РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на правосъдието

КОНСУЛТАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ

ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО

25 юли 2025 г.

1. ОСНОВНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА КОНСУЛТАЦИЯТА	
1.1.	**Въведение:** Министърът на правосъдието организира обществена консултация по реда на глава втора, раздел V от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението.
1.2.	**Цели на консултацията:** Чрез обществената консултация се канят всички заинтересовани страни да предоставят отговори и коментари по регламентирането на прозрачността и публичността на представителството на интереси/лобирането като една от демократичните форми за представителство и постигане на правомерни обществени, групови и частни интереси, в съответствие с Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането (OECD/LEGAL/0379). Основна цел на консултацията е на възможно най-ранната фаза от цикъла по формулиране на политики и разработване на мерки за регулиране да се получи обратна връзка и да се съберат достатъчно данни, информация, предложения и становища от заинтересованите страни относно очакваните ефекти от евентуална публична регулаторна интервенция в обществените отношения, свързани със представителството на интереси пред органи и лица, които имат правомощия за подготовка, издаване или приемане на нормативни актове, общи административни актове, стратегически планове, програми и други документи с такава характеристика – национални или на Европейския съюз, както и на други актове, предвидени в закон. Специфичните цели на консултацията са тя да послужи като важен информационен канал за: I. Получаване на мнения и становища от заинтересованите страни относно: 1. необходимостта от регулаторна намеса; 2. възможните цели на нормативната уредба – създаване на нова нормативна регулация; укрепване на общественото доверие към публичната власт, посредством осигуряването на стандарти и процедури, които гарантират прозрачност и отчетност при вземането на решения; улесняване на достъпа до процесите по формулиране политики чрез осигуряване на прозрачност в процеса на вземане на решения. 3. инструментът на регулаторна намеса –приемането на изцяло нов законов нормативен акт. II. Проучване на очакванията относно потенциалните въздействия от регулаторна намеса.
1.3.	**Консултационен процес:** Обществената консултация се открива за срок от 25 юли 2025 г. до 25 август 2025 г. Настоящата консултация е част от работата по изготвяне на цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението. Консултацията не замества обществените консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативни актове, съгласно който в процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Консултационният документ и структурата на законопроекта ще бъдат публикувани на Портала за обществени консултации и на интернет страницата на Министерство на

	правосъдието за периода на консултацията. Обществената консултация се открива за срок от 30 дни от датата на публикуването. Участието или неучастието в настоящата консултация не ограничава възможността на заинтересованите лица за участие в задължителните обществени консултации преди внасяне на законопроекта в Министерския съвет. Всички заинтересовани страни ще могат да направят коментари и предложения по следния начин: Портал за обществени консултации. Обратна връзка: След приключването на обществената консултация всички предложения се обобщават в публична справка за отразяване на приносите и се отразяват в доклада с оценката на въздействието. Отговорите, за които е посочено да бъдат третирани като „анонимни“, ще бъдат публикувани без личните данни. Отговорите, за които изрично е посочено да не се публикуват, няма да бъдат публикувани.
1.4.	**Относими документи и нормативни актове:** Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането, OECD/LEGAL/0379; Национален план за възстановяване и устойчивост (одобрен с Решение № 203 от 7 април 2022 г. на Министерския съвет), мярка „Влизане в сила на законодателни мерки за регулиране на лобистки дейности“ (Q4/2023), стълб „Справедлива България“, компонент „Бизнес среда“; Програма за управление на Република България за периода 2025-2029 г., приета с Решение № 91 на Министерския съвет от 24 февруари 2025 г.

2. ОПИСАНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

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

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

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

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

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

- Законопроект за публичност на лобизма със сигнатура № 554-01-53 от 19.03.2015 г. [4]

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

Въпросът за регулиране на лобистките дейности е поставен отново на дневен ред с Плана за изпълнение на мерки в отговор на препоръките и посочените предизвикателства, съдържащи се

[1] https://parliament.bg/bg/bills/ID/10431
[2] https://parliament.bg/bg/bills/ID/8383
[3] https://parliament.bg/bg/bills/ID/8471
[4] https://parliament.bg/bg/bills/ID/15283

в Доклада на Европейската комисия от 30 септември 2020 г. относно върховенството на закона за 2020 г., одобрен с Решение на Министерския съвет № 806 от 6 ноември 2020 г. В изпълнение на решението на Министерския съвет е сформирана работна група, която да проучи добрите европейски практики в областта на регулирането на лобизма и да изготви концепция за регулация на лобизма в съответствие с препоръките на ЕК и действащите международни стандарти на Съвета на Европа и ОИСР, която да послужи като основа за изготвяне на законопроект.

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

Нуждата от регулация на лобизма се констатира и в доклада за Република България от Петия кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа[5].

В годишните си доклади относно върховенството на закона за 2021 г. и 2022 г. Европейската комисия продължава да напомня, че в България все още липсва специална нормативна уредба в областта на лобирането. В третия Годишен доклад за върховенството на закона за 2022 г. по отношение на ситуацията в България, Комисията акцентира за липсата на конкретно задължение за регистриране на лобистите или за деклариране на контакти между длъжностните лица и лобистите. В този контекст е направена оценка за включването на ключови етапи[6] за регулиране на лобистките дейности в Националния план за възстановяване и устойчивост, като в резултат на това се очаква приемането на законодателни мерки.

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

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

Въпреки че лобирането само по себе си се приема за легитимна дейност, когато се извършва при неравнопоставени условия и по непрозрачен начин, може да се превърне в нелегитимно влияние. Използването на значим финансов ресурс за целите на една лобистка кампания би могло да „заглуши“ застъпничеството за други групови и обществени интереси при формулирането на публичните политики.

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

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

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

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

Лобизмът по своята същност е важен инструмент за противодействие на корупционните практики, тъй като препятства нерегламентираните начини за въздействие върху оправомощените представители на публичната власт от заинтересовани участници (граждани, бизнес и др.), които са публично невидими и непроследими. Лобирането позволява по предвидим, точно уреден и конкурентен начин да се осъществява взаимодействие между заинтересованите граждани и организации и институциите по повод техни решения и конкретни политики. Основна отлика между прозрачното, регулирано лобиране и нелегитимното лобиране или лобиране при неравнопоставени условия е в публичността на аргументацията, проследимостта на контактите между лобистите и представителите на публичната власт, видимостта към действителните аргументи и основания за взетите решения.

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

3. ВЪПРОСИ ЗА ОБСЪЖДАНЕ

Предложения и коментари по основните направления, посочени в проекта и отразени във въпросника, който е неразделна част от този документ.

4. ДОКУМЕНТИ, СЪПЪТСТВАЩИ КОНСУЛТАЦИЯТА

1. Въпросник относно оценка на въздействието на проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението;

2. Проект на структура на проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението;

3. Консултационен документ (настоящия).