



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA

# ЛОБИРАНЕТО В БЪЛГАРИЯ

ИНТЕРЕСИ, ВЛИЯНИЕ, ПОЛИТИКА

**Асоциация „Прозрачност без граници“ е българското национално представителство на международната антикорупционна организация Transparency International. Тя е основана през 1998 година като първото представителство в Югоизточна Европа. Асоциация „Прозрачност без граници“ обединява усилията на държавните институции, местните власти, представителите на гражданското общество, частния сектор и медиите с цел провеждането на системни реформи и предприемането на конкретни действия срещу разпространението на корупцията в страната. Основен приоритет в работата на Асоциацията е иницирирането и прилагането на методи и програми за противодействие на корупцията на национално и регионално равнище.**

**[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)**

ISBN: 978-954-2999-10-2

© 2014 Асоциация „Прозрачност без граници“. Всички права запазени.  
Отпечатано върху 100% рециклирана хартия.

Автори: д-р Катя Христова-Вълчева, д-р Линка Тонева-Методиева

© Снимка на корицата: iStockphoto/Chris Hepburn

Авторският екип е положил всички усилия за гарантиране коректността на информацията, съдържаща се в настоящия доклад. Информацията следва да се счита за актуална към септември 2014 година. Асоциация „Прозрачност без граници“ не носи отговорност за последствията от използването ѝ за други цели и в друг контекст.

Този проект се осъществява с финансовата подкрепа на Европейската комисия. Мненията и становищата на авторите, изразени в настоящата публикация, не отразяват позицията на Европейската комисия. Европейската комисия не носи отговорност за използването на информацията, съдържаща се в публикацията.



Co-funded by the Prevention of and Fight against  
Crime Programme of the European Union

---

# ЛОБИРАНЕТО В БЪЛГАРИЯ: ИНТЕРЕСИ, ВЛИЯНИЕ, ПОЛИТИКА

---

НАЦИОНАЛЕН ДОКЛАД

---



# СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ И ПРЕПОРЪКИ	3
ВЪВЕДЕНИЕ	7
Целите на този доклад	7
Дефиниции	8
ЛОБИРАНЕТО В БЪЛГАРИЯ: ТОПОГРАФИЯ НА ПРОБЛЕМИТЕ	9
Национален контекст: политическата и правната среда не гарантират прозрачност на лобирването	9
Опити за регламентиране на лобирването: хроника на предизвестените провали	11
Общата правна рамка не гарантира прозрачност и почтеност на лобирването	15
Престъплението търговия с влияние: слаби резултати на правоприлагането	15
Достъп до обществена информация: необходима е промяна в действащата правна рамка	15
Финансиране на политическата дейност: проблеми в приложението на нормативната база	16
Деклариране на имущество и предотвратяване на конфликта на интереси: механизъм, от който все още се очакват резултати	17
Интензитет и мащаби на лобистката дейност	19
Интереси в посткомунистическия период: организираното представителство срещу натиска на неправомерни влияния	19
Мащаби на лобистката дейност: ограниченията на институционализирания диалог	21
Културни възпрития на лобирването	24
Саморегулирането – неоползотворени възможности	26
Ролята на медиите и на гражданското общество за гарантиране прозрачност и почтеност на лобирването	27
Медиите като „куче пазач“: задълбочаване на проблема със зависимостта на медиите в България	27
Гражданското общество и темата „лобиране“	28
РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКАТА ДЕЙНОСТ: ПРОЗРАЧНОСТ, ПОЧТЕНОСТ И РАВЕНСТВО НА ДОСТЪПА	31
Дефиниции: лобирване, лобисти и обекти на лобистка дейност	31
Към повече прозрачност	33
Насърчаване на почтеността	37
Етичната рамка за лобистите и за лицата, обект на лобирване, не е задоволителна	37
Саморегулирането: важен механизъм за гарантиране на почтеност все още липсва	42
Равенство на достъпа: подравняване на терена на участието	43
Съществени законодателни дефицити пречат за съдържателния достъп	43
Общество и контра-общество: една нова разделителна линия?	48
Възможни перспективи: необходима е по-голяма прозрачност и публичност на лобистката дейност	49
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	51
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ БЕЛЕЖКИ	53
Оценка на нормативната и процедурна рамка на лобистката дейност – нашият подход	53
Събиране и верификация на информацията	54
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПРОВЕДЕНИ ИНТЕРВЮТА	55
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 ВЪПРОСНИК ЗА СЪБИРАНЕ НА ДАННИ	56

# РЕЗЮМЕ И ПРЕПОРЪКИ

**С**поред изследването „Световен барометър за корупцията – 2013“ на Transparency International 59% от българите считат, че управлението на страната е под влиянието на значими частни интереси – факт, който заплашително доближава оценката на обществото за политическия процес в страната до определението за „завладяване на държавата“ от икономически мощни кръгове чрез нелегитимни канали за въздействие върху публичните политики.<sup>1</sup> Настоящият доклад „Лобирането в България: интереси, влияние, политика“ е опит за оценка на въздействието на лобистката дейност върху процеса на вземане на решения, като поставя фокус върху наличието на механизми за почтено, прозрачно и етично представителство на интереси в България.

Анализът показва, че лобирането в България до голяма степен остава нерегулирано, а съществена част от процесите протичат при закрити врати и извън обсега на публичния контрол. Като резултат, сред експертите и обществеността липсва общосподелено разбиране за това какво представлява лобирането и кои са неговите легитимни и приемливи форми. Нещо повече, понятието „лобиране“ често се използва за описание на всяка практика или явление, които са останали непрозрачни, непублични или са „зад кулисите“ на политическия и институционален процес в страната.

За целите на настоящия доклад под „лобиране“ се разбира всеки опит за влияние върху лицата, заемащи отговорни политически и управленски позиции, извършен пряко или от името на дадена организирана група.

Докладът прави оценка на правилата и практиките на лобизма в три основни измерения: прозрачност, почтеност и равенство на достъпа. За всяко от тези измерения е изчислен общ резултат (измерен в проценти). Резултатът на България по всеки от тези три показателя е тревожно нисък, а общият резултат е едва 25%.

През последните петнадесет години дебатът за регламентирането на лобистката дейност в България нееднократно е попадал във фокуса на политическия и обществен дневен ред. В първото десетилетие след 2000 година са разработени четири законопроекта за уреждане на лобистката дейност, но нито един от тях не получава необходимата политическа подкрепа, за да се превърне в действаща норма.

Предвид ниското обществено доверие в националните институции – данните за 2013 година показват нива от 14% за Народното събрание и 18% за правителството – е очевидна необходимостта от обединени усилия за по-голяма прозрачност на политическия процес. Показателно е, че 77% от българите заявяват, че са неудовлетворени от начина на функциониране на демократичната система в страната<sup>2</sup>. Ако тази тенденция се запази, тя може да има опасни ефекти върху демократичния процес като цяло.

Настоящият доклад търси отговор на три ключови въпроса:

**Доколко прозрачни за обществото са лобистите и лобистката дейност?**

**Съществува ли в страната надеждна и добре функционираща етична рамка, ангажираща както лобистите (и лобистките фирми), така и институциите и лицата, обект на лобистка дейност?**

**Предоставя ли политическата система достатъчни възможности за равен достъп на участие и принос на мнения и идеи от страна на широк кръг интереси, така че взетите решения и провежданите политики да бъдат в полза на публичния интерес и на демократичното развитие на страната?**

<sup>1</sup> World Bank (2000). Anticorruption in Transition: Contribution to the Policy Debate. World Bank Publications

<sup>2</sup> Стандартен Евробарометър 81, Пролет 2014, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf)

# ЛОБИРАНЕТО В БЪЛГАРИЯ

Според изследването „Световен барометър за корупцията – 2013“ на Transparency International 59% от българите считат, че управлението на страната е под влиянието на значими частни интереси

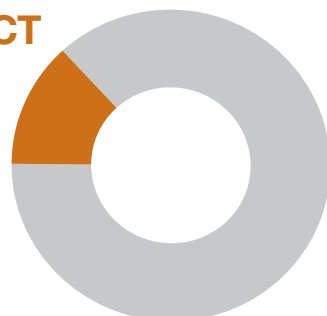
До каква степен България е защитена от неправомерно лобирание?

# 25%



## ПРОЗРАЧНОСТ

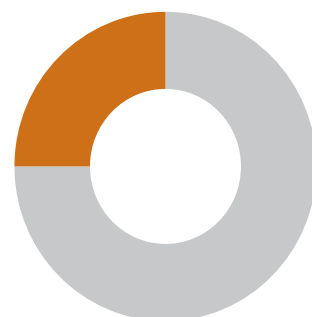
# 13%



Българската общественост не получава адекватна информация за това кой пред кого лобира, кога и как, какви финансови средства се изразходват за тази дейност и какви са резултатите и ефектите.

## ПОЧТЕНОСТ

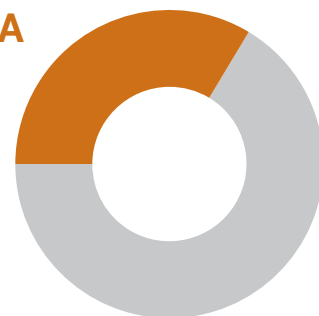
# 25%



Липсва ефективна етична рамка на лобистката дейност. Пълният потенциал на саморегулацията далеч не се използва достатъчно за насърчаване на почтеност на лобиранието.

## РАВЕНСТВО НА ДОСТЪПА

# 38%



Равенството на достъпа до процесите на вземане на решения е показателят, по който България има най-добро представяне. При все това, макар формално да съществуват възможности за участие, все още са необходими съществени усилия, които да гарантират равен достъп до процесите на вземане на решения и провеждане на политики.

## Преглед на резултатите: защо представянето на България е толкова слабо?

**Резултатът на България по показателя прозрачност е критично нисък – 13%.**

Действащото законодателство в България не регламентира лобистката дейност. Липсва изискване за регистрация и публичност на лобистката дейност и обществеността не получава адекватна информация за това кой пред кого лобира, по какви въпроси, какъв финансов ресурс се изразходва и какви са съответните резултати и ефекти. Липсва изискване лицата, заемащи висши публични длъжности да се отчитат за контактите си с лобисти, както и изискване за публикуване на работния календар на висшите държавни служители и министрите. Липсва и т.нар. законодателно досие (англ. legislative footprint), в което да се посочва кога, с кого и по какъв въпрос даден народен представител е осъществил контакт с представител на заинтересованите страни във връзка с разработването и приемането на даден проект за нормативен акт<sup>3</sup>.

**По показателя почтеност резултатът на България е едва 25%.**

В България все още липсва надеждна и добре функционираща етична рамка за лобистите (и лобистките фирми) и за институциите и лицата, които представляват обект на лобистка дейност. Пълният потенциал на саморегулирането далеч не се използва пълноценно. Изискването за почтеност не е гарантирано в достатъчна степен нито спрямо лицата, заемащи висши публични и политически длъжности, нито спрямо тези, които лобират пред тях.

**България получава своя най-висок резултат по показателя равенство на достъпа, но при все това този резултат е сравнително нисък – 38%.** Независимо, че формално съществуват възможности за участие, все още са необходими съществени усилия за гарантирането на равенство на достъпа на всички заинтересовани страни до процесите на вземане на решения и до политическия процес като цяло.

**По-широката нормативна рамка не създава достатъчни гаранции за прозрачност и почтеност на лобистката дейност.** Налице са съществени дефицити в редица нормативни актове и разпоредби, които имат отношение към сферата на лобирането: например нормативната рамка на достъпа до обществена информация, политическото финансиране, конфликта на интереси.

Медиите и гражданските организации са от ключово значение за демократичния политически процес. Те могат да служат като коректив, да контролират и насърчават прозрачността и почтеността на представителството на интереси и на влиянието върху политическия процес. Задълбочаващите се тенденции на политически зависимости сред българските медии създават риск от разширяване на неформалното влияние върху редакционните политики посредством финансови и властови инструменти. Така някои от темите от най-голямо значение за обществеността остават табу в медийния дебат. От друга страна, гражданският сектор е разнороден и жизнеспособен, с нарастващ брой неправителствени организации, много от които са съсредоточили своята работа върху проблемите на борбата с корупцията, доброто управление и наблюдението на работата на институциите. Същевременно, редица граждански организации се превръщат в мишена на политическо и държавно влияние. Това е особено тревожно предвид риска граждански организации, станали обект на политически и правителствен контрол, да се превърнат в „параван“ за частни интереси в рамките на различните консултативни органи и процедури, като създават изкривена представа за равенство на достъпа до процеса на вземане на решения.








<sup>3</sup> [http://www.transparency.org/whatwedo/answer/legislative\\_footprint](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/legislative_footprint)

---

## Какви са възможните решения?

---

Асоциация „Прозрачност без граници“ предлага следните мерки:

-  Народното събрание и правителството следва да въведат адекватни (включително и нормативни) инструменти, които насърчават прозрачността и почтеността на лобистката дейност. В тази връзка важен инструмент е „законодателното досие“ (англ. legislative footprint), което включва задължение за вносителите на проекти на нормативни актове да предоставят информация за всички контакти със заинтересовани страни по повод съответния нормативен акт.
-  Народното събрание трябва да въведе *Публичен регистър* на организациите-вносители на писмени становища по законопроекти в парламентарните комисии. В регистъра трябва да се съдържат данни за наименованието и седалището на организацията, членовете на управителния съвет, областите на експертен опит и интересите, които представлява.
-  Народното събрание да приеме парламентарен *Етичен кодекс* и да развие всички компоненти на етичната инфраструктура като стъпка в посока възстановяване на общественото доверие в демократичното функциониране на законодателната власт.
-  Държавните органи следва да превърнат механизма за *контрол и превенция на конфликта на интереси* в ефективно средство за спазване на изискванията при преминаване от публичния в частния сектор и обратното.
-  Правителството трябва да оптимизира режима за достъп до обществена информация, за да гарантира *активното публикуване на информация* от страна на институциите и отстраняването на съществуващите пречки пред електронния достъп до обществена информация.
-  Народното събрание и правителството трябва да гарантират *разумни срокове за провеждането на обществени консултации* (не по-малко от 30 дни) и да организират консултативния процес по удобен и достъпен за заинтересованите страни начин, като предоставят възможности за реален достъп и принос от страна на обществото чрез: публикуване на годишна законодателна програма на Народното събрание; публикуване на предварителни концепции за нуждата и очаквания ефект от нормативния акт; публикуване на стенограми за проведените консултации към всеки проект за нормативен акт.
-  Организациите на бизнеса, браншовите и професионални сдружения трябва да се възползват в по-голяма степен от механизмите за саморегулиране и да популяризират стандартите на почтеност при взаимодействието с публичните власти. Стандартите за почтеност на лобистката дейност следва изрично да се споменават в техните етични кодекси, а в случай че такива кодекси липсват, те трябва неотложно да бъдат приети.



# ВЪВЕДЕНИЕ

## Целите на този доклад

Регионалният доклад за Европейските национални системи за почтеност „Пари, власт и политика“ (2012) на Transparency International показва, че в повечето европейски страни влиянието на лобистите до голяма степен остава в сянка и буди сериозна тревога. Когато лобистката дейност се извършва почтено и прозрачно, тя е един легитимен механизъм за участие на заинтересованите групи във вземането на решенията, които ги засягат. Рисковете обаче възникват тогава, когато лобирането е непрозрачно и нерегулирано и когато на малцина се предоставя привилегирован достъп, докато останалите заинтересовани страни са изключени от процеса на вземане на решения. Корпоративното лобиране често предизвиква най-големи опасения, тъй като то обикновено се извършва от компании, които разполагат с огромни финансови средства и които развиват тесни връзки със законотворците, печелейки неправомерно и непропорционално влияние върху политическия живот и публичните политики.<sup>4</sup> Същото важи и за лицата на висши управленски и политически позиции.

Актуален доклад на Евробарометър показва, че 81% от европейците са на мнение, че прекалено тесните отношения между бизнеса и политиката в техните страни са причина за корупция, като повече от половината вярват, че единственият начин за осъществяване на успешен бизнес е чрез връзки в политическите среди.<sup>5</sup> Това потвърждават и данните от изследването „Световен барометър за корупцията – 2013“ на

Transparency International, което установява, че в много от европейските страни над половината от гражданите смятат, че управлението е под влиянието на няколко значими субекта, работещи в свой собствен интерес.<sup>6</sup>

Настоящият доклад е структуриран в две основни части. Анализът започва с кратко описание на лобисткия пейзаж в България, което включва опит за контекстуален анализ на историческите, социално-политически и нормативни аспекти на представителството на интереси и на лобистката дейност в частност. Същата част съдържа и преглед на интензивността и мащабите на лобистките практики, както и разнообразните културни възприятия на понятието „лобиране“ и на практиките на лобиране в страната. Разгледани са и въпросите, свързани със саморегулирането на лобистката дейност, ролята на медиите и на гражданското общество в гарантирането на прозрачност и почтеност на лобирането.

Втората част дава комплексна оценка на степента, в която действащата нормативна рамка, институционални и организационни процедури и практики гарантират **прозрачността** на лобирането при вземането на обществено значими решения, **етичното лобиране** и поведение на лицата, заемащи публични длъжности, както и **равноправния достъп** до процесите на вземане на решения. Анализът се базира на набор от 65 индикатора<sup>7</sup>, както и на проведени дълбочинни експертни интервюта с парламентаристи, представители на бизнес асоциации, професионални сдружения, представители на граждански организации и журналисти в България.

4 Вж. Transparency International, National Integrity Systems, Regional Report (2012) <http://www.transparency.org/enis/report>

5 Вж. Евробарометър (м. февруари, 2014 г.) Доклад на ЕС за корупцията: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)

6 Вж. Transparency International, (2013) <http://www.transparency.org/gcb2013/report>

7 Повече информация относно методиката и изследователския подход на това проучване ще намерите в Приложение 1.





Настоящият доклад е част от проект Lifting the Lid on Lobbying на световната мрежа за борба с корупцията Transparency International. Той е финансиран от Европейската комисия и

има за цел да оцени степента на прозрачност, почтеност и равнопоставеност на влиянието върху процесите на вземане на решения в 18 европейски страни<sup>8</sup>.

---

## Целта на доклада е:

---

-  да направи оценка на нормативната рамка, политики и практики по отношение на лобистката дейност в България;
-  да представи рисковете, свързани с липсата на контрол върху лобистката дейност;
-  да очертае позитивните практики по отношение на представителството на интереси в България;
-  да предложи препоръки за повишаване на прозрачността, почтеността и равнопоставеността на влиянието върху процесите на вземане на решения в България.

## Дефиниции

За целите на изследването понятието „лобиране“ се дефинира като „всеки пряк или косвен контакт с лица, заемащи публична длъжност, вземащи политически решения или техни представители, който се предприема от организирана група или от нейно име с цел да се повлияе върху вземането на управленски решения.“<sup>9</sup>

За лица, осъществяваща лобистка дейност се считат не само професионалните лобисти, но и представители на частния сектор (лобисти „на щат“), консултанти, представители на граждански организации, корпорации, браншови/ професионални сдружения, профсъюзи, тинк-танкове, правни кантори, организации на вероизповеданията и представители на академичните среди, които извършват такава

дейност.<sup>10</sup> Регулирането на лобистката дейност следва да обхване всички, които лобират професионално. От дефиницията съзнателно са изключени отделните граждани, които „лобират“ от свое име, тъй като това може да се счита за част от нормалния и здравословен демократичен процес.

Докладът представя и няколко конкретни казуса, които очертават дефицитите в рамката на представителството на интереси, като недвусмислено показват, че когато липсва прозрачност, почтеност и равни права на достъп при представителството на интереси, е налице риск за обществото като цяло. Представени са и положителните практики, установени по време на проучването.

---

8 Държавите-участници са Австрия, България, Кипър, Република Чехия, Естония, Франция, Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Испания и Обединеното кралство.

9 Тази дефиниция до голяма степен се позовава на Lobbying Guidelines на Sunlight Foundation (<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>), Проектодоклада на ОИСП за напредъка в прилагането на принципите на ОИСП за прозрачност и почтеност в лобирането (2014 г., предстоящ) и Препоръка 1908 на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (2010) за лобирането в демократичното общество.

---

10 Вж. Регионалния полиси пейпър на Transparency International (2012), „Лобирането в Европейския съюз: подравняване на терена“, достъпен на адрес: [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS\\_Regional\\_Policy\\_Paper\\_Lobbying.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf)

# ЛОБИРАНЕТО В БЪЛГАРИЯ: ТОПОГРАФИЯ НА ПРОБЛЕМИТЕ

**Д**вадесет и пет години след падането на комунистическия режим България изпадна в дълбока политическа криза, която доведе до безпрецедентното разпускане на 42-то Народно събрание едва една година след неговото избиране. Причините за кризата се коренят във въздействието на неправомерните влияния както върху политическия, така и върху икономическия живот на страната, които изцяло подкопаха общественото доверие в почтеността на държавните институции.<sup>11</sup> „Задкулисната политика“ се превърна в израз, който обхваща всички форми на непрозрачно вземане на решения, включително лобирването.

## Национален контекст: политическата и правната среда не гарантират прозрачност на лобирването

В България съществуват различни канали за представителство на интереси при вземането на решения. Законодателният процес в Народното събрание започва с внасянето на законопроект от народен представител или от Министерски съвет. Проектът на нормативен акт се разглежда от водеща постоянна комисия и се приема след две четения. В рамките на определен срок, установен в Правилника за дейността на Народното събрание, народните представители могат да представят писмени становища за изменение на законопроекта, приет на първо четене. Президентът има право да върне нормативен акт, приет от Народното събрание, за преразглеждане. Президентското вето може да се отхвърли с мнозинство от над половината от гласовете на народните представители.

Основен дефицит в дейността на законодателната власт е липсата на устойчива практика на законодателно планиране. Народното събрание не приема ежегодна законодателна програма, която да позволява на заинтересованите групи и обществеността като цяло да са осведомени за основните направления на законодателния процес. Вместо това, в процедурния правилник

се предвижда ежеседмично оповестяване на новопостъпилите законопроекти, ако има такива, и постоянните комисии, на които са разпределени (чл. 73, ал. 3)<sup>12</sup>. Съгласно Закона за нормативните актове е налице задължение всеки проект за нормативен акт предварително да се публикува, с което се дава формална възможност на заинтересованите страни да предоставят становища по него. Предвиденият срок за консултиране е 14 дни. Това са основните способи, чрез които се предоставят сравнително ограничени във времето възможности за прозрачност и публичност на процеса на представителство на интереси<sup>13</sup>.

Като форма на представителство на интереси, в духа на нео-корпоратизма нормативната рамка предвижда централизиран механизъм за консултации в процеса на осъществяването на публичните политики. Съгласно Закона за администрацията Министерският съвет може да сформира съвети като постоянни консултативни органи на правителството, които гарантират координация в рамките на изпълнителната власт, както и сътрудничество с останалите органи на властта, органите на местното самоуправление

11 <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/bulgarien-im-griff-von-korruption-und-guenstlingswirtschaft-13084686.html>

12 <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>

13 Чл. 26 (2); източник: <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2127837184>

и неправителствените организации при формулирането и прилагането на националната политика в съответната област или по особено важни въпроси от обществено значение<sup>14</sup>. Членовете на правителството могат да учредяват съвети или експертни консултативни звена за разрешаване на проблеми, които попадат в компетенциите им, както и работни групи за изпълнение на конкретна задача. Към м. юни 2014 г. действащите консултативни органи включват 35 съвета, учредени със закон, 20 съвета, създадени с актове на правителството и още 5 съвета, сформирани с решения на други органи.<sup>15</sup> Липсват обаче нормативно регламентирани специфични изисквания за прозрачност и отчетност в работата на тези консултативни органи.

Процесът на провеждане на публични политики в по-широк смисъл предполага участието на държавната администрация и на редица регулаторни агенции, като те имат значителна роля в процеса на осъществяването на политиките чрез механизмите за изработване на подзаконовата нормативна база и вземане на решения.

Някои специфики на законодателния процес в България създават условия за упражняване на неправомерно влияние и пречат за прозрачността в представителството на интереси: значителната нестабилност и непредсказуемост на правната рамка, поради честата промяна на законодателството дори и без оценка на въздействието; практиката за изменение на нормативните актове чрез преходни и заключителни разпоредби на други закони, както и трайноустановената практика на приемането на голям брой подзаконови актове. Тези практики пречат за съдържателното разглеждане и обсъждане от всички заинтересовани страни.<sup>16</sup>

14 Чл. 21 (1); източник: <http://www.mi.government.bg/en/library/administration-act-382-c25-m258-2.html>

15 <http://www.saveti.government.bg>

16 Например средно около 60% от приетите закони се изменят и допълват в рамките на първата година от обнародването, за средно 35% от актовете се обявява, че са в противоречие с Конституцията; преходните и заключителните разпоредби на един приет закон предвиждат изменения на средно 24 нормативни акта. Източник: Център за правни инициативи, Юридически барометър, бр. 1 до 8 за периода 2010 – 2013 година; [http://www.cli-bg.org/index\\_eng.html](http://www.cli-bg.org/index_eng.html)



## Опити за регламентиране на лобиранието: хроника на предизвестените провали

Темата за нормативното регламентиране на лобиранието в България за първи път се появява в политическия дебат в края на 90-те години.

През 2002 г. от ПГ „Новото време“ в 39 НС е внесен законопроект на **Закон за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност**<sup>17</sup>. Според този проектозакон лобист е всяко юридическо лице, което по занятие или поне веднъж годишно осъществява лобистка дейност, възложена му от друго лице срещу заплащане или по своя инициатива като използва собствени средства, или съответно всяко физическо лице, което осъществява лобистка дейност поне веднъж годишно срещу възнаграждение, която му е възложена от друго физическо или от юридическо лице. Законопроектът дефинира лобистката дейност като оказване на въздействие при приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативен или административен акт, както и за отхвърляне на проект за такъв акт; и въздействие при осъществяване или отхвърляне на конкретни управленски мерки и действия, свързани с разработването и/или изпълнението на правителствени програми и инициативи.

Извън обхвата на регулиране са дейности като работата на представителните синдикални организации и организации на работодатели, дейността на организации с нестопанска цел, която се извършва по проекти, финансирани с безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз и от международни организации, предоставянето на съответните органи на становище, изследване или друга информация от общ характер, която не съдържа конкретни предложения за приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативни или административни актове, както и за отхвърляне на проекти за такива актове, и др.

Държавните институции и органи, спрямо които законопроектът предвижда възможност за осъществяване на лобистка дейност са Народното събрание, президента и вицепрезидента на Републиката, ораните на изпълнителната власт по чл. 19 от Закона за администрацията, ораните на

местното самоуправление, държавите служители, членовете на политическите кабинети и лицата, работещи на трудово правоотношение в ораните на изпълнителната власт, в администрацията на Народното събрание и администрацията на президента.

Законопроектът от 2002 г. предвижда регистрирането на лобистите и лобистката дейност да се осъществява от Публичен регистър, който е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София и се ръководи от директор, който се избира от Народното събрание за срок от пет години. Публичният регистър е независим държавен орган, който регистрира и осигурява публичност и достъп на гражданите до информация за лобистките организации, както и осъществява контрола по спазването на закона. Предвидени са глоби и имуществени санкции за лица, осъществяващи лобистка дейност, без да са се регистрирали по установения ред.

Законопроектът от 2002 г. е обсъден в парламентарна комисия, но обсъжданията му приключват още на този ранен етап.

Във връзка с приемането на нова антикорупционна стратегия – Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията, през 2006 г. отново стартира работата по проект на Закон за лобизма. Разработени са три законопроекта в тази област – Закон за публичност на лобизма с автор народният представител от парламентарната група на Движение за права и свободи – Камен Костадинов, Закон за публичност на лобизма с автори народните представители Ася Михайлова и Любен Дилов – син, Закон за публичност на лобистката дейност с автор работна група около националния омбудсман<sup>18</sup>.

Проектът на **Закон за публичност на лобизма**, внесен от Ася Михайлова и Любен Дилов-син определя лобиста като лице, което е наето от клиент срещу финансова компенсация за извършването

17 Законопроект за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност, <http://parliament.bg/bills/39/254-01-66.pdf>

18 Ситарска, Д. 2007, Регламентиране на лобистката дейност в България, В: Лобирание и лобистки практики, Институт за икономическа политика, София, стр. 107.

на услуги, които включват повече от един лобистки контакт и е регистрирано по предвидения в него ред. Лобистка дейност е всяко действие, извършвано срещу заплащане в полза на трети лица, осъществявано с разрешени от закона средства, имащо за цел оказване на влияние върху органите на държавна власт и на местно самоуправление при осъществяване на правомощията им в представяне и защита на интересите на тези лица. Лобистки контакт е всяко устно или писмено общуване (включително и по електронен път) с органи на изпълнителната или законодателната власт, както и по отношение на органите на местно самоуправление, което се осъществява от името на клиент относно приемане, изменение или допълнение на закони и подзаконовни нормативни актове.

Извън обхвата на понятието лобистка дейност са: дейността на представителните синдикални организации и организации на работодатели по въпросите на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и по въпросите на жизненото равнище; дейността на организации с нестопанска цел, която се извършва по проекти, финансирани с безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз, от международни организации или от специализирани програми на чуждестранни правителства; дейността на политическите партии; дейността на представители на международни организации, на Европейския съюз, на чуждестранни правителства и чуждестранни политически партии; дейността на средствата за масово осведомяване и техните представители, свързана със събиране, разпространение или анализ на информация; представяне на устно или писмено мнение, становище, изследване или друга информация по искане на държавните институции и др.

Проектозаконът следва да се прилага спрямо лобистка дейност по отношение на органите на държавна власт и органите на местно самоуправление по повод на реализиране на правомощията им.

Предвидени са и важни ограничения. Забранена е лобистката дейност във връзка с актове, издавани при условията и по реда на Закона за обществените поръчки; предоставяне на концесии при условията и по реда на Закона за концесиите; регистрации и лицензни за радио- и телевизионна дейност, издавани при условията и по реда на Закона за радиото и телевизията, издаване на лицензни и разрешителни. Забранява се лобистка дейност по отношение

на органите на приходната администрация, държавния финансов контрол и други държавни контролни органи; органите на съдебната власт; Конституционния съд; Сметната палата. Лицата, които заемат изборна или назначаема длъжност в органите, обект на лобистка дейност, не могат да осъществяват лобистка дейност, докато заемат съответната длъжност и в срок от две години от прекратяване на пълномощията им, на служебното или на трудовото им правоотношение.

Предвидени са и ограничителни разпоредби по отношение предоставяните от лобисти дарения.

Въвежда се задължение за идентифициране на лобиста. Лобистът е длъжен в писмена кореспонденция с представители на органите, пред които лобира, или по повод осъществяване на лобистка дейност или лобистки контакт, да посочва номера и датата, под която е вписан в Публичния регистър на лобистите. При осъществяване на лични контакти с представители на публичните власти при или по повод осъществяване на лобистката дейност, лобистът е длъжен да съобщава от чие име лобира и какъв е целеният краен резултат на лобистката дейност.

Създава се Публичен регистър на лобистите като изпълнителна агенция към министъра на държавната администрация, която регистрира лобистите и осигурява публичност и достъп на гражданите до информация за тях, както и осъществява контрола по спазването на закона.

Законопроектът е обсъден в парламентарните комисии, но не събира необходимата подкрепа, за да бъде четен в пленарно заседание.

През 2006 година е изготвен и **Законопроект за публичност на лобизма**, разработен от ПГ на ДПС. Според този проект всяко физическо или юридическо лице има право да лобира пряко или чрез посредник (лобист). Лобирането (лобистката дейност) е дефинирано като оказване на въздействие с лобистка цел върху президента и вицепрезидента на републиката; държавни служители; министри и зам. министри; членове на политически кабинети; кметове и зам. кметове; областни управители и зам. областни управители; народни представители и общински съветници.

За „лобистка цел“ се приема всяко въздействие, целящо приемане, отхвърляне, изменение, допълване или отмяна на закон; подзаконов нормативен акт; административен акт; официални документи, определящи политиката на държавата

в конкретни области, приемани или утвърждавани от Министерския съвет или Народното събрание и официални документи, определящи политиката и приемани или утвърждавани от органите на местното самоуправление и местната администрация.

Предвидено е регистрирането на лобистка дейност да става посредством Регистър при Сметната палата. Регистърът е публичен и е достъпен чрез интернет. В законопроекта се посочва, че на вписване в Публичния регистър подлежат данните на лобиста, както и лобистката цел, органите, които ще бъдат лобирани и планираните форми на въздействие. Предвидено е съответното изискване за подаване на отчет на всеки 6 месеца за извършваната лобистка дейност и изразходвани средства. Отчетите са публични и включват информация за актовете или конкретните действия на органи на законодателната или изпълнителна власт или на местното самоуправление, повод на комуникация с лобистка цел; списък на лицата, с които е била провеждана лобистка дейност; описание на формите на комуникация, използвани от лобиста при осъществяване на лобистката дейност; отчет за приходите и разходите по осъществяване на лобистката дейност за периода с приложени копия на първичните документи, удостоверяващи тези приходи и разходи. Предвидени са съответните административно-наказателни разпоредби, а изпълнението на закона се възлага на Председателя на Сметната палата.

През 2008 г. е представен проект на **Закон за публичност на лобистката дейност**<sup>19</sup>, внесен в НС от Бойко Великов и група народни представители. В мотивите към законопроекта се посочва, че той е резултат от надграждане на идеите, изказани по време на обществените обсъждания на внесения през 2002 г. Законопроект за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност и е част от изпълнението на правителствената стратегия за борба с корупцията за 2006 г. Неговата подготовка е възложена на междуведомствена работна група, координирана от Омбудсмана на Република България. В групата вземат участие експерти от Комисията за борба с корупцията при 40-то НС, Министерски съвет, членове на Висшия съдебен съвет и представители на широк кръг граждански организации, като Асоциация „Прозрачност без граници“, Сдружение „Журналисти срещу корупцията“, Асоциация „Аксес“ и др. В предложения законопроект са отчетени

развитието на законодателната уредба и проведените обществени дискусии от Гражданския консултативен съвет при Комисията за борба с корупцията при 40-то НС. Той е съгласуван и на експертно ниво с Европейската комисия.

Целта на законопроекта е да създаде механизъм за информиране на обществеността за лобистката дейност на широк кръг организации и лица. Чрез увеличаване на прозрачността в процеса на подготовка, обсъждане и приемане на нормативни и административни актове се очаква да бъде ограничено полето на задкулисен натиск за реализиране на различни частни индивидуални или групови интереси.

Законопроектът предвижда приложение по отношение на лобистка дейност спрямо Народното събрание и народните представители; органите на изпълнителната власт по чл. 19, ал. 2 и 4 от Закона за администрацията; общинските съвети и общинските съветници.

Лобистката дейност е дефинирана като осъществяване на контакти с цел оказване на въздействие със законни средства при приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативен и административен акт, както и за отхвърляне на проекти за такива.

Лобисти могат да бъдат осъществяващите лобистка дейност търговци по смисъла на Търговския закон и чуждестранни юридически лица; български и чуждестранни юридически лица с нестопанска цел; адвокатски съдружия и адвокатски дружества, съгласно Закона за адвокатурата; професионални лобисти – български и чуждестранни граждани, които извършват тази дейност срещу възнаграждение.

Предвидени са съответните изключения, които в голяма степен повтарят принципите, възприети и при предходните законопроекта, а именно изключване от обхвата на законопроекта на дейността на представителните синдикални организации и организации на работодатели по въпросите на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и по въпросите на жизненото равнище; адвокати, адвокатски сдружения и адвокатски дружества при и по повод упражняване на адвокатската професия; организации на изборни или назначаеми представители на държавната администрация и органите на местно самоуправление и местна администрация; юридически лица с нестопанска

<sup>19</sup> Закон за публичност на лобистката дейност, внесен от Б. Великов и група народни представители, <http://parliament.bg/bills/40/854-01-50.pdf>

цел - по повод изпълнението на проекти и инициативи в обществена полза, включващи изготвяне на предложения за усъвършенстване на законодателството, които се финансират от държавния бюджет, с безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз или от други програми и конкурси, обявени от публични институции; политически партии и техните представители; представители на международни организации, на Европейския съюз, на чуждестранни правителства и чуждестранни политически партии; средствата за масова информация и техните представители; длъжностните лица от органите, дефинирани като потенциални обекти на лобистка дейност по повод изпълнение на техните функции и служебни задължения.

Не се смята за лобистка дейност и представянето на жалби, сигнали, молби, декларации и други документи, предвидени в закон; предоставяне на мнение, становище, изследване или друга информация от общ характер по икономически, социални или политически въпроси, които не съдържат конкретни предложения за приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативни и административни актове, както и за отхвърляне на проекти за такива актове; участието в консултативни органи; събиране на информация за актове или действия на държавните органи при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация.

Законопроектът предвижда поддържането в Народното събрание на публичен регистър на лицата, осъществяващи лобистка дейност и техни представители, които осъществяват контакти с народни представители, вземат участие в заседания на парламентарни комисии или имат постоянен достъп до неговите сгради. В Регистъра следва да се вписват както данни за лицата, осъществяващи лобистка дейност, така и конкретната информация за участието на лобисти в заседания на парламентарни комисии и въпросите, по които са представили писмено или устно становище, пълен текст на писмените становища, представени от лобисти в Народното събрание и информация за проведени от народни представители срещи с лобисти. Предвижда се Народното събрание да поддържа и

регистър на лицата, които имат достъп до неговите сгради като сътрудници на народни представители. В този регистър се отбелязва и дали сътрудникът получава възнаграждение от бюджета на Народното събрание, както и неговата друга месторабота, ако има такава.

Сходни са изискванията за поддържане на публични регистри за лобистката дейност и в изпълнителната власт и в общинските съвети.

Предвижда се и период на забрана за осъществяване на лобистка дейност от 1 година за лицата, които заемат изборна или назначаема длъжност в органите, дефинирани със закона като обект на лобистка дейност, след прекратяване на пълномощията им, на служебното или на трудовото им правоотношение. Предложени са и някои конкретни забрани и ограничения за извършване на лобистка дейност и за дарителство от лобисти в полза на публични служители, политически партии или коалиции. Законопроектът не получава необходимата подкрепа, за да бъде приет от Народното събрание.



## Общата правна рамка не гарантира прозрачност и почтеност на лобирването

**М**акар че липсва правна уредба на лобистката дейност *per se*, специфично за по-общата правна рамка е че тя по-скоро установява определени ограничения за лицата, заемащите публични длъжности, но не осигурява възможности за реална прозрачност и политика на почтеност. Съществен проблем е и ефективното приложение на приетото законодателство. Въпреки че са приети някои важни разпоредби и специално законодателство, включително криминализирането на търговията с влияние, както и приемането на закони за достъпа до обществена информация, политическото финансиране и предотвратяването на конфликта на интереси, във всички тези сфери са налице значителни пропуски в правоприлагането, които пречат за установяването на устойчива практика за прозрачност на лобистката дейност.

### Престъплението търговия с влияние: слабости на правоприлагането

В стремежа си да постигне съответствие със стандартите на Наказателна конвенция относно корупцията на Съвета на Европа<sup>20</sup>, от 2002 г. България криминализира както активната, така и пасивната търговия с влияние със специален текст в Наказателния кодекс (нов чл. 304б)<sup>21</sup>, като по този начин са изпълнени изискванията на чл. 18 на Конвенцията на ООН срещу корупцията<sup>22</sup>. Независимо от това, оскъдната статистика, която българските институции поддържат, показва неефективно прилагане на тази разпоредба и нейното ограничено въздействие като ефективен възпиращ способ. През последните три години (2011-2013) съдилищата в България са осъдили едва 7 лица за търговия с влияние<sup>23</sup>.

20 Ратифицирана, ДВ 42/27.04.2001 година.

21 ДВ № 92/2002

22 Ратифицирана, ДВ 89/03.11.2006 година.

23 [http://www.transparency.bg/media/cms\\_page\\_media/141/LegalReport\\_UNCAC\\_2014\\_TIBG.pdf](http://www.transparency.bg/media/cms_page_media/141/LegalReport_UNCAC_2014_TIBG.pdf)

### Достъп до обществена информация: необходима е промяна в действащата правна рамка

Законът за достъп до обществена информация е приет през 2000 г., а през през 2007 г. и 2008 г. претърпява сериозни изменения след широко гражданско обсъждане. След приемането на закона в България се натрупва богата практика – към днешна дата са подадени над 360 000 молби за достъп до информация и са постановени над 1600 съдебни акта от Върховния административен съд във връзка с приложението на Закона за достъп до обществена информация<sup>24</sup>. Прилагането на Закона до момента показва наличието на някои съществени дефицити и насоки за усъвършенстване: липса на изрично предвидено задължение на публичната администрация да оказва подкрепа на заявителите за достъп до информация; незадоволителни стандарти за активно публикуване на информация и за санкциониране на неизпълнението; наличие на пречки пред електронния достъп до информация; дефицити в други нормативни актове (например в сферата на обществените поръчки, уредбата, свързана с обществените консултации, разпоредбите, касаещи класифицираната информация и пр.).

24 Програма Достъп до информация, 2014 година. „Състоянието на достъпа до информация в България“, доклад, стр. 5. ([http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_bg/report2013.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/report2013.pdf))

Необходимо е изграждането на ясно разбиране от страна на администрацията, че достъпът до обществена информация е не просто право на административна услуга по подадени заявления, а основно конституционно право на гражданите. Това са и основанията Фондация „Програма Достъп до информация“ настойчиво да подкрепя повеждането на широка обществена и експертна дискусия за промени в регулацията на правото на достъп до обществена информация в България<sup>25</sup>.

Нещо повече, Индексът за свободата на пресата за 2013 г. на „Фрийдъм Хаус“ посочва, че:

*“правната рамка на свободата на информацията [в България] е сравнително строга, държавните институции понякога неправомерно отказват право за достъп. Съгласно законодателството, прието през 2011 г., представителите на медиите не могат да получат достъп до регистъра на договорите и дейността на частните търговски дружества. Регулаторният орган за електронни медии е обект на натиск от страна на правителството, отделни политици и крупни корпоративни интереси.”<sup>26</sup>*

Тези проблеми ясно показват острата необходимост от широка обществена и експертна дискусия за изменение на действащия Закон за достъп до обществена информация<sup>27</sup>.

### Финансиране на политическата дейност: проблеми в приложението на нормативната база

В сферата на политическото финансиране и финансирането на предизборни кампании в България са налице сериозни дефицити по отношение на приложението на законодателството.

В периода 2000-2011 г. Законът за политическите партии въвежда важни промени в уредбата на финансирането на политическата дейност в резултат на мащабна застъпническа кампания на Асоциация „Прозрачност без граници“ и други граждански организации<sup>28</sup>. В съответствие с броя на получените гласове, парламентарно представените партии и коалиции получават бюджетна субсидия. Бюджетна субсидия получават и политическите партии, събрали най-малко едно на сто от гласовете на последните парламентарни избори. Размерът на държавната субсидия се определя ежегодно от Народното събрание със Закона за държавния бюджет. Годишните отчети за разходите на политическите партии следва да се подадат до 31 март на следващата година към Сметната палата. Партия, която не подаде своя годишен отчет, се лишава от държавна субсидия и от възможност за участие в следващи избори. Наложено е и изискване за публикуване на списък със спонсорите и даренията. Забранени са даренията от юридически лица. Индивидуалните дарения не следва да превишават сумата от 10 000 лв. В закона са предвидени санкции от 5000 до 10 000 лв. за партиите, които не спазват изискванията за отчетност и публичност; предвидени са и санкции за финансово отговорните лица на партиите, чиито размер е от 1000 до 2000 лв. При все това, до момента липсват убедителни доказателства за налагането на санкции при неспазване на тези разпоредби. Това от своя страна се превръща в траен модел за финансирането на политически партии и кампании. Този важен аспект на отчетността, прозрачността и контрола на политическото финансиране е подчертан в доклада за България от 2009 година на Комитета на Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа<sup>29</sup>.

25 Програма Достъп до информация, 2014 година. „Състоянието на достъпа до информация в България“, доклад ([http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_bg/report2013.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/report2013.pdf))

26 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/bulgaria#.VGX-oaPmsVK3>

27 Програма Достъп до информация, 2014 година. „Състоянието на достъпа до информация в България“, доклад ([http://store.aip-bg.org/publications/ann\\_rep\\_bg/report2013.pdf](http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/report2013.pdf))

28 [http://www.transparency.bg/media/publications/REPORT\\_MONITORING\\_EP\\_NS\\_2009\\_FINAL\\_BG.pdf](http://www.transparency.bg/media/publications/REPORT_MONITORING_EP_NS_2009_FINAL_BG.pdf)

29 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco-Eval3\(2009\)7\\_Bulgaria\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco-Eval3(2009)7_Bulgaria_One_EN.pdf)

Индексът за прозрачност на финансирането на политическите партии и Индексът за прозрачност на финансирането на предизборни кампании в България, разработени от Асоциация „Прозрачност без граници“ и публикувани редовно от 2001 г. насам, показват, че политическата система в България продължава да бъде в състояние на криза на легитимността що се отнася до прозрачността на политическото финансиране. Двата индекса се основават на обективни показатели, включващи публичността и отчетността на политическите партии относно техните финансови отношения, както и обществените възприятия за прозрачността и отчетността на политическото финансиране. Индексите използват скала за оценяване от 0 до 10, като оценка „10“ показва максимална степен на финансова прозрачност, докато оценка „0“ означава пълна липса на прозрачност. Оценки под 5 точки показват наличие на съществени проблеми при гарантирането на прозрачност и отчетност на политическото финансиране, а оттам – и на почтеността на политическия процес като цяло. Индексът за прозрачност на финансирането на кампанията за избор на народни представители през 2013 г. в България е 4,08. Индексът за прозрачност на финансирането на предизборната кампания за избор на членове на Европейския парламент през 2014 г. (стойност 3,68) бележи значителен спад в сравнение с индексите за предизборните кампании през 2011 г. и 2013 година. Сравнителният анализ на тенденциите, установени чрез този инструментариум, сочи, че независимо от известното положително влияние на законодателните промени в България, постигнатата степен на прозрачност и отчетност далеч не отговаря на високите обществени очаквания за почтеност на този процес.

### Деклариране на имущество и предотвратяване на конфликта на интереси: механизъм, от който все още се очакват резултати

Декларирането на имуществото и предотвратяването на конфликта на интереси са два специфични инструмента, възприети в България чрез самостоятелни закони съответно през 2000 г. и 2008 г.

Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности е приет през 2000 г. и е изменен ежегодно в периода от 2002 г. до 2008 година. Последният опит за изменение на закона в нарушение на всички нормативни изисквания и процедурни правила за обществено консултиране през пролетта на 2013 г. предизвика основателно обществено недоволство.<sup>30</sup> Лицата на висши държавни длъжности, включително и Президентът, народните представители и съдиите от върховните съдилища, както и членовете на ръководните и контролните органи на политическите партии, които получават държавна субсидия, са длъжни да подават декларации за своето имущество и доходи при встъпване и напускане на длъжността, както и ежегодно за периода на изпълнение на служебните функции. Декларациите включват информация за недвижимо имущество, собствени превозни средства, ценни книжа, дялове в дружества с ограничена отговорност и командитни дружества, поименни акции в акционерни дружества, в това число придобити чрез участие в приватизационни сделки, извън случаите на бонова (масова) приватизация и други доходи. Проверката на декларациите се извършва от Сметната палата, която поддържа и публичен регистър. Регистърът съдържа както подадените декларации, така и имената на лицата, които не са декларирали своите активи, доход и/или имущество. Цялата информация е обществено достъпна на интернет-страницата на Сметната палата при съблюдаване на Закона за защита на личните данни.

През 2008 г. е обнародван нов Закон за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси<sup>31</sup>. Той налага изисквания спрямо широк кръг от длъжностни лица, които заемат публични длъжности, като освен това предвижда ред за деклариране на несъвместимост и частни

30 [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2013/03/10/2019232\\_opasen\\_populizum\\_za\\_grajdanskoto\\_obshtestvo/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2013/03/10/2019232_opasen_populizum_za_grajdanskoto_obshtestvo/)

31 Заглавието е изменено, ДВ № 97/2010, в сила от 10.12.2010 година.

интереси. В декларацията е включена информация относно участие в търговски дружества, в органи на управление или контрол; поети задължения над 5 000 лв. в национална или чужда валута; договори, свързани с областта на заеманата обществена длъжност; и частни интереси. В случай, че за дадено длъжностно лице се установи конфликт на интереси в хода на изпълнение на служебните му правомощия и задължения е предвидена процедура за отстраняване (чл. 19). Освен това, ако член на колегиален орган е декларирал конфликт на интереси, същият не участва в съвещателния процес и гласуването. Предвиждат се ограничения за срок от една година след освобождаването от съответната публична длъжност, включително при влязъл в сила акт за установяване на конфликт на интереси лицето не може да заема публична длъжност (освен такава, която се заема въз основа на упражнено пряко изборително право). Законът предвижда ред за защита на лицата, които сигнализират за нарушения. За прилагането на закона от 2011 г. е създаден специален независим орган – Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

При все това, множество публични скандали през последните години поставиха под въпрос в каква степен тези инструменти допринасят за повишаване на прозрачността и осветляване на нерегламентирани зависимости на лицата на публична длъжност.<sup>32</sup>

32 [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2013/04/03/2034681\\_emil\\_dimitrov\\_e\\_v\\_konflikt\\_na\\_interesi/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2013/04/03/2034681_emil_dimitrov_e_v_konflikt_na_interesi/) [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2012/12/09/1964568\\_skandalut\\_gugusheva\\_zasenchi\\_provala\\_markovska/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2012/12/09/1964568_skandalut_gugusheva_zasenchi_provala_markovska/)



## Интензитет и мащаби на лобистката дейност

**Р**азвитието на различни организации, претендиращи да представляват обособени групови интереси в България след падането на комунистическия режим, е отчетливо белязано от особеностите на националния политически контекст. Новосъздадените организации са изправени пред редица предизвикателства поради наличието на паралелни и, в определен смисъл, разнопосочни параметри на политическия дневен ред след разпада на тоталитарната система: политическата либерализация позволява свобода на сдружаване; предефинирането на индустриалните отношения в контекста на прехода от централизирана икономика към пазарен модел води до обособяване на специфични браншови интереси; институционализирането на демократичен тип управленски процес установява нови пътища и канали за представителството на интереси; присъединяването към Европейския съюз предоставя ново пространство за взаимодействие на различните групови интереси в среда на многостепенно управление. Първият и вторият процес допринасят както за бурното развитие на разнообразни по профил граждански групи, така и за тяхната идеологическа разнопосочност и организационна нестабилност. Не малка част от съществуващите групи по интереси се реструктурират за да могат да изпълняват нови задачи в нова среда, като често им се налага да доказват своята легитимност, нахърнена поради близостта им до предходния режим.

### Интереси в посткомунистическия период: организираното представителство срещу натиска на неправомерни влияния

В България липсва специфична нормативна уредба за регулиране на лобистката дейност. При все това, действащата нормативна рамка съдържа необходимите законови предпоставки, за да предостави свобода на сдружаването и свобода на действие на гражданските структури. През последните 25 години не съществуват административни или други пречки пред гражданските структури, а дейността им като цяло не е обект на неправомерно държавно или друго влияние.

Правото на сдружаване е предвидено в разпоредбата на чл. 44 § 1 от Конституцията на Република България<sup>33</sup>. Гражданските структури разполагат със свобода на учредяване съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел<sup>34</sup>. Юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ)

могат да приемат две организационни форми – сдружения и фондации. Дейността на онези от тях, които са регистрирани в обществена полза, е под надзора на министъра на правосъдието, който поддържа Регистър на тези организации като юридически лица и контролира тяхната финансова отчетност. Министърът на правосъдието контролира и съответствието на извършваните дейности с действащото законодателство и със заявления в учредителния акт на организацията предмет на дейност.

По-голямата част от гражданските структури в България предпочитат да се регистрират като ЮЛНЦ в обществена полза, тъй като това често е предварително условие те да участват като партньори в процеса на консултиране на публичните политики в редица области.

Освен с разпоредбите, които уреждат свободата на сдружаване, действащото законодателство определя развитието на гражданските структури и чрез задаването на **стандарты за представителство и участие в политически консултативни процедури**.

<sup>33</sup> Конституция на Република България, достъпна на адрес: <http://www.constcourt.bg/Pages/LegalBasis/>

<sup>34</sup> Обнародван в ДВ 81/6 октомври 2000 година.

В духа на нео-корпоратизма, редица специални закони установяват строги критерии за представителство на национално равнище по отношение на организациите, които могат да участват в процедури за консултации и одобрение на основни аспекти от политиката в области като здравеопазване,<sup>35</sup> защита на потребителите<sup>36</sup> и социална интеграция на хората с увреждания<sup>37</sup>. В повечето случаи държавата предоставя финансова помощ на представителните сдружения на конкурентни начала. Няколко професионални асоциации се ползват със специален правен статут. Членството в тези организации е задължително за лицата, заети в специфични сфери, най-вече такива със самостоятелна практика, напр. юристи и лекари.

През 2001 г. по силата на специален закон се създава Икономическият и социален съвет, в качеството на независим консултативен орган, изразяващ волята на структурите на гражданското общество в сферата на икономическото и социалното развитие<sup>38</sup>. Законът определя три основни групи като имащи право на представителство в състава на Икономическия и социален съвет: 1) представителни организации на работодателите 2) представителни организации на работниците и служителите на национално равнище, както и 3) организации на селскостопански производители, производствени кооперации, занаятчии, професионално-съсловни организации, организации на потребителите, организации на жените, екологични организации и организации на хората с увреждания<sup>39</sup>.

**Системата за представителство на различни групови интереси** в България търпи съществени промени в хода на своето възстановяване след края на социалистическата епоха.

Две са основните конфликтни линии, които бележат началните етапи на формирането на структурите на гражданското общество в процеса на политическа либерализация и изграждане на пазарни отношения: дезинтеграцията на стария режим и доминаращата роля на елита. В резултат на това, някои групи със специфични

интереси стават много по-конкурентни (като в случая с работодателските организации), докато намаляването на членската маса води до стесняване на представлявания обществен интерес (като тази тенденция е най-ярко изявена при профсъюзите). От друга страна, падането на комунистическия режим в България се характеризира с появата на авторитетни сдружения, представляващи обществения интерес, които се радват на широка обществена подкрепа и съумяват да застанат в центъра на дебата и формулирането на политическия дневен ред на демократичния преход. Българските неправителствени организации запълват вакуума на управленски капацитет и експертен опит в един политически процес със силна доминация на елита. Преобладаващият начин за опосредстване на обществения интерес е чрез политика в протестен стил, отличаваща се с организирането на ярки граждански прояви, които да привлекат вниманието и да разширят границите на конфликта. Групите от гражданския сектор насочват своите усилия за въздействие върху парламентарната институция, в качеството ѝ на най-силния фактор на процеса на демократизация.

Важен стимул за развитието на институционния диалог с гражданските структури е процесът на присъединяване към Европейския съюз, тъй като принципът за партньорство между държавните власти и представителните групи на интереса е основополагащ в многостепенното управление на ЕС и следва да се прилага на всички нива на управлението. Институционализацията на диалога води до диверсифициране на точките на достъп за гражданските структури, като по този начин поражда още по-голяма специализация и професионално обособяване на групите, представляващи специфични интереси.

35 Чл. 86 от Закона за здравето, обн. ДВ 70/10 август 2004 г, посл. изм. ДВ 100/21 декември 2010 година

36 Чл. чл. 167 до 177 от Закона за защита на потребителите, обн. ДВ 99/9 декември 2005 г., посл. изм. ДВ 18/1 март 2011 година.

37 Чл. 6 (2) от Закона за интеграция на хората с увреждания, обн. ДВ 81/17 септември 2004 г.

38 Закон за Икономически и социален съвет, обн. ДВ 41/24 април 2001 г., изм. ДВ 120/29 декември 2002 г., изм. ДВ 20/4 март 2003 г., изм. ДВ 17/24 февруари 2006 г., изм. ДВ 36/4 април 2008, изм. ДВ 82/16 октомври 2009 година.

39 Чл. 7 от Закона за Икономическия и социален съвет.

Политическият дневен ред на страната способства за доразвиване на ролята на структурите, представляващи специфични граждански интереси. Неправителствените организации продължават да допълват възможностите на официалните български институции не само като експертна база, но и като разработване на адекватни политики и провокиране на съдържателен дебат. Преобладаващият модел на представителство на обществени интереси се трансформира към политика на информиране и консултиране.

В същото време, непрозрачният процес на приватизация в страната води до появата на силни икономически играчи с неустановен произход на капитала и благоприятства развитието на неясни корпоративни интереси и разрастването на нелегитимни мрежи за въздействие върху политиката. През 2008 г. Центърът за изследване на демокрацията предупреждава за наличието на монолитно ядро на сивата икономика, състоящо се от кръгове на политически свързани фирми, които търсят преференциално третиране пред техните конкуренти чрез установени връзки с местната и централната власт и администрация. Тези компании реинвестират част от приходите от политически защитени сиви монополи за „завладяване на държавата” с цел да запазят преференциалното си третиране.<sup>40</sup>

### Мащаби на лобистката дейност: ограниченията на институционализирания диалог

Като се има предвид ранният етап от развитието на гражданските структури в България, не е изненадващо, че те не използват много от методите на взаимодействие с политическите институции и актьори, характерни за Западна Европа. От една страна, политическите партии не са разпознавани като канал за влияние на гражданските интереси, тъй като самата партийна система преживява драматични трансформации и политическите организации в нея нямат устойчива социална и идеологическа база. От друга страна, организациите за представителство на интереси настойчиво се стремят да водят надпартийна политика като част от своето непрекъснато усилие да затвърдят своята легитимност. Единствените изключения от тази тенденция са гражданските организации с екологичен профил, част от които са тясно обвързани със зелените партии в страната. При все че от 2009 г. насам са забранени корпоративните дарения, бизнес интересите влияят на политическите партии чрез индивидуална финансова подкрепа на произволен принцип, като най-разпространеният подход е да се финансират всички големи конкурентни партии. Механизмите за директно лобиране в дадена партия също са част от практиките на бизнеса за влияние.

С времето практиките за упражняване на въздействие върху законодателната власт също еволюират. През първото десетилетие на пост-комунистическия преход гражданските групи използваха или масови демонстрации пред парламентарната институция или косвено лобираха чрез експертните кръгове около народните представители (народните представители разполагат с възможности за наемане на нещатни сътрудници, чието финансиране и назначаване не са обект на прозрачни и публични процедури). При липсата на ясни гаранции за декларирането на интереси, серия корупционни скандали станаха причина Народното събрание да въведе нов ред за взаимодействие с гражданските структури. След 2001 г. Народното събрание институционализира диалога между законодателната власт и партньорите ѝ в гражданското общество. Създадена е Постоянна парламентарна комисия по въпросите на гражданското общество, която да послужи като

40 Център за изследване на демокрацията, CSD Brief No 15: За еднакви правила и почтена конкуренция: ефективни политики за противодействие на сивата икономика и корупцията в България, стр. 7, <http://www.csd.bg/~igardev/typo3/artShow.php?id=9366>

мост между гражданските интереси и парламента и в опит да се отговори на критиките на ЕС за клиентелизъм и корупция в законодателния процес. Практиката на постоянната комисия да организира публични заседания, на които да кани гражданските организации, датира от същия период. Към днешна дата българските граждански сдружения се стремят да въздействат върху законодателната власт, като предлагат изменения на етап разглеждане на проектозакон във водещата парламентарна комисия – практика, чиито ефекти предстои да бъдат оценени.

От друга страна, дейността на гражданските структури до голяма степен остава нерегулирана. Много български тинк-танкове настояват за по-голяма прозрачност и ограничаване на клиентелизма, като призовават за законово регламентиране на лобистката дейност, но до този момент – без успех.<sup>41</sup> Вместо това, беше направен опит от страна на Народното събрание за налагане на вътрешни правила за прозрачност при взаимодействието с гражданските структури, както и за публичност на експертните сътрудници и деклариране на интересите на народните представители. Справките са публично достъпни за преглед на интернет-страницата на Народното събрание<sup>42</sup>. Същевременно журналистически разследвания и наблюдения на експерти показват, че членовете на ключовите комисии в области като земеделие, финанси и здравеопазване произхождат от тези среди и продължават да поддържат тесни връзки със съответните заинтересовани групи в тези сфери. Периодичните публични скандали продължават да подкопават общественото доверие в законодателната власт.<sup>43</sup>

На ниво **изпълнителна власт** институционните механизми за участие на представителите на гражданското общество създават ограничени възможности за принос към процеса на разработване и провеждане на публични политики. При все, че представителите на заинтересованите сдружения могат да участват в различни форуми и консултативни органи, действащи в рамките на различни министерства (общият им брой е около 72), тези форуми са с ограничен състав и неясно

въздействие върху политическия процес. Извън тристранното сътрудничество, заинтересованите граждански сдружения рядко получават възможност за реално участие в органите с действителни правомощия за вземане на решения. Някои от основните регулаторни органи, напр. Комисията за енергийно и водно регулиране, редовно са обект на критика поради неефективен диалог със заинтересовани групи и обществеността.

В редица сфери взаимодействието между заинтересованите граждански структури и държавните институции се заключава в сътрудничество, в рамките на което гражданските сдружения действат като доставчици на услуги.

За преодоляване на част от тези структурни дефицити, някои от гражданските сдружения (в частност за защита на пациентски права, права на жените, природозащитници и профсъюзи) разработват и прилагат косвени протестни практики като оттегляне от консултативни функции, отказ да предоставят информация или да сътрудничат при прилагането на законодателството. Сдруженията в сферата на земеделието и околната среда са най-активни що се отнася до директните протестни действия, като блокиране на пътната инфраструктура например. Някои групи за пациентски права и права на човека постигат значителен успех и по съдебен път, водейки дела срещу държавни институции.

Медийните кампании са друг основен способ за оказване на въздействие, който се използва от заинтересованите граждански структури в България. Например, членове на природозащитната коалиция „За да остане ПРИРОДА в България“ проведеха кампания в продължение на месеци срещу практиката на замяна на евтини горски имоти за държавни зелени терени по черноморския бряг и във високопланински райони, които незабавно се превръщат в строителни обекти. Тези кампании бяха подкрепени от широката общественост със спонтанни граждански действия, разгърнали се от чатрум-инициативи и блокове в интернет до шествия по улиците на София и на други големи градове след 2007 година<sup>44</sup>.

41 Десети обществено-политически форум за противодействие на корупцията, м. януари 2009 г., <http://www.parliament.bg/en/news/ID/1689/>; форум „Полята на лобистите“ (м. ноември 2010 г.), <http://www.parliament.bg/en/news/ID/2143/>

42 <http://www.parliament.bg/bg/parliamentaryregister/3>

43 <http://www.temanews.com/index.php?p=tema&iid=616&aid=14600>



44 Антонов, П., 2007 г., Grass root(er)s: Green e-activists of Eastern Europe enter politics, <http://oldsite.zelenite.bg/1648>



---

**Ако трябва да се обобщи, то най-изявените със своите легитимни лобистки действия са:**

---

-  работодателските организации и профсъюзи в рамките на добре установения тристранен корпоративен механизъм за консултации, и
-  представителите на неправителствени организации и тинк-танкове чрез участието в разнородни механизми за консултации.

Успоредно с тези форми за представителство на интереси обаче, обществеността и експертните среди споделят убеждението, че лобирането се осъществява на по-неформално ниво, под силен натиск от страна на частни икономически интереси (както показват данните от проведените дълбочинни интервюта<sup>45</sup>, анализ на медийни публикации и документното проучване). Този вид натиск върху законодателните и изпълнителните органи в полза на конкретни интереси са всъщност „сенчесто“, непрозрачно лобиране.

Респондентите в проведените дълбочинни експертни интервюта показват различна преценка по отношение мащабите на лобирането в България. Представителите на медиите са склонни да изразят по-силно отрицателна представа за политическата и институционната система в сравнение с интервюираните от средите на бизнеса и народните представители. Според тях цялата система на управление е под въздействието на непрозрачни и непублични лобистки интереси.

Що се отнася до секторния профил на лобирането, трудно може да се очертае ясна картина, като се има предвид убеждението, че голяма част от лобистката дейност в България се провежда неформално и непрозрачно. Интервюираните експерти най-често посочват енергетиката, строителството, туризма, банковия сектор, здравеопазването и фармацевтиката сред секторите, подложени на най-силен лобистки натиск.

*„Очевидно лобирането е най-активно в икономическите сектори, където са налице предпоставки за преодоляване на механизмите на пазарна конкуренция, а икономическите субекти лесно се договарят помежду си, като формират олигополни и монополни структури. В тези сектори е най-голяма вероятността за законодателни промени в полза на индивидуални интереси. Лекарството е ясно – граждански контрол върху монополите и изискване за убедителни мотиви към проектозаконите и дълбочинна оценка на въздействието<sup>46</sup>.“*

При все това, някои от респондентите посочват, че лобирането в България не може да се оценява от гледна точка на обществените сектори, които са обект на въздействие:

*„Трудно могат да се разграничат отделни сектори, по-скоро трябва да се говори за отделни фирми, за обособени икономически субекти<sup>47</sup>.“*

---

<sup>45</sup> Вж. пълен списък на проведените дълбочинни експертни интервюта в Приложение 2.

---

<sup>46</sup> Интервю с представител на бизнес асоциация, 24 март 2014 година.

<sup>47</sup> Интервю с представител на медия, 11 април 2014 година.


## Културни възприятия на лобирването


**Д**ебатът относно необходимостта от регулиране на непрозрачното лобирване в България не е нещо ново. През последните 15 години темата неколkokратно се появява в политическия и обществен дневен ред, но без конкретен резултат в полза на изричното регламентиране на приемливите форми за въздействие върху законодателния и управленския процес от страна на групови интереси. При все това, възприятието за лобистки натиск върху държавните институции е трайно установено в обществен и медиен дебат. До степен понятието „лобирване“ в българския обществен и политически дискурс да се използва за назоваване на всяка практика или явление, което остава скрито – „зад кулисите“ (ако използваме популярния израз) на политическите и институционални процеси в България, включително за назоваване на явления като корупция, мафия, олигархия.

Съществува реален риск при трайната липса на „политическа воля“ за гарантиране на прозрачност на процеса на вземане на решения, непрозрачното лобирване да се превърне в „модел на работа“, в начина, по който функционира политическият процес в страната. Това поражда опасност от маргинализиране на дебата за прозрачността и почтеността на управлението и дори за изпразване на понятията за прозрачност и почтеност от тяхното автентично институционално и политическо съдържание.

Ето някои от различните определения и представи за „лобирване“ според употребата им в българския обществен дебат.

Някои тинк-танкове и изследователи, които работят в областта на представителството на интереси и доброто управление, са достигнали до различни дефиниции на „лобирване“, като в повечето случаи се придържат към ценностно-неутрални формулировки:

 „опит да се въздейства върху приемането на управленско решение – по професия и срещу заплащане. В този смисъл „лобирване“ *stricto sensu* следва да се разбира като професионално лобирване<sup>48</sup>;

 „пряка комуникация или молба към някого да комуникира от наше име, с официални лица от законодателен или изпълнителен орган на държавната власт, с цел влияние на някакво законодателно или административно действие<sup>49</sup>“.

48 Цакова, И. 2007, Лобистката дейност: естество, специфика, способности, в: „Лобизъм и лобистки практики“, Институт за икономическа политика, София.

49 Михайлов, А., 2000 г., „Как да лобираме?“, Фондация за реформа в местното самоуправление, София.

Някои граждански организации сочат, че лобистката дейност е тяхна основна мисия и дейност. Например Фондация „Асоциация Анимус“ използва понятието „лобиране“, за да опише своите действия за промяна на обществените възприятия спрямо жертвите на насилие, като ангажира институциите да откликнат на проблемите на хората, претърпели насилие и да ги включат в дневния ред на реформите в областта на социалната сфера и здравеопазването<sup>50</sup>.

При липсата на съответстваща дума или израз на български език, понятието „лобиране“ е широко навлязло у нас като термин, зает пряко от английски език. Често обаче се използват и някои думи на български език за описване на практики, които се възприемат като сходни с лобирането – например понятието „задулисие“ е ярък пример от актуалния публичен дискурс.

Изненадващо, на фона на силно негативния смисъл, с който понятието „лобиране“ е натоварено в обществения, политическия и медийния дискурс, възприемат всички инетрвюирани в хода на настоящото проучване експерти дават уравновесена и неутрална оценка на лобирането като част от демократичния политически процес. Едно от често посочваните от респондентите „определения“ за лобиране е „опит дадено управленско или законодателно решение да бъде повлияно в определена посока, в полза на определени интереси“.

*„Лобизмът е регулирането на желанието за печалба; той е начин да се регулира взаимодействието между бизнеса и политическата класа<sup>51</sup>“.*

*„Работата на професионалните лобисти е чрез контактите си да осъществят връзка между хората, които се интересуват от определена материя. Това ще рече, че лобистът е добре свързан човек<sup>52</sup>“.*

Интересно е да се отбележи също, че експертната общност пряко или косвено разграничава позитивно от негативно лобиране. Тънката червена линия на това разграничение е в зависимост от степента на прозрачност и откритост. Приемливата лобистка дейност е тази, за която може да се говори открито – тази, която се извършва „на светло“. И обратно, сенчестите практики са далеч от демократичното представителство на интереси и респондентите използват различни понятия, за да ги назоват – „лобиране в негативния смисъл“, „ходатайство“, „корупция“, „непотизъм“, „търговия с влияние“.

*„Има разлика между лобиране и лобиране. Употребата на самата дума не се свързва с никакви отрицателни нюанси. Няма нищо лошо в лобирането, когато то е прозрачно, открито (какво, защо, с какво цел, с какви средства?). И когато е в обществен интерес<sup>53</sup>“.*

Доколкото лобирането в България все още не е обект на регламентация и регулация, то се оказва на границата с явления, които представляват явно закононарушение и злоупотреба (корупция, подкуп, търговия с влияние).

Този очевиден нормативен и процедурен дефицит можа да бъде преодолян с ефективни механизми – публикуване към всеки проект на нормативен акт на законодателно досие (англ. legislative footprint), публикуване на подробни мотиви и оценка на въздействието като приложения към всички законопроекти, както и усъвършенстване на механизмите за ефективни обществени консултации.

50 Официална интернет страница на Фондация „Асоциация Анимус“, [http://www.animusassociation.org/?page\\_id=130&lang=en](http://www.animusassociation.org/?page_id=130&lang=en)

51 Интервю с представител на интернет медия, 4 април 2014 година.

52 Интервю с представител на бизнес асоциация, 16 април 2014 година.

53 Интервю с представител на професионална асоциация, 1 април 2014 година.

## Саморегулирането – неоползотворени възможности

**Л**ипсата на правна дефиниция на лобиранието е в основата и на липсата на общоприето и споделено разбиране за това кои са конкретните механизми, с които групите по интереси сами могат да съдействат за изграждане на среда за справедлива, почтена и прозрачна лобистка дейност. При все че е налице известна рамка на саморегулиране, тя не е достатъчна, за да гарантира ефективното съблюдаване и контрол върху прилагането на принципите за почтеност в лобиранието. Някои от професионалните и съсловни сдружения, отделни фирми и организации с нестопанска цел в България са приели свои етични кодекси. Съществуват и контролни ограничавания за саморегулация. Могат да се приведат няколко примера:

Етичният кодекс на *Българската асоциация по рециклиране* предвижда, че членовете на асоциацията в своите действия се ръководят от принципите на лоялната конкуренция и професионалната отговорност в бранша и не допускат ситуации, които пораждаат конфликт на интереси (чл. 8).

Кодексът по етика на *Българската търговско-промишлена палата* предвижда, че в стопанската и нестопанската дейност не трябва да се използва политическо влияние и натиск с цел постигане на определени интереси за отделни лица или за група лица (чл. 2).

Едно от определенията за етично поведение в Етичния кодекс на *Българската асоциация по информационни технологии* е, че всеки неин член приема „да не причинява злонамерени вреди на други компании, институции или личности“ (чл. 3).

*Българската хотелиерска и ресторантьорска асоциация* заявява, че сред нейните основни етични принципи са свободната и лоялна конкуренция, спазване на действащото законодателство и нулева толерантност към корупцията и неформалната икономика.

*Българската уеб асоциация* изтъква своята отговорност към държавата и обществото, като заявява, че нейните членове трябва да съдействат активно на различни институции, по отношение всички въпроси, касаещи Уеб, неговото съдържание и регламентиране.

В Етичния кодекс на *Българската асоциация на ПР-агенциите* се заявява, че основните умения на нейните

членове са насочени към изграждане и поддържане на взаимно разбиране, взаимно подпомагане и взаимноизгодно сътрудничество между организациите и публиките. Те уважават различните мнения и свободата на изразяването им, работят открито, като отчитат обществените интереси и съблюдават принципите на независимост (като предоставят независима експертиза и носят отговорност за действията си) и лоялност (чрез коректност към своите клиенти и работодатели, но без да пренебрегват отговорността си към обществото). Изрично е споменат свободният обмен на информация – обменът на достоверна, точна и навременна информация е от съществено значение за обслужване на публичния интерес и за изграждане на компетентно мнение и вземане на решение в демократичното общество.

Повечето етични кодекси в частния сектор рядко съдържат изрични разпоредби относно принципите на поведение, съобразно които членовете и служителите на организациите следва да избягват неетични ситуации, особено що се отнася до лобиранието пред публични институции и представители.

Етичните кодекси в частния сектор в повечето случаи съдържат изисквания за честност и точност на информацията, предоставена на длъжностни лица, въздържание от използване на информация, придобита в нарушение на закона и, в отделни случаи, разпоредби относно подаръци и гостоприемство. При все това, няма изрично изискване към членовете или служителите да оповестяват публично самоличността на тези, които представляват и за какво лобират. Механизмите за контрол и санкции не са насочени конкретно към неетичното лобирание, а често изобщо липсват и ефективни механизми за санкциониране.

## Ролята на медиите и на гражданското общество за гарантиране прозрачност и почтеност на лобирването

### Медиите като „куче пазач“: задълбочаване на проблема със зависимостта на медиите в България

Конституцията от 1991 г. предоставя правната рамка за свобода на средствата за масова информация в България, като гарантира защита за свободата на словото, свободата на печата и забрана за цензура<sup>54</sup>. Що се отнася до влизането в журналистическата професия, не съществуват строги регулации или формални изисквания за образование или квалификация. Този достъп е напълно свободен, което е и предпоставка за силна конкуренция сред все по-големия брой журналисти. Тези условия, обаче, не водят непременно до по-високо качество на медийния продукт или до по-голям медиен плурализъм, тъй като са налице широко разпространени практики, свързани с автоцензура и търговия с влияние<sup>55</sup>.

Задълбочените експертни оценки на прилагането на законодателната рамка и практиките в медийната сфера в България многократно са изтъквали пороците при прилагането на нормативната уредба, които водят до накърняване правата и свободите на журналистите, до практики на цензура и автоцензура.

Докладът за Националната система за почтеност на Асоциация „Прозрачност без граници“ показва, че разследващата журналистика е слабо застъпена в работата на медиите в страната. Въпреки че има отделни разследващи журналисти и програми, те често разглеждат маловажни въпроси или не отиват твърде далеч в разкритията си, особено ако има риск да бъдат засегнати интересите на медийните собственици или техните политическите и бизнес приятели. Корупцията е една от основните теми в медиите още от началото на първото десетилетие на новия век. Почти няма новинарска емисия или публицистично предаване, в което проблемът да не се засегне чрез обзорно отразяване на обвинения

в корупция, които рядко се доказват на по-късен етап в съда. Преекспонирането на корупцията в медиите може да даде обратен резултат: на първо място, вместо да повиши информираността на гражданите и да ги стимулира да не се примиряват с подобни обществени практики, то може да доведе до цинизъм и апатия; на второ място, подобна практика може да бъде използвана за политически цели от страна на популистки политически играчи<sup>56</sup>.

Според *Freedom of the Press Index* на „Фрийдъм Хаус“ за 2013 г. България се класира на 77-мо място с резултат от 37 точки със статут на „частично свободни“ [печатни издания]. В оценката се посочва, че макар свободата на словото и печата да са защитени от Конституцията и като цяло да се зачитат от публичните власти, журналисти продължават да бъдат сплашвани с цел да се защитят икономически, политически и криминални интереси. Политическите лидери понякога проявяват нетърпимост към критиките на медиите, а редица издания демонстрират силни проправителствени пристрастия. Според оценката на „Фрийдъм Хаус“ „безнаказаността за престъпления срещу журналисти е често срещано явление, което стимулира автоцензурата“. Търговските медии често съобразяват материалите си с интересите на основните си финансови поддръжници, включително корпорации или национални и местни органи на властта<sup>57</sup> (стр. 101-103).

Освен това България остава на последно място сред държавите-членки на Европейския съюз според *Световния индекс за свободата на пресата за 2014 г.* на „Репортери без граници“<sup>58</sup>. В оценката се подчертава, че през 2013 г. репортери нееднократно са били жертва на полицейско насилие по време на протестите с искане за оставка на правителството<sup>59</sup>. Независимите журналисти, особено разследващи репортери, са били подложени на тормоз, включително палеж на техните автомобили.

54 Доклад за Националната система за почтеност, 2011 г. на „Прозрачност без граници“ – България, стр. 194

57 „Фрийдъм Хаус“, 2013, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP%202013%20Full%20Report.pdf>

58 Световен индекс за свободата на пресата за 2014 г. на „Репортери без граници“ <http://rsf.org/index2014/en-eu.php>

59 <http://en.rsf.org/bulgaria-police-attack-journalists-covering-26-07-2013,44980.html>

54 Държавен вестник, бр. 56/13.07.1991.

55 Доклад за Националната система за почтеност, 2011 г. на „Прозрачност без граници“ – България, стр. 179.



Фондация „Медийна демокрация“<sup>60</sup> също очертава тенденция на влошаване на медийния пейзаж в България, най-вече в резултат на политическите и икономическите зависимости на българските средства за масова информация. Цензурата и автоцензурата се разрастват през 2013 г., редица медии са изпълнявали „политически поръчки“, а някои от най-важните за обществото теми са останали табу за работата на журналистите. Макар официалната собственост върху медиите да става по-явна, неформалното въздействие върху редакционните политики с финансови и властови способности процъфтява. Негативният ПР, клеветата и манипулирането на обществения имидж се превръщат в пособия от арсенала на една безпрецедентна война между медиите, която се разразява в самия център на публичността.

Лобирването много често е във фокуса на медийния интерес и често е сред заглавията на първа страница. Едновременно с това трябва да се подчертае, че медиите приписват много различен и често противоречив смисъл на понятието „лобиране“. Често „лобиране“ се използва като синоним на „изграждане на имидж (ПР)“<sup>61</sup>. Като цяло, понятието „лобиране“ се използва преди всичко в отрицателен смисъл, като често се свързва с обвинителни твърдения за корупция и търговия с влияние или във връзка с обсъждането и гласуването на определени нормативни актове в Народното събрание, с подтекст за привилегированото положение на определени частни интереси. Наблюдават се и медийни употреби с по-скоро неутрално или дори положително значение, най-вече когато се касае за широки обществени интереси, особено в областта на екологията и човешките права.

## Гражданското общество и темата „лобиране“

Гражданският сектор в България е активен и жизнеспособен, а броят на неправителствените организации непрекъснато нараства. Не малка част от тях са съсредоточили своите усилия върху проблемите на противодействието на корупцията, доброто управление и наблюдението и контрола върху работата на институциите. През последните години бяха направени редица проучвания и анализи за развитието и капацитета на гражданския сектор в страната<sup>62</sup>. Техните наблюдения показват наличието на противоречиви тенденции, които следва да се тълкуват в по-широката рамка на демократичния процес в страната.

Забелязват се някои важни положителни ефекти на ролята и капацитета на гражданските организации. Съществува голям брой неправителствени организации с относително добре развита организационна структура, квалифициран персонал и с експертен опит за управление на проекти и предоставяне на услуги. Редица граждански организации имат потенциал да влияят на обществените процеси и да организират ефективни застъпнически кампании. Гражданският сектор до голяма степен е осъзнал потребността от споделени ценности като прозрачност, демократично управление, доброволчество, толерантност и нуждата от коалиции и работа в мрежа. Налице е споделено разбиране на потребността от устойчив диалог с държавните институции чрез поемане на инициативата за проекти и програми и търсенето на сътрудничество с институциите<sup>63</sup>. Тези тенденции са признак за положителната посока в еволюирането на гражданския сектор през последните две десетилетия и за наличието на обществен потенциал за гражданска активност.

Същевременно, доколкото възниква основно по линия на донорски програми, българският

60 <http://www.fmd.bg/?p=8644>

61 „Саксбургтотски лобира за добър имидж на страната“, заглавие във в. „Монитор“ (16.12.2005 г.), <http://www.monitor.bg/article?id=64129>; „Две фирми лъскаят имиджа ни в САЩ“, заглавие във в. „Стандарт“ (02.01.2007 г.)

62 Вж. например Асоциация „Прозрачност без граници“, Доклад за Националната система за почтеност, 2011 г., стр.196-207; Център за изследване на демокрацията, 2010 г.; Институт „Отворено общество“ – София, 2011 г.; Български център за нестопанско право, 2009 година.

63 Количествено проучване „Индекс на гражданското общество, 2008-2010 година“ (CSI), проведено от Институт „Отворено общество“ – София в рамките на Индекс на гражданското общество CIVICUS, стр.77.

граждански сектор се изправя пред значителни предизвикателства, свързани с неговата финансова и политическа независимост – проблемът с ограниченото финансиране (особено частно), рискът от завземането на НПО-сектора от страна на държавни служители и политици с цел източване на административни ресурси, ниската степен на прозрачност по въпросите на финансирането, съмненията за конфликт на интереси и ниският организационен и оперативен капацитет на мнозина представители на гражданския сектор.

Прозрачността и почтеността на гражданския сектор в България остават значимо, но нерешено предизвикателство. Според някои проучвания едва около 14% от гражданските организации публикуват доклади за своята дейност на интернет-страниците си, включително финансови отчети<sup>64</sup>. Следва да се отбележи, че организациите, регистрирани в обществена полза са задължени да представят своите финансови отчети на министъра на правосъдието, който води публичен регистър. По отношение на механизмите за почтеност, след 2000 г. бяха положени съвместни усилия от страна на някои граждански организации в София (сред инициаторите са Институт Отворено общество-София и БЦНП) за разработване на етичен кодекс за целия сектор, но до този момент подобен механизъм не е приет. Това е съществен проблем, доколкото от гражданския сектор се очаква да бъде пример в областта на механизмите за почтеност чрез саморегулиране.

По отношение на ролята на организациите на гражданското общество да изискват отчетност от държавните институции, данните показват, че до момента гражданските организации не могат да се похвалят с трайни успехи. Данните от Индекса на гражданското общество за 2008-2010 сочат относително ниски резултати по показателя способност на гражданското общество да отговори на обществените очаквания (търсене на отговорност от властите за справяне с проблемите на корупцията, безработицата и бедността – най-съществените проблеми на българското общество)<sup>65</sup>. Влиянието на гражданското общество върху разрешаването на тези проблеми се определя като „ограничено“ както от представителите на гражданските организации,

така и от експертите. Тези резултати трябва да се гледат в перспектива и да се оценяват на фона на неефективността както на правителството, така и на политическите партии по въвеждане на реални мерки срещу корупцията<sup>66</sup>. Същевременно, краткият срок, предвиден за обществени консултации по законопроекти и политики (14 дни според чл. 26 от Закона за нормативните актове), липсата на изрично задължение от страна на администрацията да публикува консултативните становища на участниците, както и липсата на задължение за обратна връзка и обосновка, са съществена пречка пред смисленото участие на гражданското общество при определянето и прилагането на политики за борба с корупцията и доброто управление.

На този фон могат да се открият няколко важни инициативи на гражданското общество в областта на прозрачността на политическия процес и откритото управление като например годишните доклади за състоянието на достъпа до информация в България, изготвяни от „Програма Достъп до информация“<sup>67</sup>, инициативата за прозрачни съдебни назначения на Българския институт за правни инициативи, която цели независимо обществено наблюдение на процедурите за кариерно развитие и формиране на ръководствата в съдебната система, и други.

Има още една важна тенденция, която трябва да се разгледа при оценяване на капацитета, независимостта и ролята на гражданското общество в България, и в частност във връзка с проблемите на лобирането. Множество граждански организации във все по-голяма степен се превръщат в обект на държавно и партийно влияние – опасна тенденция за сектор, който по дефиниция трябва да бъде независим<sup>68</sup>. Макар че гражданските организации могат да изпълняват своята обществена мисия и до голяма степен да са независими от държавна или политическа намеса, те стават зависими непряко, доколкото разчитат на държавно финансиране. Особено в периода на присъединяване към ЕС организациите от гражданския сектор във все по-голяма степен се оказват „вплетени“ от структури, свързани с правителството и местните власти, дори и от някои субекти в „сивия“ бизнес<sup>69</sup>. Цял сегмент от сектора

64 За повече подробности вж. Асоциация „Прозрачност без граници“, Доклад за Националната система за почтеност от 2011 година.

65 Индекс на гражданското общество 2008-2010 г., TI NIS 2011.

66 Индекс на гражданското общество 2008-2010 г., TI NIS 2011.

67 Вж. годишни доклади за състоянието на достъпа до информация, <http://www.aip-bg.org/en/publications/annualreports/>.

68 Център за изследване на демокрацията, 2010 г., стр. 57.

се е създал и действа изцяло за целите на (зло) употребата със средства на ЕС/държавния бюджет. Броят на неправителствените организации, които са всъщност „PONGO“ (политически контролирани „неправителствени организации“) и „GONGO“ (правителствено контролирани „неправителствени организации“) непрекъснато расте, от което се облагодетелстват политиците-бизнесмени на национално, но и на местно равнище<sup>70</sup>. Косвено доказателство за тази тенденция е осемкратното нарастване на броя на НПО в България за периода от 2000 до 2010 година<sup>71</sup>. Според някои данни значителна част от финансовия оборот в сектора (около 50%) реално се извършва именно от политически и административно контролирани граждански организации<sup>72</sup>. Това е особено тревожно, като се има предвид рискът граждански организации, които са попаднали под политически и правителствен контрол, да послужат като „параван“ за отделни частни интереси в рамките на съществуващите различни консултативни органи и процедури. Този проблем ще бъде разгледан по-подробно в следващия раздел на доклада.

Този раздел имаше за цел да направи общо описание на лобисткия пейзаж в България, като предложи опит за контекстуален анализ на историческите, социално-политически и нормативни аспекти на представителството на интереси и на лобистката дейност в частност. Следващата част на доклада представя комплексна оценка на степента, в която действащата нормативна рамка и съществуващите институционални и организационни процедури и практики съдействат за гарантиране прозрачност, етичност и равнопоставеност на лобирването при вземането на обществено значими решения в България.

69 Център за изследване на демокрацията, 2010 г., Доклад за Националната система за почтеност, 2011 г. на „Прозрачност без граници“ – България.

70 Център за изследване на демокрацията, 2010 година.

71 Пак там, стр. 35.

72 Пак там, стр. 37.

# РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКАТА

## ДЕЙНОСТ: ПРОЗРАЧНОСТ, ПОЧТЕ-

## НОСТ И РАВЕНСТВО НА ДОСТЪПА

### Дефиниции: лобирание, лобисти и обекти на лобистка дейност

**В** общата законодателна рамка в България липсва механизъм за регулиране на лобистката дейност, който да съдейства за по-голяма прозрачност на процеса на формулиране и осъществяване на публични политики и за повишаване на общественото доверие в демократичното функциониране на държавните институции.<sup>73</sup> Действащата към момента в България правна рамка не използва дефиниция нито за лобирание, нито за лобисти, нито за лобистка дейност. Що се отнася до дефинирането на явлениято „лобирание“ следва да се подчертае, че изработените в периода 2002 – 2008 година 4 законопроекта, разгледани в предходния раздел, възприемат сходна обща рамка за регулиране на лобирането, която включва: дефиниране на предмет, приложно поле и метод на регистрация, действащи забрани и ограничения, административно-наказателни разпоредби. Независимо от това се наблюдават значителни различия в подхода към лобирането и неговото регулиране.

Докато законопроектите на Камен Костадинов и на работната група към националния омбудсман дават детайлно определение на лобистката дейност, то в проекта, изготвен от Любен Дилевсин и Ася Михайлова е посочено единствено, че лобистка дейност е всяко действие, извършвано срещу заплащане в полза на трети лица, осъществявано с разрешени от закона средства, имащо за цел оказване на влияние върху органите на държавна власт и местно самоуправление при осъществяване на правомощията им в представяне и защита на интересите на тези лица. Подобен подход крие известни рискове от допускане на прекомерна дискреция по отношение на това какъв тип практики влизат в обхвата на понятието лобистка дейност, а оттук – опасност от допускане на корупционни

практики като търговия с влияние например<sup>74</sup>. Дефиницията, предложена в законопроекта, изработен от работната група при националния омбудсман от друга страна, свежда лобирането основно до въздействие спрямо разработването и приемането на нормативни актове – подход, който е донякъде незадоволителен, особено в контекста на членството на България в ЕС и прехвърлянето на все по-широки законодателни правомощия на институциите на ЕС<sup>75</sup>.

Част от критиките към разработеното у нас до момента проектозаконодателство по темата лобирание са свързани с липсата на последователна и точна концепция за това какво следва да обхваща правната уредба на лобистката дейност и дали

73 Доклад Националната система за почтеност в България, Асоциация „Прозрачност без граници“, стр. 16, [http://www.transparency.bg/media/publications/NIS%20BULGARIA%20ENG\(1\).pdf](http://www.transparency.bg/media/publications/NIS%20BULGARIA%20ENG(1).pdf)

74 Ситарска, Д. 2007, Регламентиране на лобистката дейност в България, В: Лобирание и лобистки практики, Институт за икономическа политика, София, стр. 109.

75 Пак там.

и как тя може и следва да се отграничи от друг тип дейности като застъпничеството например. В тази насока законопроектът, внесен от народните представители А. Михайлова и Л. Дилов-син използва за отграничителен критерий възмездният характер на лобирането, докато този, представен от К. Костадинов поставя акцент върху лобирането като застъпничество, насочено към законодателния процес. Сходен е и подходът на работната група към националния омбудсман, която прилага и най-тясното определение за лобистка дейност<sup>76</sup>.

Дискусията за регулиране на лобирането в България до момента остава ограничена до политически изявления и неизпълнени обещания за бъдещи действия. Трудно е да се каже доколко вече разработените законопроекти могат да бъдат пълноценна основа за ново откриване на дебата за регламентиране на лобирането в България. В случай, че в средносрочна перспектива започне работа по подготовката на законодателство за лобистката дейност, тя вероятно ще е свързана с разработването на ново проектопредложение. Нестабилната политическа ситуация обаче затруднява прогнозите относно това кога и дали закон за лобистката дейност ще влезе в политическия дневен ред, независимо от настойчивите препоръки на европейските партньори и организации за необходимостта от развитие на етичната рамка за представителството на интереси и лобирането в частност.

---

76 Марков, Д. 2007, Разграничаване и смесване на понятията лобизъм, застъпничество и корупция в България, В: Лобиране и лобистки практики, Институт за икономическа политика, София, стр. 114-115.



## Към повече прозрачност

**М**акар да е налице обща тенденция за повишаване на публичността в работата на държавните институции в България, прозрачността все още не е трайно и комплексно гарантиран стандарт, особено що се отнася до механизмите за представителство на интереси и лобирването.

Пленарните заседания и заседанията на комисиите към Народното събрание са формално открити.<sup>77</sup> Граждани могат да присъстват на заседанията на комисиите при спазване режима на достъп в Народното събрание, но самият режим не съдържа ясни правила и оставя изцяло в дискрецията на председателя на съответната комисия разрешението за присъствие. Представители на синдикални, съсловни и браншови организации по тяхна инициатива имат право да присъстват на заседанията на комисиите, да представят писмени становища и да вземат участие в разисквания по разглежданите проекти за актове на Народното събрание, отнасящи се до предмета им на дейност, при спазване на реда, установен в комисиите. Становищата се публикуват на сайта на съответната комисия на интернет страницата на Народното събрание<sup>78</sup>. Последната е задължена да приложи резюме на получените писмени становища към доклада за първо четене на законопроекта в пленарно заседание.<sup>79</sup> Съществуват изрични разпоредби дневният ред да се публикува три дни преди заседанието на комисията.

Същевременно, липсва изрично изискване народните представители да оповестяват мотиви и резултати от проведени консултации във връзка с предложени изменения на законопроекта, които вече се гледат от парламента.

Не е въведен публичен регистър на лицата, осъществяващи лобистка дейност. Това на практика лишава обществеността от възможността да

получи информация по съществени въпроси като: кой пред кого лобира, по какви въпроси, кога и чрез какви канали, какви финансови средства се изразходват в процеса и какви са резултатите и ефектите от лобистката дейност за законодателния процес и за процеса на провеждане на публични политики.

**Липсва изискване длъжностните лица да се отчитат за срещите си с лобисти или представители на организации, осъществяващи лобистка дейност**, нито за предварително публикуване на работния календар на лицата, заемащи публични длъжности и министрите в правителството.

**Не е въведен и инструментът на законодателното досие**, в който да се отбелязва времето, участниците и предмета на продената среща, осъществена от страна на законодател с представители на заинтересованите страни във връзка с разработването на даден проект за нормативен акт. Подобен инструмент би хвърлил светлина върху това какви интереси са имали принос към работата по даден законопроект.

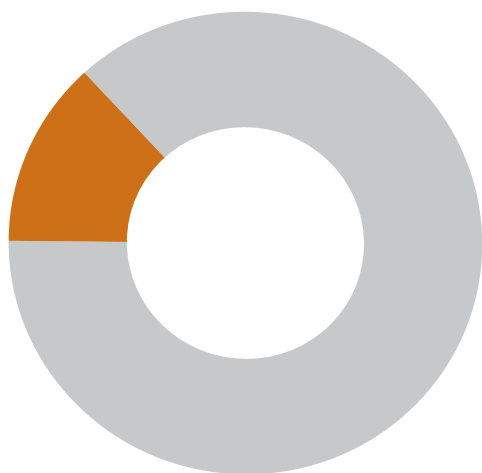
<sup>77</sup> Конституция на Република България, чл. 82

<sup>78</sup> Правилник за дейността и организацията на 42-рото Народно събрание, чл. 40 (1)

<sup>79</sup> Правилник за дейността и организацията на 42-рото Народно събрание, чл. 40 (2)

# ПРОЗРАЧНОСТ

# 13%



Достъп до информация **50%**

Дефиниции, регистрация и публичност на информацията **0%**

Контрол, проверка, санкциониране **0%**

Законодателно досие **0%**

Действащото законодателство в България не регламентира лобистката дейност. Липсва изискване за регистрация и публичност на лобистката дейност и обществеността не получава адекватна информация за това кой пред кого лобира, по какви въпроси, какъв финансов ресурс се изразходва и какви са съответните резултати и ефекти. Липсва изискване лицата, заемащи висши публични длъжности да се отчитат за контактите си с лобисти, както и изискване за публикуване на работния календар на висшите държавни служители и министрите.

Общата оценка по показател „прозрачност на лобирането“ за България е тревожно нисък – той е едва 13%.

Както обобщава един от интервюираните респонденти:

*„...най-големите възможности за упражняване на влияние са в началните етапи на процеса – при неформалните консултации в работни групи с неясен състав, мандат, липса на прозрачност за становищата, процедурите, сроковете. Какво ще последва? Кой взема решението? Официалната рамка за граждански консултации – [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)<sup>80</sup> – е формалният ред за взаимодействие между гражданите и институциите. Формално погледнато, това е рамката, в която се развиват повечето консултации с обществеността. Но там търсенето на становища, консултирането е по-скоро пасивно – на принципа „който се отзове“. То е по-скоро „на хартия“, в действителност не работи. От друга страна процесът в работните групи е по-активен, но и по-неформален. Няма ясни принципи, които да регламентират достъпа, състава и режима на действие. Ефективните консултации текат между правителство и бизнес, те непрекъснато общуват помежду си. Външни лица, експерти с по-широк профил рядко биват канени. Контактите между власт и бизнес могат да бъдат и съвсем неофициални. Понякога могат да стоят и изцяло извън правото“<sup>81</sup>.*

Интервюираните представители на медиите и на гражданския сектор посочват и проблема с непрозрачните процедури за назначаване на висши публични длъжности в институциите и на управленско ниво в изпълнителната и съдебната власт, което оставя ясно усещане у обществеността за сенчесто и задкулисно вземане на решения:

*„Дори да има някаква прозрачност на последните етапи от процедурата по назначаване, на практика процесът на издигане на номинации остава изцяло скрит за обществото. По мое мнение тази липса на прозрачност се отнася до всички процедури в изпълнителната и законодателната власт, както и до работата на Висшия съдебен съвет. Определени политически, икономически и властови кръгове предварително вземат решенията за назначения или за законодателство, или за реформи в определена посока. Техните мотиви остават неясни за обществото. После следва така наречената „публична фаза“ от процедурата, когато решението просто се представя, но с цели и мотиви, които са много различни от действителните такива“<sup>82</sup>.*

Тези дефицити са свързани недвусмислено и с липсата на уредба за лобистката дейност. Подтекстът е, че могат да се правят определени лични услуги по усмотрение („на наши хора“), което затвърждава удобните и често непрозрачни отношения между бизнеса и политиката.

Налице е ясното убеждение, че публичната фаза на консултации при вземането на решения често се провежда само от съображения за легитимност, за фасада. От тази гледна точка, ниската степен на обществено доверие в институционния и политическия процес не е изненадваща, но е сериозен повод за безпокойство<sup>83</sup>. Крайният резултат от тези тенденции е постепенен спад на удовлетворението от демократичното развитие на страната, ясно демонстриран от данните на Европейското изследване на ценностите през 2008 г.<sup>84</sup> Преобладаващата част от българските граждани са убедени, че процесът на социална трансформация е дълбоко несправедлив. Разочарованието от начина на функциониране на формално демократичните институции приема опасни измерения, тъй като ескалира до устойчив отказ от участие в политическия процес и нарастващо неодобрение към демокрацията като цяло.

82 Интервю с представител на медия, 11 април 2014 година.

83 Вж. също „Световен доклад за корупцията – 2013“ на Transparency International, „Стандартен Евробарометър 80“, есен – 2013 г., „Европейско изследване на ценностите“, 2008 г., и др.

84 Фотев, Г. (съст.) 2009, Европейските ценности в днешното българско общество, Университетско издателство, София

80 Официален форум за обществени консултации, ръководен от Министерски съвет на Република България (<http://www.strategy.bg/>).

81 Интервю с представител на гражданска организация – тинк-танк в областта на икономиката, 26 март 2014 година.

## ПРОЗРАЧНИТЕ НАЗНАЧЕНИЯ – АЛТЕРНАТИВА НА НЕПРАВОМЕРНОТО ЛОБИРАНЕ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Предвид редовните препоръки за повишаване независимостта на съдебната система, изразявани в рамките на докладите на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка (СVM) (2007 г. -2014 г.) за България, както и отчетения спад в класацията на „Фрийдъм Хаус“ за рамката на съдебната система в България и нейната независимост (2012 г.), въпросът за политическия и икономическия натиск върху съдебната система в България е особено важен. Понятието „лобиране“ често се използва в негативен смисъл за изразяване на подозренията на обществеността за неправомерната икономическа и политическа зависимост на българската съдебна система и нейния ръководен орган – Висшия съдебен съвет.<sup>85</sup>

Като алтернатива на непрозрачните съдебни назначения и натиска върху ръководството на съдебните институции, една нова гражданска инициатива въвежда идеята за създаване на рамка за независим обществен надзор върху процедурите за кариерно развитие и формиране на ръководния състав в съдебната система. Концепцията е разработена и въведена от Българския институт за правни инициативи (БИПИ), независима организация с нестопанска цел, която работи за установяване на върховенството на правото в България. През 2012 г. коалиция от граждански организации се обявява за законодателни промени, които да повишат прозрачността на процедурите за номиниране и избор на членовете на Висшия съдебен съвет.

Последвалите изменения на Закона за съдебната власт<sup>86</sup> въвеждат изцяло нов набор от стандарти за прозрачност в процедурата по назначението: номинациите на кандидатите се придружават от подробна професионална биография, която допълнително се подлага на строг обществен контрол по отношение на почтеността на кандидатите чрез подаване на декларация за финансовите интереси на кандидата и произход на средствата; преди процедурата по избора се предоставя възможност за открит обществен достъп до профила на кандидата онлайн; на гражданските и професионалните организации се гарантира възможност да представят публични становища относно почтеността на кандидата, както и да отправят въпроси към него; въведено е и задължително публично изслушване на всички кандидати преди провеждането на избора.

Инициативата за прозрачни съдебни назначения е оценена като добра практика в националната оценка за България на Доклада на ЕС за противодействие на корупцията<sup>87</sup>. Резултатът от инициативата е създаването на рамка за оценяване на кандидатите за избор и повишения в българската съдебна система, основана на публична информация<sup>88</sup>.

85 <http://www.legalworld.bg/21878.vss-uvolni-ivan-dimov.html>

86 <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=66051>

87 Доклад на ЕС за противодействие на корупцията – 2013 г., Приложение за България, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_bulgaria\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_en.pdf), Брюксел, 3.2.2014 г., COM(2014) 38 окончателен, стр.10.

88 Интернет-страница на Инициативата за прозрачни съдебни назначения, <http://judicialprofiles.bg/en/pages/methodology>

## Насърчаване на почтеността

Етичната рамка за лобистите и за институциите и лицата, обект на лобиране, не е задоволителна

Прозрачността на лобирането следва да се разглежда като част от една по-широка рамка от стандарти за почтеност в публичния сектор, която ограничава рисковете от конфликт на интереси при вземането на обществени решения. Настоящият анализ си постави за цел да потърси отговори на следните ключови въпроси, свързани с гарантирането на почтеност в публичното управление: Съществува ли в България надеждна и добре функционираща етична рамка, обвързваща от една страна лицата (и фирмите), осъществяващи лобистка дейност, и обектите на лобиране, от друга? Равнопоставено ли е както спрямо лицата, осъществяващи лобистка дейност, така и спрямо длъжностните лица и представителите на властовите институции изискването за спазване на стандартите за почтеност?

Данните показват, че са необходими значителни подобрения на общата нормативна и процедурна рамка, гарантираща почтеност в публичния сектор в България. По показателя *почтеност* резултатът на България е едва 25%.

Как може да бъде обяснен този нисък резултат?

Пълният потенциал на саморегулирането далеч не е оползотворен адекватно. Все още липсва надеждна и добре работеща етична рамка, която да обвързва както лобистите (и фирмите, осъществяващи лобистка дейност), така и обектите на лобиране.

Както показва изследването на Националната система за почтеност в България, **Народното събрание получава тревожно ниска оценка** по измерението „почтеност“ в сравнение с всички останали показатели, които определят институционния капацитет на законодателната власт да се утвърди като лидер в националната система за интегритет<sup>89</sup>.

Народните представители и държавните служители в Народното събрание са задължени да подават ежегодни декларации за конфликт на интереси и да декларират своето имущество. За първи път на народни представители са наложени санкции по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. На двама народни представители е наложена глоба за неподаване на декларации, а на трима са наложени санкции за нарушение на закона във връзка с неизпълнение на задълженията за подаване на декларация за конфликт на интереси по конкретен повод (чл. 12 т.4) и за отвод (чл. 19 ал.1) при подготовката, обсъждането и приемането на нормативни актове (чл.8 ал. 1). Решения на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси установяват, че в резултат от неефективната парламентарна практика в тази сфера след 2011 г. четири закона са били приети в полза на частни интереси.<sup>90</sup>

89 [http://www.transparency.bg/media/cms\\_page\\_media/121/NIS\\_Report\\_Bulgaria\\_2011\\_1.pdf](http://www.transparency.bg/media/cms_page_media/121/NIS_Report_Bulgaria_2011_1.pdf)

90 <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=832811>; <http://cpaci.bg/aktove/acts2013/reshenia/472-reshenie205>; <http://cpaci.bg/aktove/acts2013/reshenia/474-reshenie206>



# ПОЧТЕНОСТ

25%



**Ограничения  
преди и след  
заемане на  
длъжност** **33%**

**Кодекс на  
поведение за  
служителите в  
публичния  
сектор** **42%**

**Кодекси на  
поведение на  
лобистите** **0%**

**Саморегулация /  
Етични  
кодекси** **25%**

В България все още липсва надеждна и добре функционираща етична рамка за лобистите (и лобистките фирми) и за институциите и лицата, които представляват обект на лобистка дейност. Пълният потенциал на саморегулирането далеч не се използва пълноценно.

Липсва ефективна правна уредба относно получаването на подаръци и гостоприемството, приложими за народните представители. Очертаването на този нормативен вакуум стана възможно в резултат от развитието на механизмите за прозрачност на законодателния орган. Особен обществен отзвук предизвика една журналистическа акция, която показва как 16 депутати, вместо да присъстват на пленарно заседание, посещават промоция на луксозни мобилни телефони в очакване да получат безплатни мостри<sup>91</sup>. Развитието на отделни институционални практики в сферата на етичните стандарти в отговор на настойчивия обществен натиск все още далеч не може да компенсира съществуващия по-сериозен дефицит – нормативният вакуум в областта на механизмите за почтеност и в това число липсата на ключова нормативна регулация: Етичен кодекс на Народното събрание и регулация за лобистката дейност. Липсата на такава нормативна уредба се компенсира с *ad hoc* и *ad hominem* решения, които се позовават на законите за конфликт на интереси и за публичност на имуществото. Те обаче не могат да създадат условия за комплексно решение на съществуващия системен проблем в сферата на почтеността в публичния сектор<sup>92</sup>.

Макар и да съществуват **известни ограничения преди и след заемане на публична длъжност**, те не дават оптимални гаранции за почтеност. Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси предвижда едногодишен ограничителен период преди и след заемане на публична длъжност. Следва да се отбележи, че международно установените стандарти предвиждат този срок да бъде две-годишен. Същевременно, в действителност са налице много случаи, в които бивши народни представители, висши държавни служители, министри и съветници преминават в частния сектор без да е налице предварително становище от органа по надзор. Действащото законодателство не предвижда режим на ефективен контрол от страна на независим орган в случаите, когато бивши народни представители или общински съветници, висши държавни служители (включително от регулаторни органи), представители на изпълнителната власт (на централно или местно ниво) заемат позиция в частния сектор, от която могат да лобират пред своите предишни работодатели. Функциониращата като колегиален орган Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси до момента показва противоречива практика по отношение на адекватен надзор върху изпълнението на записаните в закона ограничения. В резултат съществуващата правна рамка не успява да постигне очаквания ефект на превантивно или възпиращо действие.

91 Всички български вестници и новинарски интернет-страници отразиха събитието; вж. напр. репортажи на седмичното издание „Капитал“: [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikononika/bulgaria/2010/12/02/1004381\\_deputati\\_v\\_polza\\_na\\_obshtestvoto/](http://www.capital.bg/politika_i_ikononika/bulgaria/2010/12/02/1004381_deputati_v_polza_na_obshtestvoto/)

92 Показателно е, че постоянните комисии по парламентарна етика системно отчитат липсата на правила за установяване и наказване на прояви, които да се квалифицират като нарушение на етични правила и норми <http://www.parliament.bg/bg/archive/7/3/238/reports/ID/3363>

## НЕЕФЕКТИВНАТА СИСТЕМА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ ПОДКОПАВА УСТОИТЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНАТА ЕТИКА И ОБЩЕСТВЕННОТО ДОВЕРИЕ В ИНСТИТУЦИИТЕ

В началото на м. ноември 2013 г. започват следствени действия срещу заместник-председател на 42-рото Народно събрание и председател на Комисията по правни въпроси, определян като един от най-влиятелните български политици<sup>93</sup>. Той е разследван за превод на значителни парични суми по офшорни сметки на Сейшелските острови. Образувано е досъдебно производство срещу него и доведения му син за изпиране на пари и данъчни престъпления, като парламентаристът е разследван за документно престъпление, изразяващо се в подаване на невярна имуществена декларация в Сметната палата<sup>94</sup>.

Доведеният син на парламентариста развива значителен бизнес в областта на възобновяемите енергийни източници<sup>95</sup>. Редица медийни източници открито свързват името на заместник-председателя на 42-рото Народно събрание с енергийното лоби<sup>96</sup>. Освен това, неговият доведен син е бил нещатен сътрудник на парламентариста в 41-вото Народно събрание<sup>97</sup> – назначение, което повдига още въпроси относно конфликта на интереси.

Това е първото съдебно дело от такъв характер, образувано срещу политик от подобен ранг<sup>98</sup>. Българският институт за правни инициативи – фондация с нестопанска цел в областта на върховенството на правото – определя случая като най-високопрофилния корупционен скандал в новата история на България, който хвърля светлина върху поредица от системни дефицити. Според Института фактът, че заместник-председател на Народното събрание е могъл да бъде в ситуация на драматичен конфликт на интереси в продължение на години и това не е регистрирано от компетентните институции, означава провал на цялата система за превенция и установяване на конфликта на интереси и корупцията<sup>99</sup>.

Случаят ясно показва необходимостта от спешно преосмисляне на начина на функциониране на системата за контрол и предотвратяване на конфликта на интереси сред лицата, заемащи висши публични длъжности. **Особено наложително е Народното събрание да разработи собствена политика за ефективна превенция на конфликта на интереси в работата на народните представители и парламентарните комисии за гарантиране на прозрачност на законодателната дейност. Тревожен остава фактът, че липсва устойчива практика за деклариране на конфликт на интереси по конкретен повод при при подготовката, обсъждането и приемането на нормативни актове.**

93 Mediapool, 7 ноември 2013, <http://www.mediapool.bg/prokuraturata-ulichi-biserov-i-sina-mu-v-prane-na-pari-i-danachni-izmami-news213247.html>

94 Пак там.

95 bTV, 8 ноември 2013, <http://bTVnews.bg/article/bulgaria/dovedeniyat-sin-na-biserov-svarzan-s-biznesa-sas-zelena-energija.html>

96 Mediapool, 8 ноември 2013, <http://www.mediapool.bg/general-ot-dans-e-izdal-na-dogan-informatsiyata-za-hristo-biserov-news213298.html>; Капитал, 5 ноември 2013, [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2013/11/05/2175803\\_durjavnata\\_mashina\\_se\\_zadeistva\\_sreshtu\\_hristo\\_biserov/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2013/11/05/2175803_durjavnata_mashina_se_zadeistva_sreshtu_hristo_biserov/); 24 часа, 7 ноември 2013, <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=2424068>; 24 часа, 9 ноември 2013, <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=2428260>;

97 24 часа, 7 ноември 2013, <http://m.24chasa.bg/Article.aspx?id=2424051>

98 Mediapool, 7 ноември 2013, <http://www.mediapool.bg/prokuraturata-ulichi-biserov-i-sina-mu-v-prane-na-pari-i-danachni-izmami-news213247.html>

99 Сп. „Правен свят“, 8 ноември 2013, <http://www.legalworld.bg/33221.kazusyut-biserov-nalaga-sistemna-reforma-i-operaciia-chisti-ryce.html>

**Кодексите за етично поведение** на служителите в публичния сектор не съдържат ясни насоки и стандарти как държавните служители следва да общуват с представители на заинтересовани групи, задължение за документиране на контактите, задължение за сигнализиране пред висшестоящите на недокументирани или неправомерни лобистки действия. В кодексите за етично поведение въпросите за конфликта на интереси, получаването на подаръци и гостоприемство и подаването на имуществени декларации са само частично засегнати. Установеният механизъм за **подаване на сигнали**, който дава възможност на длъжностни лица и граждани да сигнализират за нарушения на етичния кодекс в публичния сектор, има ограничен обхват. **Програмите за обучение и развитие на знания и компетентности** на длъжностните лица във връзка със стандартите за почтеност, включително правила и насоки за прозрачно и етично осъществяване на лобистка дейност, са незадоволителни.

Що се отнася до стандартите за почтеност, обвързващи лицата, осъществяващи лобистка дейност, липсват законови изисквания и разпоредби в тази област. Не съществува кодекс по етика за лицата, осъществяващи лобистка дейност. Съответно, липсва и механизъм за налагане на санкции при нарушаване на принципите за почтено лобиране и представителство на интереси.

Макар да съществува една по-широка рамка на саморегулиране, тя е недостатъчна, за да обезпечи ефективното спазване на стандартите за почтеност на лобистката дейност и съответен контрол. Някои професионални и бизнес организации са приели свои етични кодекси, като съществуват и надзорни органи за саморегулация. Действащите етични кодекси, обаче, рядко съдържат изрични разпоредби за принципите на поведение, които да насочват членовете на съответните организации към етично поведение в сферата на лобирането. Тези кодекси обикновено съдържат изисквания за честност и точност на информацията, предоставяна на длъжностни лица, въздържане от използване на информация, придобита в нарушение на закона, въздържане от опити за стимулиране на длъжностни лица към закононарушения, както и отделни разпоредби относно подаръци и гостоприемство. В съществуващите етични кодекси в частния сектор обаче липсват изрични изисквания към членовете или служителите да декларират публично кого представляват и за какво лобират. Що се отнася до механизмите за подаване на сигнали и

налагане на санкции, такива са въведени в някои професионални и съсловни организации, но те не са насочени конкретно към неетичното лобиране. В мнозинството от случаите възможност за ефективно санкциониране на практика липсва.

*„И двете страни трябва да носят отговорност за гарантирането на почтеност и прозрачност на влиянието върху процеса на вземане на решения – и публичните институции и съответно частните и граждански интереси. Защото под мотото, че народният представител представлява интересите на народа, или пък, че гражданските организации представляват мнението на гражданите, нещата могат да изглеждат просто като опит да се придаде една обществено приемлива маска“<sup>100</sup>*

100 Интервю с народен представител, 16 април 2014 година.

**Саморегулирането: важен механизъм за гарантиране на почтеност все още липсва**

Може ли саморегулирането в частния сектор да бъде реална алтернатива на регламентирането по нормативен път на стандартите за участие и влияние на заинтересовани групи върху вземането на решения и върху законодателния процес?

Като част от работата по настоящото проучване беше направен анализ и оценка на механизмите за гарантиране на почтеност и прозрачност на лобистката дейност, въведени от 40 от най-големите бизнес, съсловни и професионални сдружения в България. Установи се, че само 14 от изследваните организации са публикували на своята интернет-страница етични кодекси (или документи със сходен характер). От публично достъпната информация в интернет може да се направи изводът, че макар приетите етични кодекси да регламентират в детайли отношенията между членовете на дадена асоциация, те рядко установяват рамки и стандарти за взаимодействието между асоциацията и нейните членове, от една страна, и държавните институции, от друга. Лобистката дейност като такава не е обект на саморегулация. Това означава, че все още един важен механизъм за установяване на стандарти за почтеност и прозрачност, които са в интерес както на бизнес сектора, така и на обществото като цяло, до момента остава неоползотворен.

По думите на един от интервюираните експерти:

*„Тъмнината ражда чудовища. Лобирането е нова практика, но обществото до голяма степен е неосведено за смисъла на лобирането – какво е лобиране и какво не е лобиране. Какво е обществено приемливо и какво не е? Като цяло е много просто – там, където няма саморегулация, идва регулацията. Ако частният сектор не пристъпи към своето саморегулиране, то законодателите ще свършат тази работа. Но ако не успеят да схванат същността на проблема, резултатът може да се окаже незадоволителен.»<sup>101</sup>*

<sup>101</sup> Интервю с представител на бизнес асоциация, 16 април 2014 година.



## Равенство на достъпа: подравняване на терена на участието

### Съществени законодателни дефицити пречат за съдържателния достъп

По показателя равенство на достъпа до процесите на вземане на решения и формулиране на политики България получава най-високия си резултат от набора от три оценени ключови показателя за етично лобиране (прозрачност, почтеност, равенство на достъпа). При все това, резултатът на страната по отношение на този показател е относително нисък – 38%. Този резултат отразява оценката по две измерения: полученият резултат по измерението „консултиране и гражданско участие във вземането на решения“ е 50%, а оценката по измерението „състав и публичност на консултативните и експертни съвети“ е 25%.

Все още са необходими сериозни усилия за постигането на равнопоставен достъп на всички заинтересовани страни до политическия процес.

Действащата нормативна рамка позволява на гражданите и на обществеността да представят становища и предложения към проектите за нормативни актове. В действащото законодателство са предвидени различни механизми за обществен принос при формулирането, осъществяването и оценката на политиките. Освен това, нормативната уредба постановява, че държавните органи следва да осигурят равно участие на всички засегнати групи и заинтересовани страни в процеса на вземане на решения. В действителност обаче най-често използваните **форми на обществено участие** са неформалните консултации с отделни групи, публикуването на проектите за нормативен акт и покана за предоставяне на становища, обществените обсъждания, онлайн допитванията по конкретни въпроси, консултативните и експертни групи и подготвителните обществени комисии. Като правило консултациите са открити за участие на обществеността.

Същевременно наличието на някои съществени дефицити в законодателния процес пречат за реалната прозрачността и активното участие на всички заинтересовани страни, с което създават „неравен терен“ за участие и за представителство на интереси и възможности за свръх-представителство на частни и групови интереси, оказващи неявен натиск върху системата. Тези дефицити са свързани както с нормативната уредба, така и с реда на прилагането ѝ.

# РАВЕНСТВО НА ДОСТЪПА

38%



Консултиране и гражданско участие във вземането на решения **50%**

Състав и публичност на консултативните и експертни съвети **25%**

България получава своя най-висок резултат по показателя равенство на достъпа, но при все това този резултат е сравнително нисък – 38%. Независимо, че формално съществуват възможности за участие, все още са необходими съществени усилия за гарантирането на равенство на достъпа на всички заинтересовани страни до процесите на вземане на решения и до политическия процес като цяло.

Интервюираните експерти посочиха като остър проблем ограниченият срок за обществено допитване по проектите за нормативни актове. Законът за нормативните актове предвижда срок от 14 работни дни за задължителни консултации по законопроектите. Всички интервюирани експерти намират, че този срок е недостатъчен. Допълнителни усложнения произтичат и от факта, че тези задължителни обществени консултации се провеждат едва в крайните фази на процеса на вземане на решения, което често лишава широката общественост и заинтересованите страни от реална възможност за въздействие.

*„В сферата банков сектор и пенсионен сектор процесите на обществено обсъждане у нас са примитивни. България не е общество на свободния достъп нито в политически, нито в икономически план<sup>102</sup>.“*

Един от ключовите законодателни пропуски е свързан с липсата на **достатъчни нормативни гаранции за ефективно консултиране и предварителна оценка за въздействие на законодателството**. Практиката на гражданските организации сочи, че Законът за нормативните актове не предвижда изрични изисквания за съдържанието на мотивите към проектите за нормативни актове и така на практика позволява внасянето на проекти, без съдържателни мотиви и дори без елементарна финансова обосновка<sup>103</sup>. Според анкетирания експерти съдържателните мотиви и оценката на въздействието, които следва да се прилагат към всеки проект на нормативен акт, могат да бъдат едно от най-силните средства за защита срещу непрозрачното лобиране.

Несъстоятелното мотивиране и неадекватната оценка на въздействието на приеманите закони от своя страна стават основа за нестабилност на законодателния процес и непрекъснати изменения на нормативната рамка<sup>104</sup>. Непредсказуемостта на законодателния процес, съчетана с честата смяна на законодателството, са съществена пречка за развитието на бизнеса в България. Според представителни проучвания на бизнеса непредсказуемостта на законодателство е една от трите най-често посочвани от бизнеса пречки пред тяхната работа (наред с бавното административно обслужване и затруднения достъп до кредитиране)<sup>105</sup>.

*„Проблемът идва от недостатъчно спазване на нормативното изискване за прилагане на мотиви към законопроектите и измененията на законите; често не става ясно какви интереси се крият зад предложенията за изменения<sup>106</sup>.“*

102 Интервю с представител на бизнес асоциация, 15 април 2014 година.

103 Интервю с представител на гражданска организация – тинк-танк в областта на икономиката, 26 март 2014.

104 Интервю с представител на бизнес асоциация, 24 март 2014 година.

105 Вж. редовните проучвания на Българската търговско-промишлена палата, <http://www.bcci.bg/>.

106 Интервю с представител на бизнес асоциация, 24 март 2014 година.

Нормативната уредба, свързана със състава на *консултативни и експертни съвети* и прозрачността на информация за тяхната работа, е недостатъчна, за да гарантира ефективен обществен контрол. Един от съществените недостатъци е свързан с липсата на прозрачност в работата на тези съвети, както и липсата на ясна регламентация на техния състав и представителност. Проблемът от една страна е във високото ниво на субективност при сформирание на консултативните органи, за които обикновено се взема еднолично решение от ресорния министерствър. Същевременно, липсата на изрично законово задължение за спазване на достатъчен срок на предизвестие преди разработването на законопроект или предложения за политики (напр. чрез механизъм за оповестяване на *предварителна концепция*) също е проблем, защото не дава възможност на самата институция достатъчно ясно да дефинира кръга на заинтересованите страни и участници, и в този смисъл – кръга на представители с необходимия експертен опит за участие в съвещателните и работните групи. **Публикуването на предварителната концепция достатъчно рано в процеса на вземане на решение е предпоставка за своевременна реакция на заинтересованите страни.** Това от своя страна означава, че институцията може да очертае полето на необходимата експертиза. По този начин ефективно биха се ограничили случаите, при които работната група дебатира една или дори две години без наличието на целия обем експертиза, а някои важни заинтересовани групи са включени в процеса едва след като вече има почти готов продукт<sup>107</sup>.

Що се отнася до **консултативните съвети с широко участие на гражданското общество**, най-същественият проблем, установен от респондентите, е липсата на конкретен мандат и ясни правомощия на тези органи:

*„Някои от тези обществени съвети обслужват имитативни цели, което създава привидна публичност и откритост. Други имат по-ефективни функции. Общото правило, обаче, е, че те не се подчиняват на изрична уредба. Най-големият недостатък е, че нямат конкретен мандат и недвусмислена яснота по кои въпроси имат мандат и компетенции да дебатират<sup>108</sup>.“*

107 Интервю с експерт-юрист, представител на неправителствена организация, 17 април 2014 година.

108 Интервю с експерт-юрист, представител на неправителствена организация, 17 април 2014 година.

## ЗАОБИКАЛЯНЕТО НА ПРИНОСА НА РАБОТНАТА ГРУПА ЗА НОВ НАКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС ПРЕДИЗВИКВА НЕДОВОЛСТВОТО НА ЕКСПЕРТИТЕ И ПОСТАВЯ ПОД ВЪПРОС ЛЕГИТИМНОСТТА НА ТОЗИ ВАЖЕН НОРМАТИВЕН АКТ

Обсъжданията в рамките на работни групи с участието на експерти в съответната област повишават качеството на предложеното законодателство, консолидират политически отговорните лица към консенсус и в крайна сметка укрепват ангажираността на гражданското общество с провеждането на приетите мерки. Заобикалянето или пренебрегването на тези механизми обаче води до остър дефицит на легитимност и на обществена ангажираност с изпълнението на предложените мерки.

Проектът за нов Наказателен кодекс, приет от Министерския съвет и внесен за гласуване от Народното събрание, предизвиква сериозно недоволство сред експертните среди и обществеността. Дискусиите сред експерти и граждани за проект на нов Наказателен кодекс започват още през 2009 г., като към Министерството на правосъдието се сформират две работни групи. Първата работна група приключва обсъжданията си през 2012 г. и след критични становища от страна на магистрати към някои от направените предложения, е създадена втора работна група с по-широко междуведомствено и експертно участие. До средата на 2013 г. експертите и представителите на гражданското общество във втората работна група все още не могат да достигнат до единно предложение за законопроект. Според някои от експертите, които участват в тази работна група, неразрешените спорни пунктове трябва да се подложат на допълнително дебатирание в широк консултативен формат или на Министерството да се представят за избор няколко алтернативни текста с най-съществените пунктове, по които има несходство на позициите<sup>109</sup>.

На 21 декември 2013 г. Министерството на правосъдието публикува проекта за Наказателен кодекс на своята страница в интернет и на официалния уеб-портал за обществени консултации, съгласно разпоредбите на Закона за нормативните актове за провеждане на 14-дневни публични консултации по всички законопроекти – срок, който е абсолютно недостатъчен, както изтъква ръководителят на правния екип на Фондация „Програма Достъп до информация“<sup>110</sup>. На 15 януари 2014 г. Министерският съвет одобрява проекта<sup>111</sup>.

Проектът предизвиква недоволството на представителите на експертната общност, според които много от текстовете са различни от онова, което е било обсъждано и прието на подготвителния етап. Много от експертите, които участват в консултациите на работната група, изрично поставят въпроса за авторството на проекта за НК. Националният омбудсман също изказва критики към процеса на публични консултации, като според него проектът за Наказателен кодекс, публикуван от Министерството на правосъдието, не е бил обществено обсъждан и обществеността не е запозната с окончателната редакция<sup>113</sup>.

Според Българския хелзинкски комитет крайният резултат от работата на работната група едностранно е бил подменен от Министерство на правосъдието, независимо от факта, че групата е създадена с основна цел да даде легитимност на този продукт. Като последица от това, редица части на проекта за НК противоречат на основни актове на международното право, правото на Европейския съюз, препоръки на Организацията на обединените нации и Съвета на Европа, както и на решения на Европейския съд по правата на човека<sup>114</sup>.

109 Вж. обсъждането в сп. "Обектив", 31 януари, 2014 г., <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/obektiv/2014-01/noviyat-nakazatelen-kodeks-po-brimkata-na-zakona/>.

110 Вж. обсъждането в сп. "Обектив", 31 януари, 2014 г., <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/obektiv/2014-01/noviyat-nakazatelen-kodeks-po-brimkata-na-zakona/>.

111 <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=5513&g=>

112 Вж. обсъждането в сп. "Обектив", 31 януари 2014 г., <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/obektiv/2014-01/noviyat-nakazatelen-kodeks-po-brimkata-na-zakona/>.

113 В. "24 часа", 20 януари 2014 г., <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=2936303>; в. "Сера", 20 януари 2014 г., <http://www.segabg.com/article.php?sid=2014012000019985004>

114 Български хелзинкски комитет, 21 януари 2014, Критични бележки по проекта за Наказателен кодекс, [http://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/expert\\_statements/2014-01\\_kritichni-belezhki-vyrhu-proekta-za-nov-nk.pdf](http://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/expert_statements/2014-01_kritichni-belezhki-vyrhu-proekta-za-nov-nk.pdf)



**Т**ози пример показва рисковете, произтичащи от липсата на адекватни и ясни процедури за провеждане на експертни и публични консултации по проектите в законодателството. Необходимо е да се приемат изрични изисквания към начина, по който позициите, изразени по време на консултациите, следва да бъдат отразени в окончателната редакция на предложения проект. Необходимо е удължаване на срока от 14 дни, предвиден според Закона за нормативните актове за обществени консултации по законодателните предложения. Необходимо е да се приемат недвусмислени правила за работа със становищата, получени в хода на консултативния процес. Освен това са нужни ясни изисквания спрямо състава на работните групи, за да се гарантира, че всички аспекти на съответната материя, по които е нужен експертен опит за разработването на определен нормативен акт, са обхванати и отразени.

### Общество и контра-общество: една нова разделителна линия?

Въпросите, свързани с ефективността на гражданското участие в процеса на вземане на решения и провеждане на политики, има още едно съществено измерение. Докато в международния дискурс по темата лобиране един от основните дискуссионни проблеми е разграничаването между застъпничество и лобиране, и в този смисъл – дали дейността на гражданския сектор, която по презумпция е в подкрепа на по-широки обществени интереси следва да подлежи на същия строг режим на регистриране и публичност като тази на бизнеса, то у нас напрежението е вътре в рамките на самия граждански сектор. Част от интервюираните експерти изразяват загриженост не дали гражданските интереси ще бъдат нормативно разграничени от бизнес лобирането, а дали и доколко изобщо е възможно ефективно да се направи разграничение между автентични и неавтентични представители на гражданския сектор. Това е особено остър проблем в светлината на данните, които сочат че „една съществена част от оборота (над половината) в сектора реално се извършва от политически и административно контролирани неправителствени организации“<sup>115</sup>.

*„Както при всички останали процеси в България, лесно се допуска подмяна. При избора на членове на Висшия съдебен съвет от парламентарната квота, се появиха нестопански организации без каквото и да е отношение към този въпрос и никой не може да ме убеди с какво тяхното участие е ценно. Имаше подмяна. Когато се формират [консултативни органи], трябва да има ясен анализ защо се избират определени организации. За съжаление съм склонен да мисля, че организациите се подбират и им се дава достъп до тези процедури по критерий послушност, а не заради техния експертен опит“<sup>116</sup>.*

*„Понякога се оказва, че зад граждански, обществени интереси се крият всъщност съвсем различни други интереси. Например, пациентски асоциации често настояват за точно определен медикамент, на определен фармацевтичен производител. Широката общественост може и да не го разбира, но зад това се крие точно лобиране...“<sup>117</sup>*

115 Център за изследване на демокрацията, 2010 г., стр. 37.

116 Интервю с представител на медия, 11 април 2014 година.

117 Интервю с народен представител, 16 април 2014 година.

## Възможни перспективи: необходима е по-голяма прозрачност и публичност на лобистката дейност

Експертната общност споделя разбирането за наличие на съществени пропуски в механизмите, гарантиращи прозрачност и почтеност на влиянието върху политическия процес, както от нормативно, така и от процедурно естество. Някои от тях могат да се преодолеят чрез приемането на изрични разпоредби относно достъпа и влиянието на частни, групови и обществени интереси върху процеса на вземане на решения.

Регулирането на лобистката дейност чрез законодателни мерки се възприема като предпоставка за постигане на реално гражданско участие в политическия процес:

*„Регламентирането на тази дейност е предпоставка за поддържане на по-висока активност в обществото по отношение на действащото законодателство и търсене на по-добри законодателни решения от съществуващите. Именно в ангажиране на широката общественост е силата на демокрацията<sup>118</sup>.“*

Инструментът на т.нар. „законодателно досие“ (англ. “legislative footprint”) също получава широкото одобрение на експертите.

*„Необходимо е да има публичност на контактите между тези, които вземат решения и тези, които лобират. Когато тези неща бъдат декларирани публично и обществото знае, че дадено управленско решение е било повлияно от такъв контакт, предварително – би било много по-добре. Би имало смисъл, с риск всяко нещо в България да се изроди<sup>119</sup>.“*

Експертите подчертават и важната стойност на механизмите, които възпитават прозрачност и почтеност, макар да признават и възможността те да бъдат заобикаляни – а това според респондентите е и най-същественният проблем в български контекст:

*„Регламентацията на лобистката дейност е полезна, доколкото тя ще има възпитателен ефект. Когато поне се опитваш да спазваш някаква фасада, спазваш някакво приличие. Когато и и тази фасада липсва, приличието съвсем отсъства. Може би едно следващо поколение постепенно ще развие такава култура<sup>120</sup>.“*

*„Регламентацията на лобирането би имала положителен ефект, доколкото ще изведе на светло голяма част от взаимоотношенията, които до този момент остават в сянка. Когато е ясно кой пред кого лобира и защо, процесът ще стане по-прозрачен и по-открит<sup>121</sup>.“*

При все това, преобладава становището, че са необходими ефективни контролни и санкционни механизми, за да се гарантира, че именно сенчестите лобистки дейности ще получат публичност:

*„Регламентацията на лобистката дейност има смисъл, само ако успее да направи лобирането прозрачно, ако го извади на светло. Дори и сега лобирането, когато е в интерес на широката общественост, е публично и прозрачно. Въпросът е, обаче, дали регламентацията ще изведе сенчестите лобистки практики на светло. Скептично съм настроен, тъй като говорим за България<sup>122</sup>.“*

118 Интервю с представител на бизнес асоциация, 24 март 2014 година.

119 Интервю с представител на медиите, 11 април 2014 година.

120 Интервю с представител на интернет медия, 4 април 2014 година.

121 Интервю с народен представител, 16 април 2014 година.

122 Интервю с представител на професионална асоциация, 1 април 2014 година.

*„Аз лично винаги съм бил по-скоро за засилване на „управлението на слънчева светлина“, отколкото за уреждането на лобирането, защото – разбира се правила трябва да има – но на първо място трябва да има прозрачност и почтеност на целия процес, да бъдат ясни механизмите на вземане на решения. Лобирането се явява като следваща стъпка. Първо трябва да имаш прозрачно пространство, в което се появяват играчите, субектите, и след това вече да разграфяваш това пространство.<sup>123</sup>”*

Едновременно с това експертната общност вижда в механизмите за саморегулиране потенциал за повишаване на прозрачността и почтеността при представителството на интереси в България.

Ниските резултати на България по всяко от трите изследвани измерения – прозрачност, почтеност и равенство на достъпа – показват необходимостта от целенасочени усилия за възстановяване на общественото доверие в политическия процес. Правото на участие е крайъгълен камък на демократичния процес. А лобирането е един канал за участие, позволяващ на разнородни интереси да представят своите позиции пред публичните институции. Публичните политики и решения обаче трябва да бъдат балансирани, ефективни, рационални и да отразяват широкия публичен интерес, а това означава прозрачност, почтеност и равенство на достъпа до процесите на вземане на решения и провеждане на публични политики.

<sup>123</sup> Интервю с експерт-юрист, представител на неправителствена организация, 17 април 2014 година.

# ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

В посткомунистическия контекст на противоречиво разбиране за връзката между свобода на икономическата дейност и вземането на политически решения, лобирането в България остава понятие с неясно съдържание. Ускореният процес на възникване и развитие на разнообразни групи по интереси и граждански организации създава условия за плурализъм на участието в новия демократичен ред, успоредно с развитието на интензивен законодателен процес, който трябва изцяло да предефинира правилата на обществения живот. При липса на специфична нормативна уредба, понятието „лобиране“ често се използва за назоваване на всяка практика или явление в политическия и институционален процес в България, която остава непрозрачна, непублична, безотчетна и „задулисна“. Липсата на споделено разбиране сред експертната общност и сред обществеността относно това какво е представителството на интереси и кои са неговите легитимни и приемливи форми е ефект и от множеството скандали с участие на високопоставени политици и държавни служители и на публични институции. Много български граждански организации и тинк-танкове настояват за по-голяма прозрачност и ограничаване на условията за клиентелизъм и конфликт на интереси, като многократно поставят пред Народното събрание искането за регламентиране на лобистката дейност, но без успех.


Малко от бизнес организациите и компаниите в България открито биха определили своята дейност като лобистка. От друга страна, дейността на гражданските и професионалните организации обикновено се означава като „застъпничество в обществен интерес“.

Необходими са още решителни и комплексни усилия за повишаване на прозрачността в процеса на вземане на решения и в процеса на представителство на интереси в частност. Макар да е приета нормативна уредба за предотвратяване на конфликта на интереси, за достъп до обществена информация, за обществено консултиране по предложения на Министерски съвет, тяхното приложение показва съществени дефицити.

Действащото законодателство в България не използва понятието „лобизъм“. Липсва регистър на лобистката дейност и обществеността не получава адекватна информация за това кой пред кого лобира, по какви въпроси, какъв финансов ресурс се изразходва и какви са резултатите и ефектите от лобистката дейност. За лицата, заемащи висши публични длъжности липсва изискване да се отчитат за контактите си с лобисти, както и изискване за публикуване на работния календар на висшите държавни служители и министрите. Липсва и т.нар. законодателно досие (англ. legislative footprint), в което да се посочва кога, с кого и по какъв въпрос е осъществен контакт с представител на заинтересованите страни във връзка с разработването на проектозаконодателство.

От друга страна, саморегулацията в частния сектор по отношение на лобистката дейност все още не се използва пълноценно като механизъм за гарантиране на прозрачност и почтеност. Макар да имат етични кодекси, бизнес асоциациите рядко насърчават въвеждането на стандарти за почтеност, когато става дума за взаимодействие с държавните власти. Същевременно публичните институции все още са далеч от установяването на ефективна етична инфраструктура на всички нива на управлението. Изискването за спазване на стандартите за почтеност не е гарантирано в достатъчна степен нито по отношение на лицата, заемащи публични длъжности, нито по отношение тези, които лобират пред тях.

## Кои са приоритетните насоки за действие?

- 
 Народното събрание и правителството следва да въведат адекватни (включително и нормативни) инструменти, които насърчават прозрачността и почтеността на лобистката дейност. В тази връзка важен инструмент е „законодателното досие“ (англ. legislative footprint), което включва задължение за вносителите на проекти на нормативни актове да предоставят информация за всички контакти със заинтересовани страни по повод съответния нормативен акт.
- 
 Народното събрание да въведе Публичен регистър на организациите-вносители на писмени становища по законопроекти в парламентарните комисии. В регистъра трябва да се съдържат данни за наименованието и седалището на организацията, членовете на управителния съвет, областите на експертен опит и интересите, които представлява.
- 
 Народното събрание да приеме парламентарен Етичен кодекс и да развие всички компоненти на етичната инфраструктура като стъпка в посока възстановяване на общественото доверие в демократичното функциониране на законодателната власт.
- 
 Държавните органи следва да превърнат механизма за контрол и превенция на конфликта на интереси в ефективно средство за спазване на изискванията при преминаване от публичния в частния сектор и обратното.
- 
 Правителството трябва да оптимизира режима за достъп до обществена информация, за да гарантира активното публикуване на информация от страна на институциите и отстраняването на съществуващите пречки пред електронния достъп до обществена информация.
- 
 Народното събрание и правителството трябва да гарантират разумни срокове за провеждането на обществени консултации (не по-малко от 30 дни) и да организират консултативния процес по удобен и достъпен за заинтересованите страни начин, като предоставят възможности за реален достъп и принос от страна на обществото чрез: публикуване на годишна законодателна програма на Народното събрание; публикуване на предварителни концепции за нуждата и очаквания ефект от нормативния акт; публикуване на стенограми за проведените консултации към всеки проект за нормативен акт.
- 
 Организациите на бизнеса, браншовите и професионални сдружения трябва да се възползват в по-голяма степен от механизмите за саморегулиране и да популяризират стандартите на почтеност при взаимодействието с публичните власти. Стандартите за почтеност на лобистката дейност следва изрично да се споменават в техните етични кодекси, а в случай че такива кодекси липсват, те трябва неотложно да бъдат приети.



# ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ БЕЛЕЖКИ

### Оценка на нормативната и процедурна рамка на лобистката дейност – нашият подход

**Прозрачността на процеса на вземане на решения** е от ключово значение за възстановяването на общественото доверие в политиката. За оценка на степента на прозрачност на практиките за лобиране, настоящото проучване преди всичко изхожда от търсенето на задоволителен отговор на следния основен въпрос: доколко обществеността е наясно (1) кой лобира пред лицата на публична длъжност; (2) по какви въпроси; (3) кога и по какви канали се извършва лобирането; (4) какви финансови средства се изразходват в този процес; (5) какъв е резултатът и ефектът от тези лобистки усилия?

Обект на изследване е и въпросът дали изискването за спазване на стандартите за прозрачност е гарантирано равнопоставено както за лицата, осъществяващи лобистка дейност, така и за съответните публични институции и лица на публична длъжност, пред които се лобира.

Изследването изхожда от убеждението, че прозрачността на лобистката дейност следва да е елемент от една по-широка рамка на **почтеност** на публичния сектор, която да ограничава рисковете от конфликт на интереси при вземането на ключови политически решения. От тази перспектива проучването търси отговор на въпроса: съществува ли надеждна и добре функционираща етична рамка, както за лобистите (и фирмите, осъществяващи такава дейност), така и за лицата и институциите, обект на лобистка дейност? Дали изискването за спазване на стандартите за почтеност е гарантирано равнопоставено както за лицата, осъществяващи лобистка дейност, така и за съответните публични институции и лица на публична длъжност, пред които се лобира.

И не на последно място, когато става дума за регламентиране на лобистката дейност, мерките за прозрачност и почтеност са от съществено значение, но те трябва да са съпътствани и от правила за **равенство на достъпа** до политически отговорните лица и институции. Това условие е от важно значение за гарантирането на справедливост и плурализъм в политическата система. Изследването търси отговор на въпроса предоставя ли политическият процес достатъчно възможности за разнородно и равноправно участие и принос на широк кръг интереси. Това условие гарантира, че процесът на формиране и осъществяване на публичните политики и вземането на решения отразява в най-голяма степен публичния интерес.

## Събиране и верификация на информацията

Проучването е проведено от изследователски екип на Асоциация „Прозрачност без граници“ в периода от м. март 2014 до м. септември 2014 година. При провеждане на проучването, изследователският екип използва широк кръг нормативни документи и вторични литературни източници, включително Регионалния доклад за Европейските национални системи за почтеност „Пари, власт и политика“ на Transparency International, Доклада за Националната система за почтеност на Асоциация „Прозрачност без граници“, доклади и анализи на Фондация „Програма Достъп до информация“, Институт „Отворено общество“ – София, Център за изследване на демокрацията, Институт за пазарна икономика, Фондация за реформа на местното самоуправление, Институт за икономическа политика, данни от изследвания на Евробарометър, регионални изследвания и класации на „Фрийдъм Хаус“, Репортери без граници, СИВИКУС и други.

Тези вторични данни са допълнени с информация, получена от 12 дълбочинни интервюта с народни представители, представители на бизнес асоциации, представители на граждански и професионални организации и журналисти, избрани въз основа на тяхната експертиза по темата на изследването. Въпросите, поставени на всяка от четирите групи респонденти, са идентични и следват сходен ред и логика, допускайки възможност на респондента да изведе приоритетните проблеми/въпроси в рамките на поставената обща тема, съобразно с принципите на метода дълбочинно интервю. Основните дискутирани теми са свързани с институционалните и нормативни възможности за участие на представители на частни и обществени интереси в процеса на вземане на решения у нас; конкретните проблеми, които респондентите срещат в този процес; възможностите на обществеността да получава адекватна информация за това от какъв тип потребности и интереси е продиктувано вземането на дадено управленско решение; възможностите за саморегулация по отношение на частните и обществени интереси, оказващи въздействие върху процеса на вземане на решения (етични кодекси, бизнес етика); дефинирането на понятието лобиране и неговите конотации;

измерения на проблема лобиране у нас (лобистки натиск върху законодателна, изпълнителна власт, съдебна система, ключови икономически сектори, обект на лобистка дейност и др.); нормативно-институционални възможности за противодействие на непубличното и непрозрачно лобиране. В Приложение 2 към доклада е приложен списък на проведените интервюта.

Проучването е преди всичко качествено. При все това е включен и количествен елемент за оценка на надеждността и ефективността на националните разпоредби и механизми за регулиране и саморегулиране на лобирането, който дава и база за сравнение между отделните държави.<sup>124</sup> За тази цел е направена оценка по набор от 65 показателя въз основа на качествена информация, събрана в хода на проучването.

За оценка на показателите е използвана скала от 3 точки с минимален резултат 0 и максимален 2.<sup>125</sup> За калкулиране на общия резултат на страната, както и на резултата по всяко от трите изследвани измерения, е направено просто агрегиране. Калкулирана е индивидуална оценка (в %) по 10 под-показателя (*Прозрачност* – Достъп до информация; Дефиниции, регистрация и публичност на информацията; Контрол, проверка, санкциониране, Законодателно досие; *Почтеност* – Ограничения преди и след заемане на длъжност; Кодекс на поведение за служителите в публичния сектор, Кодекс на поведение на лобистите, Саморегулация / Етични кодекси; *Равенство на достъпа* – Консултиране и гражданско участие във вземането на решения; Състав и публичност на консултативните и експертните съвети). След това е калкулирана средно аритметична оценка на представянето за всеки от трите основни показателя – прозрачност, почтеност и равенство на достъпа. Попълненият въпросник и оценките са включени в настоящия доклад в Приложение 3.

<sup>124</sup> Предвижда се публикуване на Регионален доклад от изследването в началото на 2015 година.

<sup>125</sup> В малка част от примерите, когато няма логична междинна позиция, са зададени само минимална оценка 0 и максимална 2.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

# ПРОВЕДЕНИ ИНТЕРВЮТА

24 март, 2014 г.	Представител на бизнес асоциация
26 март, 2014 г.	Представител на гражданска организация – тинк-танк в областта на икономиката
1 април, 2014 г.	Представител на бизнес асоциация
1 април, 2014 г.	Представител на професионална асоциация
4 април, 2014 г.	Представител на интернет-медия
11 април, 2014 г.	Представител на медия
15 април, 2014 г.	Представител на бизнес асоциация
16 април, 2014 г.	Народен представител
16 април, 2014 г.	Представител на бизнес асоциация
17 април, 2014 г.	Експерт-юрист представител на неправителствена организация
26 юни, 2014 г.	Народен представител
16 август, 2014 г.	Представител на гражданска организация

# ПРИЛОЖЕНИЕ 3

## ВЪПРОСНИК ЗА СЪБИРАНЕ НА ДАННИ

### Прозрачност

1

До каква степен законодателството ясно и недвусмислено дефинира понятието „лобисти“, така че да обхване всички, които професионално се занимават с лобиране, включително професионалните лобисти, консултантските компании за връзки с обществеността и представителите на неправителствени организации, корпорации, индустриални/професионални сдружения, профсъюзи, тинк-танкове, адвокатски кантори, организации на вероизповеданията и академичните среди?

0 – Липсва дефиниция/Напълно неадекватна дефиниция, която обхваща само малка част от лобистите

1 – Съществува частична, но неадекватна/твърде тясна/твърде широка дефиниция

2 – Законът ясно и недвусмислено дефинира понятието „лобисти“, като обхваща професионалните лобисти, консултантските компании за връзки с обществеността и представителите на неправителствени организации, корпорации, индустриални/професионални сдружения, профсъюзи, тинк-танкове, адвокатски кантори, организации на вероизповеданията и академичните среди.

Получен резултат: 0

**Коментари: в България не съществува законодателство, в което да се дефинират понятията „лобист“ или „лобистка дейност“**

Маркирайте всички категории, обхванати от действащото законодателство:

- Професионални лобисти
- Представители на частния сектор
- Консултантски компании за връзки с обществеността
- Представители на НПО
- Представители на дружества с нестопанска цел
- Представители на индустриално/професионално сдружение
- Профсъюзи
- Тинк-танкове
- Адвокатски кантори
- Организации на вероизповеданията
- Представители на академичните среди
- Друго, моля уточнете \_\_\_\_\_

2

До каква степен законовата дефиниция за „обект на лобиране“ е достатъчно широка, така че да включва членовете на национални и местни законодателни и изпълнителни органи (включително съветници) и висши служители в националната и местна публична администрация, регулаторните органи и органи в частния сектор, изпълняващи публични функции?

0 – В закона липсва дефиниция за „обект на лобиране“/ Напълно неадекватна дефиниция, която обхваща само малка част от обектите на лобиране

1 – В закона съществува неадекватна дефиниция за „обект на лобиране“ (включваща някои от споменатите по-горе обекти, но не всички)

2 – Дефиницията за „обект на лобиране“ е достатъчно широка и достатъчно добре формулирана, така че да включва членовете на национални и местни законодателни и изпълнителни органи (включително съветници) и висши служители в националната и местна публична администрация, регулаторните органи и органи в частния сектор, изпълняващи публични функции.

Получен резултат: 0

Коментари: в България не съществува законодателство, в което да се дефинира понятието „обект на лобистка дейност“

Маркирайте всички категории, обхванати от действащото законодателство:

- Национален законодателен орган
- Местен законодателен орган
- Национален изпълнителен орган
- Местен изпълнителен орган
- Съветници на изпълнителен орган
- Висши държавни служители
- Регулаторни органи
- Органи в частния сектор, изпълняващи публични функции
- Друго, моля уточнете \_\_\_\_\_

3

До каква степен понятието „лобиране“/„лобистка дейност“ е ясно и недвусмислено дефинирано със закон, така че да включва всички видове контакти (писмена или устна комуникация, включително електронна комуникация) с обектите на лобиране (вж. по-горе) с цел упражняване на влияние върху формулирането, изменението, приемането или администрирането на законодателство, правила, решения за разходване на средства, или върху каквато и да било друга правителствена програма, политика или позиция?

0 – Липсва дефиниция/Напълно неадекватна дефиниция, която обхваща само малка част от лобистката дейност

1 – Съществува частична, но неадекватна/твърде тясна дефиниция

2 – Дефиницията е ясна и недвусмислена и е сравнима със следния международен стандарт<sup>126</sup>: всички видове контакти (писмена или устна комуникация, включително електронна комуникация) с обектите на лобиране (вж. по-горе) с цел упражняване на влияние върху формулирането, изменението, приемането или администрирането на законодателство, правила, решения за разходване на средства, или върху каквато и да било друга правителствена програма, политика или позиция.

Получен резултат: 0

Коментари: В България не съществува законодателство, в което да се дефинират понятието „лобиране“/„лобистка дейност“.

<sup>126</sup> Вж. Насоки на фондация „Сънлайт“ относно лобирането (<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>), Проектодокладът на ОИСП за напредъка, постигнат при прилагането на принципите на ОИСП за прозрачност и почтеност при лобирането (2014, предстоящо публикуване) и Препоръка 1908 от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (2010 г.) относно лобирането в демократичното общество.



## Достъп до информация

4

До каква степен е налице изчерпателна нормативна регулация на достъпа до обществена информация, която да гарантира правото на обществеността да получава информация за работата на публичните институции?

0 – Не съществува такова законодателство

1 – Съществува подобно законодателство, но със сериозни недостатъци

2 – Съществува детайлно законодателство по този въпрос

Получен резултат: 2

5

На практика до каква степен смятате, че гражданите разполагат с адекватен достъп до информация относно работата на публичните институции?

0 – На практика гражданите срещат сериозни проблеми при достъпа до информация и/или чести нарушения на закона

1 – На практика достъпът не винаги е открит/гражданите често срещат пречки пред достъпа

2 – На практика е лесно за гражданите да получат достъп до информация относно работата на публичните институции

Получен резултат: 1

6

Законодателството за достъпа до информация прилага ли се по отношение на информацията, свързана с лобистката дейност?

0 – Не съществува законодателство/Законодателството не се прилага по отношение на лобистката дейност

1 – Законодателството за достъпа до информация се прилага за някои, но не за всички аспекти на лобистката дейност

2 – Законодателството за достъпа до информация обхваща информацията, свързана с лобистката дейност

Получен резултат: 0

Коментари: Липсва нормативна регламентация

## Регистрация и публичност на информацията

# 7

Съществува ли регистър на лобистите?

0 – Не съществува такъв регистър

1 – Съществува доброволен регистър/Съществува регистър за конкретна институция, но той не се прилага за всички лобистки дейности

2 – Съществува задължителен регистър

Получен резултат: 0

# 8

Там, където съществува регистър, до каква степен той обхваща всички, които професионално се занимават с лобиране, включително професионалните лобисти, консултантските компании за връзки с обществеността и представителите на НПО, корпорации, индустриални/професионални сдружения, профсъюзи, тинк-танкове, адвокатски кантори, организации на вероизповеданията и академичните среди в страната?

0 – Напълно неадекватен обхват, който включва само малка част от лобистите

1 – Регистърът обхваща голяма част от споменатите по-горе категории, но съществуват известни пропуски

2 – Регистърът ясно обхваща професионалните лобисти, консултантските компании за връзки с обществеността и представителите на НПО, корпорации, индустриални/професионални сдружения, профсъюзи, тинк-танкове, адвокатски кантори, организации на вероизповеданията и академичните среди в страната.

Получен резултат: 0

**Маркирайте всички категории, обхванати от регистъра:**

- Професионални лобисти
- Представители на частния сектор
- Консултантски компании за връзки с обществеността
- Представители на НПО
- Представители на дружества с нестопанска цел
- Представители на индустриално/професионално сдружение
- Профсъюзи
- Тинк-танкове
- Адвокатски кантори
- Организации на вероизповеданията
- Представители на академичните среди
- Друго, моля уточнете \_\_\_\_\_

9

До каква степен от лобистите се изисква своевременна регистрация (в рамките на 10 дни от започването на лобистката дейност)?

- 0 – Не се изисква задължителна своевременна регистрация
- 1 – От лобистите се изисква регистрация, но със значително забавяне (повече от 10 дни)
- 2 – От лобистите се изисква регистрация в рамките на 10 дни от започването на лобистката дейност

Получен резултат: 0

10

До каква степен от лобистите се изисква регулярно и своевременно да се отчитат за своите лобистки дейности и разходи (макс. в реално време – мин. на тримесечие)

- 0 – Няма изискване за отчитане/Отчитането е на интервали по-големи от една година
- 1 – Изискването за отчитане е на интервали по-големи от тримесечие, но по-малки от една година
- 2 – Изисква се отчитане в интервала между реално време и тримесечие

Получен резултат: 0

11

До каква степен от лобистите и от организациите, занимаващи се с лобирание, се изисква да оповестяват публично съответната лична и професионална информация: име на организацията (ако е приложимо); адрес и информация за контакт; имена на всички лобисти, които работят от името на организацията (ако е приложимо)?

- 0 – Не се изисква публично оповестяване на информация от страна на лобистите
- 1 – Изисква се публично оповестяване само на основна информация
- 2 – Изисква се публично оповестяване на достатъчна информация

Получен резултат: 0

Маркирайте всички категории, обхванати от регистъра:

- Име (на отделното лице или на организацията)
- Адрес и информация за контакт
- Имена на всички лобисти, които работят от името на организацията
- Друго

12

До каква степен от лобистите и от организациите, занимаващи се с лобиране, се изисква да оповестяват публично съответната информация относно целите на лобирането и клиентите-възложители: име на лицата или организациите, които плащат за лобистките дейности; имена на клиентите на лобиста; конкретната тематика, за която се лобира?

0 – Не се изисква публично оповестяване на информация от страна на лобистите

1 – Изисква се публично оповестяване само на основна информация

2 – Изисква се публично оповестяване на достатъчна информация

Получен резултат: 0

Маркирайте всички категории, обхванати от регистъра:

- Име на лицата или организациите, които плащат за лобистките дейности
- Имена на клиентите на лобистите
- Конкретна тематика, за която се лобира
- Конкретни законодателни предложения, проектозаконови, подзаконови нормативни актове, политики, програми, безвъзмездни средства, вноски или договори, които се цели да бъдат постигнати

13

До каква степен от лобистите и от организациите, занимаващи се с лобиране, се изисква да оповестяват публично съответната информация относно това за кого лобират и за какво се застъпват: име и длъжност на лице на публична длъжност или публична институция, пред която лобират, дата и естество на лобистките действия, както и всякаква информация и/или придружаваща документация, комуникирани със съответните длъжностните лица?

0 – Няма изискване за оповестяване

1 – Изисква се публично оповестяване само на основна информация

2 – Изисква се публично оповестяване на достатъчна информация

Получен резултат: 0

Маркирайте всички категории, обхванати от регистъра:

- Име и длъжност на лице на публична длъжност или публична институция, пред която лобират
- Дата на лобистките действия
- Естество на лобистките действия (лично посещение, приета покана за събитие, официално изслушване и др.)
- Информация и/или придружаваща документация, комуникирани със съответните длъжностните лица

14

До каква степен от лобистите или организациите, занимаващи се с лобиране, се изисква да оповестяват публично разходите за лобиране, включително тези за усилия в подкрепа на лобирането, заеми, спонсорства, сътрудници или закупуване на билети за събития за набиране на средства и др.?

0 – Не се изисква публично оповестяване на информация относно разходите от страна на лобистите

1 – Изисква се публично оповестяване само на основна информация относно разходите

2 – Изисква се публично оповестяване на достатъчна информация относно разходите

Получен резултат: 0

# 15

До каква степен от лобистите или организациите, занимаващи се с лобиране, се изисква да оповестяват публично политически дарения за партии и кандидати?

0 – Не се изисква публично оповестяване на политическите дарения

1 – Недостатъчни изисквания за публично оповестяване на политическите дарения

2 – Изисква се публично оповестяване на достатъчна информация относно политическите дарения

Получен резултат: 0

# 16

До каква степен от лобистите се изисква да оповестяват публично получени дарения „в натура“: даренията „в натура“ могат да включват реклама, използване на съоръжения, дизайн и печат, дарения на оборудване или предоставяне на членство в управителни органи, трудова заетост или консултантска работа за избрани политици или кандидати за изборна длъжност?

0 – Не се изисква публично оповестяване на информацията относно даренията „в натура“ от страна на лобистите

1 – Изисква се публично оповестяване на недостатъчна информация относно даренията „в натура“ от страна на лобистите

2 – Изисква се публично оповестяване на достатъчна информация относно даренията „в натура“

Получен резултат: 0

# 17

Осигурен ли е обществен достъп в интернет до оповестяваната от лобистите информация, в отворен формат за съхранение на данни и във вид, позволяващ електронно търсене?

0 – Информацията не е налична в интернет

1 – Информацията е налична в интернет, но не е в отворен формат за съхранение на данни и във вид, позволяващ електронно търсене (пр. използват се написани на ръка и сканирани документи)

2 – Наличен е обществен достъп в интернет в отворен формат за съхранение на данни и във вид, позволяващ електронно търсене

Получен резултат: 0

# 18

До каква степен лобистите регистрират и предоставят достатъчна/своевременна информация в съответствие с нормативните им задължения?

0 – Слабо или никакво спазване на нормативните задължения

1 – Някои лобисти спазват задълженията си, но съществуват много случаи на неспазване

2 – Широко застъпено спазване на нормативните задължения

Получен резултат: 0



## Надзор, проверка и санкции

19

До каква степен съществува независима, упълномощена и добре обезпечена надзорна структура, отговаряща за регистриране на лобистите, осигуряваща информация и насоки, осъществяваща мониторинг на постъпващите данни и разследване на явни нарушения и нередности (като това включва правомощия за разследване на получени сигнали, както и за проактивно инициране на разследване дори и без предварително получен сигнал)?

0 – Не съществува такава структура

1 – Съществува надзорна агенция, но тя не е добре обезпечена и/или не разполага с достатъчни правомощия за извършване на полезна надзорна дейност

2 – Налице е изцяло упълномощена и обезпечена действаща надзорна структура

Получен резултат: 0

20

До каква степен съществува проактивен механизъм за проверка, чрез който да се следи оповестяването и отчитането и да се установяват нередности?

0 – Не съществува такъв механизъм

1 – Съществува метод за проверка, но със съществени недостатъци

2 – Съществува добре функциониращ механизъм за проверка

Получен резултат: 0

21

На практика до каква степен нередностите се откриват и се предприемат активни действия от надзорната структура?

0 – Слабо или никакво откриване на нередностите

1 – Като цяло надзорната структура проявява известна последваща активност спрямо откритите нередности

2 – Като цяло надзорната структура предприема активни действия спрямо откритите нередности

Получен резултат: 0

22

На практика до каква степен за нередностите, открити от други лица (пр. от разследващи журналисти), се предприемат активни действия от надзорната структура?

0 – Слаби или никакви активни действия

1 – Като цяло надзорната структура проявява известна последваща активност спрямо нередностите, сигнализираните от други лица

2 – Като цяло надзорната структура предприема активни действия спрямо нередностите, сигнализираните от други лица

Получен резултат: 0

# 23

До каква степен законът предвижда санкции за съзнателно подаване на невярна декларация за лобиране или неподаване на такава декларация?

- 0 – Не съществуват такива санкции
- 1 – Съществуват санкции, но със съществени недостатъци
- 2 – В законодателството са предвидени ефективни санкции

Получен резултат: 0

# 24

До каква степен санкциите за съзнателно подаване на невярна декларация за лобиране или неподаване на такава декларация се прилагат на практика?

- 0 – Никога
- 1 – Понякога
- 2 – Винаги

Получен резултат: 0

# 25

До каква степен от надзорните структури се изисква да разкриват пред обществеността имената на всички лица или организации, за които се установи, че са нарушили правилата и разпоредбите относно лобирането?

- 0 – Няма изискване за разкриване пред обществеността на имената на нарушилите правилата лица
- 1 – Разкриването на имената на нарушилите правилата лица става по преценка на надзорната структура
- 2 – Задължително разкриване на имената на нарушилите правилата лица и подробна информация относно нарушението

Получен резултат: 0

# 26

До каква степен действително се публикуват имената на всички лица или организации, за които се установи, че са нарушили правилата и разпоредбите относно лобирането?

- 0 – Никога
- 1 – Понякога
- 2 – Винаги

Получен резултат: 0

## Законодателно досие

# 27

До каква степен законът изисква публикуване на „законодателно досие“ (англ. legislative footprint, в което подробно се документира датата, събитието, лицето и предметът на контакт между законодателя с дадена заинтересована страна) като приложение към всички проекти на нормативни актове?

0 – В законодателството не се предвижда законодателно досие

1 – Частични изисквания да се посочва кой се е опитвал да повлияе върху съществуващото законодателство или върху процеса на определяне на политиката

2 – Законът изисква публикуване на законодателно досие като приложение към всички проекти на нормативни актове.

Получен резултат: 0

# 28

На практика законодателите/длъжностните лица публикуват ли законодателно досие за датата, лицето и предмета на контактите със заинтересовани страни?

0 – Законодателите/длъжностните лица не практикуват публично оповестяване на контактите си

1 – Известна, но недостатъчна публична информация относно контактите на законодателите/длъжностните лица

2 – Публикува се достатъчно подробна информация относно контактите на законодателите/длъжностните лица със заинтересовани страни

Получен резултат: 0

# 29

До каква степен от висшите държавни служители се изисква проактивно да публикуват документация, свързана със срещите им: дата, дневен ред, документация, получена от лобисти и др.?

0 – Няма изискване за публично оповестяване на документация, свързана със срещи

1 – Откъслечни изисквания за публично оповестяване на документация, свързана със срещи

2 – Законът изисква публикуване на изчерпателна документация относно срещите: дата, дневен ред, документация, получена от лобисти

Получен резултат: 0

# 30

До каква степен от представителите в национални и местни законодателни органи се изисква проактивно да публикуват документация, свързана със срещите им: дата, дневен ред, документация, получена от лобисти и др.?

0 – Няма изискване за публично оповестяване на документация, свързана със срещи

1 – Частични изисквания за публично оповестяване на документация, свързана със срещи

2 – Законът изисква публикуване на изчерпателна документация относно срещите: дата, дневен ред, документация, получена от лобисти

Получен резултат: 0

## Почтеност - Ограничения преди и след заемане на публична длъжност

# 31

До каква степен законът предвижда пропорционални ограничения за бивши депутати, висши държавни служители, министри и съветници преди започване на лобистка дейност (англ. cooling-off period)?

0 – Няма въведен ограничителен период

1 – Действащият ограничителен период е по-малък от 2 години

2 – В сила е ограничителен период с продължителност най-малко 2 години

**Получен резултат: 1**

Коментар: Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси предвижда едногодишен ограничителен период<sup>127</sup>.

# 32

До каква степен ограничителните периоди за лицата, желаещи да работят като лобисти, се прилагат за бивши депутати (на национално и местно равнище), висши държавни служители (включително в регулаторни органи), членове на изпълнителната власт (на национално и местно равнище) и съветници?

0 – Няма действащ ограничителен период

1 – Действащият ограничителен период не се прилага за всички от изброените по-горе категории

2 – Действащият ограничителен период се прилага за всички изброени по-горе категории

**Получен резултат: 1**

Маркирайте категориите, за които се прилага горното:

- Бивши депутати (национално равнище)
- Бивши депутати (поднационално равнище)
- Бивши членове на изпълнителната власт (национално равнище)
- Бивши членове на изпълнителната власт (поднационално равнище)
- Съветници
- Висши държавни служители
- Висши служители на регулаторни органи
- Други

<sup>127</sup> Член 21. (1) (Доп. – ДВ, бр. 26 от 2009 г., в сила от 31.03.2009 г.) Лице, заемащо публична длъжност, с изключение на лице по чл. 3, т. 1, 2, 3, 6, 11, 12 и 20, няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да сключва трудови или други договори за изпълнение на ръководни или контролни функции с търговските дружества или кооперации, по отношение на които в последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях, както и да е съдружник, да притежава дялове или акции, да е управител или член на орган на управление или контрол на такива търговски дружества или кооперации.

**33**

На практика до каква степен бившите депутати, висши държавни служители, членове на изпълнителната власт и съветници лесно и директно преминават в лобисткия сектор?

0 – Наблюдават се значителен брой случаи на бивши депутати, висши държавни служители, министри, съветници на министри, които директно преминават в лобисткия сектор

1 – Наблюдават се известен брой случаи на бивши депутати, висши държавни служители, министри, съветници на министри, които директно преминават в лобисткия сектор

2 – Бивши депутати, висши държавни служители, министри и съветници на министри рядко преминават директно в лобисткия сектор, като обикновено спазват ограничителен период

Получен резултат: 1

**34**

До каква степен законът изисква от бивши депутати (на национално и поднационално равнище), висши държавни служители (включително в регулаторни органи), членове на изпълнителната власт (на национално и поднационално равнище) и съветници да получават разрешение от определена служба/агенция преди да могат да бъдат назначени в частния сектор, където биха могли да лобират пред предишния си работодател?

0 – Не се изисква разрешение

1 – Недостатъчни ограничения (недостатъчно покритие)

2 – Изисква се разрешение и този режим се прилага за всички гореспоменати категории

Получен резултат: 0

**35**

На практика до каква степен бивши депутати (на национално и поднационално равнище), висши държавни служители (включително в регулаторни органи), членове на изпълнителната власт (на национално и поднационално равнище) и съветници търсят разрешение от определена служба/агенция преди да могат да бъдат назначени в частния сектор, където биха могли да лобират пред предишния си работодател?

0 – Никога

1 – Понякога

2 – Винаги

Получен резултат: 0

**36**

До каква степен съществува независима, упълномощена и добре обезпечена надзорна структура, отговаряща за контрол на ограниченията преди и след заемане на публична длъжност, предлагаща насоки на отделни лица и на организации и разследваща явни нарушения и нередности?

0 – Не съществува такава структура

1 – Съществува надзорна агенция, но тя не е добре обезпечена и/или не разполага с достатъчни правомощия за извършване на ефективна надзорна дейност

2 – Налице е изцяло упълномощена и добре обезпечена действаща надзорна структура

Получен резултат: 1

**Коментар:** Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси създава независима комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, която не разполага с достатъчни правомощия, за да осигурява ефективен надзор.



## Етичен кодекс за служителите от публичния сектор

# 37

До каква степен кодексите за поведение в публичния сектор регламентират етичното лобиране (например в тях определе лят ли се стандарти за това как длъжностните лица следва да провеждат своята комуникация с групи по интереси, посочва ли се конкретно задължение за документиране на контактите, задължение за докладване пред висшестоящите на нерегистрирано или неправомерно лобиране)?

0 – Не съществува кодекс за поведение за длъжностните лица и/или кодексите за поведение не отразяват насоки за етично лобиране

1 – Кодексите за поведение обръщат недостатъчно внимание на етичното лобиране

2 – Кодексите за поведение обръщат изчерпателно внимание на етичното лобиране

Получен резултат: 0

Коментар: Съществува общ кодекс за поведение, приложим за публичната администрация, но той не отразява насоки за етично лобиране като например стандарти за комуникация с групи по интереси, задължение за документиране на контактите, задължение за докладване на нерегистрирано или незаконно лобиране на висшестоящите.

# 38

До каква степен кодексите за поведение в публичния сектор конкретно посочват стандарти за това как длъжностните лица следва да подхождат при ситуация с конфликт на интереси?

0 – Не съществува кодекс за поведение за длъжностните лица и/или кодексите за поведение не отразяват по адекватен начин въпросите, свързани с конфликта на интереси

1 – Кодексите за поведение обръщат недостатъчно внимание на въпросите, свързани с конфликта на интереси

2 – Кодексите за поведение обръщат изчерпателно внимание на въпросите, свързани с конфликта на интереси

Получен резултат: 1

# 39

До каква степен кодексите за поведение в публичния сектор конкретно посочват стандарти за това как длъжностните лица следва да подхождат при случаи на предложени подаръци и гостоприемство?

0 – Не съществува кодекс за поведение за длъжностните лица и/или кодексите за поведение не отразяват по адекватен начин въпросите, свързани с предложени подаръци и гостоприемство

1 – Кодексите за поведение отразяват недостатъчно въпросите, свързани с предложени подаръци и гостоприемство

2 – Кодексите за поведение обръщат изчерпателно внимание на въпросите, свързани с предложени подаръци и гостоприемство

Получен резултат: 1

**40**

До каква степен кодексите за поведение в публичния сектор обръщат изчерпателно внимание на въпросите, свързани с деклариране на активи?

0 – Не съществува кодекс за поведение за длъжностните лица и/или кодексите за поведение не отразяват по адекватен начин въпросите, свързани с деклариране на активи

1 – Кодексите за поведение обръщат недостатъчно внимание на въпросите, свързани с деклариране на активи

2 – Кодексите за поведение обръщат изчерпателно внимание на въпросите, свързани с деклариране на активи

Получен резултат: 1

**41**

До каква степен съществува механизъм за сигнализиране на нередности, който да позволява на всяко длъжностно лице или гражданин да докладва нарушения на кодекса за поведение в публичния сектор?

0 – Не съществува механизъм за подаване на сигнали

1 – Съществува механизъм за подаване на сигнали, но обхватът му е ограничен

2 – Съществува стабилен механизъм за подаване на сигнали

Получен резултат: 1

**42**

До каква степен съществуват програми за обучение и повишаване на компетентността на длъжностните лица по въпросите на почтеността, включително такива за правилата и насоките за лобиране?

0 – Не съществуват програми за обучение/повишаване на компетентността по въпросите на почтеността

1 – Откъслечен и нередовен подход към обучението/повишаването на компетентността по въпросите на почтеността

2 – Цялостен и редовен подход към обучението/повишаването на компетентността по въпросите на почтеността

Получен резултат: 1

## Етичен кодекс за лобисти

**43**

До каква степен съществува нормативно установен кодекс за поведение на лобистите, който да включва ясни санкции при неспазване на разпоредбите относно лобирането?

0 – Не съществува такъв кодекс за поведение

1 – Съществува кодекс за поведение, но със съществени недостатъци

2 – Съществува кодекс за поведение, който включва и санкции

Получен резултат: 0

# 44

На практика, до каква степен се прилагат санкции за неспазване на разпоредбите относно лобирването?

0 – Санкции се прилагат рядко/никога не се прилагат

1 – Санкции се прилагат, но не последователно

2 – Санкции се прилагат последователно

Получен резултат: 0

# 45

До каква степен законът и/или кодексът за поведение при лобирване изискват разкриване на информация и предвиждат ограничения спрямо наемане на лобисти на управленски пост с регулаторни, финансови или съветнически функции?

0 – Няма действащи изисквания за разкриване на информация или ограничения

1 – Недостатъчни ограничения и изисквания за разкриване на информация (пр. лобистът трябва да се дерегистрира, но няма по-нататъшни ограничения)

2 – Въведени са достатъчни изисквания за разкриване на информация и ограничения (пр. потенциално вето върху назначаването и/или ограничение върху видовете решения, които могат да бъдат възлагани на служителите)

Получен резултат: 0

# 46

До каква степен законът и/или кодексът за поведение забраняват едновременна работа като лобист и като длъжностно лице?

0 – Не се споменава забрана на едновременна работа като лобист и като длъжностно лице

1 – Законът/Кодексът за поведение не насърчава, но не забранява изрично едновременната работа като лобист и като длъжностно лице

2 – Законът/Кодексът за поведение изрично забранява едновременната работа като лобист и като длъжностно лице

Получен резултат: 0

# 47

До каква степен съществува механизъм за подаване на сигнали, който да позволява на всяко длъжностно лице, или всеки гражданин да докладва нарушения на разпоредбите относно лобирването?

0 – Не съществува механизъм за подаване на сигнали

1 – Съществува механизъм за подаване на сигнали, но обхватът му е ограничен

2 – Съществува цялостен механизъм за подаване на сигнали

Получен резултат: 0

## Саморегулационни етични кодекси за лобисти

# 48

До каква степен съществуват саморегулационни етични кодекси за лобисти, въведени и контролирани от професионално сдружение за лобисти или от самите дружества?\*

0 – Не съществуват етични кодекси

1 – Съществуват етични кодекси, но със съществени недостатъци

2 – Съществуват етични кодекси, които включват и санкции

Получен резултат: 1

# 49

До каква степен съществуващите саморегулационни етични кодекси за лобисти включват конкретни принципи за поведение, които насърчават лобистите да избягват неетични ситуации?\*

0 – Кодексите не предвиждат каквито и да било принципи за поведение, които да насърчават лобистите да избягват неетични ситуации

1 – Кодексите споменават принципи за поведение, но те са неясни и/или непълни

2 – Съществуват етични кодекси за лобисти, които включват конкретни принципи за поведение, насърчаващи лобистите да избягват неетични ситуации

Получен резултат: 1

Маркирайте всички категории, свързани с кодексите:

- Изискват честност и точност на информацията, която се представя пред длъжностни лица
- Изискват ранно разкриване пред длъжностните лица на идентичността на клиента и интересите, които се представляват
- Въздържане от използване на информация, придобита в нарушение на закона
- Въздържане от насърчаване на длъжностни лица да нарушават закона
- Забрана на подаръци над минимална стойност, хонорари, трудова заетост или каквато и да било друга форма на компенсация от лобист спрямо длъжностно лице
- Изискват бързо разкриване на какъвто и да било конфликт на интереси и управление на такива конфликти или самоотвод
- Поставяне на обучението по етика като условие за членство в сдружението
- Установяване на достатъчно независим механизъм за мониторинг и налагане на спазването на етичния кодекс
- Друго, моля уточнете \_\_\_\_\_

128 Въз основа на документа на ОИСР (2009) със заглавие: "Лобисти, управление и общественото доверие: насърчаване на почтеност чрез саморегулация", стр. 33 <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc%282009%299>

**50**

До каква степен съществуващите саморегулационни кодекси изискват от лобистите публично да разкриват идентичността на лицата, които представляват и това, за което лобират?\*

0 – Не се изисква публично оповестяване на информация от страна на лобистите

1 – Изисква се публично оповестяване само на основна информация и/или информацията не е обществено достояние

2 – Изисква се публично оповестяване на достатъчна информация (име на лицата или организациите, които плащат за лобистките дейности; имена на клиентите на лобистите; конкретна тематика, за която се лобира)

Получен резултат: 0

**51**

До каква степен съществуващите саморегулационни кодекси забраняват едновременна работа като лобист и като длъжностно лице?\*

0 – Не се споменава забрана на едновременна работа като лобист и като длъжностно лице

1 – Кодексът за поведение обезсърчава, но не забранява изрично едновременната работа като лобист и като длъжностно лице

2 – Кодексът за поведение изрично забранява едновременната работа като лобист и като длъжностно лице

Получен резултат: 0

**52**

До каква степен съществува механизъм за подаване на оплаквания, който да позволява на всеки член или не-член на сдружението да докладва нарушения на етичния кодекс за лобирането?

0 – Не съществува механизъм за подаване на оплаквания

1 – Съществува механизъм за подаване на оплаквания, но обхватът му е ограничен

2 – Съществува стабилен механизъм за подаване на оплаквания

Получен резултат: 0

**53**

До каква степен съществуват достатъчно независими механизми за мониторинг и налагане на спазването на етичните кодекси?\*

0 – Не съществуват механизми за гарантиране съблюдаването на кодекса

1 – Съществува механизъм за мониторинг, но той не е независим или обхватът му е ограничен

2 – Съществува достатъчно независим механизъм за гарантиране съблюдаването на кодекса

Получен резултат: 1

## Равен достъп - консултации и обществено участие при вземането на решения

# 54

До каква степен законът изисква от законодателния орган да гарантира равен принос на гражданите и на обществеността (бизнеса, професионалните, съсловните и гражданските организации) по разглежданите въпроси, с достатъчно предизвестие и адекватни срокове?

0 – Правната рамка не предвижда обществен принос към законодателния процес

1 – Правната рамка позволява принос на обществеността (бизнеса, професионалните, съсловните и гражданските организации) към законодателния процес, но не предвижда нищо по отношение на равния достъп, достатъчното предизвестие и времето за получаване на този принос

2 – Правната рамка гарантира реален принос на гражданите и на обществеността към законодателния процес, с достатъчно предизвестие и адекватни срокове.

Получен резултат: 1

# 55

До каква степен правната рамка предоставя разнообразни механизми за обществено участие при формулирането, изпълнението и оценката на политики, включително адекватни времевите рамки за информиране, свикване на обществени консултативни формати, присъствието на тях и правилата за участие, инструментите и средствата за представяне на коментари и становищата по конкретни политики?

0 – Не съществуват процедури и правила за участие в процесите на вземане на решения, или те се избират ad hoc за съответната политика или процес на вземане на решение.

1 – Съществуват отделни разпоредби относно публичното оповестяване на механизмите за участие в процеса на формулиране на политики и вземане на решения, но със съществени дефицити.

2 – Да, съществува конкретна регулаторна рамка, която ясно представя различните механизми за обществено участие при формулирането, изпълнението и оценката на политики, включително адекватни времевите рамки за информиране, свикване на обществени консултативни формати, присъствието на тях и правилата за участие, инструментите и средствата за представяне на коментари и становищата по конкретни политики.

Получен резултат: 1

**Коментар:** Правната рамка предвижда задължителна консултация с конкретни времеви рамки само за проектозаконови актове, но не посочва конкретни механизми за разпространение на информация за обществени консултативни формати. Няма конкретна регламентация на общественото участие при изпълнението и оценката на политиката.

# 56

До каква степен правната рамка изрично изисква от публичните органи да гарантират равно участие на всички засегнати групи и заинтересовани страни в процеса на вземане на решения?

0 – Няма разпоредби относно консултирането на групи и заинтересовани страни, засегнати от дадена политика

1 – Съществуват известни разпоредби относно равното участие на засегнатите групи, но те не са конкретни, или съществуват сериозни дефицити.

2 – Правната рамка изрично изисква от публичните органи да гарантират равно участие на всички засегнати групи и заинтересовани страни в процеса на вземане на решения

Получен резултат: 1



# 57

На практика кои от следните форми на обществено участие се използват най-често?

- Неформални консултации с избрани групи
- Широко разпространение на покана за изразяване на становища
- Публикуване на информация и покана за изразяване на становища
- Обществени консултации
- Представяне на предложения в интернет
- Консултативни/Експертни групи
- Подготвителна обществена комисия/съвет
- Друго, моля уточнете \_\_\_\_\_

# 58

На практика до каква степен консултациите са отворени за участие на всеки гражданин?

- 0 – Консултациите рядко/никога не са отворени за всеки гражданин
- 1 – Консултациите понякога са отворени за всеки гражданин, но не винаги
- 2 – Консултациите по правило са отворени за всеки гражданин

Получен резултат: 1

# 59

На практика до каква степен становищата на участниците в консултативния процес са публични?

- 0 – Становищата на участниците в консултативния процес рядко/никога не са публични
- 1 – Становищата на участниците в консултативния процес понякога са публични
- 2 – Становищата на участниците в консултативния процес винаги са публични

Получен резултат: 1

# 60

До каква степен правната рамка изрично изисква от обществените органи да представят подробна обосновка защо и как различните предложения са или не са взети предвид в процеса на вземане на решения след консултациите?

- 0 – Не са предвидени разпоредби, които да изискват от обществените органи да обясняват дали и как са отразили участието, или не е предвидено такова участие
- 1 – Съществуват известни разпоредби, изискващи от обществените органи да представят обосновка дали и как различните предложения са били взети предвид, но те не са конкретни, или са налице съществени дефицити
- 2 – Законът изрично изисква от обществените органи да представят подробна обосновка защо и как различните предложения са или не са взети предвид в процеса на вземане на решения след консултациите

Получен резултат: 1

## Състав на консултативните/експертните групи

# 61

До каква степен съществува правно изискване за балансиран състав (между частния сектор и представителите на гражданското общество) в консултативните/експертните групи?

0 – Не съществува изискване за балансиран състав

2 – Законът изисква разумно балансиран състав между частния сектор и представителите на гражданското общество

Получен резултат: 0

# 62

На практика до каква степен съществува балансиран състав (между частния сектор и представителите на гражданското общество) в консултативните/експертните групи?

0 – Съставът на консултативните групи като цяло е в полза на отделни интереси

1 – Консултативните групи понякога са балансирани, но не винаги

2 – Съществува разумен баланс между представителите на частния сектор и представителите на гражданското общество в консултативните групи

Получен резултат: 1

# 63

До каква степен на лобистите се забранява да участват в консултативни/експертни групи като частни лица?

0 – Лобистите свободно могат да участват в консултативни групи в лично качество

2 – На лобистите е забранено да участват в консултативни/експертни групи в лично качество

Получен резултат: НЕ е приложимо

# 64

До каква степен на служители на ръководна длъжност в частния сектор се забранява да участват в консултативни/експертни групи в лично качество?

0 – Служители на ръководна длъжност в частния сектор свободно могат да участват в консултативни групи като частни лица

2 – На служители на ръководна длъжност в частния сектор е забранено да участват в консултативни/експертни групи като частни лица

Получен резултат: 0

65

По отношение на консултативните/експертните групи, до каква степен е предвидено задължение за публичност на информацията за членовете, дневния ред, протоколите и предложенията на участниците?

0 – Информацията не е обществено достояние

1 – Информацията е налична, но само при поискване, или са налице съществени дефицити

2 – Осигурен е обществен достъп до информацията в интернет или в печатна форма

Получен резултат: 1



Асоциация „Прозрачност без граници“  
София 1463 , ул. Шандор Петьофи” №50, ет. 1

тел.: 02/986 77 13, 02/986 79 20

факс: 02/986 78 34

[mbox@transparency.bg](mailto:mbox@transparency.bg)

[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)