



**ПРЕДВАРИТЕЛНА
ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
НА ПОЛИТИКАТА
НА ПРАВИТЕЛСТВОТО, НАСОЧЕНА
КЪМ ПОДОБРЯВАНЕ НА СРЕДАТА
ЗА СЪЗДАВАНЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ
НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА
С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ
В БЪЛГАРИЯ**

ДОКЛАД

2015 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.
<http://www.ngogrants.bg>

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ	4
1.1. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКАТА	4
1.2.МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА	5
1.3. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА.....	8
1.4. АНАЛИЗИ И ИЗСЛЕДВАНИЯ	16
1.5. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ	40
II. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ	51
2.1. ПРОБЛЕМИ	51
2.2. ДВИГАТЕЛИ НА ПРОБЛЕМИТЕ	53
III. ЦЕЛИ	55
3.1. ГЛАВНА ЦЕЛ.....	55
3.2. СПЕЦИФИЧНИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ	56
IV. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА РАЗРЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ.....	56
4.2. ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО	57
4.3. ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ	57
4.4. ВАРИАНТ 2 – АЛТЕРНАТИВИ НА РЕГУЛИРАНЕТО	58
V. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА И СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ	59
5.1. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 0.....	59
5.2. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 1.....	60
5.3. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 2.....	60
5.4. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ	61
VI. ПРЕПОРЪКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	63
6.1. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТ.....	63
6.2. ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО МОНИТОРИНГ И ОЦЕНЯВАНЕ	64
6.3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65

СЪКРАЩЕНИЯ

ДАНС	Държавна агенция “Национална сигурност”
ЕС	Европейски съюз
ЗЛС	Закон за лицата и семейството
ЗМИП	Закон за мерките срещу изпирането на пари
ЗМФТ	ЗАКОН за мерките срещу финансирането на тероризма
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ОВ	Оценка на въздействието
ОВЗ	Оценка на въздействието на законодателството
ОП	Оперативна програма
ОСР	Обща стратегическа рамка
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция за приходите
НСИ	Национален статистически институт
НПО	Неправителствени организации
САДФР	Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване”
ЮЛНЦ	Юридическо лице с нестопанска цел

I. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

1.1. ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКАТА

Настоящият доклад съдържа резултатите от извършена частична предварителна (*ex ante*) оценка на въздействието на политиката на българското правителство, насочена към подобряване на правната и финансова рамка на юридическите лица с нестопанска цел в България, предложена от министъра на правосъдието. Оценката на въздействието е извършена по инициатива на работната група, създадена в началото на м. март 2015 г. с основна цел обсъждане на различни варианти на промяна на правната рамка на ЮЛНЦ с цел нейното усъвършенстване включително чрез предвиждане на преминаването на регистрацията на юридическите лица с нестопанска цел от окръжните съдилища към Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието, както и преминаване на дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност към Агенцията по вписванията.

В основата на оценката е поставена Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012 – 2015 г. и Визията за създаване на механизъм за финансиране на гражданския сектор, одобрени с решение на МС от 2012 г., в изпълнение на което е изготвен и План за действие за изпълнение на стратегията. Основната цел на стратегията е да създаде подходящи условия за развитие на гражданските организации и да стимулира партньорството между тях и институциите на национално и местно ниво. В документа са набелязани и конкретните мерки и дейности за постигане целите на стратегията, сред които създаване на Съвет за развитие на гражданското общество и създаване на механизъм за финансиране на гражданския сектор.

Оценката има за основна задача да определи кои биха били най-подходящите мерки на държавата – административни, регулативни, алтернативни на регулирането или други, които биха допринесли за разрешаването по оптимален начин на проблемите, възникващи от прилагането на действащата правна рамка на ЮЛНЦ като:

- намаляване на административната тежест за ЮЛНЦ и постигане на по-бърза процедура по регистрация, по-ниски държавни такси и създаване на възможност за електронно подаване на документи;

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

- повишаване на прозрачността и отчетността на ЮЛНЦ чрез публикуване на всички финансови отчети и отчети за дейността на организациите;

- освобождаване на съдилищата от дела с ниска правна сложност, което ще има положителен ефект върху регулирането на натовареността на съдилищата и други.

Оценката следва да посочи и кои биха били онези варианти на действие от страна на държавата, които биха осигурили това от което се нуждаят всички заинтересовани страни - гражданите, държава и обществото като цяло: по-добро ниво на легитимност и ефективност на дейността на неправителствените организации.

Оценката на въздействието е изготвена от експерти, участващи в работната група, формирана от Министерството на правосъдието, обединени около методологията, предложена от Центъра за оценка на въздействието на законодателството (www.ria.bg; www.regulatoryreform.bg; www.ngorefine.bg) - българско юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза, учредено през 2011 г.

Основната мисия на Центъра е да насърчава въвеждането на правилата на доброто управление и по-доброто регулиране в България. Водещият принцип за дейността на центъра е „Колкото по-малко, толкова повече¹”

1.2.МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА

1.2.1. Методология

При изготвянето на ОВЗ бе използвана разработената от Центъра за оценка на въздействието на законодателството детайлизирана методология за извършване на оценки на въздействието на законодателството в България, която е основана на следните стратегически документи:

1. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството - прието от Министерския съвет с Решение № 549 от 25 юли 2014 година²;
2. Ръководство за извършване на оценка на въздействието на Министерския съвет от 2009 г., публикувано на Портала за обществени консултации на МС³;
3. Ръководство за оценка на въздействието в България, изготвено по проект ФАР

¹ От Англ. „less is more“, подход използван в правното регулиране, още през 2005 г. във Великобритания, основан на схващането, че колкото по-малко правила се приемат от държавата, толкова по-голяма е свободата за избор на модели на поведение от адресатите на регулирането

² Източник: <http://regulatoryreform.bg/ресурси>

³ Източник: <http://www.strategy.bg>

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

BG-0103.01 “Стратегическо планиране и координация” в резултат на тясно сътрудничество между администрацията на Министерския съвет на Република България и консорциум от експерти⁴;

4. Насоки за оценка на въздействието от 2015 г. – дял III от Насоките за по-добро управление на Европейската комисия от 19.05.2015 г.⁵

5. Насоки за оценка на въздействието на Европейската комисия от 2009 г.⁶;

6. Насоки за оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант;

7. Наръчник за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес, иновации и умения;

8. Инструментариум за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес, иновации и умения от 2011 г. и други⁷.

1.2.2. Методика

Методиката за извършване на настоящата пълна предварителна оценка на въздействието включва два отделни инструментариума:

- методи и инструменти за събиране на данни и информация и
- методи и инструменти за анализ на данни и информация.

1.2.2.1. Методи и инструменти за събиране на данни

При извършването на оценката са прилагани качествени и количествени подходи за събиране на данни с цел набиране на максимално обхватна база от информация. От съществуващите множество похвати бяха използвани следните основни методи и инструменти:

- документален анализ;
- проучвания.

⁴ Източник: www.mi.government.bg/files/useruploads/files/.../guide_ob.pdf

⁵ COM(2015) 215; SWD(2015) 110

⁶ Източник: <http://regulatoryreform.bg/ресурси>

⁷ Източник: <http://regulatoryreform.bg/ресурси>

1.2.2.2. Методи и инструменти за анализ на данни и информация

При изготвянето на настоящата ОВ бяха използвани самостоятелно и в комбинация следните методи и инструменти за анализ на събраните данни и информация:

- Качествен анализ (качествени изследвания);
- Бенчмаркинг;
- Многоспектърен анализ.

Качествен анализ

Качественият анализ се основава на сортирането и групирането на данни и определянето на тенденции, теми и модели от наличната информация. За целите на конкретната ОВЗ бяха използвани някои от основните подходи за провеждането на качествен анализ като:

- Кодиране и абстракция - определяне на категориите на понятията, които се използват за класифициране на данните и групиране на свързаните категории;
- Качествен времеви анализ на данни - хронологично подреждане на данни за осигуряване на профил на дейностите и събитията, с които се идентифицират случайните взаимовръзки.

Бенчмаркинг

Бенчмаркингът е процес на идентифициране на собственото представяне или това на оценяваната политика, програма или проект с това на най-добрите в съответната област, разгадаване на пътищата, по които те са го достигнали и възприемане и адаптиране на техния опит за подобряване на собствените резултати. Той включва сравняване на различни положения, които са обект на дадена интервенция и се извършва въз основа на конкретни показатели за изпълнение.

Многоспектърен анализ

При извършването на настоящата оценка на въздействието бе използвана комбинация от описаните по-горе методи за анализ на събраната информация, т.нар. многоспектърен, наричан още многоаспектен, мултикритериен или „кръстосан” анализ. Той позволи извършването на сравняване на данните, получени чрез различните методи

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

за събиране на информация, проверка на тяхната валидност и постоянство, което гарантира свеждане до минимум на субективността, пристрастията и несигурността при оценяването.

1.3. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА

От приемането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел⁸ изминаха почти 15 години. През този период бе натрупана значителна юридическа и обществена практика, която разкри както позитивите от приемането на новата правна рамка на българските нестопански организации, така и някои негативи, които дават повод за преоценка и пораждаат необходимостта от предлагане на нови решения.

Какво наложи изработването и приемането на нов Закон за юридическите лица с нестопанска цел и как стана това?

Позитивноправни предпоставки

До влизането в сила на ЗЮЛНЦ в България действаше Законът за лицата и семейството⁹ многократно изменян и допълван през годините. Този закон бе нормативно продължение на един по-стар нормативен акт Законът за юридическите лица от 1933 година, приет и действал в Царство България. ЗЛС регламентираше дейността на юридическите лица с нестопанска цел в продължение на близо 50 години и след обществените промени през 1989 година той се оказа юридически и обществено неадекватен. В рамките на неговия предметен обсег попадаха обществени отношения, които имаха малко общо помежду си. В този нормативен акт едновременно присъществаше уредба на семейството, правния статут на физическите лица и правния статут на сдруженията и на фондациите. При действието на ЗЛС, министърът в чиито ресор попадат целите на дадена фондация можеше пряко да контролира дейността ѝ, включително да променя нейния устройствен акт, органите ѝ на управление и нейните цели. При регистрацията на сдружение, съдът се произнасяше по молбата за вписването му само след изслушване на мнението на прокурора.

Правният статут на семейството отдавна беше предмет на друг специален закон – Семейният кодекс, което обезсмисляше присъствието на „семейството” в

⁸ Обн. ДВ. бр. 81 от 6 Октомври 2000 г., в сила от 01.01.2001 г.

⁹ Обн. ДВ. бр. 182 от 9 Август 1949 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

наименованието на закона. Правният режим на сдруженията и фондациите бе многократно изменян, допълван, което в крайна сметка изправи законодателя пред следния избор: или да приеме поредните нови изменения в ЗЛС, или да приеме изцяло нов специален нормативен акт, който да регламентира правния режим на юридическите лица с нестопанска цел по изцяло нов начин, изграждайки го върху принципно нови социално-икономически основи. Законодателят избра втория вариант, в резултат на което през втората половина на 90-те години на миналия век бяха изработени дузина проектозаконали, обединени накрая в един общ текст, приет от 38-то обикновено Народно събрание.

Обществени предпоставки

В период от близо половин век в България подходите на третиране на т.нар. „трети сектор“ се свеждаха най-общо до едно единствено действие - държавен контрол и надзор над гражданските сдружения и други форми на гражданска активност. Държавният контрол, обаче, имаше своите различни форми на проявление:

1. Нееднакво третиране на сдруженията и фондациите при тяхното възникване като юридически лица. Фондациите се регистрираха от компетентния съд в рамките на т.нар. „закрити“ заседания с участието на прокурор, водещо до дълга и мъчителна процедура с неясен резултат.

2. Нееднакво третиране в процеса на функциониране на сдруженията и фондациите – всяка фондация, съгласно изискванията на ЗЛС, следваше да има т.нар. надзорен компетентен министър, който осъществяваше контрол върху дейността ѝ, включително и правото да прави промени в нейните органи на управление и представителство.

3. При прекратяването на сдруженията и фондациите, съгласно разпоредбите на ЗЛС имуществото им ставаше директно държавна собственост.

Освен това, съществуваше неясен правен режим относно допустимостта на извършване на стопанска дейност от юридически лица с нестопанска цел, което доведе до противоречива правна и съдебна практика:

- съдебна, изразяваща се в отказ да бъдат вписвани в съдебните регистри дейности, които по преценка на съда се третираха като „стопански“;

- фискална, изразяваща се в облагане с данък общ доход на приходите от такива дейности. В обобщен вид това означаваше, че държавата нямаше общ и ясен подход в правното и фискално третиране на тази група правни субекти.

В периода след 1989 година в България настъпи рязко нарастване на броя на новосъздадените юридически лица с нестопанска цел. Това доведе до качествено нови взаимоотношения между:

1. държавата и юридическите лица с нестопанска цел;
2. юридическите лица с нестопанска цел и структурите на бизнеса;
3. юридическите лица с нестопанска цел и новите публични субекти, включително местните власти;
4. юридическите лица и политическите организации, най-вече политическите партии, където функциите на двата вида субекти тясно се преплитат;
5. юридическите лица с нестопанска цел и субектите, предоставящи им финансиране – частни и публични „донорски организации и институции.

Всичко това наложи приемането на нов закон, който следваше да реши няколко групи задачи:

1. Да разграничи статута на юридическите лица с нестопанска цел от другите правни субекти, както и да даде един унифициран правен режим за ЮЛНЦ;
2. Да отчете наличието на взаимовръзки между нестопанската цел на такива юридически лица и обективната необходимост от допълнителна, поддържаща стопанска дейност;
3. Да регламентира взаимоотношенията между държавата и ЮЛНЦ по повод тяхното създаване, функциониране, преобразуване и прекратяване, както и съдбата на останалото имущество след прекратяване;
4. Да регламентира правните възможности чуждестранни лица да могат да създават ЮЛНЦ в България;
5. Да даде правни гаранции, а това ще рече и правни форми, за публичен контрол и прозрачност в дейността на ЮЛНЦ;
6. Да разграничи и регламентира правния статут и функции на ЮЛНЦ действащи в обществена полза от тези в частна полза, чрез създаване на публичен регистър за ЮЛНЦ, осъществяващи дейност в обществена полза.

Кои са позитивите в правната регламентация на юридическите лица с нестопанска цел, постигнати от ЗЮЛНЦ?

Достойнство на ЗЮЛНЦ е, че той даде една изчерпателна уредба на правния статут на ЮЛНЦ и ги постави в принципно нова позиция в отношенията им с държавата. С приемането на закона беше прекратена възможността за пряка намеса на държавата в учредяването и дейността на ЮЛНЦ. Понастоящем в гражданскоправните аспекти на съществуването на ЮЛНЦ, държавата може да се намесва единствено чрез съда, а в административно правните отношения само в конкретни случаи - чрез министъра на правосъдието, когато ЮЛНЦ е в обществена полза, чрез данъчната и митническата администрация или чрез други органи имащи контролни правомощия при извършването на определен вид стопанска дейност.

Със ЗЮЛНЦ бяха ясно разграничени юридическите лица с нестопанска цел от други сродни като генезис и функции правни субекти – политически партии, религиозни организации, синдикални организации, читалища и други. Законът в Параграф 2 от преходните и заключителни разпоредби ясно посочва, че тези субекти са различни и се уреждат със специални закони. Изрично бе предвидено, че двата основни субекта в т.нар. „трети“ сектор са сдруженията и фондациите и ЗЮЛНЦ визира само тях. Той е техният устройствен закон, уреждащ изцяло въпросите на тяхното създаване, структура, функциониране, преобразуване и прекратяване. Т.е. материята се кодифицира и унифицира.

Беше въведен нов правен режим за създаване на ЮЛНЦ – сдружения, които са корпоративно устроени юридически лица и имат членове и фондации, които представляват персонифицирано имущество предназначено за постигане на нестопански цели. Беше установен режимът за възникване на ЮЛНЦ, като бе предвидено, че те възникват като правни субекти от датата на вписването им в регистъра за ЮЛНЦ в района на окръжния съд по седалището им. Беше предвидено и принципно ново, непознато до този момент в българската юриспруденция деление на ЮЛНЦ в частна полза и в обществена полза. Въвеждането на това ново за българските условия деление не означаваше, че се създават нови видове правни субекти, наред с познатите до този момент сдружения и фондации. То означаваше запазване на съществуващите два вида юридически лица с нестопанска цел и разграничаването им

по статут на сдружения и фондации в частна полза и сдружения и фондации в обществена полза.

Принципната разлика между тях се свежда в това, че ЮЛНЦ, определили се като такива в обществена полза придобиват този статут при наличието на:

- свободно самоопределяне за осъществяване на дейност в обществена полза в техния устав или учредителен акт;

- вписване в създадения по силата на закона Централен регистър на ЮЛНЦ за общественополезна дейност към Министерството на правосъдието, което гарантира публичност и прозрачност на набирането и разходването на средствата на тези лица за предварително публично обявени и вписани в регистъра цели, измежду тези уредени в закона¹⁰.

ЗЮЛНЦ създаде правна възможност за регистрация на клонове, извън населеното място, където се намира седалището на ЮЛНЦ - майка. Клонът се явява обособено структурно, функционално, финансово и имуществено поделение на ЮЛНЦ, без той да е самостоятелен правен субект. Възможност за създаване на свои клонове в България имат и чуждестранни ЮЛНЦ. Със закона се въведе и нов ред за разпореждане с останалото имущество след ликвидация на ЮЛНЦ, който включва възможността това да се извърши според правилата на устава на сдружението или учредителния акт на фондацията, а при липса на такива с решение на съда.

Законът уреди и съвършено нов принцип за конституиране на ЮЛНЦ чрез понятието „Цел на дейност“¹¹ и дадената свобода тези субекти свободно да определят средствата за постигане на техните цели. По този начин се реши противоречивия въпрос за правната възможност те да извършват стопанска дейност, бидейки организации с нестопанска цел. Под „стопанска дейност“ се разбираше „търговска“ дейност по смисъла на Търговския закон. Тази стопанска дейност трябваше да е:

1. допълнителна, т.е. не трябваше да измества основната нестопанска дейност на ЮЛНЦ;

2. свързана, което означаваше, че тя трябва предметно и функционално да е свързана като естество с предмета на основната нестопанска дейност;

¹⁰ Вж. чл. 38 от ЗЮЛНЦ.

¹¹ Вж. чл. 3 от ЗЮЛНЦ

3. приходите от стопанската дейност следва да отиват изцяло за постигане на определените в устройствения акт на ЮЛНЦ цели;

4. извършването на стопанска дейност от ЮЛНЦ се подчинява изцяло на режима за извършване на стопанска дейност по общия ред, т.е. не се дават законови предимства за ЮЛНЦ;

5. ЮЛНЦ следва да запазят своя нестопански профил, затова спрямо тях действа забрана за разпределяне на печалбата, реализирана от допълнителната стопанска дейност.

Кои са слабостите на правната рамка въведена със ЗЮЛНЦ?

Слабостите в правната уредба, въведена със ЗЮЛНЦ могат да бъдат очертани в две направления. Първо, не се оправдаха очакванията за значително въздействие на генералното деление на ЮЛНЦ на такива в частна и такива в обществена полза. Второ, наличният режим на съдебна регистрация на ЮЛНЦ, който ги диференцира от общия режим за регистрация на други сходни субекти на частното право е проблемен. След осъществената реформа в съществуващата до 2006 година търговска регистрация със Закона за търговския регистър¹² от фирмените отделения на окръжните съдилища, търговският регистър премина към Агенцията по вписванията. Беше създаден търговски регистър като единна, централизирана, електронна база данни, в която се вписват търговци, клонове на чуждестранни търговци и свързаните с тях обстоятелства.

Днес не съществуват сериозни аргументи, които да подкрепят тезата, че ЮЛНЦ – сдружения и фондации в обществена или частна полза притежават някакви по-различни специфики, които да изискват съвършено друга, например съдебна процедура за регистрация на обстоятелства по тяхното създаване, преобразуване, промени и прекратяване. В крайна сметка статутът им е сходен с тези на търговците, въпреки, че те преследват различни цели - нестопански. Липсата на унификация в режима по вписванията няма юридическа подкрепа. Реформата на регистърното производство у нас, започнала в началото на хилядолетието спря необосновано по средата. Прегледът на съществуващата в момента законова практика за регистрация на ЮЛНЦ пред съответния окръжен съд по седалището на ЮЛНЦ, показва, че всяко едно от обстоятелствата, които понастоящем подлежат на съдебна регистрация, може да се

¹² Обн. ДВ. бр. 34 от 25 Април 2006 г.

впише по аналогичен начин чрез регистърно производство, аналогично на това, осъществявано в Търговския регистър при Агенцията по вписванията.

Според ЗЮЛНЦ на вписване в регистъра за юридическите лица с нестопанска цел подлежат следните обстоятелства:

1. необходимото съдържание на учредителния акт или устава. Подобни разпоредби съществуват понастоящем при вписване на търговски дружества като акционерните дружества и дружествата с ограничена отговорност, които се вписват в Търговския регистър;

2. адресът. Вписването на това обстоятелство не изисква особена съдебна намеса по регистрацията и Агенцията по вписванията може да го извърши;

3. имената и длъжностите на лицата, представляващи юридическото лице с нестопанска цел. Това е обстоятелство, което по аналогия също може да се впише служебно от регистърната администрация на Агенцията по вписванията;

4. определянето за извършване на общественополезна дейност. Това обстоятелство също е от категорията *ex officio*;

5. общият размер на първоначалните имуществени вноски, ако такива са предвидени. Не съществува никаква принципна разлика от режима на имуществените вноски при търговските дружества по Търговския закон;

6. прекратяването на юридическото лице с нестопанска цел. Това обстоятелство по нищо не се различава от прекратяването на търговските дружества;

7. преобразуването. В тази си част ЗЮЛНЦ е крайно непрецизен като използва термина преобразуване и при уреждането на забраната ЮЛНЦ, определени за осъществяване на дейност в обществена полза да се преобразуват в такива за осъществяване на дейност в частна полза. Допустимите преобразувания на юридически лица по действащото ни законодателство са:

- сливане, когато две ЮЛНЦ обединят своите имущества и членски състав и се създаде ново ЮЛНЦ, което е правопреемник на слелите се ЮЛНЦ. Очевидно е, че подобно сливане касае само и единствено сдруженията;

- вливане, когато в съществуващо ЮЛНЦ се влее друго съществуващо ЮЛНЦ. Вливащото се ЮЛНЦ престава да съществува самостоятелно, а имуществото и членовете му преминават по пътя на правопреемството в приемащото ЮЛНЦ. И в този случай става дума само и единствено за сдружения;

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

- отделяне е налице, когато от едно съществуващо ЮЛНЦ се обособи ново самостоятелно ЮЛНЦ, без да се прекратява старото ЮЛНЦ;

- разделяне, когато от едно съществуващо ЮЛНЦ се обособят две нови самостоятелни ЮЛНЦ, правоприменици на съответна част от имуществото на първоначалното ЮЛНЦ;

8. имената, съответно наименованието, както и адресът на ликвидаторите;

9. заличаването на юридическото лице с нестопанска цел.

Независимо от някои специфики, касаещи преобразуването на ЮЛНЦ като цяло в тяхното вписване няма нищо особено, което да изисква специално съдебно производство по регистрация и контрол на вписването на обстоятелствата. Следователно и в тези случаи общият ред следва да е този на охранително производство пред особен регистър аналогичен на Търговския регистър при Агенцията по вписванията.

Общият извод, който се налага е, че сега съществуващата уредба, касаеща съдебната регистрация на ЮЛНЦ е неадекватна на новите обществени условия. Нейното съществуване не е оправдано нито от юридическа, нито от практическа гледна точка. От юридическа гледна точка - защото производството по вписване на ЮЛНЦ и обстоятелства, касаещи тяхното съществуване и прекратяване, респективно ликвидация е почти идентично с това на субектите на търговското право, въпреки тяхната специфичната нестопанска цел. Следователно съществуващият разделен режим е правно незащитим, освен ако зад неговото съществуване не стоят други юридически ирелевантни причини. От практическа гледна точка, защото понастоящем съдебните регистрации на ЮЛНЦ отнемат неоправдани като обем ресурси - време и средства, освен ако аргументът не е, че те са в полза на бюджета на съдебната система. Но съдилищата не съществуват, за да бъдат „обслужвани“, а за да обслужват гражданите, т.е. да реализират законова справедливост в разумен срок, нещо което определено отсъства при съдебните производства по вписване на ЮЛНЦ. Извеждането на вписването на ЮЛНЦ от съда ще разтовари съдилищата от една дейност, която не им е присъща, дотолкова, доколкото става дума за особен вид съдебна администрация, т.е. не е налице типично правораздаване по съдебен спор за право. Охранителното производство далеч по-бързо, ефективно и ефикасно може да бъде придвижено от специализирана администрация, отговаряща за вписванията, чиито актове следва да

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

подлежат на съдебен контрол по аналогия с тези при производствата по вписвания на търговците в Търговския регистър.

Относно разделението на ЮЛНЦ на определени за извършване на общественополезна дейност и такива за извършване на дейност в частна полза

Разделението на ЮЛНЦ в обществена и ЮЛНЦ в частна полза бе една от най-големите новости, въведени със ЗЮЛНЦ. Основанията за това решение не се коренят в някаква специфична българска или континентална традиция. Почерпена от страните с англосаксонската правна система, идеята бе реципирана наполовина и затова ефектът от нея е неубедителен. Смисълът на разделянето на ЮЛНЦ в частна и обществена полза бе не в целта - лична или обществена, нещо което практически е много трудно различимо и реалната практика у нас го показва и доказва, а в реда и условията за акумулиране и разходване на средства. ЮЛНЦ в обществена полза би следвало да набират публични средства, публично да ги разходват за публични цели по публичен и прозрачен начин. За целта в страните от англосаксонския правен кръг за този особен статут, който води до ред ограничения в дейността и в отчитането ѝ, се въвеждат реципрочни бонуси – данъчни, правни, организационни и финансови. У нас това не се случи, но за сметка на това бе въведена практически още една квазирегистрационна инстанция – Централния регистър на ЮЛНЦ за общественополезна дейност при Министерството на правосъдието. Статутът ЮЛНЦ в „обществена полза“ не носи почти никакви позитиви за организациите, но за сметка на това е обременен с редица административни и счетоводни изисквания за отчетност. Практиката от приложението на ЗЮЛНЦ за изминалите почти 15 години от неговото влизане в сила показва, че това нововъведение е по-скоро бремене, както за самите ЮЛНЦ, така и за бенефициентите на техните услуги, отколкото привилегия. Една бъдеща реформа на правния режим на ЮЛНЦ би следвало да отчете това важно обстоятелство.

1.4. АНАЛИЗИ И ИЗСЛЕДВАНИЯ

1.4.1. Стъпките, през които ЮЛНЦ преминават при регистрацията и удовлетворяване на законовите изисквания

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

Настоящият раздел от оценката представлява детайлно проследяване на пътя, през които преминава учредяването и регистрацията на едно ЮЛНЦ днес в България и изискванията, които то следва да спазва след като възникне като правен субект по действащата правна уредба с цел набелязване на слабостите от материална и процедурна гледна точка и намиране на начини за тяхното отстраняване.

Стъпка 1. Запазване на име на ЮЛНЦ

Процесът по учредяване на ЮЛНЦ започва със запазване на неговото име чрез заявление за неговата резервация до „Информационно обслужване” АД, с което околните съдилища имат договор за тази услуга. Услугата се предоставя единствено на място, като дружеството има разкрити офиси в сградите на всички околните съдилища в България. Има предвидена възможност за проверка на уникалността на име без резервация по телефона, която струва 2 лева с ДДС. Проверката за уникалност и първоначалното резервиране на наименование на ЮЛНЦ става чрез подаване на заявление, което се попълва на хартия и се подава лично или от представител, като не се изисква удостоверяване на представителната власт.

Основният дефект на тази система е свързан с това, че удостоверяваната уникалност на името на ЮЛНЦ е единствено локална, т.е. важи само за територията, попадаща в компетентността на съответния околнен съд. Стойността на услугата е 60 лв. с ДДС.

Стъпка 2. Съдебна регистрация

След като фазата по учредяване на ЮЛНЦ е приключила с изготвянето на изискуемите по закон документи и тяхното надлежно подписване и сертифициране процедурата навлиза във фазата на регистрацията, която включва внасяне на държавна такса и подаване на документите в съда. Държавната такса, обаче, най-често не може да бъде внесена в касата на съда, каквато е практиката за услугите на по-малка стойност, предоставени от съда, каквито са издаването на заверени преписи от документи и удостоверения за актуално състояние. Заявителят трябва да има документ, с който официално да удостовери на съда, че е заплатил държавната такса, което на практика изключва и възможността за плащане на държавната такса по друг начин освен на място в банката. Най-често, както е и в момента в Софийски градски съд, в сградата на

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

съда няма банка, т.е. заявителят трябва да отиде в произволен клон на банка, трябва да знае точните банкови сметки, по които да направи превода, което означава допълнителни разходи и време.

Самата система на регистрация, изразяваща се във вписване на изискуемите по закон обстоятелства по отношение на ЮЛНЦ в специален регистър, воден от териториално компетентните окръжни съдилища у нас е остаряла и ретроградна, прилагана през последните повече от 60 години. При нея специалният регистър за ЮЛНЦ на практика представлява един огромен продълговат тефтер с твърди корици, в който на ръка се вписват данните, като липсват електронни досиета и всякакви гаранции за достоверност на вписването.

Стъпка 3. Вписване в Регистър Булстат

Регистрацията на ЮЛНЦ в Регистър Булстат е задължителна и за нея има предвиден задължителен срок от 7 дни след получаване на съдебното решение за регистрация, чието не спазване влече санкция – глоба. Тя може да се извърши единствено на място в сградата на Агенцията по вписванията, където се представят почти всички документи, представени в съда, попълват се на ръка едни изключително неактуални и неадекватни за ЮЛНЦ формуляри и се получава временно удостоверение, което важи 1 месец. След изтичането на временното удостоверение се отива отново на място и лично или с изрично писмено пълномощно се получава идентификационната карта. Актуалната практика е картите да се бавят по няколко месеца, което означава ежемесечно ходене до Агенцията по вписванията за продължаване на срока на временното удостоверение.

Регистрацията на ЮЛНЦ в Регистър Булстат е превърната от администрацията в задължителен елемент от фактическия състав по възникването на НПО като юридическо лице, защото без номер от статистиката то не може да извършва почти нищо. Номерът от статистиката на едно ЮЛНЦ е неговото своеобразно ЕГН.

Според чл. 3, ал. 1 от Закона за регистър Булстат в регистъра се вписват:

- юридическите лица, които не са търговци;
- клоновете на чуждестранни лица, които не са търговци;
- търговските представителства на чуждестранни лица по чл. 24 от Закона за насърчаване на инвестициите;

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

- чуждестранни юридически лица:
 - а) които осъществяват стопанска дейност в страната, включително и чрез място на стопанска дейност или определена база или обект, или
 - б) чието ефективно управление е на територията на страната, или
 - в) които притежават недвижимо имущество в страната;
- неперсонифицирани дружества по Закона за задълженията и договорите, включително тези, организирани по занаятчийски начин, и осигурителни каси по чл. 8 от Кодекса за социално осигуряване;
- други лица извън посочените по-горе, които са осигурители и не са физически лица;
- клоновете и поделенията на лицата юридическите лица нетърговци, чуждестранни и други;
- физическите лица, упражняващи свободна професия или занаятчийска дейност;
- чуждестранните физически лица, които не притежават единен граждански номер или личен номер на чужденец;
- други физически лица - осигурители.

Стъпка 4. Регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза в Централния регистър към Министерството на правосъдието

С приемането на ЗЮЛНЦ бе предвидено създаването на нарочен административен орган към Министерството на правосъдието, наречен Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност. Устройството и реда на работа на Централния регистър са определени в правилник, издаден от министъра на правосъдието. Регистърът е организиран в отдел към дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ при Министерството на правосъдието и се състои от единна компютърна база данни, съдържаща електронни образци на документите, въз основа на които се извършва вписването на ЮЛНЦ в обществена полза, но документите не се подават електронно, а се сканират от служителите в регистъра. Основната дейност на регистъра е свързана с вписването на организациите в обществена полза, съхраняване на представената от тях информация и осъществяване на контрол върху дейността им. Регистърът е публичен, като публичността му се осигурява с издаването на месечен бюлетин за вписаните организации и чрез интернет

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

страница, в която е публикувана цялата информация за вписаните в него организации от неговото създаване.

ЮЛНЦ, определени в обществена полза, придобиват статут на общественополezni организации след вписването им в Централния регистър към Министерство на правосъдието. Целта на вписването в този регистър е да се осигури прозрачност и публичен контрол спрямо тези организации, във връзка с което са предвидени задължения за представяне на информацията относно набирането и разходването на средствата и реда, по който се извършва подбора на лицата и начинът на тяхното подпомагане. Основна задача на регистъра е да упражнява ежегоден и текущ контрол върху дейността на вписаните в него ЮЛНЦ.

Ежегодният контрол се осъществява чрез задължението на организациите да представят ежегодно информация за дейността си през предходната година, в която влиза и доклад за дейността им, който е публичен. Този доклад трябва да има определеното по закон съдържание:

- ✓ съществените дейности, изразходваните за тях средства, връзката им с целите и програмите на организацията и постигнатите резултати;
- ✓ размера на безвъзмездно полученото имущество и приходите от другите дейности за набиране на средства;
- ✓ финансовия резултат.

Текущият контрол на Централния регистър се изразява в правото дадено на министъра на правосъдието да изисква по всяко време информация за обстоятелствата, подлежащи на вписване.

Стъпка 5. Регистрация в Държавната Агенция „Национална сигурност”

Според Закона за мерките срещу изпирането на пари, в 4-месечен срок от своята регистрация ЮЛНЦ са длъжни да представят за одобрение приетите от тях Вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма в Държавна агенция “Национална сигурност”, която е водещата функционално компетентна държавна структура да изпълнява задачи по противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма основно чрез Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване” на ДАНС.

Процедурата е формална, изразява се във формалното попълване на публикувания на интернет страницата на ДАНС формуляр на вътрешни правила, към който се представят и копие от съдебно решение, актуално състояние и регистрация по Булстат. Документите се подават единствено на хартия по пощата в много редки случаи се получава обратна връзка от ДАНС дали са одобрени или не. Не се дължи такса за изпълнението на процедурата.

Стъпка 6. Регистрация в Комисията за защита на личните данни

ЮЛНЦ, които събират и обработват лични данни на свои членове, членове на органи, служители, дарители, клиенти, бенефициенти и други са длъжни предварително да се регистрират в Комисията за защита на личните данни като администратори на лични данни, където представят информация за водените от тях регистри. Това е поредното място, където на ЮЛНЦ им се налага да представят едни и същи документи.

1.4.2. Проучване на практиките в рамките на всяка от стъпките на ЮЛНЦ

Практики по Стъпка 1 - Запазване на име на ЮЛНЦ

Стойността на услугата, с която започва учредяването на ЮЛНЦ – запазването на име (60 лв.) е по-висока от държавната такса за съдебна регистрация на ЮЛНЦ (50 лв.) Нещо повече, стойността само на тази услуга е по-висока от таксата за цялата регистрация на едно търговско дружество при подаване на документи в интернет, например ООД (55 лв.) защото при регистрацията в Търговския регистър дори може разходът за запазване на име да бъде спестен, като проверката за уникалност на фирмата на търговеца се прави безплатно в интернет преди да се подадат документите. При съдебната регистрация на ЮЛНЦ това е невъзможно. Регистриращият съд задължително иска заявителите да докажат, че тяхното име е уникално чрез документ издаден от „Информационно обслужване” АД, който струва повече от държавната такса за регистрация на ЮЛНЦ.

Според ценоразписа „Цените на стоките и услугите, предлагани от Инфомагазина на Информационно обслужване” за услугата по т. 1.8. „Продължаване срока за запазено име за месец” цената е 12 лв. с ДДС. Т.е. при първоначална резервация на име всеки е задължен да ползва услугата за минимум 5 месеца, както е записано в самите удостоверения за запазено име. Това задължение за ползване и заплащане на

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

минимален пакет от 5 месеца няма разумно обяснение, освен противоречащото на правилата на конкуренцията задължение за закупуване по-голям обем на услуга, т.е. налагане на потребителите и на изискване за минимален оборот, който трябва да направят с цел по-голяма печалба за продавача на услугите. Още повече, че практиката е такава името да бъде запазвано преди финализиране на документите за регистрация, т.е. на заявителите поначало е необходим срок от не повече от 1 месец, в който името да бъде резервирано до момента на подаване на документите в съда.

Практики по Стъпка 2 - Съдебна регистрация

Съдебната процедура е бавна и непрозрачна. Действащата система позволява произнасянето на противоречиви и противоположни разрешения, като се стига до там че по два идентични пакета документи могат да се получат два противоположни отговора от различни състави, действащи в рамките на един и същи съд. Почти 15 години след влизането в сила на ЗЮЛНЦ не може да се говори за наличието на някаква утвърдена съдебна практика по регистрация на ЮЛНЦ не на национално ниво, а в рамките на един окръжен съд, в който трайна е единствено практиката по произнасяна на противоречиви резолюции по движение на преписките и съдебни решения. Обратно, в съдилища като Софийски градски съд, в които до преди няколко години можеше да се говори за някакви установени правила на практика, в момента към 2015 г. системата по регистрация е значително влошена поради факта, че от около 1 година всички 22 съдебни състава от търговско отделение гледат и фирмените дела на ЮЛНЦ без добре да познават закона и материята, което води до произнасянето на абсурдни резолюции „без движение” и съдебни актове. Новата система има сериозен принос и за значителното забавяне на процеса по регистрация като е въведено правилото, че постъпилите заявления за нови регистрации или за вписване на промени отиват на доклад веднъж седмично в точно определено време – във вторник до обед. Това означава, че ако подадем документите си за промяна на адреса на ЮЛНЦ във вторник следобед само за да могат да отидат на доклад при съдията ще е необходима 1 седмица, след което не се знае още колко ще чакаме произнасяне, изписване на съдебното решение, ако нямаме резолюция „без движение”, вписване на акта и получаването му накрая на място в съда.

Спецификите на производството, в рамките на което се извършва регистрацията на ЗЮЛНЦ, което е от типа закрито охранително производство не позволява дори минимална възможност за оспорване или обжалване на актовете по движение на преписката по регистрация, които са резолюции на съда от типа „без движение”, написани на ръка върху хвърчащи листи от делото и дори да са лишени от правна логика и неадекватни на действащото законодателство, заявителят няма друг вариант на поведение освен да ги изпълни за да получи вписване в относително разумен срок от време. В противен случай може да има постановен отказ, който е обжалваем, но процедурата отнема време от минимум 6 месеца до една година и повече.

Допускането на грешки при изписването на съдебните решенията е константна практика. Поначало при допусната очевидна фактическа грешка от съда държавна такса за нейното изправяне не се дължи. Когато, обаче, очевидната фактическа грешка, не се дължи на действия на съда, таксата за нейната поправка е отново 50 лв. и се постановява изцяло ново решение, което съдържа само едно коригиращо изречение, но е изцяло нов документ, който се прикачва към сгрешеното решение.

ЮЛНЦ имат сериозни проблеми с удостоверяването на своята актуална правна индивидуализация, особено пред институции като банките. На всеки 6 месеца те трябва да представят пред своите обслужващи банки новоиздадено съдебно удостоверение за актуално състояние под заплахата да не бъдат обслужени, в случай че банковият служител установи, че срокът на представеното удостоверение е изтекъл. Този срок е възприет като неписано правило от началото на 90-те години, когато вписвания на промени в обстоятелствата на търговци и нетърговци се правеха трудно и бавно от съда и презумпцията е била, че едно юридическо лице трудно би извършило повече от 2 промени в рамките на 1 година, отнасящи се до неговите обстоятелства подлежащи на вписване. Днес разбирането, че едно удостоверение за състоянието на едно ЮЛНЦ е със срок на актуалност от 6 месеца е по-скоро фикция граничеща с безумие, но тя по абсурден начин ползва тези организации защото, ако беше приет по-кратък срок примерно от 1 месец те щяха да бъдат принудени да вадят нови удостоверения на ежемесечна база.

Този процес на абсурдна „актуализация” на състоянието на ЮЛНЦ, обаче, се гарантира по възможно най-интензивния и репресивен начин, чрез принудителния отказ на банките да извършат транзакция, ако удостоверението за актуално състояние

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

на ЮЛНЦ е с „изтекъл срок”. При липсата на адекватна система за следене на това кога точно изтича срока на едно представено в банката удостоверение за актуално състояние, ЮЛНЦ е изправено пред риска да не бъде обслужено от своята банка, която примерно да му откаже да извърши превод или да допусне теглене от банковата му сметка, каквито случаи има в изобилие. Ако си представим, че отказаният превод е за плащане на гаранция за кандидатстване по обществена поръчка със срок за представяне до 1 ден или за изпълнението на последна дейност по проект, чиито срок в който могат да бъдат правени плащания изтича, или че отказаното теглене е предназначено за заплащане на заплати или възнаграждения или че същото е необходимо за изпълнението на договор, по който е предвидена неустойка за забава, ще разберем колко утежняващо дейността и нормалното участие в оборота на ЮЛНЦ днес е това изискване наложило се в практиката вследствие на тяхната правна рамка.

Практики по Стъпка 3 - Вписване в Регистър Булстат

Таксата за първоначална регистрация по Булстат е 35 лв. и при нея още веднъж се представят всички документи, които вече са представени в съда, като никой не ги проверява или сверява, т.е. на практика можем да занесем и всякакви други документи различни от вписаните в съда документи и от Булстат ще ни ги приемат. При неспазване на 7-дневния срок за вписване след получаване на съдебното решение в съда има глоби. При вписване на промени таксата е 25 или 10 лв., според това дали се правят промени в идентификационната карта или не. Документите се подават по същия ретрограден начин както в съда – на хартиен носител, таксите се плащат в банка, липсва гише за такси в Агенцията по вписванията, от повече от 1 година липсва и офис на банка в централната сграда на в Агенцията по вписванията в София, което означава губене на време и допълнителни разходи.

Субектите, подлежащи на вписване в Регистър Булстат са няколко групи:

- неперсонифицирани образувания и представителства;
- чуждестранни физически и юридически лица нетърговци и техни клонове;
- физически лица – осигурители и такива със свободни професии;
- юридическите лица, които не са търговци.

С изключение на последната група всички останали са образувания или субекти, които не подлежат на никаква друга регистрация и Регистър Булстат е последната

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

възможност, чрез която те могат да бъдат вкарани в националната статистическа, осигурителна, данъчна или друга система. Нетърговците са ЮЛНЦ, партии, религиозни и синдикални организации и народни читалища и са единствените субекти, които имат официална регистрация в съда, в резултат на която са възникнали като правен субект, но следва да се регистрират и в Булстат като единственият аргумент за този абсурд е че такава е наследената система от последните няколко десетилетия.

Практики по Стъпка 4 - Регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза в Централния регистър към Министерството на правосъдието

Основните дефекти на правната уредба са свързани с остарялата система на заявяване и вписване в регистъра на обстоятелства чрез представяне на документи на хартиен носител. Тя позволява и произволно тълкуване на изискванията за форма на представяните документи, при което администрацията изисква най-тежката форма – официално заверени от съда преписи на съдебно решение и оригинално удостоверение за актуално състояние, което създава ненужни тежести за ЮЛНЦ. Липсата на достатъчен капацитет на администрацията на регистъра за текуща актуализация на данните вписвани в него до голяма степен е направила неговото съществуване лишено от смисъл. Неизвършването на предвидения по закон контрол спрямо вписваните в него ЮЛНЦ е друг дефицит в същата посока. Липсват и предвидени в действащото ни законодателство достатъчни като обхват и размер данъчни облекчения и други насърчения за ЮЛНЦ в обществена полза, които да осмислят този техен статут.

Практики по Стъпка 5 - Регистрация в Държавната Агенция „Национална сигурност”

Практическите аспекти на процеса на „изпиране на пари” са очертани в годишния доклад на САДФР на ДАНС за 2013 г., в който се казва: „В България голяма част от опитите за легализиране на средства с престъпен произход се обособяват като целенасочени, добре организирани и планирани, пазарно обосновани и следващи пряко слабостите в изградената система за превенция и противодействие на този процес. Следва да се посочи още, че профилът на т. нар. „перачи на пари” (лица, които организират схемите за изпиране на пари) е на високоинтелигентни, мотивирани и организирани хора. Предвид изгражданите в последните периоди схеми, обаче, все по-

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

често се използват и подставени лица, които са нискограмотни и незапознати с естеството на схемите, в които участват. Тези лица се използват като титуляри по сметки, собственици на юридически лица, мулета на парични средства, получатели и изпращачи на суми чрез системите за парични трансфери и други”.

Финансирането на тероризъм в практиката се нарича „прикрито финансиране на тероризъм” защото източникът на финансови средства, т.е. финансовият „благодетел” на тероризма е винаги старателно прикрит и за него отсъства каквато и да било информация. Това е причината практическите усилия по противодействието да се съсредоточават в разкриването на методите на финансиране на заподозряно лице или организация, с оглед евентуално достигане до „благодетеля”. За установяване на съпричастност към прикрито финансиране на тероризъм на заподозряното лице или организация се изготвя финансов профил. Финансовият профил съдържа информация за структурата и обема на всички приходи на лицето за определен период, както и за структурата и обема на всичките му разходи за същия период. Едва след аналитична съпоставка на двете величини (реални приходи/реални разходи) за проверявания период може да се установи наличие на прикрито финансиране.

В дейността по противодействие на „изпирането на пари” и „финансирането на тероризъм” САДФР – ДАНС пряко си взаимодейства с всички други специализирани дирекции на Държавна агенция „Национална сигурност”. Съгласно Закона за ДАНС, правилника за неговото приложение и Закона за мерките срещу изпирането на пари САДФР - ДАНС служи за посредник и филтър между финансовата система на България и системата за сигурност и обществен ред, като ускорява и улеснява обмена на информация между тях в областта на „изпирането на пари” и „финансирането на тероризъм”.

Основните функции на САДФР – ДАНС могат да бъдат обобщени по следния начин:

1. Води регистри на информацията за изпиране на пари и за финансиране на тероризъм, на плащанията в брой на стойност над 30 000 лв.¹³ и на предоставената от Агенция „Митници” информация¹⁴.

¹³ Съгласно чл. 11а от ЗМИП

¹⁴ По чл. 11б от ЗМИП

2. Обменя информация със службите за сигурност и обществен ред при условията и по реда на ЗМИП и ЗМФТ.

3. Осъществява финансово - разузнавателния анализ по преписките по ЗМИП, събира допълнителна информация при условията и реда, предвидени в ЗМИП и дава заключение дали първоначално възникналото съмнение за изпиране на пари е отпаднало.

4. Въз основа на горното заключение изпраща преписката на прокуратурата или на съответната служба за сигурност или обществен ред или я прекратява.

5. Осъществява финансово - разузнавателния анализ по преписките по ЗМФТ, събира допълнителна информация при условията и по реда на закона и дава заключение дали първоначално възникналото съмнение за финансиране на тероризъм е отпаднало.

6. Въз основа на горното заключение изпраща преписката на прокуратурата или на съответната служба за сигурност или обществен ред, или я прекратява.

Статистически данни за извършени проверки на ЮЛНЦ от страна на САДФР – ДАНС за периода 2008 – 2012 г.

Глоба и писмено предупреждение са основните санкции, наложени от САДФР – ДАНС на ЮЛНЦ в цитирания петгодишен период, както следва:

Санкции на ЮЛНЦ (в български лева)

	2008	2009	2010	2011	2012
Брой нарушения на ЮЛНЦ,	0	3	1	2	0
САДФР ДАНС					
Вид мярка/санкция					
Писмени предупреждения и/или	0	2	0	1	0
Глоби	0	1	2	0	2
Отнемане на лиценз	-	-	-	-	-
Общ обем на глобите в лева	0	5 000	8 000	0	4 000
Брой санкции, обжалвани пред	0	1	2	0	2
Брой окончателни съдебни	0	1	0	0	0

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

При проверките на ЮЛНЦ „на място” са установени следните нарушения:

- отсъствие на вътрешни правила¹⁵;
- неизискване на декларация за произход на средствата¹⁶ и
- отсъствие на идентификация на физическо лице¹⁷.

Статистически данни за извършени проверки на ЮЛНЦ от страна на САДФР – ДАНС през 2013 г.

През 2013 г. САДФР – ДАНС е извършила общо 112 броя проверки на задължените лица, от които на ЮЛНЦ – 4 броя проверки или около 3% от проверките на годишна база са на ЮЛНЦ. Проверките на 4-те ЮЛНЦ са завършили с наложени актове за установяване на административни нарушения, както следва:

- за неизискване на декларация за произход на средствата и
- за неприети вътрешни правила за контрол и превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

През 2013 г. от САДФР – ДАНС са обработени общо 8 331 проекта на вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризъм по чл. 16 от ЗМИП, постъпили през 2012 г. и 2013 г., от които:

- утвърдени от САДФР – ДАНС общо 5 238, **от които 790 са на ЮЛНЦ;**
- с открити несъответствия общо 2611, **от които 284 са на ЮЛНЦ;**
- с поискана допълнителна информация и с дадени допълнителни указания общо 482 - **няма данни каква част са на ЮЛНЦ.**

С цел улеснение на задължените лица при изпълнението им на задълженията по ЗМИП през месец февруари 2013 г. са изготвени примерни Вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризъм за юридически лица с нестопанска цел. Същите са публикувани на електронната страница на ДАНС в раздел „Мерки срещу изпирането на пари”.

¹⁵ По чл. 16 от ЗМИП

¹⁶ По чл. 4, ал. 7 от ЗМИП

¹⁷ По чл. 6, ал. 2 от ЗМИП

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

*Критични оценки по отношение надзора, съдържащи се в годишния доклад за дейността на САДФР - ДАНС за 2013 г.*¹⁸

1. Извън търговските банки, докладването на САДФР – ДАНС при съмнителни финансови операции не е на задоволително ниво¹⁹.

2. Една от **рисквите оценки за ЮЛНЦ се свързва с религиозната ориентация на дейността им** и т. нар. радикални религиозни секти и движения, които са потенциално рискови в съчетание със социално-икономическите фактори в страната²⁰.

3. Положително са оценени усилията на Министерство на правосъдието, ДАНС и НАП по отношение на превантивните мерки спрямо използването на дейността на ЮЛНЦ за финансиране на тероризъм. **Пропуски обаче са отбелязани предвид липсата на законови задължения за съхраняване на информация за лицата, които притежават, контролират или управляват дейността на ЮЛНЦ**²¹.

4. С чл. 17 на ЗМИП законово е скрепен механизъм за провеждане на инспекция „на място” в ЮЛНЦ от страна на САДФР - ДАНС при съмнение за изпиране на пари, но такъв механизъм при съмнение за финансиране на тероризъм отсъства в ЗМФТ²².

5. **Информация за лицата, които притежават, контролират или ръководят дейността на ЮЛНЦ не се съхранява в пълен обем и не е публично достъпна за нито един от видовете ЮЛНЦ.** Информацията, която се предоставя и съхранява е само информацията за дейността от предходната година и то за ЮЛНЦ в обществена полза, която императивно следва да се предоставя в Централния регистър, воден в Министерството на правосъдието ежегодно в срок, предвиден в закона²³.

6. На българските власти се препоръчва да продължат надзора над ЮЛНЦ, за да открият и проследят **възможни злоупотреби с ЮЛНЦ при финансирането на тероризъм**²⁴.

¹⁸ Публикуван на интернет страницата на ДАНС) и в доклада на MONEYVAL - Report on Fourth Assessment Visit, 19 септ. 2013 г. - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/BUL4-MERMONEYVAL%282013%2913_ENG.pdf

¹⁹ Годишен доклад на САДФР – ДАНС за 2013 г.

²⁰ т. 1140 и 1143 от доклада на MONEYVAL.

²¹ Годишен доклад на САДФР – ДАНС за 2013 г.

²² т. 1148 и 1149 от доклада на MONEYVAL.

²³ т. 1157 от доклада на MONEYVAL.

²⁴ т. 1182 от доклада на MONEYVAL.

Практики по Стъпка 6 - Регистрация в Комисията за защита на личните данни

Процедурата е формализирана, изразява се в попълването на формулярите на заявления за регистрация на администратор на лични данни и описанията на регистрите водени от ЮЛНЦ, които са налични за изтегляне от интернет страницата на комисията. Документите се подават единствено на хартия и по пощата в много редки случаи се получава обратна връзка от комисията дали те са правилно попълнени според закона. Липсва изграден механизъм, гарантиращ своевременна актуализация на данните при промяна в обстоятелствата на ЮЛНЦ – оператори на лични данни.

1.4.3. Анализ на национални политики, концепции и стратегии

*Стратегия за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България от 2004 г.*²⁵

Според Стратегията от 2004 г., юридическите лица на частното право (без политическите партии) се регистрират в 28 отделни регистри към окръжните съдилища, разпръснати по цялата територия на страната, като регистрите се водят на хартиен носител. Макар от нормативната уредба ясно да следва разграничението между съдебната дейност в рамките на охранителното производство по вписване и административната дейност по водене на регистрите, практически регистърът е приравнен на фирменото дело, съдържащо доказателствата и съдебните актове, с които се постановява вписване: всички справки и удостоверения се извършват въз основа на фирменото дело, а, когато то изцяло липсва или отделни документи от съдържанието му не са налице, вписвания, справки и удостоверения практически не се извършват.

На практика извършването на най-обикновена справка относно начина на представляване на юридическото лице д нестопанска цел, с оглед сключване на договор, например, може да означава пътуване на стотици километри, заплащане на немалка такса (от 5 лв. до 25 лв.), подаване на писмена молба, изчакване на срок от една седмица за извършване на справката, срок за нейното получаване, и, накрая, вероятност справка изобщо да не бъде извършена или да бъде извършена непрецизно. С натрупването на все повече данни, съдържащата се в регистрите информация става все

²⁵ Приета с Решение на Министерски съвет от 2004 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

по-недостъпна и оперирането с нея – все по-бавно и дори невъзможно. Очевидно този резултат е неприемлив в днешните динамични условия на стопанска дейност.

Стопанската реалност е, че всякакви договори, независимо от материалния интерес, масово се сключват въз основа на съдържащата се в регистъра информация за правното състояние на юридическите лица, която датира от преди седмици или месеци, което означава, че лицата нямат възможност да се ползват от сигурността, която регистрите са призвани да създават, както и че, обратното, поемат риска да станат жертва на фикцията за знание относно вписаните или несъществуване на невписаните обстоятелства, които те практически не са в състояние да проверяват. Бизнес - средите, нестопанските организации и гражданите, както и чуждестранните инвеститори като потребители оценяват съществуващата регистърна система като неефективна, ненадеждна и недостатъчно прозрачна, а нерядко и като сфера, белязана от нерегламентиран натиск и корупционни практики. Същевременно съдебната регистрация натоваарва излишно съда с дейност, която няма правораздавателен характер.

Целта на Стратегията е да се очертаят приоритетите и етапите на въвеждането на **модерна централизирана електронна регистърна система чрез изграждане на Централен регистър на юридическите лица и Електронен регистърен център**. Предлаганата реформа е в интерес както на бизнеса, така и на гражданското общество. Тя ще допринесе за стабилизиране на икономическия растеж като цяло, както и за ограничаване на сивата икономика и предотвратяване на икономическата престъпност. В почти всички държави - членки на ЕС са въведени системи за регистрация, които значително улесняват достъпа и разпространението на информация. Общото между тях, което позволява постигането на тази цел, е наличието **на единни и централизирани бази данни, които предоставят възможност за получаване на информация в различни форми, включително по електронен път и чрез Интернет**. Предложението за реформа на регистърната система в България е съобразено с българската правна действителност и потребностите на стопанския и обществен живот.

Изграждането на Централния регистър на юридическите лица и на Електронния регистърен център, според Стратегията, следва да започне на основата на две вече постигнати структурни дадености, които пряко или като модел ще залегнат в основата

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

му. Това са Централният регистър на особените залози, ведно с изградените към него местни регистърни бюра и Агенцията по вписванията, на която е възложено изграждането на имотния регистър. На по-късен етап Електронният регистърен център ще обхване и Централния имотен регистър. По този начин в един център ще се съсредоточи информацията за лицата и имуществата.

Първият етап от реализацията на Стратегията предвижда **създаване на Централен регистър на юридическите лица**, който ще съдържа регистрационните данни за **всички юридически лица на частното право, учредявани чрез регистрация (без вероизповеданията, политическите партии и синдикалните организации)**, държавните и общинските предприятия и другите юридически лица на частното право, учредявани не по силата на регистрация, както и всички юридически лица на публичното право, в т.ч. и неправосубектните им поделения. Изпълнението на този етап включва следните **подетапи**, които се осъществяват последователно или едновременно в зависимост от технологичната, нормативната и финансовата осигуреност:

Централен електронен търговски регистър ще бъде създаден със Закон за търговския регистър и съответни изменения в Закона за кооперациите, Закона за жилищностроителните кооперации, Закона за юридическите лица с нестопанска цел и други закони. Устройството на Централния регистър на юридическите лица, както и устройството и воденето на включените в него регистри, ще се уреждат в Правилник, приет от Министерския съвет. Новата правна уредба ще се основава на следните основни положения:

- търговският регистър и другите съставни регистри да бъдат преуредени като **електронни и централни;**
- **съдебната процедура** по регистрация на търговците, търговските дружества и останалите юридически лица да се преуреди като **административна;**
- процедурата да се приведе в съответствие с преуреждането на **регистрите като електронни** и правното естество на съхраняваната информация (обстоятелства, а не данни от актове);

- да се систематизират по-добре подлежащите на вписване обстоятелства и промените в тях, като бъдат уредени отделно случаите на обявяване на актове (устави, финансови отчети и други);

- занапред вписванията (първоначални и последващи) за съответните юридически лица да бъдат извършвани в новите регистри: **първоначалните – по новата административна процедура, а последващите – въз основа на удостоверение за актуалното състояние, издадено от старите регистри;**

- съществуващата информация от хартиените регистри да бъде включена в архив от електронни образи (чрез сканиране, заснемане и т.н.), без да е наложително създаването на информационна система за обработката ѝ, тъй като интересът към неактуалната информация няма да е голям и с течение на времето ползването ѝ ще става все по-рядко;

- да бъде установен **разумен срок (например 2 до 3 години) за пререгистрация**, след изтичането, на който да се извърши принудителна ликвидация; по този начин ще бъдат ликвидирани формално съществуващите търговци, чийто брой не е малък и ще бъдат ликвидирани фирмите фантоми;

- да се въведе един **единствен уникален идентификационен номер за всяко юридическо лице**, който ще бъде използван за различни цели: данъчни, статистически, за индивидуализация в други регистри (например имотния, на особените залози, за кредитен рейтинг) и други.

Стратегията предвижда Законът за търговския регистър и промените в действащите нормативни актове да уреди механизма, посредством който ще се обезпечава сигурността на гражданския оборот при регистрацията на търговците, юридическите лица с нестопанска цел и кооперациите по реда на охранителното производство. По този начин **Централният регистър на юридическите лица ще изпълнява и функциите, които сега изпълнява БУЛСТАТ, но ще съдържа първична, а не вторична информация.** С това, от една страна, Централният регистър на юридическите лица ще използва в максимална степен капацитета на регистър БУЛСТАТ, включително постигнатите към този момент резултати от започващата в момента реформа на БУЛСТАТ. От друга страна, **ще се елиминират предпоставките и условията за грешки** и несъответствия между данните, съдържащи се в регистъра на юридическите лица, и тези, съдържащи се в регистъра БУЛСТАТ.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Вторият етап от осъществяването на Стратегията включва **създаването на Електронен регистърен център**, който да обедини създадения Централен регистър на юридическите лица, съществуващият Централен регистър на особените залози при Министерството на правосъдието, както и водените регистри на неперсонифицираните образувания на частното право, които подлежат на регистрация по специални закони или разполагат със специална правоспособност.

Третият етап от Стратегията предвижда включване и свързване на други съществуващи и новосъздадени регистри (данъчните регистри, регистрите за МПС, ЕСГРАОН, Централен имотен регистър и други) към Електронния регистърен център. Изграждането на Централния имотен регистър ще се извършва паралелно и на по-късен етап ще се включи в Електронния регистърен център.

Мотиви към проекта на Закон за търговския регистър²⁶

Приемането Закона за търговския регистър, според мотивите към него, ще бъде важна стъпка към изграждането на модерна и централизирана електронна регистърна система, основаваща се на следните принципи:

- унифициране, стандартизиране и централизиране на водените регистри;
- уникален идентификационен код за всяко лице;
- евтина и бърза регистрация;
- опростени и сигурни процедури;
- електронни бази данни, публично достъпни през интернет.

Преуреждането на търговската регистрация от съдебна в административна ще доведе, от една страна, до опростяване на процедурите и **подобряване качеството на услугата** и, от друга страна, **до разтоварване на съдебната система от несвойствени дейности**, което ще благоприятства съдебната реформа.

Принципът на публичност на търговския регистър предоставя на всеки правото да преглежда регистъра и документите, въз основа на които са извършени вписванията, както и да получи преписи от тях. Предвидено е заплащането на държавна такса за вписванията и обявяванията, за извършването на справки и издаването на удостоверения, на преписи от обявените актове и от документите, въз основа на които е

²⁶ Приет от 40-то Народно събрание на 20.04.2006 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

извършено вписването, да се извършват **по тарифа, одобрена от Министерския съвет.**

Законът възлага на Агенцията по вписванията както воденето на търговския регистър, така и извършването на проверка относно валидното възникване и надлежното документиране на подлежащите на вписване обстоятелства и на подлежащите на представяне актове. Агенцията извърша тази дейност чрез своите териториални звена, като заявленията се подават в териториалните ѝ звена по седалищата на окръжните съдилища, а справки се правят и удостоверения се издават във всички териториални звена. За подробна уредба на воденето и съхраняването на търговския регистър е предвидено министърът на правосъдието да издаде наредба.

В Преходните и заключителните разпоредби на закона е уредена **процедурата по пререгистрация на търговците по новия ред.** Сроктът за извършване на пререгистрацията е **3 години, а процедурата е безплатна и държавна такса не се събира.** Очаква се по-голямата част от активно действащите търговци да се пререгистрат още през първата година на срока, тъй като ще могат да се ползват от облекчението да не представят доказателства за вписаните обстоятелства, а капиталовите дружества ще се пререгистрат още през първата година, като изпълнят задължението да обявят финансовия си отчет.

Пререгистрацията ще се извършва въз основа на **удостоверение за актуално състояние, издадено служебно от съда по регистрация и представяне на актуалния дружествен договор или устав, заверен от управителния орган на търговеца.** Съвпадението на фирми, което не е изключено предвид досегашния начин на водене на търговския регистър, няма да е пречка за пререгистрацията. Предвижда се тя да бъде извършена независимо от евентуални спорове, а след приключването на споровете да бъдат зачетени правата, признати със съдебното решение. Предвижда се пропускането на срока за пререгистрация да **води до прекратяване на търговеца.** При пререгистрацията досегашният код по БУЛСТАТ на съответния търговец, става **негов ЕИК.**

По-нататъшното развитие на реформата предвижда разширяването на търговския регистър чрез **включване в него на регистрите за юридическите лица с нестопанска цел, регистрите на държавните предприятия, на другите частноправни субекти, учредени не по силата на регистрация, и на държавните учреждения, като по този начин**

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

се формира Централният регистър на юридическите лица. Това, според мотивите, ще се осъществи със съответни изменения в Закона за жилищностроителните кооперации, Закона за юридическите лица с нестопанска цел и с други закони до края на 2006 г.

Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012 - 2015 г.²⁷

Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в България за периода 2012 - 2015 г. е разработена от работна група, иницирана през месец януари 2012 г. от министър Томислав Дончев. Заедно със стратегията е разработен и проект на Визия за създаване на механизъм за финансиране на гражданския сектор. Стратегията има за цел да създаде подходящи условия за развитие на гражданските организации и да стимулира партньорството между тях и институциите на национално и местно ниво. Основната целева група на стратегията са юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани по реда на ЗЮЛНЦ. Стратегията цели да подкрепи организациите, като те следва:

- да мобилизират гражданска енергия за осъществяване на информиран дебат по теми от дневния ред на обществото на европейско, национално и местно ниво;
- да представляват и защитават интересите на различни обществени групи;
- да бъдат коректив на централната и местна власти и двигател на диалога между управляващи и граждани;
- да извършват независими анализи на мерки и действия на властта на всяко ниво и да ги предоставят за ползване от институциите и обществото;
- да участват активно в процеса на подготовка, прилагане и оценка на планове и политики на местно, регионално и национално ниво;
- да информират обществото и гражданите по актуални теми от дневния ред не само в Република България и ЕС, но и по света;
- да са основен носител на доброволчеството и благотворителността.

Основните мерки, предвидени в Плана за изпълнение на Стратегията за НПО²⁸ са:

- мярка 1. Изграждане на работещо партньорство между държавата и гражданските организации;

²⁷ Одобрена с Решение на Министерския съвет от 05 септември 2012 г.

²⁸ Приет от Министерски съвет на 19 декември 2012 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

- мярка 2. Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации в България и

- мярка 3. Създаване на условия за гражданска активност.

Стратегията предвижда, че за целите на нейното изпълнение, към министър-председателя се създава Съвет за развитие на гражданското общество, който се подпомага административно от администрацията на МС. Съветът:

- координира и следи за изпълнението на стратегията и плана за действие по нея;
- приема годишен план (включително финансов) за изпълнение на стратегията за всяка следваща година и прави преглед и оценка на изпълнението ѝ;

- събира информация за финансирането на гражданските организации със средства по консолидираната фискална програма с цел определяне на ефективността на отпусканите публични средства;

- прави ежегоден преглед на потребностите и проблемите на гражданските организации, както и на техните резултати и постижения;

- подпомага процеса на взаимодействие между държавната и местните власти и други.

В Съвета ще участват представители на политическо ниво на ключови министерства и държавни структури (например Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на труда и социалната политика и други) и представители на гражданските организации, които те самите излъчват по специално определен ред. Представителите на гражданския сектор следва да са равен брой на представителите на институциите. Предвидено е, че в тримесечен срок от приемането на стратегията, Министерски съвет следва да организира разработването и приемането на съвместен план за действие с всички заинтересовани страни. Предвидените в стратегията промени в ЗЮЛНЦ следва да регламентират създаването на Съвета за развитие на гражданското общество и ангажиментите на Министерството на правосъдието за координиране на разпределението на средствата по механизма за финансиране на гражданския сектор.

*Визия за създаване на Механизъм за финансиране на гражданския сектор*²⁹

Целта на предлагания с визията Механизъм за финансиране на гражданския сектор е създаване на устойчива система за финансиране на организациите на гражданското общество в България, който да допринесе за развитието на тези организации и за превръщането им в реален фактор при формулирането на приоритетите на държавата, общините и местните общности. Този механизъм следва да замени съществувалия в миналото механизъм за разпределение на средства за финансиране на проекти на юридически лица с нестопанска цел, вписани в Централния регистър по чл. 45 от ЗЮЛНЦ, обособени в резерв предвиждан ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България. Целта му е насърчаване на обществено значими инициативи в изпълнение на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България.

Визията предвижда, че конкретните дейности и програми, за които ще се предоставят средствата, ще бъдат определени въз основа на приетата Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България. Тези дейности могат да включват:

- подкрепа за предоставяне на услуги, консултации, помощ за развитие на гражданския сектор и други;
- насърчаване на участието на гражданите и гражданските организации в процесите на взимане на решения;
- развитие на доброволчеството;
- насърчаване на сътрудничеството, взаимодействието и работата в мрежи на гражданските организации, подкрепа за дейности, свързани с представителството на гражданското общество;
- изследвания, свързани с гражданския сектор, информация и документиране на развитието на гражданското общество;
- иновативни инициативи, нови идеи и други.

Според визията, всеки първостепенен разпоредител с бюджет може да отделя средства от бюджета си за финансиране на проекти на неправителствени организации. Министерският съвет приема основни принципи (задължителни правила) за

²⁹ Одобрена с Решение на Министерския съвет от 05 септември 2012 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

финансиране на НПО, които трябва да бъдат спазвани при предоставяне на средства за проекти на НПО от бюджетите на отделните първостепенни разпоредители с бюджет.

План за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014 - 2015 г.

С решението на МС³⁰ за приемане на Стратегия за развитие на държавната администрация се предвижда изготвяне и внасяне на двугодишен план за изпълнение на стратегията, чрез който да се осигури нейното изпълнение. Мерките в плана представляват конкретизация на определените в стратегията цели, приоритети и основни дейности. Структурата на плана е съобразена с Методологията за стратегическо планиране в Република България. Планът има за цел следното:

- да определи мерките за изпълнение на стратегията през 2014 и 2015 г. и механизмът на въздействие, включващ необходимите нормативни промени и действия;
- да очертае очакваните резултати в края на 2015 г.;
- да определи необходимите финансови ресурси и източниците за тяхното финансиране;
- да определи отговорните институции за изпълнение на набелязаните дейности;
- да осигури взаимодействието между институциите, отговорни за изпълнението на предвидените дейности и задачи.

Планът за 2014 и 2015 г. има ясно изразени приоритети.

1. Оценката на въздействието - предвижда се нормативно регламентиране на извършването на оценките на въздействието, актуализиране на Ръководството за извършване на оценка на въздействието, обучения на служители и реално извършване на оценки на въздействието.

2. Подобряване на процеса на обществени консултации чрез осигуряване на публичност на всички постъпили мнения и предложения на институции, организации и граждани по подложени на обществено обсъждане проекти. Планира се въвеждане на задължение за вносителите на проекти на нормативни актове да публикуват информация кои предложения приемат/отхвърлят със съответните мотиви и адаптиране на минималния задължителен срок за провеждане на обществени консултации към добрите европейски практики. Проектите на нормативни актове следва да бъдат

³⁰ Решение № 140 на Министерския съвет от 17 март 2014 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

консултирани още от момента на възникване на основната концепция за тях като освен чрез публикуване в интернет следва да се организират граждански панели, дискуссионни форуми и други.

3. Засилване на контрола за изпълнение на законите. Според плана, следва да се ограничат предпоставките за корупция и да се въведат санкции за длъжностни лица, които не са взели мерки за установяване, предотвратяване или санкционирани на нарушения.

4. Подобряване на процеса на разработване, обсъждане и утвърждаване на политики. Силен акцент в плана е поставен върху цялостната промяна на начина, по който се предоставят административните услуги. Предвидени са мерки за намаляване на регулаторните пречки и административната тежест на централно и общинско ниво. Заложено е и стартиране на въвеждането на подхода „отворени данни“. Въвежда се нормативно задължение за публикуване на наличната информация в отворен формат. Ще се приоритизират данните, които е необходимо да бъдат отворени и ще се пристъпи към тяхното публикуване в отворен формат.

Стратегическа цел 2. Партньорско управление с гражданите и бизнеса, подцел 2.1. „Ефективен диалог с гражданите, техните организации и средствата за масово осведомяване” от Плана за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014 - 2015 г. предвижда за периода 2015 – 2016 г. „Прехвърляне на регистрацията на юридическите лица с нестопанска цел към Агенцията по вписванията”, свързано с премахване на несвойствени функции в съдебната власт и облекчаване на процедурата по регистрация на юридически лица с нестопанска цел.

1.5. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

1.5.1. Разходи за съдебна регистрация, вписване в Регистър Булстат и регистрация в Централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза

Разходите на ЮЛНЦ са един от важните фактори, които трябва да бъдат отчетени при избора на варианти за подобряване на настоящата ситуация. Разходите за регистрация са разгледани, следвайки основните етапи на цялостния процес, който започва от идеята за създаване на ЮЛНЦ до започване на дейността му. При изготвяне на направените разчети е използвана Методиката за определяне на разходоориентиран

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

размер на таксите по чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и разходването им³¹, като са дадени осреднени и закръглени разчети на разходите за отделните дейности или услуги.

Разходи за първоначална съдебна регистрация

Разходи	Сума в лв.
Удостоверение за запазено на име	60
Нотариално заверен образец от подпис на представляващия/-ите	6
Свидетелство за съдимост на членовете на управителния орган /някои съдилища го изискват/ - при 3 лица	18
Непреки свързани разходи - удостоверение за запазено име, нотариална заверка и свидетелства за съдимост – време, транспорт	30
Държавна такса	50
Банкова такса	6
Други присъщи – разходи за повече лица в управителния орган, повече представляващи, за откриване на набирателна сметка и удостоверение за направено дарение в банка при фондациите и други	20
Общо:	190

В горните разчети не са включени разходи за адвокатски услуги. Според Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения³², за учредяване, регистриране и вписване на промени в съответния регистър на фондации и сдружения с нестопанска цел минималният размер на дължимия хонорар е 350 лв. С него общият размер на минималните разходи за съдебна регистрация на ЮЛНЦ достига **540 лв.**

Разходи за първоначално вписване в регистър Булстат

Разходи	Сума в лв.
Държавна такса	35
Банкова такса	5
Непреки свързани разходи - копие на съдебно решение и устройствен акт, време за отиване до регистъра и попълване на заявление за вписване и регистрационен въпросник, време за получаване на идентификационна карта след 1 месец и разходи за транспорт	20
Общо:	60

³¹ Приета с ПМС № 1 от 5.01.2012 г.

³² Обн.в ДВ, бр. 64 от 23.07.2004 г.

Разходи, свързани с първоначалното вписване на ЮЛНЦ в обществена полза в Централния регистър при Министерството на правосъдието

Разходи	Сума в лв.
Заявление по образец на хартиен и магнитен носител – изтегляне, попълване, принтиране, запис на магнитен носител, стойност на магнитен носител	10
Препис от съдебно решение за първоначална регистрация – изисква се препис с мокър печат от съда	5
Устав - копие, заверено от длъжностното лице, на представения в съда документ, или заверено от представителя на юридическото лице на всяка страница „вярно с оригинала”, с подпис и с печата на юридическото лице	2
Съдебно решение за вписване на определянето за осъществяване на обществено полезна дейност – изисква се препис с мокър печат	5
Удостоверение за актуално състояние по регистрацията, издадено от съда по регистрацията - изисква се препис с мокър печат – заявяване на услугата, транспорт, държавна такса (5 лв. в София - до 25 лв. в страната) Среден размер: 15 лв.	15
Декларация за наличието на обстоятелствата по чл. 38 - 41 ЗЮЛНЦ – по образец – изтегляне, запис, попълване, принтиране	5
Декларация за дължимите данъци, такси, мита и други публични вземания. Когато ЮЛНЦ се представлява само колективно, декларацията трябва да бъде от името на всички представляващи ЮЛНЦ - изтегляне, запис, попълване, принтиране	10
Правила и ред за извършване на общественополезна дейност – изготвяне, принтиране	50
Ксерокопие от регистрация БУЛСТАТ - заверено „вярно с оригинала” с подпис на представителя на юридическото лице и печат на юридическото лице	5
Списък на членовете на управителния орган с ЕГН - попълване, принтиране	1
Акт за учредяване, в случай че юридическото лице не подлежи на съдебна регистрация	2
Разходи за подаване на документи и получаване на удостоверение за регистрация – междуградски и градски транспорт, евентуално нощувка	50
Общо:	160

Представените стойности на разходите са приблизителни. Същите се отнасят единствено до първоначалната регистрация на ЮЛНЦ и не представят данни за последващите разходи, свързани с вписването и отразяването на промените, изпълнението на изискванията за представянето на информация и отчитане.

Приблизителният общ размер на минималните разходи за първоначална регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза е 760 лв., а в частна полза 600 лв.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

1.5.2. Дублирана регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза

Проверката, която извършват окръжният съд и Централния регистър на ЮЛНЦ към Министерството на правосъдието при вписването на юридически лица е дублирана. Съпоставката на основанията, подлежащи на вписване и проверка в окръжен съд и Централния регистър показва, че първите два елемента от проверката на регистъра: за дейността и структурата на ЮЛНЦ въз основа на препис от съдебните решения по регистрация в съда и удостоверение за актуално състояние вече са проверени от съда, постановил решение за вписване на ЮЛНЦ. По този начин на практика административен орган контролира решението на съда чрез повторна проверка на едни и същи обстоятелства. В същия смисъл е и съдебната практика³³. Проверката на Централния регистър би следвало да е насочена единствено към декларациите за наличието на обстоятелствата по чл. 38 - 41 ЗЮЛНЦ, за дължими данъци, такси, мита и други публични вземания, както и към правилата и реда за извършване на общественополезна дейност.

Друго заключение относно дублирането на проверката, осъществявана от окръжния съд и Централния регистър на ЮЛНЦ при Министерството на правосъдието може да се изведе от основанията за отказ от страна на Централния регистър за вписване въз основа на чл. 45, ал. 4 ЗЮЛНЦ. Второто основание в цитираната разпоредба, „дейността на ЮЛНЦ да противоречи на закона” не дава яснота в какво ще се изразява преценката на Централния регистър и подлежи на тълкуване. Съдебната практика прави това тълкуване като казва, че министърът на правосъдието не притежава правомощия да осъществява контрол върху вече вписан от съда предмет на дейност на сдружението. „ВАС счита, че по реда на чл. 45, ал. 4 от ЗЮЛНЦ, министърът не притежава правомощия да осъществява контрол върху вече вписания от съда предмет на дейност на ЮЛНЦ. След като СГС като регистърен съд е преценил, че предметът на дейност на фондацията е в съответствие с изискванията на закона, този въпрос не може да бъде пререшаван от административния орган в рамките на производството по вписване в Централния регистър по чл. 45 от ЗЮЛНЦ. Ако се допусне това, ще се стигне до извършване на административен контрол върху

³³ Виж Решение № 10104 от 2011 г. по адм. д. № 6129/2011 г. на петчленен състав на ВАС

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

съдебното решение от страна на министъра, каквито правомощия той не само, че не притежава по закон, но и противоречат на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България.”³⁴

От горното необосновано разделяне на изпълнението на функцията по регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза в две институции следва и утежняващото изискване спрямо тях да се регистрират два пъти – от съда и от министъра на правосъдието. На следващо място, предоставяните от Централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза административни услуги са с ниска степен на регулаторна значимост. Налице е и разминаване между услугите, вписани в Списъка на унифицираните наименования на административните услуги на МС и тези обявени на сайта на министерството. Освен това, регистрацията на ЮЛНЦ е дейност, която не е свързана с основните правомощия на министъра на правосъдието, определени в чл. 130 от Конституцията. При извършена от съда регистрация във водения от него регистър се извършва вписване, което след това се проверява от министъра на правосъдието и което представлява правомощие нетипично и несъотносимо със статута на министър като централен едноличен орган на изпълнителната власт.

1.5.3. Дублирани изисквания за представяне на документи от ЮЛНЦ

Действащото законодателство води до изискването за представяне на документи вече представени пред други държавни органи. Така например, към контролните функции на министъра на правосъдието спадат правомощия по извършването на текущ и ежегоден контрол на дейността на вписаните в Централния регистър организации в обществена полза. Текущият контрол е свързан с правото на министъра да изисква текуща информация за обстоятелствата, подлежащи на вписване. Ежегодният контрол е свързан със задължението на ЮЛНЦ по чл. 46 ЗЮЛНЦ да предоставят информация за дейността им през предходната година и възможността на министъра на правосъдието да проверява тази информация. Изисква се заявяване на следните данни:

1. преписите от съдебните решения за регистрация на промени, които поначало би следвало вече да са били представени по реда на чл. 45, ал. 7 от ЗЮЛНЦ като подлежащи на вписване промени в обстоятелствата. **Налице е изискване за предоставяне на документи, които вече са били предоставени.**

³⁴ Виж Решение № 3827 от 17.03.2011 г. по адм. д. № 10317/2010 г., V отд. на ВАС

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

2. списъкът на лицата, били в състава на управителните органи. Членовете на управителните органи са описани в съдебното решение, а в случай на промяна се заявяват по горния ред. **Налице е изискване за предоставяне на информация, с която органът разполага.**

3. информация за дейността по чл. 38 от ЗЮЛНЦ. Информацията за дейността вече е била представена и вписана в регистъра при първоначалното вписване. При промяна тя се предоставя за вписване по реда на чл. 45, ал. 7 от ЗЮЛНЦ. **Налице е изискване за предоставяне на документи, които вече са били предоставени.**

4. годишен финансов отчет, включително заверен, когато подлежи на независим финансов одит. Годишният финансов отчет включва а) баланс; б) отчет за приходите и разходите; в) отчет за паричния поток; г) отчет за собствения капитал. Годишният финансов отчет се подава в Националния статистически институт като част от годишния отчет за дейността. **Налице е изискване за предоставяне на документи, подадени пред други органи.**

5. годишният доклад по чл. 40, ал. 2 от ЗЮЛНЦ. **Налице е изискване за предоставяне на информация, която е била представена пред други органи.**

6. декларация за дължимите данъци, такси, мита и други публични вземания. Данъчната декларация се подава в Националната агенция по приходите. **Налице е изискване за предоставяне на документи, подадени пред други органи.**

7. промени в устава или учредителния акт. Промените в устава вече са били представени и вписани в регистъра по реда на чл.45, ал. 7 от ЗЮЛНЦ. **Налице е изискване за предоставяне на документи, които вече са били предоставени.**

Изискването за представяне на вече декларираны обстоятелства, информация и документи, налични пред други органи от Централния регистър на ЮЛНЦ при Министерството на правосъдието, освен че обременява един значителен брой от ЮЛНЦ - близо 12 000 и то ежегодно, натоварва излишно и администрацията, като се има предвид че броят на служителите, занимаващи се с вписването в регистъра е силно ограничен.

1.5.4. Не/Осигуряване на публичност на подлежащите на вписване обстоятелства на ЮЛНЦ

Окръжните съдилища, в които ЮЛНЦ се вписват осигуряват изключително ограничена публичност на вписаните в тях данни, изразяваща се в това, че фирмените дела са публични, което на практика означава свободен достъп до фирмените дела на всяко лице. Това е най-старият и изостанал, предвид съвременните технологии за обмен на информация, начин за оповестяване на данни, който е равнозначен на нулева публичност.

Съгласно закона, Централният регистър на ЮЛНЦ в обществена полза е публичен и всеки може да иска справка или извлечение от съдържанието му относно информацията, която подлежи на обявяване. Централният регистър издава месечен бюлетин, в който се публикуват вписаните ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност, откази и заличени вписвания, както и информация, съобразно Правилника за устройството и дейността на Централния регистър. Възможността за проверка на вписани в Централния регистър обстоятелства, преглед на месечния бюлетин или допълнителна информация относно регистъра и предлаганите чрез него услуги е достъпна и на електронната страница на Министерството на правосъдието. Достъпността на сайта с новата му визия от началото на 2015 г. е на много добро ниво в сравнение с предишната визия на сайта. Съществена промяна е възможността да се търси по предмет на дейност, цели и средства или по наименование. Изключително полезно е и търсенето по съд по регистрация. За да бъде събрана, обаче, информация например за телефоните на ЮЛНЦ в един съд по регистрация, трябва да бъдат прегледани всички партии и извадена информацията поединично, без възможност това да се направи общо за всички вписани лица.

Във връзка с Решение № 32 от 13 януари 2015 г. на Съвета за административната реформа за одобряване на списък с приоритетни области за публикуване на информация в отворен формат³⁵ в администрацията вече се налагат по-високи стандарти за публичност на информацията, на които Централният регистър не отговаря. Идеята е информацията да се публикува в машинночетим формат, което ще създаде нови перспективи за последваща обработка на данните от страна на интересувачи се организации.

³⁵ Виж повече на Портала за консултативните съвети - http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/1

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

1.5.5. Измерване на административната и регулаторна тежест върху ЮЛНЦ

На практика една организация удовлетворява изцяло законовите изисквания след успешното извършване на минимум пет, а когато е в обществена полза на шест отделни регистрации или процедури пред различни държавни органи и институции, което е един доста утежен правен режим. Установените ключови проблемни области на средата, в която ЮЛНЦ осъществяват своята дейност са високата административна и регулаторна тежест и твърде завишения размер на дължимите държавни такси. Допълнителни проблеми, които до голяма степен са свързани или производни на горните са липсата на публичност на вписваните обстоятелства при регистрацията на ЮЛНЦ, липсата на достъпност и прозрачност на данните от правната индивидуализация и персоналният състав на органите на ЮЛНЦ, които се отразяват негативно върху тяхната легитимност, автентичността на техните цели и дейност и имиджа им в обществото.

Административните разходи са разходите, правени от неправителствения сектор за покриване на законовите задължения за предоставяне на информация. В преобладаващия брой от случаи информацията, която те са задължени да представят може да бъде подадена единствено лично и на хартиен носител. Действащата регулаторна рамка поставя повтарящи се изисквания за подаване на една и съща информация пред различни държавни институции. Общото заключение, което може да бъде направено още на този етап, единствено на база преглед на правна среда е, че административните разходи на НПО за задължително подаване на информация към държавата са високи.

При детайлната оценка на административната тежест на НПО е използван стандартният модел за изчисляване на административните разходи. Административните разходи са оценени въз основа на средната стойност на необходимите действия (цена) умножена по общия брой на действията, извършвани през годината (количество). Средната цена на действието е изчислена като се умножи тарифата (на базата на средните разходи за труд на час), както и времето, необходимо за действието. Взети са под внимание минималните разходи за транспорт. Предвидени са минимални разходи за изпращане на информация по поща или куриер.

Общата сума в лева е изчислена според формулата: $\Sigma P \times Q$, където P (Цена) =

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

Тарифа x Време и Q (Качество) = Брой на засегнатите субекти x Честотата). Взетата за база средна месечна заплата на експерт в сектора на НПО е 700 лв., а на сътрудник 500 лв. При изчислението като отправна точка е взето предположението, че 30% от организациите в сектора имат възможност да подават информация с електронен подпис, там където е възможно, а 70% подават информацията по други канали – лично, по поща или куриер.

Разходите са разделени според видовете ЮЛНЦ – в обществена и в частна полза, тъй като законовите задължения за информирание при тях са различни. Според актуалните публични данни регистрираните ЮЛНЦ в обществена полза са около 12 000, а общо всички регистрирани ЮЛНЦ са около 35 000. Поради наличието на задължения за информирание, произтичащи от банкови практики, разходите свързани в тях също са включени в изчисленията при измерването на общата административна тежест на ЮЛНЦ на годишна база, представено в следващите таблици.

Измерване на административната и регулаторна тежест, произтичаща от задължения за информирание на ЮЛНЦ на годишна база

Годишна административна и регулаторна тежест на ЮЛНЦ в обществена полза					
Наименование на дейността	Брой часове, необходим и за извършване на дейността	Средна месечна работна заплата на човека, който трябва да извърши дейността (22 работни дни или 176 часа месечно)	Брой НПО, които трябва да извършат дейността	Брой пъти на година, които трябва да извършат дейността	Общо в лева
1. Подготовка на годишен отчет за дейността по образец на НСИ до 31 март	3	700	12 000	1	148 235.3
2. Подготовка на годишен финансов отчет	2	700	12 000	1	98 823.5
3. Внасяне на годишния отчет за дейността и годишния финансов отчет в	2	500	12 000	1	70 588.2

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

НСИ (служи и за нуждите на НАП)					
4. Подготовка на информация за дейността на НПО за нуждите на Централния регистър на ЮЛНЦ до 31 май	1	700	12 000	1	49 411.7
5. Запознаване с доклади и корекции от органа за управление (минимум трима души)	3	700	12 000	1	148 235.3
6. Внасяне на доклада в Централния регистър при Министерство на правосъдието на хартиен и електронен носител	2	500	12 000	1	70 588.2
7. Подготовка на Годишна данъчна декларация до НАП	1	700	12 000	1	49 411.7
8. Внасяне на годишната данъчна декларация в НАП	1	500	12 000	1	35 294.1
Свързани разходи с т. 3 – (1) Разходи за изпращане по поща или куриер – 3 лева, (2) Закупуване на диск (0.5 лв.); (3) Транспорт – 2 лв. (общо за 70% или 8 400 НПО)					46 200
Свързани разходи с т. 6 – (1) Разходи за изпращане по поща или куриер – 3 лева, (2) Закупуване на диск (0.5 лв.); (3) Транспорт – 2 лв.					66 000
Свързани разходи с т. 8 – (1) Разходи за изпращане по поща или куриер – 3 лева, (2) Транспорт – 2 лв. (общо за 70% или 8 400 НПО)					42 000
Общ размер на административната и регулаторна тежест на ЮЛНЦ в обществена полза					824 788

Административна и регулаторна тежест на ЮЛНЦ в частна полза					
Наименование на дейността	Брой часове, необходим и за извършване на	Средна месечна работна заплата на човека, който трябва да	Брой НПО, които трябва да извършат дейността	Брой пъти на година, които НПО трябва да извършат	Общо в лева

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

	действието	извърши действието (22 работни дни или 176 часа месечно)		действието	
1. Подготовка на годишен отчет за дейността по образец на НСИ до 31 март	3	700	23 000	1	284 117.6
2. Подготовка на годишен финансов отчет	2	700	23 000	1	189 411.7
3. Внасяне на годишния отчет за дейността и годишния финансов отчет в НСИ (служи и за нуждите на НАП)	2	500	23 000	1	135 294.1
4. Подготовка на Годишна данъчна декларация до НАП	2	700	23 000	1	189 411.7
5. Внасяне на годишната данъчна декларация в НАП	1	500	23 000	1	67 647
Свързани разходи с т.3 – (1) Разходи за изпращане по поща или куриер – 3 лева, (2) Закупуване на диск (0.5 лв.); (3) Транспорт – 2 лв. (70% от НПО или 16 100)					88 550
Свързани разходи с т.5 – (1) Разходи за изпращане по поща или куриер – 3 лева, (2) Транспорт – 2 лв. (за 70% от НПО или 16 100)					80 500
Общ размер на административната и регулаторна тежест на ЮЛНЦ в частна полза					1 034 932.1

Административна и регулаторна тежест на ЮЛНЦ, произтичаща от банкови практики					
Наименование на дейността	Брой часове, необходим и за извършване на дейността	Средна месечна работна заплата на човека, който трябва да извърши дейността (22 работни дни или 176 часа	Брой НПО, които трябва да извършат дейността	Брой пъти на година, които НПО трябва да извършат дейността	Общо в лева

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

		месечно)			
Предоставяне на Удостоверение за актуално състояние по регистрацията, издадено от съда на всеки шест месеца	1	500	35 000	2	205 882.3
Свързани разходи – (1) разходи за съдебна такса – средно 10 лева, (2) Транспорт – 2 лв.					420 000
Общ размер на административна и регулаторна тежест на ЮЛНЦ, произтичаща от банкови практики					625 882.3
ОБЩА ГОДИШНА АДМИНИСТРАТИВНА И РЕГУЛАТОРНА ТЕЖЕСТ НА ЮЛНЦ					2 485 602.4

Основният изводът, който следва от измерването на административната и регулаторна тежест е, че днес ЮЛНЦ в България отделят **близо 2.5 милиона лева годишно**, за да спазят законовите изисквания за предоставяне на информация. В значителна степен тези разходи се дължат на остарялата правна рамка, която не е подобрявана и реформирана и времето на нейното създаване в края на 90-те години и началото на новото хилядолетие. Огромна част от тези разходи може да бъде намалена ако се опростят и облекчат задълженията за подаване на информация на ЮЛНЦ, избегнат се дублиращите изисквания за подаване на едни и същи данни в различни държавни институции и бъде създадена правна възможност за подаване на изискваната информация по електронен път.

II. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

2.1. ПРОБЛЕМИ

Българските ЮЛНЦ се нуждаят от по-добра среда за тяхното функциониране. Те са подложени на несъразмерна, в сравнение с търговците, регулаторна и административна тежест. Таксите за регистрация и удостоверяване на актуалното състояние на ЮЛНЦ са значително по-високи от тези на търговците, за което няма никакво друго разумно обяснение, освен това че тяхната правна рамка е запазена такава, каквато е била преди около 15 години, когато беше приета. Учредяването, регистрацията и удовлетворяването на изискванията на законодателството поставят задължения пред ЮЛНЦ да представят почти едни и същи документи пред 5 до 6 различни институции, което днес е недопустимо. Процедурата по регистрация на

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

ЮЛНЦ в окръжните съдилища, въведена през 2000 г. е **остаряла, ретроградна, бавна и не гарантира еднакво, безспорно и безпристрастно прилагане на закона**. Тя не може да осигури и **нужната публичност на вписаните ЮЛНЦ и ги прави едни от най-непрозрачните субекти по отношение на техните основни данни**. **ЮЛНЦ в обществена полза са обект на дублирана регистрация**, което също е недопустимо.

Регистрираните от настоящата ОВ дефицити на правната среда на ЮЛНЦ сочат на наличието на нужди в няколко основни насоки:

- усъвършенстване, уеднаквяване и ускоряване на процеса по регистрация на ЮЛНЦ;
- намаляване на разходите за регистрация на ЮЛНЦ;
- премахване на дублирането на дейностите по регистрация на ЮЛНЦ;
- премахване на изискванията за представяне на едни и същи документи в 5 до 6 различни институции;
- създаване на възможност информацията да се предоставя от ЮЛНЦ в отворен машинночетим формат;
- постигане на публичност на вписаните данни на всички ЮЛНЦ, независимо дали са в частна или в обществена полза.

Въпросите за по-добрата правна и финансова рамка на НПО в България през последните години, обаче, се поставят спорадично, спонтанно и недобре обосновано, без да се представят убедителни доказателства. Причините за това са най-различни, но водещата сред тях е, че **на липсата на прозрачност и добро управление на НПО се гледа не като на липса на достатъчно добра регулаторна среда, създадена им от държавата, а като на техен избор или липса на желание за промяна**. Оттук се стига до курioзната ситуация, при която държавата обвинява гражданските организации за липса на достатъчно прозрачност и отчетност, които са негативи, произтичащи от собственото ѝ недобросъвестно поведение спрямо тях. НПО, от друга страна, не са достатъчно активни, последователни и убедителни, за да настояват за по-добри условия за създаването и функционирането си. Обществото, от своя страна, с пълно основание, без да се интересува в кого е причината за днешната ситуация с НПО, формира трайно негативно отношение спрямо тях, базирано на липсата на достатъчно публичност и информираност.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

Налице е следната пряка зависимост между условията на средата, в която НПО оперират и техния обществен имидж: **колкото по-остаряла и неадекватна е системата за тяхната регистрация и бюджетно финансиране, толкова по-непрозрачни и неотчетни са те, толкова повече са основанията за публично отправяне на упреци по отношение на тяхната легитимност, толкова по-негативен е техният обществен образ, толкова по-ниска е ефективността на тяхната дейност.** Следователно добрата правна и финансова рамка за НПО е ключов фактор за тяхната прозрачност, легитимност и по-висока ефективност от тяхната работа.

2.2. ДВИГАТЕЛИ НА ПРОБЛЕМИТЕ

За да може да се оцени правилно политиката на българското правителство, насочена към подобряване на средата за създаване и функциониране на юридическите лица с нестопанска цел в България следва да се очертае ясно нейната интервенционна логика като предлаганите с нея изменения в правната рамка следва да бъдат поставени на аналитично изпитание, чрез което да се намери отговор на ключовия въпрос: ще доведе ли тяхното въвеждане до ефективно разрешаване на дефинираните проблеми и посрещане на регистрираните нужди. Във връзка с това ОВ идентифицира основните нива, на които съществуват проблемите и изследва двигателите за появата, проявлението и развитието на тези проблеми.

Проведените анализи, изследвания и проучвания, резултатите от които бяха изложени дотук в ОВ, дават основание да се направят изводи за съществуването на проблеми свързани със създаването и функционирането на ЮЛНЦ в България днес на следните нива:

- регистрация на ЮЛНЦ и удовлетворяване на законовите изисквания;
- публичност и прозрачност на вписаните данни на ЮЛНЦ;
- легитимност и ефективност на ЮЛНЦ.

Проблемите, свързани с регистрацията и удовлетворяването на законовите изисквания от ЮЛНЦ са основополагащи защото пряко касаят тяхното възникване като правни субекти, законосъобразността им като участници в обществените процеси и гражданския оборот и средата за тяхното функциониране.

Проблемите, свързани с публичността и прозрачността на вписаните данни на ЮЛНЦ са ключови и имат характера на *differentia specifica* на ЮЛНЦ защото техният

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

профил на неправителствени организации предефинира ролята им на коректив на правителството, да са застъпник за интересите на гражданите и обществото, да отстояват пространство на права и свободи, в което държавата да не се намесва и т.н. Това поставя изискването спрямо тях да са максимално публични и прозрачни.

Проблемите, свързани с легитимността и ефективността на ЮЛНЦ са водещи защото засягат начина на тяхното функциониране и имат пряко отражения върху резултатите от тяхната дейност.

Проблемите и техните двигатели 1

ПРОБЛЕМИ	ДВИГАТЕЛИ
Липса на публичност на вписаните данни на ЮЛНЦ	Остаряла, противоречива и бавна процедура по регистрация на ЮЛНЦ
Липса на достатъчна прозрачност на вписаните данни на ЮЛНЦ	Липса на публичност на вписаните данни на ЮЛНЦ
Упреки относно легитимността на ЮЛНЦ в общественото пространство	Липса на достатъчна прозрачност на вписаните данни на ЮЛНЦ
Неефективност на дейността на ЮЛНЦ	Упреки относно легитимността на ЮЛНЦ в общественото пространство

Проблемите и техните двигатели 2

ПРОБЛЕМИ	ДВИГАТЕЛИ
<p>Остаряла, противоречива и бавна процедура по регистрация на ЮЛНЦ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - висока регулаторна тежест (високи разходи за регистрация на ЮЛНЦ); - висока административна тежест (дублирани функции по регистрация на ЮЛНЦ; изисквания за представяне на едни и същи документи в 5 до 6 различни институции); - липса на възможност за представяне на информация в отворен машинночетим формат. 	<p>Действаща правна рамка:</p> <ul style="list-style-type: none"> - действаща правна рамка - действаща правна рамка - действаща правна рамка

Заключението, което може да бъде изведено от горното аналитично изпитание е, че е налице пряка зависимост между добрата правна рамка и ефективността на дейността на ЮЛНЦ. Лошата правна среда не създава достатъчно публичност на ЮЛНЦ, това води до непрозрачност на техните данни, до появата на съмнения в тяхната легитимност, което има за резултат неефективност на дейността им. Проблемите и двигателите стоят в стълбовидна, каскадна и самоподсилваща се последователност, което означава че е налице причинна връзка, при която един

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

проблем се явява двигател на друг проблеми и така, до затварянето на веригата двигатели – проблеми - двигатели. В този случай, изкореняването на двигателя, който стои в основата веригата на проблемите би довело до разрешаването на проблемите на всички нива. Изводът който може да бъде направен е, че в основата на всички проблеми стои остарялата, противоречива и бавна процедура по регистрация на ЮЛНЦ и високата регулаторна и административна тежест, която те понасят. Следователно справянето с двигателите на проблемите на това ниво, означава отстраняване на двигателите на проблемите и на останалите нива и би следвало да доведе до разрешаване на дефинираните проблеми, съществуващи на всички нива.

ДЕФИНИРАНИ ПРОБЛЕМИ:

Понастоящем в България в средата за създаване и функциониране на юридически лица с нестопанска цел са налице проблеми на няколко основни нива - регистрация и удовлетворяване на законовите изисквания от юридическите лица с нестопанска цел, публичност и прозрачност на вписаните данни на юридическите лица с нестопанска цел, легитимност и ефективност на юридическите лица с нестопанска цел. Проблемите по регистрация и удовлетворяване на законовите изисквания се свързват с остарялата, противоречива и бавна процедура по регистрация и високата регулаторна и административна тежест, която юридическите лица с нестопанска цел понасят. Проблемите с публичността и прозрачността на вписаните данни и легитимността и ефективността на юридическите лица с нестопанска цел са свързани с условията, които действащата правна рамка предлага.

III. ЦЕЛИ

3.1. ГЛАВНА ЦЕЛ

Реализиране на промяна в средата за създаване и функциониране на юридически лица с нестопанска цел в България, която да доведе до оптимално разрешаване на съществуващите проблеми на всички нива – регистрация и удовлетворяване на законовите изисквания от юридическите лица с нестопанска цел, публичност и прозрачност на вписаните данни на юридическите лица с

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

нестопанска цел, легитимност и ефективност на юридическите лица с нестопанска цел.

3.2. СПЕЦИФИЧНИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ

Специфични цели

Идентифициране на вариант на действие, който чрез изменение на действащата правна уредба да доведе до подобряване на процесите по регистрация и удовлетворяване на законовите изисквания от юридическите лица с нестопанска цел, повишаване на публичността и прозрачността на техните вписани данни, насърчаване на легитимността и ефективността им.

Оперативни цели

Избраният вариант следва да допринесе за премахване или ограничаване на несъразмерно високата, в сравнение останалите субекти на частното право, регулаторната и административна тежест, която и юридическите лица с нестопанска цел понасят.

IV. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА РАЗРЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ:

Проведените в рамките на изготвянето на настоящата оценка на въздействието анализи, проучвания и изследвания водят до извода, че е налице необходимост от усъвършенстване на нормативната уредба, регулираща средата за създаване и функциониране на юридически лица с нестопанска цел в България, във връзка с което са идентифицирани следните варианти на действие, които се различават помежду си по прилагания подход и интензитет на интервенцията:

ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО

ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ

ВАРИАНТ 2 – АЛТЕРНАТИВИ НА РЕГУЛИРАНЕТО

4.2. ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО

Нулевият вариант, наричан още базисен, означава да не се предприемат никакви действия. При него се изхожда от презумпцията, че предвид спецификите на средата, каквито са например наличието на трайно установени демократични традиции и механизми, пълноценно и последователно спазване на принципите на правовата държава и върховенство на закона, когато проблемите възникват на ниво държавно управление би било най-добре засегнатите от тях обществени отношения да се оставят да се регулират сами – от самата демократична система, т.е. да се приеме, че проблемите биха се саморазрешили без каквато и да е регулативна намеса. Този вариант, наричан още „Не прави нищо“³⁶ може да бъде предпочетен и в случаите когато има достатъчно доказателства, че проблемът не е свързан с липсата на въведени мерки по регулиране, а по-скоро с лошо правоприлагане или недостатъчна степен на постигане на целите, поставени пред тях. Този вариант е задължителен за анализиране и предвид основните тенденции за намаляване и оптимизиране на нормативната среда, новите европейски подходи на по-доброто регулирането и принципът „Колкото по-малко, толкова повече“³⁷, който действа в правото на ЕС.

В конкретния случай, обаче, дефинираните проблеми се намират в причинно-следствена верига, при която проблеми, съществуващи на едно ниво се явяват двигатели на тези на следващото ниво и т.н. Тези проблеми са трайни по своя характер, проявявали са се дълго и имат потенциала да проявяват своите ефекти в един относително продължителен период от време. Те не са свързани единствено с неправилно възприет подход на регулиране или с лош подбор на инструментите, чрез които се осъществява това регулиране.

4.3. ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ

Анализът на ефектите от прилагането на съществуващата правна уредба на ЮЛНЦ и по-специално техният устройствен ЗЮЛНЦ за период от почти 15 г. разкрива поредица от слабости, основно свързани с остарялата процедура по регистрация и отчетност на тези организации.

³⁶ Do Nothing Option (от англ.)

³⁷ Less is more (от англ.)

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

На първо място, процедурата по регистрация на ЮЛНЦ в окръжните съдилища е ретроградна, бавна и позволява субективно тълкуване и прилагане на закона, което води до противоречива съдебна практика, създава правна несигурност, увеличава административната тежест и създава предпоставки за засягане на конституционното право на сдружаване.

На второ място, съществуващата процедура по регистрация на ЮЛНЦ в окръжните съдилища не гарантира в достатъчна степен публичността и отчетността на тези организации. Този режим затруднява институционалния и гражданския мониторинг относно дейността им, води до упреци за тяхна непрозрачност и нелегитимност и засяга ефективността на тяхната дейност.

На трето място, освен че съдебната регистрация на ЮЛНЦ е по-скъпа от регистрацията на търговците в Агенцията по вписванията, което няма разумно обяснение, действащите законови изисквания, които ЮЛНЦ трябва да удовлетворят след съдебната им регистрация налагат несъразмерна и прекомерна, в сравнение с останалите субекти на частното право, регулаторна и административна тежест на ЮЛНЦ.

Вариант 1 предлага разрешаване на тези проблеми чрез усъвършенстване на правната среда, реализирано посредством изменения и допълнения в ЗЮЛНЦ.

4.4. ВАРИАНТ 2 – АЛТЕРНАТИВИ НА РЕГУЛИРАНЕТО

Този вариант би могъл да се нарече още вариантът „lighter touch”³⁸, при който не се въвежда радикална промяна, не се приема промени в действащия нормативен акт какъвто е ЗЮЛНЦ, а се приемат нови или се предприемат действия обезпечаващи пълноценното прилагане на вече приети ненормативни актове като Стратегията за

³⁸ Понятието "lighter touch" (букв. от англ. „по-леко докосване”) в контекст на правното регулиране се използва още в началото на 90-те години във Великобритания, когато е приет закон (The Broadcasting Act 1990), който има за цел да реформира цялата система на радио и телевизионно излъчване и по-специално системата на британската телевизия, определяна тогава от министър-председателя Маргарет Тачър като последния “бастион на рестриктивни практики”. Законът довежда до премахването на основния регулативен орган на комерсиалната телевизия във Великобритания и замяната му с два нови органа, на които без да бъдат предоставяни правомощията на стария регулативен орган, е дадено правото да приемат правна уредба с по-лек интензитет.

подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012 – 2015 г., План за действие за изпълнение на Стратегията, Визията за създаване на механизъм за финансиране на гражданския сектор и т.н. Този вариант е възможен и реално осъществим защото се отнася до предприемането на фактически действия по насърчаване на прилагането и изпълнението на вече представяни, обсъждани, дори приети правила, уреждащи различни аспекти на отношенията между НПО и държавата. Той би довел до разрешаването на една значителна част от дефинираните проблеми, например свързани с прозрачността, легитимността и ефективността на дейността на ЮЛНЦ. Във всички случаи, този вариант е насочен единствено към проблемите, а не към техните двигатели защото, което означава непълно справяне с дефинираните от ОВ проблеми. В основата на проблемите стои процедурата по регистрация на ЮЛНЦ, а тя е въпрос на правна рамка, която се явява двигател на всички останали проблеми и интервенцията следва да се насочи именно към неговото отстраняване.

V. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА И СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

За да се направи пълноценен анализ на ефектите от правната уредба до момента и на очакванията от бъдещи промени в тази уредба следва да се оценят постигнатите до момента резултати, разглеждани като ползи и разходи, свързани с регулирането. Като първа стъпка от тази дейност следва да бъдат идентифицирани основните въздействия, които прилагането на действащия модел е произвело, след което да се предвидят основните очаквания, свързани с реализирането на конкретните варианти на регулиране на разглеждания кръг от обществени отношения.

5.1. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 0

Запазването на статуквото, което е въплътено във Вариант 0 съдържа в себе си потенциал за възпроизвеждане и мултипликация на регистрираните недостатъци на действащата нормативна уредба. Само за последната 1 година, ОВ установи рязко влошаване на процедурата по регистрация в Софийски градски съд, удължаване на срока за първоначална регистрация до 2 – 3 месеца, увеличаване на случаите на абсурдни от правна гледна точка резолюции „без движение” на съда, включително такива водещи до ограничаване на основни права, произнасянето на непълни или сгрешени съдебни решения по регистрация и други. Този вариант не би могъл да

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

допринесе и до търсеното по-високо ниво на публичност, легитимност и ефективност на НПО, каквото безспорно е необходимо, предвид тяхната функция на активни участници във вземането на решения по въпросите от дневния ред на обществото и коректив на властта, които изискват добър обществен имидж и доверие, които се постигат с прозрачност и отчетност.

5.2. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 1

Корените на дървото на проблемите, дефинирани от ОВ са в действащата правна уредба. Радикалното разрешаване на проблемите преминава през премахване или неутрализиране на техните двигатели, което изисква усъвършенстване на правната рамка. Чрез изменение и допълнение на устройствения закон за ЮЛНЦ, Вариант 1 предлага промяна на процедурата за регистрация на ЮЛНЦ, което ще доведе до:

- ускоряване на процедурата по регистрация и намаляване на свързаните с нея такси;
- създаване на възможност за електронно подаване на документи;
- облекчаване на регулаторната и административната тежест за ЮЛНЦ;
- повишаване на публичността, прозрачността и отчетността на ЮЛНЦ;
- повишаване на тяхната легитимност и оттам на ефективността на дейността на ЮЛНЦ.

5.3. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ВАРИАНТ 2

Вариант 2 предлага запазване на досегашния подход на регулиране на разглежданите обществени отношения чрез въвеждането на мерки алтернативни на регулирането, изразяващи се в насърчаване на прилагането на ненормативни актове – стратегии, визии и планове за действие. Въпреки, че е реално осъществим, този вариант би довел до частично справяне и то само с някои от проблемите, но не би довел до отстраняване на идентифицираните техни двигатели, т.е. до разрешаване на основните предизвикателства и нужди, установени от настоящата оценка. От гледна точка на очаквани въздействия, този вариант лежи в границите между Вариант 0 и Вариант 1, но клони повече към очакваните ефекти от евентуалния избор на Вариант 0.

5.4. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

При Вариант 2 липсва потенциал за справяне с установените проблеми на всички нива и специално на нивото на регистрация и удовлетворяване на законовите изисквания от юридическите лица с нестопанска цел, които са основно свързани с остарялата правна рамка, противоречивата и бавна процедура по регистрация на ЮЛНЦ, които от своя страна водят до висока регулаторна и административна тежест за ЮЛНЦ. Тези дадености на правната среда, от своя страна водят да липсат на достатъчна прозрачност на данните на ЮЛНЦ, които са в основата на недостатъчната легитимност и ефективност на тяхната дейност. Очакваните от Вариант 2 въздействия биха били сходни или идентични с тези на Вариант 0. Ако би имало някакви различия в стойностите или диапазоните на отделните въздействия те биха били незначителни и като такива не биха могли да имат особено влияние в посока ускоряване на процедурата по регистрация и намаляване на дължимите за нея такси, създаване на възможност за електронно подаване на документи и облекчаване на регулаторната и административната тежест, понасяни от ЮЛНЦ. В този смисъл спрямо Вариант 2 са валидни всички ключови изводи, направени по отношение на Вариант 0. Следователно не би могло да се направи предположението, че дефинираните от оценката на въздействието проблеми биха се разрешили при запазване на настоящото статукво.

Поради това, ВАРИАНТ 0 – ДА НЕ СЕ ПРАВИ НИЩО и ВАРИАНТ 2 ВАРИАНТ 2 – АЛТЕРНАТИВИ НА РЕГУЛИРАНЕТО следва да бъдат отхвърлени като недостатъчно ефективни в конкретния случай.

Обсъжданият към момента на изготвяне на настоящата ОВ вариант на проект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ предлага прехвърляне на регистрацията на ЮЛНЦ от окръжните съдилища в Агенцията по вписванията като следващ етап от регистърната реформа, стартирала в България в периода преди присъединяване на страната към ЕС. Според него, предлаганите изменителни разпоредби са в съответствие със заложените цели в Актуализираната стратегия за продължаване на съдебната реформа относно регулиране на натовареността на съдилищата и отразяват приоритетите за повишаване на прозрачността и отчетността на ЮЛНЦ и намаляване на административната тежест в процеса по регистрация и отчитане.

Чрез изменения в Закона за търговския регистър се предвижда създаването на Регистъра на ЮЛНЦ като част от търговския регистър, определен като обща

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

електронна база данни. Така предложеният подход на въвеждане на регистъра на ЮЛНЦ избягва свръхрегулацията и се ограничава само до необходимите промени, които отразяват спецификите на регистрацията на ЮЛНЦ.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ предвижда и промени по отношение на статута на организациите в обществена полза – този статут да възниква от момента на регистрацията им в регистъра на ЮЛНЦ към търговския регистър като по този начин отпада необходимостта от поддържането на втори специален Централен регистър на ЮЛНЦ в обществена полза към Министерство на правосъдието. С това се преодолява дублираната регистрация и съществуващия до този момент дуализъм в режима на регистрацията, при който част от ЮЛНЦ в обществена полза са регистрирани като такива в съда, но не са вписани в Централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза, за да не спазват по-високите стандарти за прозрачност и отчетност, които този статут им налага .

Според законопроекта, въвеждането на възможност за ползването на електронни услуги в процеса на регистрацията и отчитане на ЮЛНЦ отговаря на изискванията на Закона за електронното управление и съдейства за намаляване на административната тежест и спестяване на значителен организационен и финансов ресурс при изпълнение на законовите процедури. В резултат от прилагането на предлаганите изменения ще се подобри качеството на нормативната уредба, ще се улеснят заявителите, ще се повиши ефективността и ефикасността на дейността по водене, съхраняване и достъп до данните на юридическите лица с нестопанска цел.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ е насочен към справяне с двигателите на проблемите, дефинирани в настоящата ОВ. Той съдържа в себе си и потенциал за постигане на:

- ускоряване на процедурата по регистрацията и намаляване на свързаните с нея такси;
- създаване на възможност за електронно подаване на документи;
- облекчаване на регулаторната и административната тежест налагани на ЮЛНЦ;
- повишаване на публичността, прозрачността и отчетността на ЮЛНЦ;
- повишаване на тяхната легитимност и оттам на ефективността на дейността им.

Следователно би могло да се направи предположението, че дефинираните от оценката на въздействието проблеми биха намерили своето оптимално разрешение като

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

обхват, т.е. на всички идентифицирани нива и като обем, т.е. като потенциална степен на ефективност, при възприемането на ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ, реализиран чрез изменения в действащия Закон за юридическите лица с нестопанска цел в разглеждания по-горе смисъл.

VI. ПРЕПОРЪКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

6.1. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТ

Резултатите от извършеното сравняване на идентифицираните варианти показва, че Вариант 1 съдържа най-голям потенциал за ефективно постигане на целите на политиката на правителството за подобряване на правната среда за създаване и функциониране на ЮЛНЦ в България. Чрез избора на промяна в устройствения закон, като инструмент за постигане на усъвършенстване на правната рамка на ЮЛНЦ, би се създавала онази нормативна основа, която позволява да се постигне главната цел на оценяваната политика – оптимално разрешаване на съществуващите проблеми, свързани с регистрацията и удовлетворяване на законовите изисквания от ЮЛНЦ, публичността и прозрачността на техните данни, повишаване на легитимността и ефективността на дейността на ЮЛНЦ. Вариант 1 създава и достатъчно основания да се предположи, че неговото въвеждане би имало за резултат справянето с двигателите на дефинираните проблеми, а именно неговото прилагане би довело до ускоряване, подобряване и поевтиняване на процедурата по регистрация на ЮЛНЦ, повишаване на публичността и прозрачността на техните данни и насърчаване на легитимността и ефективността, което означава постигане на специфичните цели на политиката. Този вариант би допринесъл и за премахване на високата регулаторна и административна тежест, която ЮЛНЦ понасят в момента, което означава и потенциал за постигане на оперативните цели на политиката, оценявана тук.

ПРЕПОРЪКА ЗА ИЗБОР НА ВАРИАНТ:

Дефинираните проблеми в средата за създаване и функциониране на юридически лица с нестопанска цел в България, свързани с регистрацията и удовлетворяване на законовите изисквания от ЮЛНЦ, публичността и прозрачността на вписаните

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

данни на ЮЛНЦ, легитимността и ефективността на ЮЛНЦ биха намерили своето най-добро разрешение чрез избора на идентифицирания ВАРИАНТ 1 – ЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ, който се препоръчва от настоящата оценка на въздействието.

6.2. ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО МОНИТОРИНГ И ОЦЕНЯВАНЕ

Обществените отношения, които са обект на регулиране в изследвания случай, независимо от избрания вариант на регулативна намеса, са твърде широки като обхват и проекции, което неизменно означава, че се засяга един огромен кръг от интереси и лица. Това налага задължително извършването на мониторинг и последващо оценяване на ефективността от спазването, прилагането и изпълнението на приложените мерки по регулиране. Чрез способите на мониторинг и последващо оценяване ще може да се провери:

Дали избраният вариант като инструмент за разрешаване на дефинираните проблеми постига своите цели и в каква степен?

Ако не ги постига дали това се дължи на проблеми, свързани с начина, по който мерките са разработени или по-скоро на лошото им прилагане?

Дали проблемите не се дължат на неточно дефиниране и анализ на проблемите?

Дали целите са били относими и постижими?

Дали са необходими действия за повишаване на административния капацитет, необходим за ефективно привеждане в изпълнение и прилагане на мерките и т.н.?

ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО МОНИТОРИНГ И ПОСЛЕДВАЩО ОЦЕНЯВАНЕ:

Препоръчваме извършването на текущ мониторинг за степента на постигане на поставените цели, чрез избрания вариант на действие, който да започне веднага след влизането на предлаганите регулативни мерки в сила. Препоръчваме извършването на последващо оценяване на ефектите от приложението на закона в срок не по-дълъг от 24 месеца след неговото влизане в сила.

6.3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата предварителна оценка на въздействието на политиката на българското правителство, насочена към подобряване на средата за създаване и функциониране на юридическите лица с нестопанска цел в България е един от все още малкото примери за прилагане на принципите на по-доброто регулиране, разбирано като законодателстване предшествано от подбор и анализ на най-добрите съществуващи доказателства, оценени експертно чрез безспорни от научна гледна точка методи, което обезпечава механизма на оценката на въздействието. Тя се възлага в подходящия, от гледна точка на добрата практика на извършване на ОВ, момент на достатъчно ранен етап от цикъла по формулиране на политики, когато обществените дискусии и консултации за избора на подходящия вариант за регулиране на оценяваните обществените отношения все още не са приключили. Тя е една от първите оценки, разработвани в България след приемането на Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, одобрено с Решение на МС от средата на 2014 г. и одобряването на новите Насоки за оценка на въздействието от 2015 г. – дял III от Насоките за по-добро управление на Европейската комисия, обявени на 19.05.2015 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за оценка на въздействието на законодателството и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.
<http://www.ngogrants.bg>