



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

РЕГИСТРАЦИЯ НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ: ПРАВНА РАМКА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ

Policy Brief No. 59, март 2016 г.

Усъвършенстването на регистрацията на юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) – сдружения и фондации, е необходимо условие за укрепване на гражданското общество и засилване на неговата прозрачност и отчетност. Улеснената и рационализирана регистрация без дублиране на информация и с автоматизиран обмен на данни е важен етап от създаването на модерна регистърна система и гаранция за осигуряване на актуална и надеждна информация за регистрираните лица.

Правна рамка и състояние на системата за регистрация

В България правната уредба на регистрацията на ЮЛНЦ се състои от множество закони и подзаконовни актове, които не са съгласувани помежду си. Голяма част от информацията се дублира, а от желаещите да се регистрират често се изискват едни и същи данни и документи.

Съгласно действащия *Закон за юридическите лица с нестопанска цел* (ЗЮЛНЦ) всички ЮЛНЦ задължително се регистрират в **окръжните съдилища по местонахождение на седалището им**. Същевременно голяма част от тях, освен в основния регистър при съответния окръжен съд, се регистрират и в други регистри. Най-големи такива регистри са **Регистър БУЛСТАТ** и **Централният регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност** към

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Различните регистри, в които се вписват юридически лица с нестопанска цел, нямат обща правна уредба. Те са уредени в различни нормативни актове, които често си противоречат и не са съгласувани.
- Съществуват много регистри с различни, ненужно усложнени, процедури и различно правно значение на вписването.
- Регистриращите се лица са обременени с излишна административна и финансова тежест. Има дублиране на изискваните документи, а служебното начало почти липсва.
- Няма връзки между отделните регистри, нито правила за взаимодействието между тях.
- Информацията в повечето регистри е ненадеждна, неактуална, непълна или дори липсваща. Различният формат и затрудненият режим на достъп не осигуряват необходимата прозрачност и публичност. За разлика от това, Търговският регистър, воден от Агенцията по вписванията, гарантира свободен и безплатен достъп до цялата публична информация за търговците.
- Съществуващата система на регистрация е неефективна и се нуждае от мерки за нейното усъвършенстване.



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 изследване на демокрацията 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. Проектът „Усъвършенстване на регистрацията на юридическите лица с нестопанска цел“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. www.ngogrants.bg

Министерството на правосъдието (МП). Значителен брой ЮЛНЦ са регистрирани и в други регистри с оглед дейността, която извършват (регистър на читалищата, регистър на културните организации към Министерството на културата, регистри на спортните клубове и спортните организации към Министерството на младежта и спорта, регистър на доставчиците на социални услуги към Агенцията за социално подпомагане и др.). Повечето регистри, с изключение на съдебния, са централизирани и се водят от органи на изпълнителната власт.

I. Регистрация в окръжния съд

Регистрацията в окръжния съд по местонахождение на седалището на ЮЛНЦ е **първична** и вписването има **конститутивно действие**, т.е. организацията възниква като юридическо лице. То задължително предхожда вписването в който и да е от другите регистри.

Действащата уредба създава определени трудности за регистриращите се лица и потребителите на вписаната информация и разкрива редица недостатъци.

Съществуват **28 отделни съдебни регистри на ЮЛНЦ**, които не са свързани в обща база данни и липсва дори информация за общия брой на регистрираните лица в цялата страна. Трудно е да се проследи и навременното и точно водене на регистрите, съдържанието на вписванията и точността на информацията.

Всички съдебни регистри се поддържат на **хартиен носител**, което затруднява администрирането и воденето им, увеличава риска от загубване или унищожаване на информация, както и от грешки и пропуски при издаването на удостоверения и справки. Справки могат да се извършват единствено на място, в сградата на съответния съд.

Съдебните регистри **не гарантират в достатъчна степен публичността и отчетността** на организациите. Достъпът до фирмените дела е свързан с разход на време и средства за пътуване до съответния съд, прибавяне до адвокатски

услуги за гарантиран достъп до информация в присъствието на адвокат и т.н.¹

Липсата на изискване за уникалност на наименованието на вписаните в различните окръжни съдилища организации води до съществуването на организации с едно и също наименование в различни райони на страната (например читалищата, които традиционно носят едни и същи наименования).

Процедурите по регистрация и поддържането ѝ са **ненужно и неоправдано сложни**, натоварващи както съда, така и потребителите.²

Различната практика на отделните съдилища по сходни случаи води до правна несигурност и неустановена продължителност на времето за регистрация, особено поради продължителните периоди от време, в които делото остава „без движение“. Това създава предпоставки за засягане на конституционното право на сдружаване и за заобикаляне на закона, тъй като дава възможност, чрез промяна на седалището от района на един съд в този на друг съд, да се „избере“ за съд по регистрацията този съд, при който процедурата минава по-безпроблемно.

Съдебната регистрация на ЮЛНЦ е **по-бавна и по-скъпа от регистрацията на търговско дружество** в Търговския регистър, воден от Агенцията по вписванията.

II. Регистър БУЛСТАТ

Регистър БУЛСТАТ се води и поддържа от Агенцията по вписванията към министъра на правосъдието и е уреден в *Закона за Регистър*

¹ Интервюираните от екипа на Центъра за изследване на демокрацията журналисти оценяват достъпа до съдебния регистър като много затруднен. Тези от тях, на които се налага да търсят информация в тези регистри, нерядко молят свои приятели адвокати да отидат с тях в съответния съд, за да поискат с адвокатската си карта съответните фирмени дела.

² Резултатите от проведена от Центъра за изследване на демокрацията анкета сред ЮЛНЦ в началото на 2016 г. показват, че за над две трети от анкетираните процедурата е сложна или много сложна.

Булстат (ЗРБ). В него **задължително** се вписват всички ЮЛНЦ.

Вписването в регистър БУЛСТАТ, при отсъствието на друг централен регистър, има важно значение за предоставянето на по-пълна и актуална информация за ЮЛНЦ с възможности за търсене по определени критерии. Същевременно са налице редица **нерационални решения**, които са в тежест на тези организации и не позволяват достатъчна публичност и прозрачност по отношение на неправителствения сектор.

ЮЛНЦ са задължени да заявяват за вписване в регистър БУЛСТАТ до голяма степен **същата информация**, която е вписана и в съдебния регистър. Това дублиране е ненужно и крие рискове от неточности.

ЮЛНЦ подлежат на **сериозни санкции**. За неизпълнение в срок на задължението за заявяване на вписване, включително за вписване на промени, предвидената санкция е в размер до 1000 лв. и може да достигне 3000 лв. при повторно нарушение.

Предвидените **такси** за първоначално вписване и вписване на промени, за издаване на удостоверения и карта за идентификация, за издаване на дубликати и преписи и т.н. представляват не само **административно, но и допълнително финансово бреме**, паралелно с разходите за поддържане на съдебната регистрация.

Заплащането за издаването на справки и удостоверения за други регистрирани лица и за достъп до публичната информация в регистъра е бариера пред осигуряването на публичност и прозрачност по отношение на ЮЛНЦ.

Обобщените данни за вписаните юридически лица с нестопанска цел **не са актуални**.

III. Централен регистър на ЮЛНЦ за общественополезна дейност

На регистрация в Централния регистър на ЮЛНЦ за общественополезна дейност (централния регистър) подлежат **всички ЮЛНЦ, определили се**

за осъществяване на общественополезна дейност. Правната уредба на този регистър се съдържа в ЗЮЛНЦ и подзаконови актове.

Законът не предвижда конкретни санкции за ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност, които не подадат заявление за вписване в централния регистър. Единствената неблагоприятна последица за тези лица е, че не могат да се ползват от правото си на облекчения, ако такива са предвидени, нито да се представят като организации, определени за извършване на общественополезна дейност.

На вписване, освен информацията за идентификация на юридическото лице, подлежат и **данните за съдебната регистрация**. Част от документите, които се прилагат към заявлението, се дублират с тези, които се представят при съдебна регистрация.

Всички ЮЛНЦ, вписани в централния регистър, подлежат на **ежегоден и текущ контрол**. Те са длъжни ежегодно да представят определена информация за дейността си през предходната година. Министърът на правосъдието има право да изисква и текуща информация за обстоятелствата, подлежащи на вписване. Системното непредставяне в определените срокове на тази информация или непредставяне в срок две поредни години на информация за дейността през предходната година се санкционира със служебно заличаване. Служебното заличаване се извършва от министъра на правосъдието или оправомощено от него лице. Решението за заличаване подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му. Заличените юридически лица могат да заявят повторно вписване не по-рано от изтичането на една година след отпадане на основанията за заличаването, като това право може да бъде упражнено само веднъж.

Най-важните **предимства** на този регистър се отнасят до уредбата на неговата организация, формата, свободния достъп, предоставяните услуги и гаранциите за прозрачност.

Всички образци на заявления за вписване и декларации, които се прилагат към заявлението, са **достъпни** в електронен формат на страницата на Министерството на правосъдието.

ЮЛНЦ са **освободени от заплащане на държавни такси** за вписване, обявяване на информацията и обжалване на отказите за вписване.

Регистърът е **електронен**. Той се състои от **единна компютърна база данни**, съдържаща електронни образи на документите, въз основа на които е извършено всяко вписване, както и информация в текстови формат.

Регистърът е **публичен**. Всеки може да иска справка или извлечение от съдържанието му относно информацията, която подлежи на обявяване.³

Справки в регистъра могат да се правят и през **интернет**. Има **възможност за търсене** по наименование на юридическото лице, организационна форма, седалище, съд по регистрация, единен идентификационен код или код по БУЛСТАТ, както и по ключова дума от предмета на дейност, целите и средствата.

Централният регистър издава **месечен бюлетин** на електронен и хартиен носител, в който се публикуват вписаните юридически лица, отказите и заличаванията. Електронният бюлетин също е достъпен през интернет.

Този регистър дава най-пълна картина за броя и вида на вписаните в него ЮЛНЦ. Към 28 март 2016 г. в регистъра има вписани 13 466 юридически лица с нестопанска цел в обществена полза.

Въпреки посочените предимства, ползвателите на регистъра обръщат внимание, че информацията **невинаги е актуална, пълна и надеждна**, понякога **няма достъп** или достъпът е ненужно затруднен, а

при искане на справки по идентични запитвания понякога се дава достъп, а друг път се отказва.

IV. Други регистри

Регистрацията в други регистри предполага извършени вече регистрации в окръжния съд и в регистър БУЛСТАТ, които са задължителни. Тя се налага само ако съответната организация иска да извършва определена дейност или да получи определени предимства, за което се изисква и допълнителна регистрация, а в немалко случаи – и получаването на специално разрешение.

За вписване в специализираните регистри се изисква представянето на определен комплект от документи. Голяма част от тези документи са същите, които се предоставят при регистрацията в съдебния регистър. Същото важи и при заявяването за вписване на промени. Информацията, която се попълва в заявленията за регистрация, също в по-голямата си част се повтаря с данните от съдебния регистър.

Характеристиките на специализираните регистри са изключително многообразни.

Съществуват регистри, в които вписването има специфично **правно значение**, свързано преди всичко с възможността за законосъобразно извършване на определен вид дейност.

Вписването в някои регистри се предхожда от **лицензия или друг вид разрешение**.

При един от големите регистри – **Регистърът на читалищата и читалищните сдружения** към Министерство на културата, се предвижда само вписаните в него читалища, при това след изтичането на една година от вписването, да имат право на субсидия от държавния и общинския бюджет, както и на държавно и общинско имущество за ползване. Само вписаните в регистъра читалища могат за членуват в Съюза на народните читалища.

Има и регистри, които имат **само информационен характер** и вписването в тях не поражда никакви права и задължения за регистрираните субекти.

³ Справките се предоставят устно или в писмен вид, на хартия или електронен носител. Искането за издаване на удостоверение или справка може да бъде писмено или устно, а отказът да се издаде удостоверение или справка подлежи на обжалване.

В редица регистри вписването е **безплатно**. В други е пряко или косвено свързано със заплащане на **държавна такса**, която в някои регистри е сравнително висока.

При някои от регистрите са предвидени **санкции** в случай на неизпълнение на някои от задълженията по поддържане на регистрацията. Така например председател на читалище, който не заяви в срок вписване в регистъра на читалищата, се наказва с глоба от 150 до 300 лв. В други регистри глобите са много високи, а понякога санкцията е заличаване.

При някои регистри уредбата предвижда актовете по регистрацията, в т.ч. отказите за вписване и заличаването, да подлежат на **контрол**, който в повечето случаи е административен.

Повечето регистри се водят на хартиен носител, но едновременно с това се поддържа и някакъв електронен вариант. В повечето случаи обаче при несъответствия между записите на хартиен носител и в електронната база данни, действие поражда тези на хартиен носител.

Голямо разнообразие се наблюдава и при формата и достъпа до различните регистри. Някои са организирани като бази данни, но има и такива, които представляват обикновени файлове. Тези, които са организирани като бази данни, предоставят възможност за търсене по различни критерии. Останалите предоставят достъп до цялото съдържание без възможности за търсене.

Актуалността на информацията също се различава съществено. Съществуват регистри, в които информацията се осъвременява често, но има и такива, при които данните са много остарели. Повечето регистри, достъпни през интернет, не посочват към коя дата е актуална информацията, което поставя под съмнение тяхната надеждност.

Към усъвършенстване на системата за регистрация

I. Необходими мерки

Анализът на системата за регистрация на ЮЛНЦ и на оценките за нейната ефективност водят до

извода, че системата е неефективна и има нужда от мерки за нейното усъвършенстване:

- **Трансформиране на първичната регистрация от съдебна в административна**

Регистрацията на ЮЛНЦ в рамките на съдебно производство ненужно усложнява и формализира процедурата, като същевременно ангажира ресурси на правосъдната система с дейност, която по своя характер не е правораздавателна.⁴ За разлика от някои специфични категории организации, като политическите партии и вероизповеданията, при ЮЛНЦ няма завишени законови изисквания, които да налагат преценката за законосъобразност на новосъздадените организации да се извършва от съд. Съществуващите механизми за последващ контрол върху дейността на ЮЛНЦ дават достатъчни гаранции за своевременна намеса от страна на държавата, ако определена организация извършва дейност в разрез с действащите правила.

Регистрацията на ЮЛНЦ е по същността си **административна услуга** и като такава следва да се подчинява на общите правила за предоставянето на административни услуги, включително и по отношение на обжалването на изричните и мълчаливите откази. Така ще се преодолее сегашното положение на оставяне на делото „без движение“, което е честа практика в съдилищата и което не се смята за отказ и поради това не подлежи на оспорване.

По подобие на производството по *Закона за търговския регистър*, регистрацията на ЮЛНЦ трябва да се уреди като административно производство, едностранно и безспорно по своя

⁴ Трансформирането на първичната регистрация на търговците от съдебна в административна и успешното функциониране на централния търговски регистър вече показва, че законосъобразното учредяване на юридически лица може да се гарантира в достатъчна степен и без да се налага в процедурата по регистрация да участва орган на съдебната власт.

характер, в рамките на което, по искане на заинтересованото лице, се извършва вписване и заличаване на обстоятелства, както и обявяване на актове, предвидени в закон, отнасящи се до ЮЛНЦ и техни клонове.

- **Централизиране на първичния регистър и отпадане на задължението за регистрация в регистър БУЛСТАТ**

Децентрализираният съдебен регистър на ЮЛНЦ доведе до много проблеми както за регистрираните лица, така и за ползвателите на информацията. На практика, търсенето на информация за определена организация, за която не се знае къде е нейното седалище, при сегашната уредба изисква извършването на отделна справка във всеки от 28-те регистъра към окръжните съдилища.

Същевременно съществува и централният електронен регистър БУЛСТАТ, в който информацията е събрана на едно място, извършването на справки е по-лесно, но пък няма гаранции за актуалността на данните, тъй като вписването в този регистър следва по време вписването в съдебния регистър.

За преодоляване на тези недостатъци е необходимо **централизиране** на регистъра на ЮЛНЦ, което на свой ред ще обезсмисли съществуването на регистрацията в Регистър БУЛСТАТ.

- **Електронизиране на регистъра**

Превръщането на първичния регистър на ЮЛНЦ от хартиен в електронен ще отвори нови възможности за отдалечен достъп, включително чрез извършване на справки през интернет. След широкото навлизане на електронните подписи като равностойни на саморъчните подписи, електронизирането на регистъра следва да позволи и извършване на действия, включително подаване на заявления, изцяло по електронен път с електронен подпис.

Електронизирането на регистъра на ЮЛНЦ може да следва модела на Търговския регистър. По този начин регистърът ще започне да се води като

единна електронна база данни, съдържаща обстоятелствата и актовете, предвидени за вписване и обявяване по закон за всички ЮЛНЦ и техните клонове. Подобно на Търговския регистър, регистърът на ЮЛНЦ следва да се води от Агенцията по вписванията, където вече има изграден капацитет за администриране на централни електронни регистри.

- **Въвеждане на бланки и образци**

Един от основните недостатъци на сегашната система, особено при съдебния регистър, е липсата на стандартни бланки и образци на заявленията и останалите документи, които се представят при вписване в регистъра. Това създава много практически проблеми и позволява на съдилищата да връщат подадени заявления поради липса на определени реквизити и да следват различна практика, при която заявление с една и съща форма и съдържание може да бъде прието от един съд, но върнато от друг.

Въвеждането на стандартни бланки ще сведе до минимум тези проблеми, като ще облекчи едновременно и заявителите, и длъжностните лица по регистрацията. Бланките, придружени от указания за попълването им, следва да бъдат общодостъпни, включително през интернет, така че заявителите да могат да се запознаят с тях предварително и да разполагат с достатъчно време да ги попълнят. Тази практика е успешно въведена както в Търговския регистър, така и в някои от специализираните регистри на ЮЛНЦ, включително в Централния регистър на ЮЛНЦ за общественополезна дейност.

В дългосрочен план, с електронизирането на регистъра следва да се обсъди и възможността за въвеждане на електронни бланки и образци. Тук са възможни два алтернативни варианта. Първият вариант е на заявителя да се предостави възможност да си сваля от интернет съответната бланка, да я попълни и да я изпрати обратно по електронна поща (с или без електронен подпис, в зависимост от конкретното законово изискване) заедно със сканирани копия на необходимите документи. При втория вариант

на заявителя се предоставя възможност да попълни заявлението директно в интернет през специален интерфейс и да прикачи към него съответните документи.

- **Въвеждане на общи стандарти за правната уредба на различните регистри**

Необходимо е въвеждане на общи стандарти по отношение на правната уредба на различните регистри, в които се вписват ЮЛНЦ, и последващо привеждане на действащите нормативни актове в съответствие с тези стандарти. С това ще се преодолеят сега съществуващите различия между уредбата на отделните регистри, която варира от много подробна при някои регистри до много оскъдна при други.

С въвеждането на тези стандарти следва да се определи при какви условия може да се въвежда нов регистър, както и кои разпоредби следва да бъдат уредени на законово равнище и кои могат да бъдат предмет на подзаконова уредба. Препоръчително е да се въведе и изрична забрана органите, водещи регистрите, да могат да създават по своя преценка допълнителни задължения за подлежащите на регистрация лица, които не са изрично предвидени в закона.

Към стандартите трябва да се добавят и общи изисквания относно воденето на регистрите и достъпа до тях, включително задължение за поддържане на електронна версия, достъпна в интернет през страницата на институцията, водеща регистъра, или през специализирана страница на самия регистър. Задължителното въвеждане на възможност за обжалване на отказите също следва да бъде част от тези стандарти.

Като възможен законодателен подход за въвеждане на стандартите може да се използва *Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност*, който определя основните принципи при въвеждането на регистрационен режим за извършването на стопанска дейност.

- **Засилване на служебното начало**

С централизирането и електронизирането на регистъра вече няма да е необходимо при всяка следваща регистрация в друг регистър от заявителя да се изисква информация, която вече е вписана в първичния регистър. Поради това следва да се засили служебното начало и органът, отговарящ за администрирането на регистъра, да бъде задължен сам да си набави тази информация от първичния регистър. Така за заявителя ще остане задължението да подаде само тази информация, която не е вписана в първичния регистър. Така ще се ограничат и възможностите за грешки и разминавания, защото всеки следващ регистър ще ползва информацията директно от първичния регистър, а не опосредено чрез заявителя.

- **Намаляване на таксите**

Едновременно със засилване на служебното начало следва да се преразгледат правилата, уреждащи заплащането на такси. За регистрите, в които не се вписва голяма по обем нова информация, а в по-голямата си част данните са същите, които вече са вписани в първичния регистър, таксите, ако има такива, трябва да отпаднат или да бъдат сведени до символичен минимум. Преценка на размера на таксите е необходима и по отношение на първичния регистър, като за целта може да се следва модела на Търговския регистър, като се отчита обстоятелството, че ЮЛНЦ не са търговци и тяхната дейност в основната си част не е стопанска, следователно таксите за тях следва да са по-ниски от тези да търговците. Като цяло, **таксите събирани от регистрите, следва да не надвишават разходите** по извършване на самата дейност, за която се събират.

Регистрите, които не могат да се финансират сами от събираните такси (особено тези, които имат само информационно значение и които въпреки това събират такси), следва да прехвърлят специфичната информация към бъдещия централен регистър на ЮЛНЦ.

- **Ревизия на системата за контрол и санкции**

Системата следва да бъде диференцирана с оглед на вида на ЮЛНЦ. За тези, определени за общественополезна дейност, изискванията и съответно санкциите за неизпълнението им трябва да останат по-високи. Наред с това следва да се премине постепенно към изцяло административен ред на обжалване и административен контрол във всички възможни случаи.

- **Повишаване на публичността и подобряване на достъпа до информация**

Електронните формати на водените регистри трябва да придобият основно значение и да се организират като бази данни, да предоставят дистанционен достъп през интернет до цялото съдържание и възможност за търсене по различни, предварително зададени критерии. Следва да се ускори процесът на **дигитализиране** на регистрите и централизиране на регистърната система, което ще я направи сигурен източник на надеждна, актуална и достъпна информация. С дигитализацията на регистърния процес би се облекчила и финансовата тежест за третия сектор, като времевият и човешки ресурс, нужен за регистрацията и нейното поддържане, ще може да бъде пренасочен към основните съдържателни направления в работата на организациите.

- **Регламентиране на обмена на информация между регистрите**

Регламентирането на обмена на информация между отделните регистри и на взаимодействието между държавните органи, отговарящи за воденето им, е необходимо с оглед засилването на служебното начало при събирането на информацията за сметка на намаляване на административната тежест върху регистрираните лица. С отпадането на изискването за представяне на информация и документи, които вече са вписани в друг регистър, се налага приемането на правила и процедури, по които органите, водещи различните регистри, ще могат служебно да я изискват и получават. Това важи в най-голяма степен за взаимодействието между първичния регистър и останалите регистри, които ще ползват информацията от него.

Регламентирането на обмена на информация и взаимодействието между компетентните органи следва да обхване както фазата на първоначалната регистрация, така и вписването на настъпили промени и заличаването. Във всички тези случаи водеща роля следва да има първичният регистър, а всички останали регистри трябва да могат да ползват тази информация служебно. По този начин ще се утвърди водещото значение на бъдещия централен електронен регистър на ЮЛНЦ и информацията в останалите регистри ще следва данните, вписани в него, включително и последващите промени в тях.

Всяка промяна в дадено обстоятелство, вписана в първичния регистър, трябва **автоматично** да води до промяна на информацията за същото обстоятелство, вписана във всеки друг регистър. Така ще отпадне задължението на регистрираното лице само да заявява промяната за вписване във всички регистри, в които е регистрирано, и ще се гарантира надеждността и актуалността на предоставяната от регистрите информация.

- **Въвеждане на единен стандарт за актуализиране на вписаната информация**

Необходимо е да се преодолее сегашното положение, при което в някои регистри информацията се осъвременява през кратки интервали от време, а в други данните са изключително остарели. При всички случаи всеки регистър следва да бъде задължен да посочва на видно място датата и часа на последната актуализация, за да могат потребителите да са информирани към кой период от време информацията е актуална.

II. Неотложни законодателни промени

- **Промени в ЗЮЛНЦ**

Основната цел на реформата – преминаване от съдебна към административна регистрация и създаване на единен, централен, електронен

регистър, може да бъде постигната с приемането на внесения през октомври 2015 г. от правителството *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ*. Законопроектът, подготвен от работна група към Министерството на правосъдието с участието на държавни институции и неправителствени организации, отразява до голяма степен вижданията на гражданския сектор относно реформата. Проектът беше приет от водещата парламентарна комисия – Комисията по правни въпроси, от Комисията по взаимодействие с неправителствените организации и жалбите на гражданите и на първо четене в пленарна зала.

Сред най-важните промени по отношение на регистрацията на ЮЛНЦ, които законопроектът предвижда, са:

- **Преминаване на регистрацията от окръжните съдилища към Агенцията по вписванията** и закриване на Централния регистър на ЮЛНЦ за обществено полезна дейност към Министерството на правосъдието.⁵
- **Прецизиране на подлежащите на вписване обстоятелства** чрез замяна на сега съществуващото абстрактно изискване за вписване на „необходимото съдържание на учредителния акт или устава“ с изчерпателно изброяване на конкретни обстоятелствата. С тази промяна ще се преустанови възможността органът по регистрация сам да тълкува съдържанието на понятието „необходимо съдържание на учредителния акт или устава“ и ще се уеднакви практиката относно обхвата на подлежащите на вписване обстоятелства. Към обстоятелствата, подлежащи на вписване, изрично е добавен и предметът на допълнителна стопанска дейност.

⁵ Внесеният в парламента законопроект не предвижда как следва да се процедира с Централния регистър на ЮЛНЦ за обществено полезна дейност след неговото закриване като регистър. Предвидена е само процедурата за изпращане на информацията от него на Агенцията по вписванията за добавяне към партидата на съответното ЮЛНЦ след неговата пререгистрация.

- **Усъвършенстване на уредбата за регистрация на клоновете на ЮЛНЦ.** По сега действащата уредба клоновете се регистрират само в регистъра по местонахождение на тяхното собствено седалище, но не и в регистъра на самото ЮЛНЦ. С предлаганите изменения се предвижда клоновете на ЮЛНЦ да нямат отделни партии, а данните за тях да се вписват по партидата на самото ЮЛНЦ.
- **Изчерпателно изброяване на документите,** които подлежат на обявяване в регистъра: решението за учредяване на ЮЛНЦ; устава на сдруженията, съответно учредителния акт на фондациите; решенията за промени в обстоятелствата, подлежащи на вписване; финансовите отчети; и докладите за дейността на ЮЛНЦ, определени за извършване на общественополезна дейност. Предлаганата промяна отразява същностната разлика между вписването (на обстоятелства) и обявяването (на актове) и следва аналогичния подход, възприет от Търговския регистър.
- Въвеждане на **срок за заявяване за вписване или обявяване.** По сегашната уредба не съществува срок, в който ЮЛНЦ следва да подадат заявление на вписване или обявяване на нововъзникнали обстоятелства или актове. Липсата на срок компрометира надеждността на регистъра, тъй като липсват гаранции, че вписаната информация е актуална.
- Прецизиране на **правилата за уникалност** на наименованието. Проектът предвижда забрана за вписване в регистъра на ЮЛНЦ, чието наименование е идентично с това на вече вписано ЮЛНЦ. Забраната ще важи занапред.
- Усъвършенстване на уредбата на ЮЛНЦ, определени за извършване на

общественополезна дейност: по-добро формулиране на целите, за които тези ЮЛНЦ могат да разходват имуществото си; придобиване на статут в обществена полза от момента на първоначалната регистрация и отпадане на задължението за регистрация в централния регистър към Министерството на правосъдието; замяна на задължението за ежегодно отчитане пред Министерството на правосъдието със задължение за обявяване на годишния доклад за дейността и годишния финансов отчет в новия регистър; въвеждане на процедура за **временно спиране на статута в обществена полза** при неизпълнение на задължението за обявяване в срок на годишния доклад и годишния финансов отчет две поредни години, както и процедура за възстановяване на този статут; и др.

- **Облекчена процедура за пререгистрация** в новия регистър. Предвижда се, че всички ЮЛНЦ запазват правоспособността си и статута си в частна или в обществена полза. Въвежда се сравнително дълъг тригодишен срок за пререгистрация⁶, като вписването в новия регистър ще се извършва въз основа на заявление, придружено от издадено от съда удостоверение за актуално състояние и заверен от управителния орган актуален устав или учредителен акт. Цялата процедура по пререгистрацията, включително издаването на удостоверението за актуално състояние от съда, е **освободена от държавни такси**. С вписването в новия регистър ЮЛНЦ се изключват автоматично от Регистър БУЛСТАТ, като кодът им по БУЛСТАТ става техен идентификационен код.

⁶ Законопроектът предвижда задължение на ЮЛНЦ да се пререгистрат до 31 декември 2018 г. Този срок обаче е изчислен при влизане в сила на промените на 1 януари 2016 г. Доколкото приемането на законопроекта изоставя от този график, би следвало крайният срок за пререгистрация също да бъде изместен във времето.

Между първото и предстоящото второ четене бяха внесени редица предложения, много от които се отклоняват от идеята за промяна на регистрацията от съдебна в административна и не се споделят от голяма част от неправителствения сектор. Сред тях е оспорваното предложение за създаване на Съвет за развитие на гражданското общество към Министерския съвет. Създаването на орган от представители на ЮЛНЦ в обществена полза и на държавни институции, председателстван от заместник на министър-председателя и отчитащ се ежегодно пред правителството, крие риск от необоснована държавна намеса и контрол над ЮЛНЦ. Нещо повече, на този съвет се дават твърде големи правомощия по отношение на неправителствения сектор, включително „да приема правилата за допустимите дейности с обществено значение за финансиране, ..., реда и начина за набиране, оценка и подбор на проектни предложения, ..., условията и реда за контрол върху изпълнението на проектите...“. Това предложение следва да се дообмисли и прецизира с оглед на бъдещи законодателни промени.

- **Промени в Закона за търговския регистър**

Предложените промени в *Закона за търговския регистър*, необходими за прехвърлянето на регистрацията на ЮЛНЦ от съда в Агенцията по вписванията, са включени в преходните и заключителни разпоредби на внесенния *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ*. Чрез тях регистърът на ЮЛНЦ става електронен, публичен и с безплатен достъп до базата данни. Предвижда се регистърът на ЮЛНЦ да ползва обща база данни с Търговския регистър.

Новата уредба на регистрацията на ЮЛНЦ е аналогична с тази на търговските дружества във връзка с вписването, обявяването, заличаването, отказите, обжалванията, отстраняването на грешки и непълноти, таксите, публичността, справките и т.н. За ЮЛНЦ ще се прилага същият ред, както за търговските дружества, по отношение на отстраняването на нередовности в

документите, прилагани към заявлението за вписване, заличаване или обявяване, и във връзка със своевременното плащане на държавната такса. Изпращането на съответните съобщения също ще е в електронна форма, като указанията на Агенцията по вписванията ще се оповестяват по електронната партида на ЮЛНЦ, а ако е подадено заявление за регистрация – на електронната страница на Агенцията. По аналогия с търговската регистрация е предвидена възможност за обжалване на отказите за вписване пред окръжния съд. Въведена е и възможност за запазване на наименование на ЮЛНЦ, подобно на запазването на фирма на търговско дружество.

От особено значение е промяната на разпоредбата, касаеща значението на единния идентификационен код, и разширяването на приложното ѝ поле и по отношение на ЮЛНЦ. Измененията предвиждат, че ако ЮЛНЦ посочи своя единен идентификационен код, държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация, лицата, на които е възложено упражняването на публична функция, и организациите, предоставящи обществени услуги, включително банките, нямат право да изискват нито доказване на обстоятелства, вписани в регистъра, нито представяне на документи, обявени в регистъра. Тази разпоредба ще допринесе за съществено намаляване на административната тежест върху ЮЛНЦ и би следвало да се отрази и на процедурите по регистрацията на ЮЛНЦ във всички останали регистри. Прилагането на практика на тази норма би следвало да доведе до преформулиране на условията за регистрация в повечето от останалите регистри, в които се вписват ЮЛНЦ, като изискванията за представяне на документи, които подлежат на обявяване в новия регистър, бъдат заменени от общо изискване за посочване на единния идентификационен код.

- **Промени в Устройствения правилник на Агенцията по вписванията и приемане на нова подзаконова уредба за воденето на регистъра**

Приемането на промените в ЗЮЛНЦ и прехвърлянето на регистрацията на ЮЛНЦ от

окръжните съдилища към Агенцията по вписванията налага съответна ревизия и на подзаконовата уредба. Необходимо е Министерският съвет да промени *Устройствения правилник на Агенцията по вписванията* и да бъдат внесени необходимите промени в структурата и организацията на дейността на Агенцията, произтичащи от новите ѝ функции по водене на централния регистър на ЮЛНЦ.

Необходимо е и приемането на подзаконова уредба, уреждаща воденето на новия централен регистър на ЮЛНЦ. Това може да стане по два начина: чрез разширяване на приложното поле на подзаконовата уредба на Търговския регистър или чрез приемане на отделна наредба, уреждаща специфично воденето, съхраняването и достъпа до централния регистър на ЮЛНЦ. И в двата случая приемането на подзаконовата уредба е от правомощията на Министерството на правосъдието.

Подзаконовата уредба трябва да включва разпоредби както относно процедурата по регистрация (видове заявления и тяхното съдържание, образци на заявленията и документите, които се прилагат към тях, поправяне на грешки и непълноти, запазване на наименование и др.), така и относно самото водене на регистъра (съдържание на електронните партиди по раздели, групи и полета, подаване на заявления, жалби и искания, приемане на актове на държавни органи и др.).

На последно място е необходима и промяна в *Тарифата за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията*, и определяне на размера на държавните такси за вписване на обстоятелства, обявяване на актове, запазване на наименование и издаване на удостоверения по ЗЮЛНЦ. Промените в тарифата са правомощие на Министерския съвет.

- **Промени в други закони**

Промените в законите, уреждащи останалите регистри, трябва да са насочени към премахване

на излишните регистри, засилване на служебното начало (служебно уведомяване при регистрация, вписване на промени и заличаване), отпадане на изискванията за представяне на информация и копия от актове, които са вписани или обявени в централния регистър, и на изискванията за представяне на удостоверение за актуално състояние.

Необходимо е да се разшири приложното поле на *Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност* и по отношение на нестопанската дейност. Спрямо ЮЛНЦ следва да намерят приложение правилата на закона за:

- въвеждане на нов регистър само при риск за националната сигурност, обществения ред, правата на гражданите и юридическите лица или околната среда и само относно изисквания, чието спазване може да се удостовери чрез проверка по документи или на място;
- забрана за преценка по целесъобразност от регистриращия орган;
- публичност на регистъра и задължително издаване на удостоверение;
- безсрочно действие на регистрацията и удостоверението или за срок не по-кратък от три години;
- безплатен достъп по електронен път;
- изчерпателно установяване със закон на изискванията за регистрация, основанията за отказ и особените правила в производствата по вписване, издаване на удостоверение, заличаване и обезсилване на удостоверение.

III. Очаквани положителни резултати

С преминаването на регистрацията на ЮЛНЦ към Агенцията по вписванията се очаква процедурата по регистрация да стане по-бърза, документи да могат да се подават по електронен път и да се ползват електронни услуги, а държавните такси да

станат по-ниски. Всичко това чувствително ще намали административната тежест за ЮЛНЦ.

Със създаването на централен електронен регистър на ЮЛНЦ ще отпадне необходимостта от регистрирането на ЮЛНЦ в Регистър БУЛСТАТ. За ЮЛНЦ в обществена полза ще отпадне и необходимостта от вписването им в Централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза към Министерството на правосъдието. По този начин ще се преодолее съществуващият дуализъм в режима за регистрация – част от ЮЛНЦ в обществена полза да са регистрирани като такива в съда, но да не са регистрирани в централния регистър и да не спазват изискванията за прозрачност и отчетност. Ще отпадне и необходимостта от вписването на ЮЛНЦ в редица други регистри, които имат само информационно значение.

С новата система за регистрация ще се повиши прозрачността и отчетността на всички ЮЛНЦ. Информацията за тяхната дейност, управление, финансиране и изразходване на финансовите средства ще бъде публично достъпна.

Същевременно, окръжните съдилища ще бъдат разтоварени от дела с ниска правна сложност, което ще позволи насочване на ресурсите им към същинска правораздавателна дейност.

Създаването и работата на Търговския регистър, както и натрупаният опит и техническите ресурси на Агенцията по вписванията, ще помогнат за по-бързото въвеждане на централния регистър на ЮЛНЦ.

Взаимодействието между регистрите и синхронизирането на информацията не само ще намали тежестта върху ЮЛНЦ да заявяват за вписване едни и същи обстоятелства в различни регистри, но и ще гарантира предоставянето на надеждна и актуална информация. Усъвършенстването на нормативната уредба е в интерес както на потребителите на регистъра, така и на регистриращите се субекти и на обществото като цяло.