде делегирано без никакви ограничение на една от страните.

Няма зададени минимални стандарти. Включително не е въведено изискване за равнопоставеност в достъпа и паритет на мненията и субектите, до които съответният орган се допитва.

V. Подготвилите проекта за съгласуване са пропуснали да предвидят и ограничения след заемане на публична длъжност – пропорционални периоди на мораториум преди лице, което е заемало публична длъжност да може да заема каквато и да позиция в организации или при търговци които са лобирали пред него или които са възлагали лобиране, извън ограничението просто да участва в лобиране пред бившата си институция.

VI. Пропуснато е и да се предвидят ограничения за заемане на публична длъжност. Например лица, на които предстои да заемат публична длъжност (с изключение на такива на изборна длъжност) и лица, на които биват възлагани консултативни или регулаторни функции следва да бъдат обект на процес на проверка за интегритет и конфликт на интереси, която

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници" е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

може да налага и контрол върху определени аспекти на дейността им или недопускането им до съответната функция, когато са извършвали лобистка дейност пред съответния адресат на лобистка дейност в определен период.

VI. Допълнителни въпроси от значение за регулиране на лобистката дейност, които не са намерили място в законопроекта.

1. Работните групи по изработване на нормативни текстове и стратегически документи.
   - При нормативната уредба на лобирането следва да се има предвид и свикването и работата на работните групи. На първо място участниците следва **да се подбират при отчитане на разнообразието на интереси**. Правила за консултации и работни групи, определяне на принципите за подбор на участниците, така че да бъдат представени всички заинтересовани страни, както и регламентиране на начина, по който се провеждат консултациите и се използва външна експертиза, с цел предотвратяване на конфликт на интереси.
   - **При деклариране**то какви интереси представляват, както и да посочат свързаност, включително и минала, с лица, които имат интерес от разглеждания въпрос. При възникване на подобна свързаност на по-късен етап тя също следва де се декларира. Подобна свързаност не следва да се разглежда като основание за отвод или самоотвод на член на работната група, а като елемент от принципа за публичност. **Наличието или липсата на свързаност следва се отразят в акта за съставяне на работната група и да се включи в законодателния отпечатък**.

2. Разширени ограничения за едновременна дейност в публичния и частния сектор – включително за разкриване и деклариране на непряка собственост в юридически лица в сектори, в които лобирате лице осъществява правомощия.
3. Поставянето и на „календара за срещите" в регистър воден от независим орган е добра идея, но неговото попълване е въпрос на добросъвестност на лобираните лица във всеки държавен

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**



орган. Включването на това задължение и за лобиращите ще повиши доверието в данните вписани в него и ще подтикне задължените лица да го поддържат актуален. Алтернативно: Свързването на „календара за срещите" с Регистър, воден от независим орган е предложение, което би повишило прозрачността и публичността. Включването на това задължение и за лобиращите ще повиши доверието в данните вписани в него и ще подтикне задължените лица да го поддържат актуален.

4. Административнонаказателните разпоредби **третират единствено и само нарушения в регистърното производство**, в което задължени лица са тези, подлежащи на регистрация. **Задълженията, доколкото са конкретизирани, на представителите на публичната власт не са скрепени със санкция**, което ги прави единствено позитивни декларации. **Не са предвидени и санкции за нарушаване на изискванията за ограничителни периоди за лобиране след напускане на заеманата длъжност**. Доколкото предложената забрана няма конкретен адресат, то тя се отнася както за лицата които са заемали тази длъжност така и за лицата, които биха ги наели да извършват такава дейност, но и за администрациите и техните представители, пред които това лобиране би се развило. Тези очевидни дефицити на правната уредба налагат административнонаказателната част на проекта на закон да бъде по-сериозно развита.

5. Нормативно закрепване на институционализиран диалог, с участието на ангажираните институции, лобиращи, адресати на лобистка дейност, неправителствения сектор и академичната общност, които да се събират периодично за преглед и обсъждане на нормативната рамка, празнини и предизвикателства в процеса на прилагането й. Такъв институционализиран диалог може да се случи под егидата на органа с нормотворческа компетентност и да допринесе за ефективно развитие и прилагане на новото законодателство.

**АСОЦИАЦИЯ "ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ"**
София 1000, бул. "Ал. Стамболийски" № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници" е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

6. От обхвата на процесите и актовете, по повод на които може да се извършва представителство на интереси е изцяло пропуснат набора от актове и процедури, свързани с участието на България в дейността на ЕС. Доколкото актовете на ЕС имат приоритет в йерархията на нормативните актове, и в голяма степен оформят и националната ни правна система, наложително е в процеса по прозрачно и отчетно управление и те да бъдат включени изрично в обхвата на проекта на закон. Това са позициите на съответните министерства, разменяните становища в процеса на съгласуване, решенията та СЕВ и МС.

7. Целият законопроект би бил обезсмислен ако ясни и прецизни правила, обвързващи народните представители по отношение на комуникацията със заинтересованите страни, използването на експерти, създаването на законодателно досие и т.н. не обвържат и законодателния процес иницииран от народни представители. Задължени субекти биха могли да бъдат тези с административно-организационни функции в Народното събрание – председател на НС и комисии. На тях следва да се възложи да придвижват само законопроекти, за които е създадена необходимата документация, която е еднаква за внасяните от МС и народни представители. Отказът от такъв подход е деструктивен за качеството на законодателния процес. Вижда се и по съдбата на настоящия проект на закон. В целенасочен опит за заобикаляне на общественото обсъждане подобен текст е внесен от група народни представители в нарушение на всички демократични принципи и принципи на откритото и отговорно управление.

От обхвата на т.нар. представителство на интереси с цел оказване на влияние при вземането на решения относно законодателния процес не е предвидено оказването на влияние върху отмяната на 1. нормативните актове; 2. общите административни актове; 3. стратегически планове, програми и други документи с такава характеристика – национални, на

**АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”**
София 1000, бул. “Ал. Стамболийски” № 22, вх. А, ет. 2
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20
e-mail: mbox@transparency.bg
**www.transparency.bg**

Асоциация „Прозрачност без граници“ е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

Европейския съюз или на международни организации, в които Република България участва; 4. други актове, предвидени в закон.

Важно е да се обърне внимание и на съществен пропуск, допуснат при изготвянето на предварителната оценка на въздействието, според която приемането на законопроекта в публикувания за консултация вид няма да окаже никакво въздействие по отношение на административните разходи на физическите и юридическите лица. Подобно заключение може да бъде направено, само ако не е направен анализ на разпоредбите на Глава трета Регистър за прозрачност и Глава четвърта Административнонаказателни разпоредби.

**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**
**2 март 2026 година**