

**ПРАВНА РАМКА
НА РЕГИСТРИТЕ
НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА
С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ**

**ОЦЕНКА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ЗА ПРОМЕНИ**



**ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА**

Усъвършенстването на регистрацията на неправителствените организации е основна гаранция за укрепване на развитието на гражданското общество и засилване на неговата прозрачност. Улеснената и рационализирана регистрацията без дублиране на информацията между регистрите и с автоматизиран обмен на данни между тях ще позволи на гражданския сектор да се съсредоточи върху основните си съдържателни приоритети.

Регистрацията на гражданските организации и последващото ѝ поддържане определя в голяма степен отношенията на тези организации с държавните институции и е белег за волята на вземащите решения да облекчат гражданския сектор от прекомерна административна тежест и така да улеснят развитието му. Концепцията и предложенията за законодателни промени предлагат подкрепа на институциите в постигането на тази цел.

Автори:

Мария Йорданова, Директор на Правната програма,

Център за изследване на демокрацията

Димитър Марков, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията

Миряна Илчева, Научен сътрудник, Център за изследване на демокрацията

Галина Сапунджиева, Сътрудник, Център за изследване на демокрацията

Тази публикация е създадена 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.

www.ngogrants.bg

ISBN: 978-954-477-262-8

© 2016, Център за изследване на демокрацията

Всички права запазени.

София 1113, ул. „Александър Жендов“ № 5

тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233

www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод.....	7
1. Състояние на системата за регистрация на НПО в България.....	11
1.1. Общи положения.....	11
1.2. Регистрация в окръжния съд по местонахождение на седалището на ЮЛНЦ.....	13
1.3. Регистър БУЛСТАТ.....	18
1.4. Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност към Министерството на правосъдието.....	24
1.5. Други регистри.....	32
1.5.1. Правно значение на вписването и последици от регистрацията: видове регистри.....	32
1.5.2. Заплащане на такси, санкции и контрол.....	35
1.5.3. Подлежащи на вписване обстоятелства.....	38
1.5.4. Формат и достъп до регистрите.....	39
1.6. Общи изводи.....	45
2. Развитие на идеите за промени.....	49
2.1. Граждански инициативи.....	49
2.2. Роля на държавата за реформиране на регистърната система.....	51
3. Мерки и предложения за усъвършенстване на системата за регистрация на НПО.....	57
4. Предложения за законодателни промени за подобряване регулаторната рамка на регистрите на юридическите лица с нестопанска цел.....	67

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ГПК	Граждански процесуален кодекс
ЕИК	Единен идентификационен код
ЗЗЛД	Закон за защита на личните данни
ЗКН	Закон за културното наследство
ЗНЧ	Закон за народните читалища
ЗОЗ	Закон за особените залози
ЗПОО	Закон за професионалното образование и обучение
ЗРБ	Закон за регистър БУЛСТАТ
ЗТ	Закон за туризма
ЗТР	Закон за търговския регистър
ЗФВС	Закон за физическото възпитание и спорта
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
Инструкция № 1	Инструкция № 1 от 04.01.2012 г. за реда за водене на Регистъра на научната дейност в Република България
КЗЛД	Комисия за защита на личните данни
Инструкция № 1	Инструкция № 1 от 04.01.2012 г. за реда за водене на Регистъра на научната дейност в Република България
КЗЛД	Комисия за защита на личните данни
МП	Министерството на правосъдието
МТИТС	Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията
МПС	Моторни превозни средства
НОЕСТИ	Наредбата за организация на Единната система за туристическа информация
Наредба № н-1	Наредба № н-1 от 14 Март 2007 г. за информационния регистър на културните организации
Наредба № 2	Наредба № 2 от 15 март 2007 г. за условията и реда за одобряване на организациите, които обучават медиатори; за изискванията за обучение на медиатори; за реда за вписване, отписване и заличаване на медиатори от единния регистър на медиаторите и за процедурните и етични правила за поведение на медиатора

Наредба № 3	Наредба № 3 от 24 октомври 2014 г. за условията и реда за водене на регистрите при международно осиновяване и даване на съгласие от министъра на правосъдието
Наредба № 8	Наредба № 8 от 17.12.2009 г. за утвърждаване на образците на актовете за общинска собственост, на досие на имот – общинска собственост, и на регистрите, предвидени в Закона за общинската собственост, и за определяне реда за съставянето, воденето и съхраняването им
Наредба № 14	Наредба № 14 от 24 юли 1991 г. за водене и съхраняване на регистрите по вписванията
НПО	Неправителствена организация
ПДКЗЛДНА	Правилника за дейността на Комисията за защита на личните данни и нейната администрация
ППЗФВС	Правилник за прилагане на Закона за физическото възпитание и спорта
ПУДЦРЮЛНЦОДМП	Правилника за устройството и дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност при Министерството на правосъдието
Тарифа за такси по ГПК	Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс
Тарифа № 1	Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието
УПМП	Устройствения правилник на Министерството на правосъдието
Централен регистър	Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност
ЮЛНЦ	Юридическо лице с нестопанска цел

УВОД

Гражданският сектор в България се утвърди като важен фактор, както за развитието на обществото, така и за изпълнението на ангажиментите на страната в рамките на ЕС и международната общност. Без стабилни, прозрачни и отчетни неправителствени организации и хармонизирана и рационална система за тяхната регистрация, не са мислими доброто управление, спазването на основните права и осигуряването на прозрачност и отчетност на всички звена на държавната власт и обществото. Това налага иновативен подход към дейността и изискванията пред гражданските организации чрез усъвършенстване на регулаторната рамка и цялостната среда за извършване на нестопанска дейност.

В европейските държави се наблюдава разнообразие в системите за регистриране на нестопанските организации. Въпреки различията, общо за почти всички държави е разграничението между организациите, извършващи дейност в частна и в обществена полза, и свързаните с това разграничение различни изисквания и последици по отношение на двете групи организации. В някои държави, предимно сред новите държави – членки на ЕС, все още доминира моделът на съдебна регистрация на нестопанските организации паралелно с вписване в други специализирани регистри (Полша, Унгария, България, Румъния). Това важи включително за страните, в които са установени административни процедури за регистрация на търговските дружества и успешно действат централни електронни търговски регистри. В други държави е въведено или е в процес на утвърждаване административно регистърно производство с централни регистърни центрове на национално равнище, координирани или свързани с други регистри (Норвегия, Финландия, Англия и Уелс). В тези страни регистрите се администрират от държавна институция в рамките на изпълнителната власт или от юридическо лице с или без участие на държавата (Национален съвет по патенти и регистрация във Финландия – Централна агенция към Министерството на заетостта и икономиката, Комисия за благотворителност в Англия и Уелс, в Норвегия – специален орган в координация с Централния координиращ регистър на юридическите лица). Административна регистрация и облекчен режим за регистриране на нестопански организации са установени и в други европейски държави (Грузия).

Чуждият опит показва, че централизираните административни системи за регистрация осигуряват по-голяма прозрачност и публичност, надеждност на предоставяната информация, облекчени условия за регистриращите се

лица, лесен достъп до вписаната информация и възможност за подаване и получаване на информация по електронен път. Тези предимства все повече мотивират динамиката на предприеманите реформи на национално равнище в посока към възприемане на модела на административно регистърно производство за нестопанските организации и преминаване към централизиран бази данни, които позволяват обмен на информация по електронен път, включително чрез интернет. Наред с това, в много държави има различни инициативи за регулиране, саморегулиране и съвместно регулиране, свързани с повишаване на отчетността и прозрачността на неправителствения сектор.

Относно регистрирането на различните нестопански организации, за разлика от търговската регистрация, все още няма общоприети европейски стандарти. Съществуват обаче общи изисквания за отчетност и прозрачност. Такива например се съдържат в *Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет за превенция на и борба срещу финансиране на тероризма чрез засилена координация на национално ниво и по-голяма прозрачност на сектора с нестопанска цел*. Сред основните препоръчани мерки са осигуряване от страна на държавите членки на: публично достъпни системи за регистрация на всички неправителствени организации, работещи на тяхна територия и които желаят да се възползват от преференциално данъчно третиране, правото на публично набиране на средства и достъпа до безвъзмездни средства от публичния сектор; извършване на регистрацията под формата на известие за учредяване, а не на предварително одобрение на учредяването; оптимизиране на съществуващите изисквания към организациите с нестопанска цел с оглед избягване на дублирането на задълженията за регистрация, съответно за заявяване¹.

В доклад на Европейския център по нестопанско право, възложен от Европейската комисия, се изследват инициативите за регулиране и саморегулиране за подобряване на прозрачността и отчетността на нестопанските организации в ЕС. В доклада се обръща специално внимание на необходимостта от избягване на дублирането на задълженията за регистриране и заявяване. Паралелно с това се препоръчва да се избягва обременяването на нестопанските организации с прекомерни административни тежести, да се помисли за създаването на централизирана национална база данни или

¹ Commission of the European Communities, Brussels, 29.11.2005, Commission communication to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – The Prevention of and Fight against Terrorist Financing through enhanced national level coordination and greater transparency of the non-profit sector. /* COM/2005/0620 final */ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0620>

регистър за определени категории нестопански организации, където това липсва, и т.н.²

Настоящата публикация цели да допринесе за рационализиране на процеса на регистрация на юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) в България чрез подобряване на регулаторната рамка за сектора, с което в същото време да се повиши публичната му отчетност и прозрачност.

Публикацията се основава на резултатите от осъществен правен анализ и оценка за работата на съществуващите регистри и очертава възможните реформи за преодоляване на констатираните слабости.

Документът се състои от концепция и предложения за законодателни промени. Основните идеи на концепцията и предложенията за законодателни промени, приложени към нея, са насочени към хармонизиране на правната уредба на различните регистри и тяхната ускорена дигитализация, с което в крайна сметка да се облекчат процедурите, през които минават нестопанските организации, да се намали прекомерната административна тежест и да се поддържа хармонизирана и актуална информация в различните регистри. Рационализацията на регистърния процес ще допринесе за избягване на непълнотите и неточностите във водените регистри, дублиращите действия по вписване на едни и същи обстоятелства в два и повече регистъра, както и възможностите за манипулиране на общественото мнение относно статуса на НПО.

В концепцията се съдържа преглед на състоянието на съществуващата система за регистрация на неправителствените организации (НПО) в България, както и на досегашните усилия в областта на регистърната реформа. Анализът и оценката, обхващащи процесите на регистрация в тяхното разнообразие и цялост, очертават административната тежест, пред която са изправени организациите с нестопанска цел, действащи в различни сфери на обществения живот, от една страна, и липсата на надеждни универсални механизми за публичност, прозрачност и отчетност на гражданския сектор – от друга страна.

Концепцията включва мерки и препоръки **за цялостна реформа на регистрацията на НПО**, включително за поетапната ѝ дигитализация. Тя е

² ECNL, Study on Recent Public and Self-regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-profit Organisations in the European Union, commissioned by the Directorate-General of Justice, Freedom and Security of the European Commission Brussels, April 2009, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/initiatives_improving_transparency_accountability_npos_avr09.pdf

подчинена на принципите за рационализация, съкращаване до минимум на повторното подаване на една и съща информация с цел избягване на грешки и намаляване на административната тежест за НПО, **ефективни процедури за връзка** между регистрите, засилване на **служебното начало** при обмена на информация между отделните регистри и максимално облекчаване на достъпа до вписаната информация.

Към концепцията са приложени конкретни **предложения за приемане на промени в съществуващото законодателство** с цел реализиране на практика на заложените в нея идеи и мерки. Предложенията за законодателни промени могат да се използват като основа за формулирането на действащи правни норми.

В процеса на разработването на концепцията и предложенията са проведени консултации с представители на: **НПО** като субекти на регистрация; **държавни институции**, участващи във вземането на решения относно регистърната проблематика; както и на **медии** в качеството им на потребители на регистрите в рамките на функциите си по повишаване на прозрачността на публичния сектор. Техните мнения, забележки, предложения и препоръки по работните варианти са отразени в оценката на съществуващите регистри и са взети предвид при подготовката на концепцията и предложенията за промени. В изказаните мнения и формулираните предложения преобладава подкрепа от страна на заинтересованите лица за предлаганите промени.

Концепцията и предложенията за законодателни промени предлагат основа за по-нататъшна реформа в системата за регистрация на НПО. Публикуването и разпространението им могат да подпомогнат усилията в тази посока. Публикацията цели да съдейства за информирано вземане на решения от компетентните органи при провеждането на политиките в областта на регистрацията на НПО.

1. СЪСТОЯНИЕ НА СИСТЕМАТА ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА НПО В БЪЛГАРИЯ

1.1. Общи положения

Съгласно действащото законодателство всички юридически лица с нестопанска цел 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 в зависимост главно от дейността, която извършват. Най-големите такива регистри са Регистър **БУЛСТАТ** и **Централният регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност** към Министерството на правосъдието (МП). Значителен брой юридически лица с нестопанска цел обаче са регистрирани още в **Регистъра на читалищата** и **Регистъра на културните организации** към Министерството на културата, **Регистрите на спортните клубове и спортните организации** към Министерството на младежта и спорта, **Регистъра на доставчиците на социални услуги** към Агенцията за социално подпомагане и др.

Повечето регистри, с изключение на съдебните, се водят от органи на изпълнителната власт и са централизирани. Регистри, в които се вписват юридически лица с нестопанска цел, се водят в повечето министерства (например в Министерството на правосъдието, в Министерството на туризма, в Министерството на младежта и спорта, в Министерство на културата, в Министерството на образованието и науката и др.), както и в някои агенции (например в Агенцията по вписванията, Агенцията за социално подпомагане и др.). Има и някои специфични регистри, като регистърът на наблюдателите на избори, които се водят от специализирани институции, каквато е Централната изборителна комисия.

Регистри, в които се вписват юридически лица с нестопанска цел, се водят и на местно равнище. Така например юридическите лица с нестопанска цел с общинско участие се регистрират в съответната община.

Правната уредба на регистрацията на юридически лица с нестопанска цел се състои от множество закони и подзаконови актове. За всеки регистър има отделни разпоредби, намиращи се в специални закони и издадени въз основа на тях подзаконови актове. Отделните актове не са съгласувани помежду си, поради което голяма част от информацията се дублира, а от

желаещите да се регистрират често се изискват едни и същи данни и документи. По отношение на някои регистри уредбата е много подробна и включва освен детайлно регламентиране на съдържанието на регистъра и на процедурите за вписване и заличаване, също така и задължителни образци за някои от необходимите документи. Съществуват обаче и регистри, за които правната уредба е сравнително оскъдна, като правилата за работа на регистъра са оставени на преценката на органа, който отговаря за неговото водене. Има и случаи, при които въпреки сравнително подробната правна уредба, държавният орган, отговарящ за воденето на регистъра, добавя нови правила и изисквания под формата на указания и насоки за регистрация, които допълват и понякога и се отклоняват от разпоредбите на съответните нормативни актове. Това допълнително усложнява процедурата по регистрация.

Във връзка с различната правна уредба, характеристиките на различните регистри са изключително многообразни. Съществуват регистри, в които вписването има специфично правно значение, свързано преди всичко с възможността съответните юридически лица с нестопанска цел законосъобразно да извършват определен вид дейност. Има и регистри, които имат само информационен характер и вписването в тях не поражда нови права и задължения за регистрираните субекти. В някои регистри вписването е безплатно, докато в други е свързано със заплащане на държавна такса. При някои от регистрите са предвидени и санкции за регистрираните лица в случай на неизпълнение на някои от задълженията им, свързани с поддържането на регистрацията. Има регистри, при които актовете по регистрацията и заличаването подлежат на съдебен контрол, и такива, за които това не е изрично предвидено.

Актуалността на вписаната информация също се различава съществено между отделните регистри. Съществуват регистри, в които информацията се обновява през кратки интервали от време, но има и такива, при които данните са изключително остарели и едва ли са актуални. Повечето регистри, достъпни през интернет, не посочват към коя дата е актуална информацията в тях, което допълнително поставя под съмнение тяхната надеждност.

Голямо разнообразие се наблюдава и при формата и достъпа до различните регистри.

Всички регистри изискват представянето на определен комплект от документи при първоначална регистрация. Голяма част от тези документи се повтарят с документите, които юридическите лица с нестопанска цел предоставят при регистрацията си в съдебния регистър. Същото важи и

при заявяването за вписване на промени във вече вписани обстоятелства. Информацията, която се попълва в заявленията за регистрация, също в по-голямата си част се повтаря с данните от съдебния регистър.

Основните характеристики на регистрите, в които се вписват НПО, ще бъдат илюстрирани с по-подробен преглед на основния, първичен регистър, който се води от окръжния съд по местонахождението на седалището на ЮЛНЦ, както и на двата най-големи регистъра – Регистър БУЛСТАТ и Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност към Министерството на правосъдието. Сравнителният анализ на останалите специализирани регистри допълва картината на състоянието на цялата система за регистрация.

1.2. Регистрация в окръжния съд по местонахождение на седалището на ЮЛНЦ

На регистрация в окръжния съд по местонахождение на седалището си задължително подлежат **всички юридически лица с нестопанска цел** – сдружения и фондации (чл. 1 ЗЮЛНЦ). Тази регистрация, освен задължителна, е и първична, защото с вписването на организацията с нестопанска цел в регистъра в окръжния съд по нейното седалище възниква тя възниква като юридическо лице, т.е. вписването има **конститутивно действие**.

Правната уредба на регистрацията в окръжния съд по местонахождение на седалището на ЮЛНЦ и на воденето на съдебните регистри се съдържа в различни по степен и вид нормативни актове. Вписването е предвидено в *Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ)*, а самата процедура по вписване е уредена като вид охранително производство в *Гражданския процесуален кодекс (ГПК)*, глава петдесет и пета „Вписване на юридически лица“.

Според ГПК в съдебните регистри се вписват образуването, преобразуването, обявяването в ликвидация и прекратяването на ЮЛНЦ, както и другите подлежащи на вписване обстоятелства. ЗЮЛНЦ определя подлежащите на вписване обстоятелства и промените в тях. Вписването се извършва въз основа на решение на окръжния съд, в района на който се намира седалището на ЮЛНЦ. Решението съдържа обстоятелствата, които подлежат на вписване. Вписването има действие само за подлежащите на вписване обстоятелства (чл. 597 ГПК). Освен подлежащите на вписване обстоятелства и промените по тях, на окръжния съд по седалището на ЮЛНЦ се съобщават служебно и редица обстоятелства като вписвания-

та (чл. 45, ал. 8 ЗЮЛНЦ) и отказите за вписване (чл. 45, ал. 6 ЗЮЛНЦ), както и заличаването на вписване (чл. 50, ал. 3 ЗЮЛНЦ) на ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност в централния регистър при Министерството на правосъдието. Вписаното обстоятелство се смята за известно на третите добросъвестни лица от деня на вписването, а това, което подлежи на обнародване – от датата на обнародването. Всяко добросъвестно лице може да се позове на вписването, дори ако вписаното обстоятелство не съществува. Обстоятелства, които не са вписани, се смятат за несъществуващи по отношение на третите добросъвестни лица. При различие между вписано и обнародвано обстоятелство третите лица могат да се позовават на обнародваното обстоятелство, освен ако се установи, че вписаното обстоятелство им е било известно (чл. 599 ГПК).

Воденето и съхраняването на регистрите е уредено на подзаконово равнище в наредба на министъра на правосъдието (чл. 607 ГПК) – *Наредба № 14 от 24 юли 1991 г. за водене и съхраняване на регистрите по вписванията (Наредба № 14)*. Регистърът на ЮЛНЦ в окръжните съдилища се води по образец и съдържа графи, определени в Наредба № 14.

Производството по вписване е **съдебно охранително** производство. То започва с писмено искане на оправомощено лице, по което се образува фирмено дело (чл. 27 Наредба № 14). Реквизитите на искането, както и документите, които следва да се представят към него, са изчерпателно изброени в закона. Отказите за вписване подлежат на обжалване с частна жалба пред съответния апелативен съд. Цялото производство се развива пред съда. Съдът постановява охранителен акт, който има частноправни последици.

Дължимите такси са уредени в *Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс*. По молба за вписване, заличаване и обявяване в регистрите се събира такса в размер на 50 лв. При обжалване на отказ за вписване, заличаване или обявяване в регистрите се събира такса в размер на 25 лв. (чл. 26 и 27 Тарифа за такси по ГПК). По молба за издаване на удостоверение таксата е в размер на 5 лв., на препис от документ – 2 лв. (ако преписът е повече от една страница – за всяка следваща се заплаща по 1 лв.), на фотокопие на документ – за всяка страница по 0,10 лв., а ако фотокопието е повече от 50 страници – за всяка следваща по 0,07 лв. (чл. 23 Тарифа за такси по ГПК).

Относно неплатежоспособността, съответно несъстоятелността, редът за ликвидация и правомощията на ликвидатора на ЮЛНЦ се прилагат съответно разпоредбите на *Търговския закон*. По отношение на юридически

лица с нестопанска цел подлежащите на вписване в търговския регистър актове на съда по несъстоятелността се вписват в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел и се обнародват в „Държавен вестник“, а подлежащите на обявяване в търговския регистър актове се обнародват в „Държавен вестник“ (чл. 14, ал. 4 ЗЮЛНЦ).

В резултат от прилагането на тази уредба на практика в страната се водят 28 отделни регистъра от 28-те окръжни съдилища.

Вписването в регистъра се извършва от определено от председателя на съда длъжностно лице, сред чиито задължения е и даването на справки, издаването на документи за вписаните обстоятелства, както и изпращането на преписи от решенията в предвидените от закона случаи (чл. 13, ал. 1, т. 4 Наредба № 14). Всеки може да иска справки или издаване на документ за вписано в регистрите обстоятелство (чл. 598 ГПК и чл. 30, ал. 1 Наредба № 14), в това число често изискваното от ЮЛНЦ **удостоверение за актуално състояние** от съответния регистър. Документ може да се издаде за вписванията в регистрите, които са в сила (чл. 30, ал. 2 Наредба № 14). Издадените документи се проверяват и подписват от длъжностното лице и от председателя на съда или определен от председателя на съда съдия и се подпечатват с печата на съда (чл. 30, ал. 3 Наредба № 14). Издаденият препис от документ се проверява за съответствие с представения по фирменото дело документ, подписва се от длъжностното лице и от определен от председателя на съда съдия и се подпечатва с печата на съда (чл. 30, ал. 4 Наредба № 14).

При преместване на управлението на ЮЛНЦ или на негов клон в друг съдебен район длъжностното лице при съда, където е първоначалната регистрация, незабавно след вписване на промяната на седалището изпраща служебно фирменото дело на юридическото лице, съответно на клона, по новото седалище. Съдът по новото седалище открива нови партии и отбелязва предишното седалище на юридическото лице, регистъра, номера на тома, страницата и поредния номер на вписването при първоначалната регистрация. Съдът по новото седалище, след откриване на новите партии, съобщава служебно на съда по първоначалната регистрация номера на тома, на партидата, страницата и поредния номер на вписването на юридическото лице или на неговия клон (чл. 22 Наредба № 14). Липсва изискване за уникалност на наименованието на вписаните в различните окръжни съдилища организации.

При разделяне или сливане на ЮЛНЦ в партидата на прекратените юридически лица се отбелязват решението за прекратяване, регистърът, номе-

рът на тома, страницата и поредният номер, под който са вписани новообразуваните юридически лица. За новообразуваните юридически лица се отбелязват решението за прекратяване, номерът на тома, страницата и поредният номер, под който са вписани прекратените юридически лица. При вливане на едно юридическо лице в друго в партидата на прекратеното юридическо лице се отбелязват предходно посочените данни. За юридическото лице, което поема тази дейност, в същата графа на партидата на преустановилото дейността си юридическо лице се отбелязват данните за прекратяването. При отделяне същите данни се отбелязват в партидата на новообразуваното юридическо лице и в партидата на юридическото лице, от което то е обособено (чл. 24 Наредба № 14).

Когато юридическо лице, което е преобразувано или прекратено в резултат на разделяне, сливане, вливане или отделяне и новообразуваните от него юридически лица имат седалище в различни съдебни райони, длъжностното лице съобщава на съда по седалището на преобразуваното или прекратеното юридическо лице данните по чл. 24 за новообразуваните юридически лица, за да бъдат отбелязани от съда (чл. 26 Наредба № 14).

Настоящата уредба и основаващата се на нея практика разкриват определени трудности за регистриращите се лица и потребителите на вписаната информация, както и редица **недостатъци**.

Първо, 28-те отделни съдебни регистъра на юридическите лица с нестопанска цел не са свързани в обща база данни и **липсва обобщена информация** дори за броя на регистрираните юридически лица с нестопанска цел в цялата страна. Трудно е и да се проследи навременното и точно водене на регистрите. Така например, вписването в регистрите се извършва по решение на съда най-късно до приключване на първия работен ден след неговото постановяване (чл. 12 Наредба № 14). Дали се спазва тази разпоредба може само инцидентно да се проверява в отделен регистър и по отношение на отделни ЮЛНЦ. Същото важи и за проверки относно съдържанието на вписванията и точността на информацията в регистъра.

Второ, 28-те съдебни регистри се поддържат на **хартиен носител** и макар вписванията в тях да могат да се отразяват и в автоматизирана информационна система (§ 2 Допълнителни разпоредби на Наредба № 14), **между отделните регистри няма връзка**. Справки могат да се извършват единствено на място, в сградата на съответния окръжен съд. Така въпреки че по закон регистрите на ЮЛНЦ в 28-те окръжни съдилища са публични и общодостъпни и всеки може да иска справки или издаване на документ за вписано в регистрите обстоятелство (чл. 598 ГПК), на практика регистрите

могат да бъдат преглеждани само чрез лично явяване в съда в установените за тази цел часове в присъствието на съответното длъжностно лице (чл. 30 Наредба № 14).

Трето, 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. Това се случва много често при някои специфични видове ЮЛНЦ, каквито са например читалищата, които традиционно носят едни и същи наименования. Този пропуск в законодателството и полученото се в резултат от него дублиране на наименованията могат да имат различни негативни последици както за самите организации, така и за техните партньори, в т.ч. и държавни институции, в страната и чужбина.

Четвърто, прегледът на нормативната уредба на вписването и воденето на съдебните регистри разкрива ненужна и неоправдана сложност на процедурите, натоварваща както съда, така и потребителите на регистъра.

Пето, практиката на отделните окръжни съдилища по сходни случаи често се различава. Субективното прилагане на съвсем не безспорната правна уредба на регистрацията на ЮЛНЦ в различните окръжни съдилища създава правна несигурност, води до увеличаване на административната тежест за организациите, удължава времето за регистрация (особено в неограничените като продължителност периоди от време, в които делото се води „без движение“) и създава предпоставки за засягане на конституционното право на сдружаване.

Шесто, процедурата по регистрация на ЮЛНЦ в окръжните съдилища не гарантира в достатъчна степен публичността и отчетността на организациите. Достъпът до фирмените дела на регистрираните в окръжните съдилища ЮЛНЦ е законова възможност, ползването на която е свързано с различни трудности и неудобства (разход на време и финансови средства за пътуване до съответния съд, прибегване до адвокатски услуги за гарантиран достъп до информация в присъствието на адвокат и т.н.). Този режим затруднява работата и на други организации и институции, за които е нужно да разполагат със съответната информация. Наред с това, той възпрепятства институционалния и гражданския мониторинг относно дейността на определени организации, както и предприемането на превантивни мерки по отношение на негативни практики в дейността им.

Седмо, съдебната регистрация на ЮЛНЦ е по-бавна и по-скъпа от регистрацията на търговско дружество в търговския регистър, воден от Агенци-

ята по вписванията. При положение, че търговските дружества са активен и значим участник в гражданския оборот, докато при ЮЛНЦ материалният интерес обикновено е нисък или почти отсъства при повечето организации, по-високата административна и финансова тежест за ЮЛНЦ е неоправдана.

1.3. Регистър БУЛСТАТ

Регистър БУЛСТАТ е уреден в *Закона за регистър БУЛСТАТ* (ЗРБ). Всички юридически лица с нестопанска цел, освен в регистъра на окръжния съд по местонахождението на седалището им, се вписват **задължително** и в Регистър БУЛСТАТ (чл. 3, ал. 1, т. 1 ЗРБ), наред с останалите подлежащи на вписване субекти – юридически и физически лица.

Регистър БУЛСТАТ се води и поддържа от **Агенцията по вписванията** към министъра на правосъдието (чл. 2, ал. 1 ЗРБ). Юридическите лица с нестопанска цел се регистрират в службите по вписванията на Агенцията по вписванията, намиращи се в седалищата на окръжните съдилища по мястото на тяхната съдебна регистрация (чл. 9, ал. 1 и 2 ЗРБ). Службите по вписванията поддържат досие за всяко вписано лице, в което се съхраняват копия на представените документи (чл. 16 ЗРБ).

Голяма част от подлежащите на вписване данни и обстоятелства (чл. 7, ал. 1, т. 1-15 ЗРБ) се **дублират** с подлежащите на вписване обстоятелства в съдебните регистри. Изключение правят само данните, произтичащи от самата регистрация в регистър БУЛСТАТ. Това са: ЕИК (код по БУЛСТАТ); актове за създаване/възникване, промяна, закриване/заличаване; дата на регистрация в БУЛСТАТ; дата на прекратяване на регистрацията; данни, необходими за Регистъра на статистическите единици, определени със заповед на изпълнителния директор на Агенцията по вписванията по предложение на председателя на Националния статистически институт (чл. 7, ал. 1 и 3 ЗРБ).

Регистър БУЛСТАТ поддържа и съхранява информация за настъпилите промени във вписаните данни и обстоятелства (чл. 7, ал. 3 ЗРБ). Вписването в регистър БУЛСТАТ следва да се заяви в 7-дневен срок от получаване на съдебното решение за регистрацията на съответното юридическо лице в съдебния регистър (чл. 12, ал. 1 ЗРБ). Същият е срокът и за заявяване за вписване на промени в регистрираните данни (чл. 12, ал. 4 ЗРБ).

При регистрацията юридическите лица с нестопанска цел представят **препис от съдебното решение**. Същевременно в заявлението по образец, ко-

ето подават, се изисква, наред със специфичните за този регистър данни и обстоятелства, и информация, която се съдържа в съдебното решение, като например предмета на дейност. ЗРБ предвижда при вписването да се извършва **проверка** за съответствие между данните в представените документи и в Националната база данни на регистър БУЛСТАТ и в други регистри и информационни системи, до които регистър БУЛСТАТ има достъп (чл. 14, ал. 1 ЗРБ). Ако при проверката (включително и на преписа на съдебното решение) бъдат установени несъответствия с подадените документи, се изготвя справка по образец, утвърден от изпълнителния директор на Агенцията по вписванията, която службите по вписванията предоставят на управляващия, съответно представителя или изрично упълномощеното лице (чл. 14, ал. 2 ЗРБ). Установените непълноти и неточности в данните следва да се отстранят от самото ЮЛНЦ по установени от закона ред и срокове.

При вписването в регистъра Агенцията по вписванията определя за ЮЛНЦ уникален 9-значен **единен идентификационен код (ЕИК)**, наречен още „код по БУЛСТАТ“ (чл. 4, ал. 1 и 2 ЗРБ). Кодът се удостоверява с карта за идентификация, а до издаването ѝ – с издадено от Агенцията по вписванията регистрационно удостоверение с едномесечен срок на валидност (чл. 5, ал. 4 във връзка с чл. 17, ал. 4 ЗРБ)³. Процедурите за издаване на регистрационно удостоверение⁴ и впоследствие на карта за идентификация при първоначално вписване в регистъра, както и при вписване на определени промени (на кода по БУЛСТАТ, наименованието, седалището, адреса на управление, управляващия или представляващия) са подробно уредени в закона. Картата за идентификация се издава по образец, утвърден от изпълнителния директор на Агенцията по вписванията, и съдържа: дата на регистрация в БУЛСТАТ; ЕИК (код по БУЛСТАТ); документ за създаване или промяна; пълно наименование; седалище и адрес на управление; номер и дата на издаване на картата; управляващ и представляващ (чл. 19, ал. 1 и 2 ЗРБ). По искане на управляващия, съответно на представителя или на изрично упълномощеното лице, се издава карта за идентификация с монтиран микропроцесорен чип, който съдържа данните, вписани в регистъра, в електронен вид (чл. 20, ал. 1 ЗРБ)⁵.

³ Всички предвидени в нормативен акт регистри и информационни системи в България, които съдържат данни за вписаните в регистър БУЛСТАТ лица, идентифицират тези лица с кода по БУЛСТАТ (чл. 5, ал. 1 ЗРБ). Регистрираните в регистър БУЛСТАТ лица са длъжни да посочват кода по БУЛСТАТ във всички документи, с които участват в оборота (чл. 5, ал. 2 ЗРБ).

⁴ Ако при вписването са установени несъответствия или неточни или непълни данни, карта за идентификация не се издава, а вместо това едномесечният срок за валидност на удостоверението се удължава до отстраняване на несъответствията (чл. 18, ал. 2 ЗРБ).

⁵ Картите с чип се издават в 14-дневен срок от поискването и се получават само от титуляря на картата за идентификация (чл. 20, ал. 2 ЗРБ).

Предвидени са процедури за обявяване невалидността на невърнатите карти за идентификация на прекратените субекти и картите с промяна на обстоятелствата, вписани в тях (чл. 21, ал. 1 и 2 ЗРБ), за унищожаване на картите, върнати при вписване на закриване/заличаване или на промяна на обстоятелствата (чл. 21, ал. 3 ЗРБ), за издаване на дубликат при изгубване на карта и заверен препис на изгубено регистрационно удостоверение (чл. 22 ЗРБ).

Законът предвижда и **служебно вписване** в регистър БУЛСТАТ в няколко случая: по искане на Националния осигурителен институт или на орган по приходите, както и по отношение на обстоятелства, вписани в други публични регистри, ако те не са заявени за вписване в регистър БУЛСТАТ в едномесечен срок (чл. 24, ал. 4 ЗРБ). Предвиден е режим за уведомяване на лицата, по отношение на които е извършено служебното вписване, и за явяването на управляващите, съответно представляващите или изрично упълномощените лица на тези лица в службата по вписванията в 7-дневен срок от получаване на уведомлението. На служебно вписване подлежи и закриването/заличаването на вписани лица при изтичане на срока им на съществуване или въз основа на вписвания в други публични регистри (чл. 24, ал. 7 ЗРБ). Всички служебни вписвания са за сметка на съответното вписано лице (чл. 24, ал. 9 ЗРБ).

Специални правила са предвидени за **взаимодействието на регистър БУЛСТАТ с други регистри и информационни системи**, в частност по отношение на юридическите лица с нестопанска цел – за обмен на данни с регистрите, водени от окръжните съдилища, по електронен път. **Окръжните съдилища** са задължени да предоставят безплатно на службите по вписванията заверен препис на съдебните решения за образуване, промяна на обстоятелствата и заличаване на юридическите лица с нестопанска цел в едноседмичен срок след постановяването им, както и да осигурят безплатен достъп до регистрите и фирмените дела на упълномощени служители от службите по вписванията по ред, определен с наредба на министъра на правосъдието (чл. 27, ал. 1-4 ЗРБ). От своя страна службите по вписванията са задължени да предоставят на окръжните съдилища информация за определените, променените и анулираните ЕИК и справка за открити несъответствия в данните (чл. 28, ал. 1 ЗРБ). Законът задължава и **всички национални и ведомствени регистри и информационни системи, поддържащи информация за юридически лица с нестопанска цел**, да осигуряват безплатен достъп на регистър БУЛСТАТ до данните, вписани в тях, по ред, определен с наредба на Министерския съвет (чл. 29, ал. 1 ЗРБ).

Регистрирането на ЮЛНЦ в регистър БУЛСТАТ и ползването от тях на информация от регистъра е свързано със заплащането на такси, определени

съгласно *Тарифата за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията*: за вписване на ново юридическо лице с нестопанска цел таксата е в размер на 35 лв. (чл. 8, ал. 1, т. 4 от Тарифата); за вписването на промени, които налагат издаването на нова карта за идентификация, таксата е в размер на 25 лв. (чл. 9, ал. 1, т. 4 от Тарифата), включително издаването на удостоверение и на карта на идентификация и в двата случая (чл. 8, ал. 2 и чл. 9, ал. 2 от Тарифата); за вписване на промени в обстоятелства, които не налагат издаването на нова карта за идентификация, както и за издаване на оригинал, копие или дубликат на карта за идентификация, таксата е в размер на 10 лв., а за издаване на копие или дубликат на регистрационно удостоверение – 2 лв. (чл. 10-12 от Тарифата).

Информацията в регистър БУЛСТАТ се съхранява в **единна информационна система, която поддържа национална база данни** (чл. 2, ал. 3 ЗРБ)⁶. Информацията е **публична** с изключение на данните, необходими за Регистъра на статистическите единици, които се предоставят само на Националния статистически институт, а на други лица – само със съгласието на регистрираното лице (чл. 8, ал. 1 във връзка с чл. 40, ал. 1 и 2 ЗРБ). Издаването на справки и удостоверения за вписани в регистъра обстоятелства е безплатно, само когато е по искане, направено писмено или по електронен път от органи на държавната власт, на местното самоуправление и на съдебната власт или по искане на регистрирано лице, отнасящо се за вписаните за самото него обстоятелства (чл. 36, ал. 2 и 3 ЗРБ). Достъпът до публичната информация в регистъра е безплатен само за органите на централната и териториалната администрация (чл. 37, ал. 1 ЗРБ). Орган, който поддържа определен в нормативен акт регистър, включващ юридически лица с нестопанска цел, има право да получи безплатен достъп⁷ до публичната информация от Националната база данни, отнасяща се до тези лица (чл. 38 ЗРБ).

Във всички останали случаи достъпът до информацията е възможен срещу **заплащане на държавна такса** (чл. 36, ал. 1 ЗРБ). Размерът на таксите е определен в *Тарифата за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията*. За издаване на удостоверение за вписани обстоятелства (характере-

⁶ Регистърът поддържа и съхранява архив на закритите и заличените лица, включително на лицата, заличени поради повторно вписване (чл. 25, ал. 1 ЗРБ). Данните в архива се съхраняват в срок от 10 години от закриването или заличаването, като след изтичането на този срок копие от данните ежегодно се предава на технически носител в Централния държавен архив (чл. 25, ал. 2 и 3 ЗРБ).

⁷ Достъпът се осигурява до Националната база данни на регистър БУЛСТАТ и се осъществява чрез справки в Националната база данни по интернет, чрез стандартни изходни файлове по електронна поща или друг технически носител или чрез автоматизирано подаване на данни на вписаните в регистър БУЛСТАТ данни, както и информацията за установените несъответствия (чл. 37, ал. 2 ЗРБ).

ристики) таксата е в размер на: 5 лв. за първа страница и по 2 лв. за всяка следваща страница – за кратка справка; 8 лв. за първа страница и по 2 лв. за всяка следваща страница – за пълна справка; и 2 лв. за удостоверение, че определено лице не е вписано в регистъра (чл. 13 от Тарифата).

За извличане, обработка и предоставяне на данни от Националната база данни на регистъра за всички вписани лица по актуално състояние във файлове с определена стандартна структура таксата е в размер на 5000 лв., а за актуализиране на информацията – по 10 ст. за всяко лице (чл. 14 и 15 от Тарифата). В зависимост от уговореното в договора, актуализацията може да се извършва седмично или месечно.

Регистър БУЛСТАТ е достъпен през интернет на адрес <http://bulstat.registryagency.bg/>. Достъпът през интернет е **платен**, като за търсене и предоставяне на справки за повече от един субект се заплаща такса, която се изчислява по формула, включваща броя на критериите за търсене, броя на лицата, отговарящи на избраните критерии за търсене, броя на характеристиките на лицата, отговарящи на избраните критерии, и коефициент, определен от броя на лицата, отговарящи на критериите за търсене (чл. 16 от Тарифата). Минималният предплатен лимит за използване на услугите по електронен път е 10 лв., като всеки клиент ползва услугите до изчерпване на лимита.

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

Първо, задълженията за ЮЛНЦ да заявяват за вписване в регистър БУЛСТАТ информация (както при първоначална регистрация, така и при вписване на промени), съпадаща до голяма степен с информацията, вписана и поддържана в съдебния регистър, както и да отстраняват установените непълноти и неточности в данните, предоставени от други информационни системи, е **ненужно натоварване** за тях. Наред с това, то крие и рискове от неточности, за отстраняването на които се задейства процедура, свързана с определени срокове и допълнително натоварване.

Второ, до необясним дуализъм и **излишно дублиране** на информация води от една страна, законовото задължение ЮЛНЦ при регистрацията си

да представят препис от съдебното решение и да заявяват за вписване всички промени, и от друга, задължението на окръжните съдилища да предоставят безплатно на службите по вписванията заверен препис на съдебните решения за образуване, промяна в обстоятелствата и заличаване на ЮЛНЦ в едноседмичен срок след постановяването им, както и безплатен достъп до регистрите и фирмените дела. Липсата на рационален подход в това отношение се проявява и в **засиления санкционен уклон** по отношение на ЮЛНЦ – за неизпълнение в срок на задължението за заявяване на вписване, включително за вписване на промени, е предвидена санкция в размер до 700 лв. за физически лица, до 1000 лв. за юридически лица и от 50 до 3000 лв. при повторно нарушение (нарушение, извършено в едногодишен срок от влизането в сила на наказателното постановление, с което на нарушителя е наложено наказание за същото по вид нарушение) (чл. 45, ал. 1 и 2 ЗРБ).

Трето, в редица случаи законът предвижда лично явяване на управляващите или представляващите ЮЛНЦ в регистъра в кратък срок, което при съвременните комуникации и технологии не е оправдано. Същевременно, неизпълнението и на тези задължения е скрепено с твърде високи санкции – санкция в размер на от 100 до 1500 лв. за физически лица и от 100 до 3000 лв. за юридически лица е предвидена за неизпълнение на задължението за явяване в службата по вписванията при уведомяване за извършено служебно вписване (чл. 48 ЗРБ)⁸.

Четвърто, предвидените такси за първоначално вписване на ЮЛНЦ в регистър БУЛСТАТ 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** за тях, паралелно с разходите за поддържане на съдебната им регистрация.

Пето, режимът на заплащане за издаването на справки и удостоверения за вписани в регистъра обстоятелства по отношение на други регистрирани лица и за достъпа до публичната информация в регистъра е бариера пред свободния достъп до публичната информация в регистъра от граждани, юридически лица (включително с юридически лица с нестопанска цел, из-

⁸ Нарушенията се установяват с актове, съставени от длъжностни лица, определени от изпълнителния директор на Агенцията по вписванията, а наказателните постановления се издават от изпълнителния директор на Агенцията по вписванията или от упълномощени от него длъжностни лица (чл. 51, ал. 1 ЗРБ). За установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се прилагат процедурите по Закона за административните нарушения и наказания (чл. 51, ал. 2 ЗРБ).

вън информацията за самите тях), неформални сдружения и медии, които би трябвало да създава гаранции за публичност и прозрачност по отношение на ЮЛНЦ. За сравнение, Търговският регистър, воден от Агенцията по вписванията, гарантира наистина свободен и безплатен достъп до цялата публична информация относно търговците.

Шесто, обобщените данни за вписаните юридически лица с нестопанска цел не са актуални. Справка в регистъра през интернет показва, че последната актуализация на данните е към 31 декември 2007 г., когато в регистър БУЛСТАТ е имало вписани 20 078 сдружения, 4 560 фондации и 3 779 читалища. В статистика от 2008 г. насам има информация само за броя на нововписаните лица, на лицата с промяна в обстоятелствата и на прекратените лица.

1.4. Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност към Министерството на правосъдието

На регистрация в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност (Централния регистър) подлежат **всички юридическите лица с нестопанска цел, определени се за осъществяване на общественополезна дейност** (чл. 45 ЗЮЛНЦ). Правната уредба на този регистър се съдържа в *Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Устройствения правилник на Министерството на правосъдието (УПМП)* и *Правилника за устройството и дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност при Министерството на правосъдието (ПУДЦРЮЛНЦОДМП)*.

Държавата може да подпомага и насърчава регистрираните в централния регистър юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност чрез данъчни, кредитно-лихвени, митнически и други финансови и икономически облекчения, както и финансираня при условия и по ред, определени в съответните специални закони (чл. 4 ЗЮЛНЦ)⁹. Статусът на ЮЛНЦ, определени се за осъществяване на общественополезна дейност, и наличието на определени облекчения, произтичащи от него, предопределят по-високите изисквания към регистрацията в този специализиран регистър, по-голямата отговорност на тези организации и съпътстващата информация, която те периодично и при поискване трябва

⁹ Правата за осъществяване на общественополезна дейност и съответно за ползване на тези облекчения възникват от датата на вписване в Централния регистър (чл. 45, ал. 8 ЗЮЛНЦ).

ва да предоставят (например годишните им финансови отчети, вписани в Централния регистър при Министерството на правосъдието, подлежат на независим финансов одит при условията на Закона за счетоводството). В същия контекст може да се разглежда и законовото изискване към съдебните и административните органи по регистрацията на юридическите лица с нестопанска цел да отказват вписване на организациите, определени за извършване на общественополезна дейност, когато разпоредбите на устава или учредителния им акт противоречат на съответните разпоредби на ЗЮЛНЦ (чл. 37, ал. 2 ЗЮЛНЦ). Това изискване обаче няма голяма практическа стойност, тъй като не са предвидени конкретни гаранции и механизми за обратна връзка и контрол за спазването му от страна на съответните съдебни и административни органи.

За разлика от съдебния регистър и регистър БУАСТАТ, вписването в централния регистър не е задължително, а **доброволно**. Законът не предвижда конкретни санкции за юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност, които не подадат заявление за вписване в централния регистър. Единствената неблагоприятна последица за тези юридически лица е, че не могат да се ползват от правото си на облекчения, ако такива са предвидени. Те не могат също така да се представят като организации, определени за извършване на общественополезна дейност.

Министърът на правосъдието приема правилник за устройството и реда на работата и воденето на регистъра и утвърждава **образци** на представяните пред него документи. Централният регистър е организиран в отдел към дирекция при Министерството на правосъдието (чл. 2 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). В сегашната структура на Министерството регистърът се води от специализираната администрация, от отдел в дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ (чл. 32 УПМП). **Ръководителят на Централния регистър** ръководи Централния регистър, изготвя становища по исканията за вписване, осигурява нанасянето, съхраняването и достъпа до информацията в регистъра и съхраняването на преписките по откази за вписване на обстоятелства в регистъра, организира поддръжката, съхранението и развитието на регистъра и организира издаването на месечен бюлетин (чл. 3, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Администрацията на Централния регистър подпомага ръководителя при осъществяване на правомощията му, изпълнява технически дейността на регистъра и дейностите по административното обслужване на граждани и юридически лица (чл. 3, ал. 2 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Вписването в Централния регистър се извършва от длъжностни лица по вписванията по разпореждане на министъра на правосъдието или оправомощено от него лице (чл. 3, ал. 3 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

При **първоначална регистрация** на вписване подлежат редица обстоятелства. Част от тях се отнасят до информация за **идентификация** на юридическото лице: наименование, организационна форма (сдружение или фондация), единен идентификационен код по БУАСТАТ, седалище и адрес (пощенски код, населено място, район, област и точен адрес с възможност за добавяне на телефонен номер, номер на факс, електронна поща и интернет адрес).

На вписване подлежат и **данните за съдебната регистрация** на юридическото лице: съд по регистрацията (трицифреният код на окръжния съд, в който е вписано юридическото лице, съгласно списък, одобрен от министъра на правосъдието), партиден номер, номер и година на съдебното дело по регистрацията, националност (цифровият код на държавата, по чието право е учредено юридическото лице, регистрирало клона, съгласно класификатора на държавите от *Наредба № 5 от 1999 г. за структурата на запис в цифров вид на кадастралните планове и карти, регулационните планове и плановете на почвените категории*) и общественополезна дейност (цели и средства за постигането им, както и предметът на стопанската дейност, ако има такава), както и информация, вписана в съдебния регистър, като например, управителния орган: наименование, трите имена, единен граждански номер и дата на начало и на край на мандата на всеки от членовете на управителния орган (чл. 6, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Част от документите, които се прилагат към заявлението на ЮЛНЦ, регистрирани в съдебния регистър, се дублират с тези, които се представят при съдебна регистрация – например, действащ устав или учредителен акт.

Наред с това се вписват и други основания за възникване (когато юридическото лице не е вписано в съдебния регистър): наименование на органа, учредил юридическото лице, вид, номер и дата на учредителния акт и данни за обнародването му.

Текущо на вписване подлежат и всички промени във вече вписани обстоятелства (чл. 45, ал. 8 от ЗЮЛНЦ).

Ежегодно се вписват определени обстоятелства и документи, свързани с дейността на регистрираните юридически лица през предходната година: промени в обстоятелствата от съдебната регистрация (вписва се броят на съдебните решения за промени); годишен счетоводен отчет (отбелязва се дали е представен заверен годишен счетоводен отчет или проверка от лицензиран експерт-счетоводител заедно с копия от баланса, отчета за приходите и разходите, отчета за паричния поток и отчета за собствения капитал); годишен доклад (отбелязва се дали е представен годишен доклад

за дейността на юридическото лице); декларация за просрочени данъци, такси, мита и други публични вземания (отбелязва са дали е представена такава декларация); промени в устава или учредителния акт (посочва се броят на представените актове за извършени промени в обстоятелства, подлежащи на вписване в съдебния и в Централния регистър); управителен орган: наименование, трите имена и единен граждански номер на всеки от членовете на управителния орган през годината и дата на начало на край на мандата (чл. 7, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

При **прекръпяване** на юридическото лице се вписват: основаниято за прекръпяване (номер и дата на съдебното решение за вписване на прекръпяването в съдебния регистър, а ако юридическото лице не подлежи на съдебна регистрация – наименование на органа, приел решението за прекръпяване, и номер и дата на решението) и правоприемството (основание – сливане, вливане или разделяне, и наименование на правоприемника); когато прекръпяването е последвано от ликвидация – трите имена и единен граждански номер на ликвидатора (чл. 8, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

При **заличаване** на юридическото лице след ликвидация на вписване подлежат номерът и датата на съдебното решение за вписване на заличаването в съдебния регистър, а ако юридическото лице с нестопанска цел не подлежи на съдебна регистрация – наименованието на органа, приел решението за прекръпяване, и номерът и датата на решението (чл. 9, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). При заличаване без ликвидация на вписване подлежат номерът и датата на акта на управителния орган, с който е прието решението за продължаване дейността на юридическото лице без регистрация в централния регистър (чл. 9, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). При служебно заличаване поради допуснати нарушения на вписване подлежат единствено номерът и датата на заповедта за служебно заличаване на министъра на правосъдието (чл. 10, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

Първоначалното и всички последващи вписвания с изключение на служебните вписвания, също се извършват въз основа на **заявления по образец**, към които се прилагат изискуемите за конкретното вписване документи.

Министърът или оправомощено от него лице вписва заявените обстоятелства с мотивирано решение незабавно (чл. 45, ал. 3 ЗЮЛНЦ). Ако вписването не бъде извършено в 14-дневен срок от заявяването му, е налице **мълчалив отказ** (чл. 45, ал. 4 ЗЮЛНЦ).

Когато е необходимо да се представят допълнителни доказателства или да се отстранят недостатъци по представените документи, ръководителят на

централния регистър указва на заявителя всички обстоятелства, които следва да бъдат установени, и с какви документи може да стане това, както и всички документи, които са нередовни, и в какво се състои нередовността им, като определя **подходящ срок** за изпълнение на указанията, който не може да бъде по-дълъг от един месец (чл. 12, ал. 3 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). В тези случаи министърът или оправомощено от него лице се произнася по искането за вписване след изтичане на предоставения срок за допълнения и изменения в подаденото заявление, като разпорежда вписване или отказ (чл. 45, ал. 3 ЗЮЛНЦ и чл. 13 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

Когато има издадено разпореждане за вписване, длъжностното лице по вписванията попълва номера на вписването, заснема на скенер заявлението и приложените документи и издава потвърждение за съдържанието на извършеното вписване, което съдържа дата и място на издаването, номер на вписването, копие от електронните образи на приложените документи и името на длъжностното лице, издало потвърждението. Длъжностното лице по вписванията оставя в канцеларията си оригиналното заявление и приложенията към него на разпореждане на заявителя заедно с издаденото потвърждение (чл. 14 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

Вписването в регистъра се отказва, ако юридическото лице не е вписано от компетентния съд като юридическо лице с нестопанска цел за извършване на общественополезна дейност или ако неговата дейност противоречи на закона (чл. 45, ал. 4 ЗЮЛНЦ). Ако вписването бъде отказано, длъжностното лице по вписванията удостоверява това обстоятелство, като попълва на съответното място в заявлението номера и датата на отказа, както и датата на съобщаването му (чл. 15, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Отказът се съобщава на заявителя с препоръчано писмо с обратна разписка (чл. 15, ал. 2 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Оригинално заявление с приложенията и обратната разписка се прилагат към образуваната преписка по отказа (чл. 15, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

Отказите, включително мълчаливите откази, подлежат на обжалване в 14-дневен срок по реда на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 45, ал. 5 ЗЮЛНЦ).

Законът предвижда вписването на ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност, както и влезлите в сила откази, да се съобщават служебно на съда по седалището на юридическото лице и на органите на Националната агенция за приходите (чл. 45, ал. 6 и 8 ЗЮЛНЦ). Така е регламентиран обменът на информация между Централния регистър от една страна и съдебните регистри и останалите държавни органи от дру-

га страна. Тя обаче е еднопосочна и липсва практическа възможност за истинско взаимодействие между тях. А такава е наложително, особено с регистърните съдилища, когато Централният регистър е постановил отказ за вписване на ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност. При настоящото положение е напълно възможно при отказ от Централния регистър, във фирменото дело на такова лице да остане вписано обстоятелството за определянето му за извършване на общественополезна дейност, то да се възпроизвежда в удостоверения за актуално състояние и така да се предоставя заблуждаваща информация за неговия статус пред трети лица.

Ползващите регистъра – главно представители на НПО и медии, споделят, че често се сблъскват с неактуална информация, а понякога и с липса на информация, която се предполага да е вписана в регистъра. Има сигнали и за невъзможност за достъп до регистъра в почивните дни. Тази практика формира мнението, че регистърът не е изцяло източник на надеждна и достъпна информация. Опитът на други ползватели пък показва, че на идентични запитвания са получавали понякога отказ, а друг път достъп до търсената информация. Най-разпространено е мнението, че достъпът до информацията за ЮЛНЦ в обществена полза, включително за дейността им в обществена полза, източниците им на финансиране и разходване на средствата, е много важен за прозрачността на сектора, поради което реформите трябва да продължат в тази посока¹⁰.

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

Всички образци на заявления за вписване са достъпни в MS Excel формат на страницата на Министерството на правосъдието на адрес www.justice.government.bg/41/. На същия адрес са публикувани и образци на декларацията за съответствие на устройството и дейността на юридическото лице с изискванията за разходване на имуществото, управителните органи и водените книги и на декларацията за дължимите данъци, такси, мита и други публични вземания, които се прилагат към заявленията. Образците на декларациите са в MS Word формат. Наред с това, процедурата по вписване в централния регистър, публикациите, обявяването на информацията и обжалването на отказите за вписване не са свързани с финансова тежест за ЮЛНЦ, тъй като са освободени от заплащане на държавни такси (чл. 45, ал. 12 ЗЮЛНЦ).

¹⁰ Съгласно интервюта, проведени от авторския екип с представители на НПО и медии в периода ноември – декември 2015 г.

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 (чл. 4, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). В края на всеки календарен месец се изготвя копие на компютърната база данни на електронен магнитен носител, което се съхранява извън сградата, в която се помещава Централният регистър (чл. 4, ал. 2 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

Регистърът е **публичен**. Всеки може да иска справка или извлечение от съдържанието му относно информацията, която подлежи на обявяване (чл. 45, ал. 9 ЗЮЛНЦ). Правилата за публичност на централния регистър се прилагат съответно, когато в друг регистър се вписват обстоятелства, вписани в централния регистър (чл. 45, ал. 10 ЗЮЛНЦ).

Централният регистър издава удостоверения за вписаните обстоятелства и преписи от документите, въз основа на които са извършени вписванията (чл. 18, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

Регистърът дава и справки със съдържанието на удостоверенията и незаверени преписи от съответните документите. Справките се предоставят устно или в писмен вид, на хартия или електронен носител (чл. 18, ал. 2 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Искането за издаване на удостоверение или справка може да бъде писмено или устно (чл. 19, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Отказът да се издаде удостоверение или справка подлежи на обжалване по общия ред (чл. 19, ал. 2 ПУДЦРЮЛНЦОДМП).

Централният регистър издава **месечен бюлетин**, в който се публикуват вписаните юридически лица, отказите и заличените вписвания (чл. 45, ал. 11 ЗЮЛНЦ). Бюлетинът се издава на електронен и хартиен носител (чл. 20, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Бюлетинът на хартиен носител съдържа списъци на вписаните и заличените юридически лица през съответния месец с вписаните за тях обстоятелства (без информацията за управителните органи и информацията за дейността през предходната година), както и постановените през месеца откази за вписване (чл. 20, ал. 1 ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Бюлетинът на електронен носител съдържа списъци на всички вписани и заличени юридически лица с всички данни за тях (без единните граждански номера на членовете на управителните органи), електронните образи на вписаните годишни доклади, счетоводни отчети с приложения статистически комплект и правилата и реда за извършване на общественополезна дейност за последните три календарни години, както и отказите за вписване, постановени през последните три календарни години. Електронният бюлетин може да се актуализира по-често от веднъж месечно (чл. 20, ал. 2

ПУДЦРЮЛНЦОДМП). Бюлетинът на електронен носител е достъпен на страницата на регистъра в интернет на адрес <https://ngo.mjs.bg/bg/Information/Information/BulletinSearch>.

Справки в регистъра могат да се правят и през неговата интернет страница на адрес <https://ngo.mjs.bg/>. Модулт за търсене дава 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.

Публичността и свободният достъп до информацията, съдържаща се в регистъра (с уговорката за съществуващите проблеми в практическото му функциониране), са важна предпоставка за осигуряване на прозрачност по отношение на вписаните в него ЮЛНЦ. Важна роля за поддържане на актуалността на информацията играят санкциите, предвидени за вписаните в Централния регистър юридически лица, които не изпълняват задължението си за подаване на информация до Централния регистър. Всички вписани в Централния регистър юридически лица подлежат на **ежегоден и текущ контрол**. Ежегодният контрол се изразява в задължение за представяне пред Централния регистър до 31 май на всяка година на определена информация за дейността през предходната година (чл. 46 ЗЮЛНЦ). Текущият контрол се изразява в правото на министъра на правосъдието да изисква текуща информация за обстоятелствата, подлежащи на вписване (чл. 47 ЗЮЛНЦ). Ако вписано юридическо лице системно не представя в определените срокове информацията по отношение подлежащите на вписване обстоятелства или две поредни години не представи в срок информация за дейността през предходната година, то подлежи на служебно заличаване (чл. 48, ал. 1 ЗЮЛНЦ). Служебното заличаване се извършва от министъра на правосъдието или оправомощено от него лице. Преди да пристъпи към заличаване, министърът на правосъдието изпраща писмено уведомление до юридическото лице, в което определя допълнителен срок за представяне на информацията, след който, ако тя не бъде представена, вписването се заличава (чл. 48, ал. 2 ЗЮЛНЦ). Решението за заличаване подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му (чл. 50, ал. 1 ЗЮЛНЦ). 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 (чл. 49, ал. 1 ЗЮЛНЦ).

В съответствие с изискванията на *Закона за електронното управление* в централния регистър е осигурена технологична възможност за предоставянето на девет електронни административни услуги: първоначална регистрация,

вписване на промени и заличаване на вписването на юридическо лице с нестопанска цел, на клон на юридическо лице, регистрирано в България, и на клон на чуждестранно юридическо, както обявяване на информация за дейността през предходната година. Трябва обаче да се отбележи, че в момента е достъпна само услугата за подаване на годишния доклад и финансовия отчет за предходната година. Останалите услуги предстои да бъдат пуснати в реална експлоатация след приемане на съответните нормативни изменения, осигуряващи тяхното функциониране.

Като се отчита доброволният характер на регистрацията в този регистър, той дава сравнително най-пълна картина за броя и вида на вписаните в него ЮЛНЦ. Към 4 ноември 2015 г. в регистъра има вписани 11,066 сдружения, 1,769 фондации, 32 клона на юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в България, и 63 клона на чуждестранни юридически лица с нестопанска цел.

Организационните и технологичните предимства на този регистър, заложенни в неговата уредба, могат да послужат като основа за рационализирането на регистрацията на всички ЮЛНЦ.

1.5. Други регистри

Общо за другите несъдебни регистри, в които се вписват НПО, е обстоятелството, че те предполагат извършени вече регистрации в окръжния съд по местонахождението на седалище на ЮЛНЦ и в регистър БУЛСТАТ, които са задължителни. В общия случай вписването в специализирани регистри не е задължително, освен ако съответното НПО 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. Характеристиките на специализираните регистри са изключително многообразни. Те се отнасят до значението, което има вписването в тях, формата и публичността на информацията, както и възможността да се търсят данни по определени критерии, актуализирането на информацията, административната и финансовата тежест за регистриращите се организации.

1.5.1. Правно значение на вписването и последици от регистрацията: видове регистри

Съществуват регистри, в които вписването има специфично **правно значение**, свързано преди всичко с възможността съответните юридически

лица с нестопанска цел законосъобразно да извършват определен вид дейност. Такива регистри са: **Публичният регистър на акредитираните организации за посредничество при международно осиновяване** към Министерството на правосъдието, **Регистърът на доставчиците на социални услуги** към Агенцията за социално подпомагане, **Регистърът на организациите, подпомагащи културата**, към Министерството на културата, **Регистрите на наблюдателите на избори**, водени от Централната изборна комисия, **Регистърът на туроператорите и туристическите агенти** и **Регистърът на вписаните туристически сдружения**, които са част от **Националния туристически регистър**, поддържан от Министерство на туризма.

Вписването в някои регистри няма самостоятелно правно значение, но то трябва да се предхожда от лицензия или друг вид разрешение или регистрация за извършване на определена дейност, която подлежи на вписване. Такива например са **Регистърът на учебните центрове за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство** и **Регистърът на учебните центрове за обучение на кандидати за придобиване на карта за квалификация на водача** към Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС). За вписването в първия регистър е необходимо разрешение, а във втория – удостоверение за регистрация за предоставяне на обучението. Сред регистрираните лица в тези два регистъра преобладават търговските дружества и ЮЛНЦ са изключение.

Подобно е положението и с други регистри – **Регистъра на централите за професионално обучение** и **Регистъра на централите за информация и професионално ориентиране**, поддържани от Националната агенция за професионално образование и обучение, в които вписването е последица от издаването на лицензия, без дори процедурата по регистрация да е уредена изрично. Друг пример е **Националният регистър на спортните клубове** към Министерството на младежта и спорта, регламентиран от *Закона за физическото възпитание и спорта (ЗФВС)* и *Правилника за прилагане на Закона за физическото възпитание и спорта (ППЗФВС)*. Спортните клубове се вписват в регистъра по предложение на лицензирана спортна организация, в която те членуват и което членство е предпоставка за редица дейности – участия в първенства и състезания, ползване на спортни обекти и получаване на друга държавна подкрепа и т.н. Особеност на този регистър е и обстоятелството, че спортните клубове, с изключение на професионалните спортни клубове, са юридически лица с нестопанска цел (чл. 11, ал. 1 ЗФВС). Професионалните спортни клубове също могат да бъдат юридиче-

ски лица с нестопанска цел, но могат да бъдат и акционерни дружества (чл. 12, ал. 1 ЗФВС).

Вписването в редица регистри има различно по степен оповестително значение, а в някои случаи е и условие за извършване на дадена дейност или е свързано с определени права. Такъв е случаят с един от големите регистри – **Електронен регистър на администраторите на лични данни и водените от тях регистри на лични данни**¹¹, който се води от Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) и е уреден в *Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД)* и в *Правилника за дейността на Комисията за защита на личните данни и нейната администрация (ПДКЗЛДНА)*. Администратор на лични данни може да започне обработване на данните само след като е подал заявление и преди да е вписан в регистъра или преди да е изпълнил задължителните предписания на КЗЛД. От този режим има едно изключение – вписването в регистъра е задължително в случай, че ще се обработват данни за расов и етнически произход, убеждение, здраве, сексуален живот или човешки геном, или данни, чието обработване съгласно решение на КЗЛД застрашава правата и законните интереси на физическите лица. Същевременно, режимът за заличаване е еднакво строг и в двата случая. Преди преустановяване обработването на лични данни, задължително се подава заявление и се прилагат определени доказателства (за това, че администраторът е изпълнил задължението си да унищожи обработваните от него лични данни, или да ги прехвърли на друг администратор).

При друг голям регистър – **Регистърът на читалищата и читалищните сдружения** към Министерство на културата (Дирекция „Регионални културни дейности“), 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 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 права и задължения за регистрираните субекти – **Информационен регистър на културните организации** към Министерство на културата, **Регистър на научната дейност в България**, **регистра за ЮАНЦ, в които участва общината**, Регистър на учебните центрове за обучение на кандидати за придобиване на правоспособност на моторни превозни средства (МПС) към МТИТС, **Регистър на органите за**

¹¹ Съгласно годишния отчет на КЗЛД за 2014 г. към края на отчетната година са регистрирани общо 273 069 администратори на лични данни и общо са освободени от регистрация 27 497.

оценяване на съответствието, воден от Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, **списък на организациите, които са одобрени да обучават медиатори**, воден от МП и т.н.

1.5.2. Заплащане на такси, санкции и контрол

В редица регистри вписването е **безплатно**: Регистър на доставчиците на социални услуги, Регистър на читалищата и читалищните сдружения, Регистър на меценатите, Регистър на организациите, подпомагащи културата, Регистър на спортните клубове и др.

В други регистри вписването пряко или косвено е свързано със заплащане на **държавна такса**: Министерството на правосъдието събира такса за одобряване на организациите, които обучават медиатори и съответно се включват в списъка на тези организации. Размерът на таксата се определя с тарифа, приета от Министерския съвет (чл. 8б Закон за медиацията). Размерът на таксата към 12.11.2015 г. е 100 лв. (т. 62л *Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието*)¹², въпреки че видно от списъка на интернет страницата на МП, към момента на изготвянето му обучението на медиатори е преди всичко дейност, присъща на НПО. В регистъра на туроператорите и туристическите агенти се събира такса за вписване в регистъра 4000 лв. за туроператорите и 2000 лв. за туристическите агенти, а за вписване на настъпили промени в обстоятелствата 150 лв. Според *Тарифа № 5 за таксите, които се събират в системата на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията* за вписване в регистъра и за издаване на удостоверение за регистрация на лицата, организиращи курсове за обучение на водачи за придобиване на квалификация и за усъвършенстване на познанията им, се събира такса в размер 400 лв.

В трета група регистри не се събира такса за регистрация, но се заплащат **други такси**. Сред тях са: Регистър за колективно управление на права, в който се събират такси за разглеждане на документи за регистрация в размер на 130 лв., за заявяване и вписване на промени – 60 лв., за разглеждане на документи за заличаване – 30 лв.; Публичен регистър на акредитираните организации за посредничество при международно осигуряване – събират се такси за всички етапи на процедурата, без ре-

¹² В *Устройствения правилник на Министерството на правосъдието* този списък донякъде не точно е наречен регистър, заедно с Единния регистър на медиаторите (чл. 32, т. 12 ВПМП). *Законът за медиацията* също косвено обявява списъка на организациите, които обучават медиатори, за елемент от Единния регистър на медиаторите (чл. 8а, ал. 1, т. 3 ЗМ).

гистрацията (400 лв. за разглеждане на заявлението, 1900 – 3100 лв. за откриване на процедурата и 100 лв. за издаване на лицензия). В Регистъра на туроператорите и туристическите агенти наред с таксите за вписване се събират и други такси за разглеждане на заявлението за регистрация в размер на 1000 лв. за туроператорска дейност и 500 лв. за туристическа агентска дейност. В регистъра на учебните центрове за обучение на кандидатите за придобиване на карта за квалификация на водача се заплаща разрешението за право за обучение. Таксата е в размер на 250 лв., а при промяна на вписани обстоятелства се заплаща такса от 50 лв. (чл. 110а от *Тарифа № 5 за таксите, които се събират в системата на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията*).

При някои от регистрите са предвидени **специални или общи санкции за регистрираните лица** в случай на неизпълнение на някои от задълженията им, свързани с поддържането на регистрацията. Председател на читалище или представляващ читалищно сдружение, който не заяви вписване в регистъра на читалищата или читалищните сдружения в предвидения законен срок, се наказва с глоба от 150 до 300 лв. (чл. 32 *Закон за народните читалища* (ЗНЧ). Събраните глоби за нарушения се внасят в Национален фонд „Култура“ (чл. 34, ал. 4 ЗНЧ). За всички нарушения, свързани с регистрацията на меценатите, се налагат имуществени санкции в размер от 1000 до 5000 лв. (чл. 49 ЗМ). Организация, подпомагаща културата, която не изпълни задължението си да уведоми писмено министъра на културата за всички промени в обстоятелствата, подлежащи на вписване в регистъра, в предвидения за това 7-дневен срок, се наказва с имуществена санкция в размер 1000 лв. (чл. 41, ал. 1 ЗМ), при повторно нарушение имуществената санкция е в двоен размер (чл. 41, ал. 2 ЗМ), а за всички други нарушения на организациите се налагат имуществени санкции в размер от 1000 до 5000 лв. (чл. 49 ЗМ). За спортни клубове и организации е предвидена обща санкция за нарушение или неизпълнение на задължение по *Закона за физическото възпитание и спорта*, която е в размер на от 100 до 500 лв. за физически лица и от 500 до 1000 лв. за юридически лица, като при повторно нарушение санкциите са в размер на от 500 до 1000 лв. за физически лица и от 1000 до 2000 лв. за юридически лица. За регистрираните наблюдатели на избори също е предвидена обща санкция за нарушаване на разпоредбите на *Изборния кодекс*, която е в размер от 200 до 2000 лв. (чл. 495 ИК).

В някои случаи санкцията е заличаване от регистъра. Така например, ако регистрирано туристическо сдружение не представи в срок дължимата годишна декларация за действителния брой членове и платения от тях членски внос и/или доказателства за редовен организационен живот на

сдружението министърът на туризма или оправомощено от него длъжностно лице със заповед заличава туристическо сдружение от регистъра и обезсилва издаденото удостоверение (чл. 53, ал. 1 *Закон за туризма* (ЗТ). При констатирани нарушения на изискванията за обучение на медиатори министърът на правосъдието издава заповед, с която дава указания и срок за тяхното отстраняване. Когато организацията не изпълни в срок дадените указания, министърът на правосъдието може да отмени заповедта за нейното одобряване, което на практика означава и изключване от списъка на медиаторите. Информация за отмяната на заповедта се публикува в интернет страницата на Министерството на правосъдието (чл. 12 *Наредба № 2 от 15 март 2007 г. за условията и реда за одобряване на организациите, които обучават медиатори; за изискванията за обучение на медиатори; за реда за вписване, отписване и заличаване на медиатори от единния регистър на медиаторите и за процедурните и етични правила за поведение на медиатора* (Наредба № 2).

В случаите, когато регистрацията е безусловно необходима за извършване на определена дейност и/или дейността е в чувствителни за правата на трети лица сфери, санкциите са много по-високи. На юридическо лице, което извършва туроператорска и/или туристическа агентска дейност без удостоверение за регистрация, се налага имуществена санкция в размер на 10,000 лв., а за повторно нарушение – 30,000 лв. (чл. 182, ал. 1 и 2 ЗТ). Ако регистрирано лице е представило неверни данни или документи с невярно съдържание, които са послужили като основание за извършване на регистрацията или за вписване на промени в нея, или не е подало заявление за вписване на промени в предвидения срок, министърът на туризма или оправомощено от него длъжностно лице по мотивирано предложение на експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти заличава регистрацията му от регистъра (чл. 70, ал. 2 ЗТ). Администратор на лични данни, който не изпълни задължението си за регистрация, се наказва с глоба или с имуществена санкция от 1000 до 10 000 лв. (чл. 42, ал. 4 ЗЗЛД), а който започне обработване на лични данни в нарушение на чл. 17б, ал. 4 (в хипотезата на „чувствителни“ данни, преди да е вписан в регистъра или преди да е изпълнил задължителните предписания на комисията) се наказва с глоба или с имуществена санкция в размер от 2000 до 20 000 лв. За отказ от съдействие на комисията във връзка с контролните ѝ правомощия (предварителни, текущи и последващи проверки по чл. 12 ЗЗЛД) лицата се наказват с глоба или с имуществена санкция от 1000 до 10 000 лв. (чл. 42, ал. 8, ЗЗЛД).

При някои регистри уредбата предвижда актовете по регистрацията, в т.ч. отказите за вписване и заличаването, да подлежат на външен кон-

трол – в преобладаващия брой случаи **административен контрол**, по реда на Административнопроцесуалния кодекс: Регистър на доставчиците на социални услуги, Регистър на меценатите, Регистър на учебните центрове за обучение на кандидатите за придобиване на карта за квалификация на водача, Регистър за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство, двата регистъра към Националния туристически регистър (Регистъра на туроператорите и туристическите агенти и Регистъра на вписаните туристически сдружения) и т.н.

1.5.3. Подлежащи на вписване обстоятелства

Подлежащите на вписване обстоятелства могат да бъдат разделени на две групи – информация, свързана с **идентификацията** на юридическото лице с нестопанска цел, и информация, свързана с **дейността** на юридическото лице с нестопанска цел.

С малки изключения информацията, свързана с идентификацията на юридическото лице, се повтаря във всички регистри. Тя включва наименованието, седалище и адрес на управление, представителство и информация за контакт. В повечето случаи тези данни се попълват от самото юридическо лице с нестопанска цел в заявлението за регистрация. За вписването в много регистри допълнително се изисква и удостоверение за актуално състояние, издадено от съда по регистрацията на юридическото лице, което съдържа същите данни.

Подаването на една и съща информация при вписване в различни регистри е един от сериозните недостатъци на сегашната система за регистрация. Това е излишно обременяване на юридическите лица с нестопанска цел да подават повторно информация, която вече са подали при регистрацията си в съдебния регистър и която са длъжни да поддържат актуална в същия този съдебен регистър. **Липсата на връзка между отделните регистри**, както и **липсата на възможност за отдалечен достъп до съдебния регистър**, ограничават възможността държавните органи, водещи други регистри, да изискват тази информация служебно, поради което и в почти всички случаи нейното предоставяне е задължение на самото юридическо лице.

Оценката на регистрите, в които има вписани най-много юридически лица с нестопанска цел, показва, че в повечето случаи една и съща информация се подава повече от веднъж. В повечето регистри информация за обстоятелствата, които вече са вписани в съдебния регистър, се изисква

да бъде попълнена в самото заявление за регистрация, към което пък се прилага удостоверение за актуално състояние или препис от съдебното решение, в което фигурират същите данни. **Няма нито един регистър, в който информацията от съдебния регистър да се изисква служебно без да е необходимо да бъде посочвана от регистриращото се лице.**

Въпреки че този въпрос не е уреден изрично в законите и подзаконовите актове, регламентиращи отделните регистри, няма спор, че при противоречие между информацията за едни и същи обстоятелства в съдебния регистър и в друг регистър, **правно значение има информацията, вписана в съдебния регистър.** Това допълнително обезсмисля изискването за нейното предоставяне при подаване на заявление за регистрация в други регистри извън съдебния, тъй като дори тази информация да е вярна, тя няма да има правно значение, ако се различава от вписаната в съдебния регистър.

Не на последно място, изискването за повторно предоставяне на информация, която вече е вписана в друг регистър, създава **риск от грешки**, особено когато тази информация се попълва в заявлението за регистрация и не подлежи на проверка от регистриращия орган. Рискът от грешки и несъответствия между информацията за едни и същи обстоятелства в различни регистри нараства още повече, когато настъпят промени в тези обстоятелства и те не бъдат своевременно заявени от съответното юридическо лице с нестопанска цел във всички регистри, в които то е вписано.

1.5.4. Формат и достъп до регистрите

Повечето регистри се водят на хартиен носител, но едновременно с това се поддържа и някакъв вариант в електронен формат. В преобладаващия брой случаи изрично е предвидено, че при несъответствия между записите на хартиен носител и електронната база данни, действие поражда този, който е воден на хартиен носител.

Има регистри, организирани като бази данни, но има и такива, които представляват обикновени файлове в MS Word или MS Excel формат. Тези регистри, които са организирани като бази данни, предоставят дистанционен достъп през интернет и възможност за търсене по различни критерии. Останалите, които също са достъпни през интернет, предоставят достъп до цялото съдържание без възможности за търсене.

Форматът на редица регистри и достъпът до тях, макар и най-общо, е описан в приложимото законодателство.

Според *Закона за народните читалища* Регистърът на читалищата и читалищните сдружения е база данни на хартиен и електронен носител (чл. 4б, т. 4 ЗНЧ) и е публичен (чл. 4б, т. 4 и чл. 10, ал. 1 ЗНЧ).

Регистърът е достъпен в интернет на специалната страница на Министерството на културата, посветена на читалищата (<http://chitalishta.com/?act=regions>). Достъпът до регистъра позволява преглед на всички регистрирани читалища и читалищни сдружения, както и търсене по област, община, град/село, номер по Булстат, регистрационен номер в регистъра и/или име на читалището или читалищното сдружение. Справка в регистъра показва, че за повечето читалища вписаната информация е сравнително пълна. Най-често липсва част от информацията за контакт. Има обаче и читалища, за които няма никаква информация.

Съгласно *Наредба № н-1 от 14 Март 2007 г. за информационния регистър на културните организации (Наредба № н-1)*, издадена от Министерството на културата, Регистърът на културните организации се поддържа на хартиен и електронен носител (чл. 7, ал. 1 и 2 Наредба № н-1). Регистърът е публичен (чл. 7, ал. 1 Наредба № н-1) и е достъпен в интернет на страницата на Министерството на културата (http://mc.government.bg/files/2486_E-REGISTRY_01.04.2015.xls). Достъпът до информацията в регистъра на хартиен носител се осъществява чрез справка, която може да бъде поискана от всеки след подаване на писмено искане до министъра на културата и следва да се предоставя в 14-дневен срок от датата на поискване (чл. 7, ал. 6 Наредба № н-1). Справка в електронния вариант на регистъра показва, че за всички културни организации вписаната информация е до много голяма степен пълна. При няколко организации липсва пълна адресна информация.

Регистърът на организациите за колективно управление на права, публикуван в подсекция на секция „Авторско право“ на интернет страницата на Министерството на културата, е в HTML формат. В него са изброени регистрираните сдружения, като кликуване върху името на всяко води до сваляне на текстови файл с данните за регистрацията. Регистърът е публичен, но не позволява търсене по предварително зададени критерии.

Законът за физическото възпитание и спорта определя регистъра на спортните организации като информационен масив, съставен от документи на хартиен носител и електронна база данни, които съдържат основните характеристики на спортните организации в Република България (§ 1, т. 13 от ДР на ЗФВС). Регистърът се състои от компютърна база данни, съдържаща информация от документите, въз основа на които е извършено вписването

(чл. 24 ППЗФВС). Регистърът е публичен (чл. 18, ал. 1 ЗФВС) и е достъпен през интернет страницата на Министерството на младежта и спорта на адрес http://mpes.government.bg/Pages/Registers/sports_federations.aspx. Предвидена е възможност за търсене по наименование на спортната организация, седалище и ЕИК по Булстат. Отделно е предвидена и опцията за търсене на спортни организации, на които е отказано издаването на лицензия.

Форматът на регистъра на спортните клубове и достъпът до него е уреден по подобен начин. *Правилникът за прилагане на Закона за физическото възпитание и спорта* го определя като компютърна база данни, съдържаща информация от документите, въз основа на които е извършено вписването (чл. 24 ППЗФВС). Регистърът е публичен (чл. 18, ал. 1 ЗФВС) и е достъпен през интернет страницата на Министерството на младежта и спорта на адрес http://mpes.government.bg/Pages/Registers/sports_clubs.aspx. Предвидена е възможност за търсене по наименование на спортния клуб, седалище, област (от падащо меню), Булстат и федерация. Отделно е предвидена и опцията за добавяне в предмета на търсене и на заличени спортни клубове.

Регистърът на научната дейност в Република България се поддържа като единна електронна база данни за подлежащите на вписване обстоятелства и е уреден в *Инструкция № 1 от 04.01.2012 г. за реда за водене на Регистъра на научната дейност в Република България (Инструкция № 1)* (чл. 13, ал. 1 Инструкция № 1). Предвидено е и изискване компютърната база данни да се поддържа по начин, който гарантира целостта и защитата на информацията в системата срещу разрушение, неправомерното изменение и ползване и контролирания достъп за вписвания и преглеждане (чл. 13, ал. 2 Инструкция № 1). Достъпът до регистъра е публичен и се реализира по начин, който гарантира сигурността на съхранение на данните в него (чл. 16, ал. 1 Инструкция № 1). Ако информацията не е защитена от специални разпоредби, достъпът до нея се осигурява чрез страницата на Министерството на образованието и науката в Интернет или чрез отдалечен достъп посредством референтен интерфейс (чл. 16, ал. 2 Инструкция № 1). На практика, достъпът се осъществява чрез самостоятелната страница на регистъра в интернет (www.cris.government.bg). Страницата обаче дава възможност за търсене само по пет критерия: имена, ключови думи, описание, проекти и специфично оборудване.

Публичният регистър на акредитираните организации за посредничество при международно осиновяване е регламентиран в *Наредба № 3 от 24 октомври 2014 г. за условията и реда за водене на регистрите при междуна-*

родно осиновяване и даване на съгласие от министъра на правосъдието (Наредба № 3). Регистърът се води на електронен носител (чл. 5, ал. 1 Наредба № 3). На практика той представлява файл в MS Excel формат, в който информацията е подредена в пет колони: наименование на организацията на български език и на латиница, адрес за осъществяване на дейността по посредничество, име на представляващия, номер, дата на издаване и срок на валидност на разрешението за посредничество, и държави, за които организацията ще осъществява посредничество, включително максималния размер на разноските за всяка държава. Семейният кодекс определя регистъра като публичен (чл. 113, ал. 1, т. 4 СК). Последният е достъпен през интернет страницата на Министерството на правосъдието на адрес www.justice.government.bg/146/.

Националният туристически регистър (и съответно двата туристически регистъра, които са част от него) като част от Единната система за туристическа информация е регламентиран в *Наредбата за организация на Единната система за туристическа информация (НОЕСТИ)*. Единната система за туристическа информация представлява електронна база данни, в която информацията се управлява от информационна система (чл. 3, ал. 1 НОЕСТИ). Електронната база данни се поддържа по начин, който гарантира сигурността на информацията и контролиран достъп за вписвания и преглеждане (чл. 3, ал. 2 НОЕСТИ). Министерството на туризма в ролята си на администратор на системата отговаря за поддържането ѝ и осъществява контрол върху пълнотата, коректността, актуалността и сроковете за въвеждане на информацията, както и за гарантиране сигурността на информацията в Националния туристически регистър (чл. 3, ал. 3 НОЕСТИ). За всяко подлежащо на вписване лице в електронната база данни се открива партида с уникален индекс, в която се извършват предвидените вписвания. Към всяка партида има партидно дело, към което се съхраняват приложените документи (чл. 5, ал. 1 НОЕСТИ). Всяка партида се състои от полета, съответстващи на подлежащите на вписване обстоятелства. Всеки тип поле има уникален индекс, еднакъв за всички партиди (чл. 5, ал. 2 НОЕСТИ). Последващите вписвания се извършват така, че да не бъде засегната информацията, съдържаща се в предходни вписвания (чл. 5, ал. 4 НОЕСТИ). Когато се заличава вписване, в съответното поле се записва, че вписването е заличено, и се посочва датата на заличаването и лицето, извършило вписването, както и причината за това заличаване. Зачичаването не може да води до унищожаване или повреждане на информацията относно заличеното вписване (чл. 5, ал. 5 НОЕСТИ). Националният туристически регистър поддържа и съхранява архив на заличените от регистъра лица, като информацията за тях се съхранява в срок от 10 години от заличаването (чл. 6, ал. 1 и 2 НОЕСТИ). Регистърът е публичен (чл. 61, ал. 3 ЗТ). Достъп

до регистъра е възможен през интернет страницата на регистъра. Предвидени са възможности за търсене по различни критерии, в т.ч. по вид на туристическата дейност община, регистрационен номер, юридическо лице и ЕИК. Има и възможност за експортиране на информацията във формат MS Excel.

Регистърът на администраторите на лични данни и техните регистри е публичен (чл. 14, ал. 3 ЗЗЛД) и съгласно *Правилника за дейността на Комисията за защита на личните данни и нейната администрация* се води в електронен вид (чл. 42, ал. 2 ПДКЗЛДНА). Електронният регистър на администраторите на лични данни следва да предоставя обобщена информация за всеки администратор, както и пълна информация за поддържаните от него регистри. Според публикуваната на страницата на Комисията информация, регистърът се състои от три публични регистъра – регистър на вписаните администратори на лични данни, регистър на освободените от регистрация администратори и регистър на администратори, на които е отказана регистрация. Публичната част на електронния регистър на администраторите и на водените от тях регистри с лични данни е достъпна за всеки един потребител на електронния регистър по два начина: директно от страницата на КЗЛД в секцията „Администратори на лични данни“, подсекция „Публични регистри“ или отново от страницата на КЗЛД в секцията „Администратори на лични данни“, през подсекция „Информационна система за Електронна Регистрация на Администратори на Лични Данни (eРАЛД)“ и „Вход в системата“. И в двата случая има опции за автентификация с въвеждане на цифри и с временна регистрация. Търсенето на информация за определен администратор на лични данни се осъществява чрез набор от критерии, от които задължителни са уникалният идентификационен номер от регистъра и името или кода по БУЛСТАТ, съответно ЕГН (ако е физическо лице). Незадължителни са „Област“ и „Населено място“. Съществува и процедура по предоставяне на информация от регистъра въз основа на подадено писмено искане до дирекция „Информационни фондове и отчетност“ в срок до три дни от поискването ѝ (чл. 45, ПДКЗЛДНА).

При други регистри липсват каквито и да разпоредби относно техния формат. Например, Регистърът на доставчиците на социални услуги не е изрично описан в приложимото законодателство. Справката в интернет обаче показва, че регистърът има електронна версия, достъпна на <http://212.122.188.84/>, която дава възможност за търсене по област, община, населено място и социална услуга. Визуализираните данни по подразбиране се разделят по доставчици и изброени за всеки от тях извършвани социални услуги. *Законът за професионалното образование и обучение (ЗПОО)* определя регистрите като публични (чл. 50, ал. 1 ЗПОО). Форматът на Регистъра на центровете

за професионално обучение и Регистъра на центровете за информация и професионално ориентиране не са уредени нито в закона, нито в подзаконовите актове. И двата регистъра са в електронен формат и са достъпни на страницата на Националната агенция за професионално образование и обучение на адреси www.navet.government.bg/bg/registar-na-tsentroвете-za-profesiona/ (Регистър на центровете за професионално обучение) и www.navet.government.bg/bg/registar-na-tsentroвете-za-informatsiya/ (Регистър на центровете за информация и професионално ориентиране). Предвидена е възможност за търсене само по ключова дума.

Форматът на регистрите на наблюдателите на избори също не е изрично уреден. На практика регистрите се поддържат в електронен формат и са достъпни през интернет страницата на Централната избирателна комисия. За регистъра на учебните центрове за обучение на кандидатите за придобиване на карта за квалификация на водача също няма законово изискване за формат. Регистърът обаче е публично достъпен на интернет страницата на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, но не в раздел регистри, а като подраздел на „Лаборатории и учебни центрове“ под името „Квалификация на водачи“ (www.rta.government.bg/index.php?page=scategories&category=kvalifikacia_vodachi) в HTML формат. Форматът на регистъра на органите за оценяване на съответствието не е изрично уреден, но съгласно законната уредба регистърът е публичен и данните от него се обявяват на страницата на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ в интернет. Регистърът е достъпен в интернет на адрес www.nab-bas.bg/bg/searchaccreditation, като **информацията се обновява ежеседмично**. Има възможност за търсене по шест критерия: област, номер, име, адрес, обхват и статус. При необходимост от конкретна информация е предвидена възможност за подаване на запитване по електронна поща, по пощата или по факс. Минималното съдържание на запитването включва име, фамилия и адрес на управление или на местоживеене на подателя (при запитване по електронен път), или име, фамилия, подпис и адрес на подателя (при запитване по пощата или по факс).

Списъкът на организациите, които обучават медиатори, като част от единния регистър на медиаторите, е публичен и се води на хартиен и електронен носител. Информацията от него се публикува в интернет страницата на Министерството на правосъдието (чл. 13, ал. 3 Наредба № 2). На практика, списъкът на организациите е наличен в електронен формат на интернет страницата на Министерството на правосъдието на адрес <http://mediator.mjs.bg/Users/OrgList.aspx>. Списъкът е публичен и има възможност за търсене по името на организацията, дата на заповедта за одобряване, град и специализация.

По отношение на някои регистри форматът е уреден, но не и процедурата за достъп. Това се отнася за регистри на юридическите лица с нестопанска цел, в които участва общината, които са уредени в *Закона за общинската собственост и Наредба № 8 от 17.12.2009 г. за утвърждаване на образците на актовете за общинска собственост, на досие на имот – общинска собственост, и на регистри, предвидени в Закона за общинската собственост, и за определяне реда за съставянето, воденето и съхраняването им (Наредба № 8)*. Те се водят на хартия и съдържат общо по 200 листа, като размерът на всеки отделен лист е във формат А3 (чл. 37 Наредба № 8). Регистрите се съхраняват безсрочно (чл. 36 Наредба № 8). Макар и да са публични, процедурата за достъп не е изрично уредена. В много общини регистри са достъпни на интернет страницата на общината като файлове в MS Word или PDF формат.

Има и регистри, които не са публични и информацията е само за служебно ползване. Сред тези изключения е **регистърът на меценатите** към Министерството на културата. Информацията, съдържаща се в него, се предоставя само на съответните компетентни органи при поискване. Редица регистри са публични, обаче не позволяват търсене по предварително зададени критерии – такъв е например **регистърът на организациите за колективно управление на права**, който също се поддържа от Министерството на културата.

1.6. Общи изводи

От прегледа и анализа на състоянието на съществуващите регистри, в които се вписват ЮЛНЦ, могат да бъдат направени няколко основни извода.

Многообразието от нормативни актове е един от недостатъците на сегашната система от регистри, в които се вписват юридическите лица с нестопанска цел. При различните регистри се наблюдават неоснователни разлики в съотношението между законовата и подзаконовата уредба. За някои регистри, какъвто е например Централният регистър на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза, законовата уредба е сравнително подробна, докато подзаконовата уредба има отношение основно към процедурните правила за воденето на регистъра. При други регистри, обаче, се наблюдава изключително оскъдна уредба на законово равнище, като основната тежест при регламентирането на работата на съответния регистър пада върху институцията, която отговаря за неговото водене.

Различното съотношение между законовата и подзаконовата уредба се отразява и на стабилността на правната рамка. Там, където има повече

правни норми на законово равнище, има по-голяма стабилност, тъй като тези норми могат да бъдат изменени само с промяна в съответния закон, извършена от парламента. Обратно, там където основната уредба се съдържа в подзаконови актове, възможността за промяна е по-лесна, тъй като зависи единствено от волята на съответния орган на изпълнителната власт – Министерския съвет или ръководителя на ведомството, отговарящо за воденето на регистъра. Във втората група случаи, в която попадат и повечето от съществуващите регистри на юридически лица с нестопанска цел, е предоставена по-широка дискреция на изпълнителната власт, което от една страна позволява повече гъвкавост на уредбата и по-бързото ѝ съобразяване с динамиката на обществените отношения, но от друга страна оставя на практика неограничена възможност за въвеждане на допълнителни изисквания и увеличаване на административната тежест върху регистрираните субекти.

Макар да липсва единен подход при уредбата на отделните регистри, в преобладаващия брой случаи административната тежест по първоначалната регистрация и последващото вписване на промени е преди всичко върху самите юридически лица с нестопанска цел, докато служебното начало, където го има, е силно ограничено. Законодателството по принцип не предвижда задължение несъдебните регистри да изискват служебно информацията от съдебния регистър без да е необходимо тя да бъде изрично посочвана от регистриращото се лице. Дори в случая на Регистър БУЛСТАТ, в който е предвидено задължение на окръжните съдилища да предоставят безплатно на службите по вписванията заверен препис на съдебните решения за образуване, промяна в обстоятелствата и заличаване на ЮЛНЦ в едноседмичен срок след постановяването им, както и безплатен достъп до регистрите и фирмените дела, регистриращото се лице пак трябва да представя същата информация.

Изискването за множество регистрации в комбинация с липсата на свързаност и обмен на информация между отделните регистри често не само създава прекомерна административна тежест за ЮЛНЦ, но увеличава риска от непълноти, неточности и разминавания между данните за едни и същи обстоятелства в различни регистри.

На практика почти липсват правила, уреждащи обмена на информация между отделните регистри и взаимодействието между държавните органи, отговарящи за тяхното администриране. Едно от малкото изключения е предвиденото взаимодействие на регистър БУЛСТАТ с други регистри и информационни системи.

Липсата на механизми за обмен на информация често води до разминаване между данните в различните регистри. Това важи особено за случаите на настъпили промени във вписаните обстоятелства, тъй като дори в тези случаи няма механизъм, по който информацията автоматично да се актуализира и в останалите регистри, в които е вписано съответното ЮЛНЦ. Задължението за заявяване на промяната за вписване във всички регистри, в които е регистрирано едно лице, е на самото лице, а липсата на санкции за незавявяване на промяната за вписване в някои случаи води до разминаване в данните.

Не на последно място остава и въпросът доколко има нужда от съществуването на всички тези регистри, особено на тези без специфично правно значение, и дали създаването на един централен регистър не би могло успешно да замести съществуването на повечето от тях.

2. РАЗВИТИЕ НА ИДЕИТЕ ЗА ПРОМЕНИ

2.1. Граждански инициативи

Центърът за изследване на демокрацията взема активно участие в усилията за преминаване към модерна централизирана електронна регистърна система в България като от края на 90-те години на миналия век и началото на новото столетие се застъпва за коренни реформи в тази сфера. На основата на проучвания на състоянието на регистрите в страната и добрите чуждестранни практики са разработени предложения за стратегически, политически и законодателни решения. Приемането на първото от тях през 1996 г. – проект за правна рамка в областта на особените залози – *Закон за особените залози (ЗОЗ)* и създаването през 1997 г. на Централния регистър на особените залози към Министерството на правосъдието, може да се определи като **първа стъпка към въвеждането на модерна регистърна система.**

Впоследствие, в периода 2001 – 2003 г., се подготвя **първата концепция за цялостна регистърна реформа**, публикувана в доклада „*Възможности за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България*”¹³. Виждането за изграждане на Централен регистър на юридическите лица и Електронен регистърен център в България се основава на идеята за трансформация на регистрационните процедури от съдебни в административни и стъпва на следните принципи: унифициране, стандартизиране и централизиране на водените регистри; евтина и бърза регистрация; опростени и сигурни процедури; електронни бази данни, публично достъпни през интернет; уникален идентификационен номер за всяко лице. Като особено наложително докладът посочва преминаването от съдебна към административна регистрация на търговските дружества и юридическите лица с нестопанска цел. Наред с всички приведени аргументи в полза на тези идеи, се споделя разбирането, че съдебната регистрация натоваарва излишно съда с дейност, която няма правораздавателен характер, и може да се превърне в чисто административна процедура, която се извършва от централизирана агенция извън съдебната система.

¹³ Вж. по-подробно: *Възможности за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България*, доклад на работната група по регистърната реформа към Центъра за изследване на демокрацията, Център за изследване на демокрацията, първо издание, С. 2003; второ допълнено и преработено издание, С. 2004.

В препоръките към доклада са обособени три етапа на реформата:

Първи етап – създаване на **Централен регистър на юридическите лица**, който да съдържа регистрационните данни за всички юридически лица на частното право, учредявани чрез регистрация (без вероизповеданията, политическите партии и синдикалните организации), държавните предприятия и другите юридически лица на частното право, учредявани не по силата на регистрация, както и всички юридически лица на публичното право. Като първи подетап се определя създаването на **Централен регистър на ЮЛНЦ** към Агенцията по вписванията (и нейните поделения по места) въз основа на действащия Централен регистър на ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност към Министерството на правосъдието, като втори подетап – **Централен търговски регистър**, а впоследствие двата да се обединят в Централен регистър на юридическите лица.

Втори етап – създаване на **Електронен регистърен център**, който да обедини създадения Централен регистър на юридическите лица, съществуващия 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. Замисълът е с осъществяването на този етап на реформата в един център да се съсредоточи информацията за лицата и предоставените от тях обезпечения, като се избегне ненужното дублиране на една и съща информация в различни регистри с произтичащия от това потенциал за грешки и несъответствия.

Трети етап – включване или свързване на други съществуващи и ново-създадени регистри (данъчните регистри, регистрите за МПС, бъдещия по това време Централен имотен регистър и др.) към **Електронния регистърен център**¹⁴.

Центърът за изследване на демокрацията съвместно с други неправителствени организации и държавни институции участва и в осъществяването на отделни етапи от реформата, независимо че те се отклоняват в поредността и сроковете от първоначалния замисъл – участие в работата по проекта на *Закон за търговския регистър (ЗТР)*, приет през 2006 г., както и в подготвените от работни групи към МП законопроекти за изменение и допълнение на

¹⁴ В концепцията бе предвидено изграждането на Централния имотен регистър да се извършва паралелно и на по-късен етап да се включи в Електронния регистърен център, а в по-далечна перспектива – със създаването на Централен регистър на юридическите лица и впоследствие на Електронен регистърен център – постепенно на едно място да се събере цялата информация за лицата и имотите.

ЗЮЛНЦ през 2015 г., на ЗОЗ през 2015 г., както и на редица стратегически документи в тази сфера (*Стратегия за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България*, приета с решение на Министерския съвет от 28 април 2005 г., *Стратегия за продължаване реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз*, приета с Решение № 441 на Министерския съвет от 28 юни 2010 г., *Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система*, приета с Решение № 825 на Министерския съвет от 18 декември 2014 г. и с решение на Народното събрание от 21 януари 2015 г.).

През 2007 г. експертите на Центъра подготвиха и публикуваха Коментар на *Закона за търговския регистър* с цел да подпомогне реформата в търговската регистрация и да улесни ползването и предоставянето на услуги от Търговския регистър¹⁵.

През 2012 – 2013 г. от експерти на Центъра за изследване на демокрацията е подготвен и проект на *Актуализирана стратегия за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България*, който анализира и обобщава постигнатите до този момент резултати и въз основа на тях очертава по-нататъшните стъпки, необходими за успешното приключване на регистърната реформа в България. Проектът получи подкрепа и от страна на заинтересованите държавни институции, декларирана публично по време на общественото му обсъждане на кръгла маса „Стратегия за регистърна реформа: 10 години по-късно“, проведена на 18 октомври 2012 г. В документа, предложен на МП през 2013 г., са взети предвид всички бележки, коментари и предложения, направени от представителите на държавните институции и неправителствените организации, взели участие в дискусията.

Центърът продължава да подкрепя усилията на други неправителствени организации и на държавните институции както за отделни реформи, така и за бъдещо създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България.

2.2. Роля на държавата за реформиране на регистърната система

За пръв път на държавно ниво идеите на неправителствения сектор за реформа в регистърната система на България намират израз в одобрения от Министерския съвет *План за изпълнение на стратегията за електронно пра-*

¹⁵ Вж. *Закон за търговския регистър. Коментар*, Център за изследване на демокрацията, С. 2007.

вителство за периода 2003 – 2004 г. (11 март 2004 г.). В него са очертани основните етапи, сроковете и отговорните институции за осъществяване на конкретните промени. Създадената с решение на МС от април същата година междуведомствена работна група¹⁶ подготвя първата *Стратегия за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България*, приета с решение на Министерския съвет от 28 април 2005 г. (наричана за кратко „Стратегията от 2005 г.”)¹⁷. Тя се основава до голяма степен на концепцията за регистърна реформа, развита от Центъра за изследване на демокрацията, като предвижда поэтапното изграждане на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център и последващо свързване или включване към Електронния регистърен център и на други съществуващи регистри.

Като най-значим резултат от изпълнението на стратегията, макар и със закъснение в сравнение със заложените в нея срокове, може да се определи реформата в търговската регистрация. С влизането в сила на *Закона за търговския регистър* на 1 януари 2008 г. започна да функционира **централен електронен търговски регистър**, в който се регистрират всички търговци, включително кооперациите и клоновете на чуждестранни търговци. Търговският регистър се води от Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието. Наред с това, на общо основание в Търговския регистър се регистрират всички държавни и общински предприятия, създадени като търговски дружества. Държавните предприятия, които са образувани със закон и не са търговски дружества, също се регистрират в Търговския регистър, но по специален ред.

Голяма част от заложените в стратегията дейности обаче не бяха изпълнени и общата цел на реформата – създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център – не беше реализирана. По-настоящем функционират съставните регистри на предвидения в стратегията от 2005 г. Централен регистър на юридическите лица, а именно централният електронен търговски регистър, централният електронен регистър на кооперациите и централният електронен регистър на държавните предприятия, обединени в Търговския регистър. За да бъде успешно приключен първият етап от Стратегията от 2005 г. е необходимо още създаването на центра-

¹⁶ Работната група под председателството на министъра на правосъдието включваше представители на всички заинтересовани институции и на неправителствени организации.

¹⁷ Сред другите приети и частично изпълнение документи, които имат отношение към проблематиката, са *Стратегия за електронно правителство и създаване на Междуведомствен съвет за координиране на дейностите по подобряване на административното обслужване и изграждането на електронно правителство*, приета с Решение № 866 на МС от 28 декември 2002 г.; *План за изпълнение на Стратегията за електронно правителство за периода 2004 – 2005 г.*; *Дългосрочна програма за дейността по създаването на кадастъра и имотния регистър за периода 2001 – 2015 г.*, приет с Протокол № 45.20 на Министерския съвет от 29 ноември 2007 г.

лен електронен регистър на организациите с нестопанска цел, централен електронен регистър на частноправните субекти, учредени не по силата на регистрация, и централен електронен регистър на държавните учреждения.

Относно предвиденото създаване на Електронен регистърен център, който да обедини бъдещия централен регистър на юридическите лица, съществуващия 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, с почти 10 години закъснение, през 2015 г., са предприети стъпки за преминаване на съществуващия Централен регистър на особените залози към Министерството на правосъдието към Агенцията по вписванията. Работна група към МП с участие на експерти всички заинтересовани държавни институции и от неправителствения сектор подготви *Законопроект за изменение и допълнение на ЗОЗ*, който би позволил обединяването на Централния регистър на особените залози с Търговския регистър в сегашния му вид, а в перспектива – и с бъдещия централен регистър на юридическите лица. Приемането му е наложително и ще позволи да се постигне съсредоточаване на информацията за лицата и предоставените от тях обезпечения, както и избягване на ненужното дублиране на информация в различни регистри с произтичащия от това риск от грешки и несъответствия.

С преминаването на регистър БУЛСТАТ към Агенцията по вписванията на 11 август 2005 г. и с отпадането на задължението за търговците да се регистрират в него, което от 1 януари 2008 г. вече се извършва от Търговския регистър, е изпълнен важен етап на предвиденото цялостно инкорпориране на функциите на регистър БУЛСТАТ в новосъздадения Електронен регистърен център. За останалите субекти обаче, които не попадат в обхвата на Търговския регистър (юридически лица с нестопанска цел, учебни заведения, лечебни заведения, читалища и др.), задължението за регистрация в регистър БУЛСТАТ продължава да е в сила.

Неосъществените все още етапи от стратегията, както и все по-широкото навлизане на новите технологии във всички сфери на обществения живот, налагат нова актуализация на *Стратегията за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България*, която да отчете последните развития в тази област и да планира по-нататъшните мерки, необходими за цялостната реализация на реформата. Това се налага и с оглед на развиващата се международна правна рамка и свързаните с това поети или предстоящи ангажименти на България в качеството ѝ на държава – членка на Европейския съюз (във връзка с въвеждането на *Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета*

от 17 ноември 2003 година относно повторната употреба на информацията в обществения сектор) и на Съвета на Европа (във връзка с Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи, която все още не е подписана от България). Въпреки че още през 2012 г. експертите на Центъра за изследване на демокрацията предложиха на вниманието на експертната общност и всички заинтересовани държавни институции проект за актуализирана стратегия, такава и до днес не е приета.

Ускореното развитие на регистърната реформа намира място в приетата с Решение № 531 на Министерския съвет от 21 юли 2014 г. *Стратегия за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 – 2020*¹⁸. В този документ обаче са посочени само най-важните цели на тази реформа, а именно: гарантиране на достоверност и пълнота на данните, предоставяни от регистрите в сектор „Правосъдие“; спазване на принципа за еднократно събиране и многократно предоставяне на информация; въвеждане на подхода на отворени данни и предоставяне на пълноценен достъп до информация (open data – *Директива 2013/37/ЕС относно повторната употреба на информацията в обществения сектор*); предоставяне на средства за директно взаимодействие система със система при опериране със съхраняваната в регистрите информация. Конкретни мерки и план за изпълнението им обаче не са приети. Това също би могло да се извърши с приемане на актуализирана *Стратегия за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България* и въз основа на нея – на нови законодателни актове и съответни технологични решения.

Въпреки остарялата и неактуална стратегическа рамка на регистърната реформа, Министерството на правосъдието в сътрудничество с експерти от неправителствения сектор предприема действия за продължаване на реформата¹⁹.

¹⁸ Достъпна на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=908>. Основната цел на стратегията, която произтича от Концепцията за електронно правосъдие, приета с решение на Министерския съвет от 21 ноември 2012 г., е да се повиши ефективността в сектор „Правосъдие“, чрез използване на електронни документи не само от органите на съдебната власт, но и от всички органи в сектора, както и при взаимодействието им с други административни органи, организации, граждани и бизнеса.

¹⁹ Дейностите са реализирани в рамките на проекта „Подобряване организацията на работа на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел, в ефективна координация с окръжните съдилища“, финансиран по оперативна програма „Административен капацитет“ с бенефициент Министерството на правосъдието и период на изпълнение 2012 – 2015 г. Общата цел на проекта е повишаване ефективността на работа на ЦРЮЛНЦ и повишаване доверието на гражданите и бизнеса в изпълняваната от него дейност, а сред специфичните цели са подобрена организация и ефективност на дейностите по учредяването, регистрацията (вписването), устройството, контрола на дейността и прекратяването (заличаването) на ЮЛНЦ в обществена полза и ефективна координация между съдебната и изпълнителната власт, за да се избегне дублиране на проверката, вече извършена от съда.

Сред извършените дейности, които заслужават внимание, са подготовката на:

- анализи и оценка на вътрешната организация на дейността по вписването, контрола на дейността и заличаването на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза;
- конкретни предложения и препоръки за промени в нормативни документи и вътрешни правила и методики, касаещи дейностите по учредяването, регистрацията (вписване), устройството, дейността и прекратяването (заличаването) на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза, с цел прецизиране на правомощията на регистъра, така че да се избегне дублирането на проверката, която вече е извършена от съда;
- опростени процедури и достъпни и ясни административни правила във връзка с вписването и заличаването на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза;
- достъпни и ясни правила и процедури за извършване на контрол върху спазването на сроковете (вкл. за публикуване на постъпилите отчети в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел);
- обновена и разширена информационна система на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел, сертифицирана за съответствие с изискванията на *Закона за електронното управление* и подзаконовите нормативни актове;
- механизми за предоставяне на информация за хода на процедурите и за получаване на обратна връзка от гражданите;
- организационни механизми за координация и технологични възможности за служебен информационен обмен на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел с окръжните съдилища и регистър БУЛСТАТ;
- обучени служители на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за работа с обновената и разширена система;
- стъпки за технологичното обновяване и разширяване на информационната система на Централния регистър на ЮЛНЦ и нейното привеждане за съответствие с изискванията на *Закона за електронното управление* и подзаконовите нормативни актове.

В резултат от тези стъпки е осигурена технологична възможност за предоставянето на новоразработените девет електронни административни услуги, които да подобрят обслужването на потребителите на услуги, предоставяни от Министерство на правосъдието – Централен регистър на ЮЛНЦ.

1. вписване на юридическо лице с нестопанска цел в Централния регистър на ЮЛНЦ;

2. вписване на клон на юридическо лице, регистрирано в Република България в Централния регистър на ЮЛНЦ;
3. вписване на клон на чуждестранно юридическо лице с нестопанска цел в Централния регистър на ЮЛНЦ;
4. вписване на промени за юридическо лице с нестопанска цел в Централния регистър на ЮЛНЦ;
5. вписване на промени за клон на юридическо лице, регистрирано в Република България в Централния регистър на ЮЛНЦ;
6. вписване на промени за клон на чуждестранно юридическо лице с нестопанска цел в Централния регистър на ЮЛНЦ;
7. обявяване на информация за дейността през предходната година в Централния регистър на ЮЛНЦ;
8. заличаване на вписването в Централния регистър на ЮЛНЦ на юридическо лице и клон на чуждестранно юридическо лице;
9. заличаване на вписването в Централния регистър на ЮЛНЦ на клон на юридическо лице, регистрирано в Република България.

Практическото въвеждане на новите електронни административни услуги биха гарантирали удобството на потребителите чрез осигуряване на възможност за заявяване на услугите от отдалечено място, без да е необходимо да се изразходва време и средства за подаване на заявлението на място или по пощата. Посредством достъпен интерфейс потребителите ще имат достъп до електронните услуги по всяко време, независимо от местоположението си, при гарантиране на основните им права, лични данни и идентичност. С преминаването към електронни документи ще се запазят и съществуващите процедури за предоставяне на услуги на гражданите и на хартиен носител.

Наред с посочените действия от голямо значение е предложената реформа в регистрацията на нестопанските организации, залегнала в подготовения през 2015 г. от работна група към МП *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел*. В законопроекта се предвижда прехвърляне на регистрацията на ЮЛНЦ от окръжните съдилища към Агенцията по вписванията. Създаването на Централен електронен регистър на организациите с нестопанска цел е необходима, важна и дори закъсняла стъпка в процеса на осъществяване на цялостна регистърна реформа в България. Предлаганата промяна отговаря и на изискванията на правото на ЕС, както и на други международни стандарти. Законопроектът е внесен от Министерския съвет в Народното събрание на 7 октомври 2015 г.

3. МЕРКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА НПО

Анализът на системата за регистрация на юридическите лица с нестопанска цел и на оценките за нейната ефективност от страна както на регистрираните лица, така и на ползвателите на информацията от регистрите водят, до извода, че системата е неефективна и има нужда от поредица от мерки за нейното усъвършенстване. Сред основните критики са прекомерната административна и финансова тежест за регистрираните организации, ненадеждността на вписаната информация от гледна точка на пълнота, актуалност и достоверност, разминаването в данните за едни и същи организации в различните регистри, затруднения достъп до някои от регистрите и др. Сред ползвателите на регистрите дори преобладава мнението, че информацията от платените правно-информационни продукти, които се предлагат на пазара, е по-надеждна и по-удобна за ползване от тази, която самите регистри предлагат на страниците си в интернет.

За усъвършенстване на системата за регистрация е необходимо да бъдат предприети следните основни мерки, част от които са залегнали във внесения от Министерския съвет в Народното събрание *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел.*

Трансформиране на първичната регистрация на ЮЛНЦ 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. За разлика от някои специфични категории организации, като политическите партии и религиозните вероизповедания, 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. В този смисъл предварителен съдебен контрол още на стадия на учредяването на организацията не е необходим и тази

дейност може със същата ефективност да се извършва от специализирана администрация в рамките на изпълнителната власт. Липсата на предварителен съдебен контрол може да се компенсира и чрез предвиждането на възможност за съдебен контрол на актовете на тази специализирана администрация, който обаче да не спира тяхното изпълнение освен в определени от закона случаи.

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.

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 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. Действията по вписване, заличаване и обявяване ще се извършват от длъжностни лица по регистрацията, които ще са служители в държавната администрация и ще се назначават по реда на *Кодекса на труда* от изпълнителния директор на Агенцията по вписванията (чл. 14 от *Устройствен правилник на Агенция по вписванията* във вр. с чл. 54, ал. 7 от *Закона за административния процес*).

Относно обжалването на отказите на длъжностните лица по регистрацията за вписване, заличаване и обявяване на актове са възможни две законодателни решения.

Тъй като актовете имат характер на индивидуални административни актове, логично е те да подлежат на обжалване пред министъра на правосъдието и пред административните съдилища²⁰. Неслучайно обжалването при пове-

²⁰ Така предвиждаше внесеният през 2006 г. в Народното събрание проект на Закон за търговския регистър.

чето специализирани несъдебни регистри, включително и при Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, се извършва по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

По аналогия с приетото решение от парламента по отношение на Търговския регистър е възможно да се приеме обжалването да става пред окръжния съд по седалището на ЮЛНЦ. Въпрос за конкретна преценка на законодателя е кое решение ще възприеме, като обаче следва да прецени доколко днес все още са налице възраженията при обсъждане на ЗТР от преди близо 10 години²¹.

Независимо от решението как ще бъде уредено обжалването, регистърното производство ще запази административния си характер, като в първия случай обжалването ще се развива в рамките на охранително, а във втория – на административно производство. Преобладаващите мнения както в литературата²², така и в юридическата практика²³ не поставят под съмнение административния характер на дейността на длъжностните лица по регистрацията и на техните актове, въпреки законодателното решение за обжалване на отказите им пред гражданските, а не пред административните съдилища.

Централизиране на първичния регистър на ЮЛНЦ и отпадане на задължението ЮЛНЦ да се регистрират в регистър БУАСТАТ

Децентрализираният съдебен регистър на ЮЛНЦ доведе до много проблеми както за регистрираните лица, така и за ползвателите на информацията. За регистрираните лица проблем е липсата на изискване за уникалност на наименованието, което да важи за всички регистри на ЮЛНЦ към окръжните съдилища. Така, на практика, съдебната регистрацията по никакъв начин не възпрепятства съществуването на територията на страната на различни организации с едно и също наименование. Този проблем е особено сериозен при читалищата, но съществува и при други ЮЛНЦ. Освен това, с течение на времето децентрализацията доведе до

²¹ Според основните възражения към онзи момент, нито министърът на правосъдието, нито административните съдилища (тогава все още в процес на създаване), разполагат с достатъчен капацитет да се занимават с разглеждане на спорове по регистрацията, докато гражданските съдилища имат натрупан повече опит и практика по регистърното производство. Поради това се решава на гражданските съдилища да се възложи осъществяването на контрол върху отказите на длъжностните лица по регистрацията.

²² Вж. Закон за търговския регистър. Коментар, С., 2007 г., стр. 92.

²³ Становище от председателя на Висшия адвокатски съвет по тълкувателно дело № 2/2014 г. по описа на ВКС, образувано за постановяване на Тълкувателно постановление от ОСКС на ВКС и ОС на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС.

различия в практиката по тълкуването и прилагането на закона между различните окръжни съдилища. Така, при наличието на едни и същи условия и предпоставки, едни съдилища регистрираха, а други отказваха да регистрират ЮЛНЦ. Подобни различия се наблюдават както по отношение на първоначалната регистрация, така и при регистрацията на промени във вписаните обстоятелства. Това положение създава предпоставки за заобикаляне на закона, тъй като дава възможност на заявителя, чрез промяна на седалището от района на един съд в този на друг съд, да си „избере“ за съд по регистрацията този съд, при който процедурата минава по-безпроблемно.

Децентрализацията създава трудности и при ползване на информацията от регистъра. На практика, търсенето на информация за определена организация, за която не се знае къде се намира нейното седалище, при сегашната уредба ще изисква извършването на отделна справка във всеки от 28-те регистъра към окръжните съдилища.

Същевременно, паралелно с 28-те регистъра към окръжните съдилища съществува и Централният електронен регистър БУАСТАТ, 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 на ЮЛНЦ в Регистър БУАСТАТ.

Електронизиране на регистъра на ЮЛНЦ

Регистърът на ЮЛНЦ към окръжните съдилища продължава да се води на хартиен носител. Това е отдавна остарял подход, който, освен че затруднява администрирането и воденето на регистъра, увеличава и риска от загубване или унищожаване на информацията, както и от грешки при издаването на удостоверения и справки. Развитието на информационните технологии отдавна направи възможно воденето на регистрите да се извършва в електронен формат с автоматизирана обработка на данните без това да компрометираща сигурността и надеждността на информацията.

Превръщането на Регистъра на ЮЛНЦ от хартиен в електронен ще отвори много нови възможности за отдалечен достъп до вписаната информация, включително чрез извършване на справки през интернет. Нещо повече,

след широкото навлизане на електронните подписи като равносилни на саморъчните подписи, електронизирането на регистъра следва да позволи и извършване на определени действия, включително подаване на заявления, изцяло по електронен път с електронен подпис.

Електронизирането на Регистъра на ЮЛНЦ може да следва модела на електронизирането 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 Агенция по вписванията към министъра на правосъдието, където вече има изграден капацитет за администриране на централни електронни регистри.

Въвеждане на стандартни бланки и образци на изискуемите документи

Един от основните недостатъци на сегашната система за регистрация, особено по отношение на 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. Нещо повече, с течение на времето практиката на различните съдилища се разви в различна посока, като 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 съответни 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 юридическите лица с нестопанска цел 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 елек-

тронен подпис, в зависимост от конкретното законово изискване) заедно със сканирани копия на останалите необходими 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 (включително детайлно регламентиране на съдържанието на регистъра и на процедурите за вписване и заличаване, както и задължителни образци за част от необходимите документи) до много оскъдна при други.

С въвеждането на тези стандарти следва да се определи при какви условия може да се въвежда регистрационен режим за осъществяване на определена стопанска дейност, кои разпоредби относно съответния регистър 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, отговарящи за администрирането на регистрите, да могат да създават по своя преценка допълнителни задължения за подлежащите на регистрация лица, които не са изрично предвидени в закона. В момента тази практика съществува не само при регистрите, за които законовата уредба е недостатъчна, но и при някои от тези, които са сравнително подробно регламентирани в съответния закон.

Към стандартите трябва да се добавят и общи изисквания относно воденето на регистрите и достъпа до тях, включително задължение за поддържане на електронна версия на регистъра достъпна в интернет през страницата на съответната институция, отговаряща за администрирането на съответния регистър, 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 примерът със *Закона 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 и ограничаване на изискванията за представяне на информация, която вече е вписана в друг регистър

Един от сериозните недостатъци на сегашната уредба е, че поради това, че първичният регистър (съдебният регистър към окръжните съдилища) е децентрализиран, води се на хартиен носител и между отделните регистри няма връзка, при всяка следваща регистрация в друг регистър от заявителя се изисква да представя информация, която вече е вписана в първичния регистър. С централизирането и електронизирането на регистъра това вече няма да е необходимо, поради което следва да се засили служебното начало и органът, отговарящ за администрирането на регистъра може да бъде задължен сам да си набави тази информация от първичния регистър. По този начин за заявителя ще остане единствено задължението да подаде само тази информация, която не е вписана в първични 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.

Редуциране на размера 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. Преоценка 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.

Събирането на държавна такса в много от съществуващите регистри обременява ненужно ЮЛНЦ, особено като се има предвид че в повечето от тях на практика се вписва, частично или напълно, вече съществуваща в първичния регистър информация. 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

Това се налага особено по отношение на изпълнение на задълженията за поддържане на регистрацията, като се съобрази с предназначението ѝ. При бъдещия Централен регистър на ЮЛНЦ тя следва да бъде диференцирана с оглед на вида на ЮЛНЦ. За тези, определени за общественополезна дейност, изискванията ще останат по-високи и съответно санкциите за неизпълнението им ще бъдат по-високи. Наред с това да се премине постепенно към изцяло административен ред на обжалвания и административен контрол във всички възможни случаи.

Повишаване на публичността и подобряване на достъпа до информация

Тъй като повечето регистри засега се водят на хартиен носител, но едновременно с това се поддържа и някакъв вариант в електронен формат, електронните формати 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, лесно достъпна информация. С дигитализацията на регистърния процес би се облекчила и финансовата тежест за третия сектор – 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 отделните регистри и на взаимодействието между държавните органи, отговарящи за воденето им

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 обмяна 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 вписваната в регистрите 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.

Подготовка на нормативна уредба за създаване на Централен електронен регистър на другите частноправни субекти, които не се учредяват по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел

Съществуват различни частноправни субекти, които понастоящем се регистрират в различни регистри, водени от различни институции съобразно различни нормативни актове. Всички тези субекти са регистрирани в Регистър БУЛСТАТ, но това е вторичен регистър, който не удовлетворява изискванията за модерна регистрация. Необходим е обстоен преглед на

състоянието на настоящите регистрации и правната рамка, за да се отчетат особеностите при подготовка и извършване на реформата и за тези субекти.

Положителните страни на така предлаганите промени могат да се търсят в няколко посоки.

С преминаването на регистрацията на ЮЛНЦ към Агенцията по вписванията се очаква процедурата по регистрация да бъде по-бърза, да стане възможно подаването на документи по електронен път и ползването на електронни услуги, а държавните такси да бъдат 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 поза ще отпадне и необходимостта от вписването им в Централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза към Министерство на правосъдието. По този начин се преодолява съществуващия до този момент 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 на прозрачността и отчетността на всички ЮЛНЦ. Информацията за тях, 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 същинската правораздавателна дейност.

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

Взаимодействието между регистрите и автоматичното синхронизиране на информацията не само ще намали тежестта върху ЮЛНЦ да заявяват за вписване едни и същи обстоятелства в различни регистри, но и за предоставянето на надеждна и актуална регистърна информация.

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА НА РЕГИСТРИТЕ НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ

Препоръките и предложенията за законодателни промени са формулирани въз основа на прегледа на регистрацията на ЮЛНЦ и цялостното състояние на регистърната система в България. Те отчитат становищата на експерти, представители на държавни институции и медии, както и утвърдените добри практики в Европа, като целят да предложат цялостен пакет от мерки за рационализация и усъвършенстване на системата за регистрация на ЮЛНЦ.

Препоръките са в няколко основни направления: преминаване от съдебна към административна процедура при първичната регистрация, премахване на излишните административни изисквания пред организациите, регистрирани в повече от един регистър, опростяване на процедурите, максимално синхронизиране на информацията, вписана в различните регистри, и подобряване на условията за достъп до данните.

Предложенията са подредени според законите, които следва да бъдат изменени, и отчитат внесените вече законопроекти, които имат отношение към тези въпроси.

Промени в Закона за юридическите лица с нестопанска цел

Основната цел на реформата в регистрацията на ЮЛНЦ – преминаване от съдебна регистрация към административна регистрация и създаване на единен, централен, електронен регистър на ЮЛНЦ, може да бъде постигната с приемането на внесения на 7 октомври 2015 г. от Министерския съвет в Народното събрание *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ*. Законопроектът, подготвен от работна група към Министерството на правосъдието с участието на експерти от държавни институции и неправителствени организации, отразява до голяма степен вижданията на гражданския сектор относно тази реформа. Проектът беше приет от водещата

парламентарна комисия – Комисията по правни въпроси (на 27 октомври 2015 г.), от Комисията по взаимодействие с неправителствените организации и жалбите на гражданите (на 11 ноември 2015 г.) и на първо четене в пленарна зала (12 февруари 2016 г.).

Освен изменения и допълнения в ЗЮЛНЦ, законопроектът предвижда и съответни промени в *Закона за търговския регистър*, *Закона за регистър Булстат*, *Закона за народните читалища*, *Закона за счетоводството* и др. Сред най-важните законодателни промени по отношение на регистрацията на ЮЛНЦ, които законопроектът предвижда, са:

- Преминаване на регистрацията на ЮЛНЦ от окръжните съдилища по местонахождението на тяхното седалище към Агенцията по вписванията и закриване на Централния регистър на ЮЛНЦ за обществено полезна дейност към Министерството на правосъдието²⁴.
- 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.
- 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

²⁴ 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. Първоначалният вариант на законопроекта, подготвен от Министерството на правосъдието, предвиждаше на мястото на този регистър да бъде създаден информационно-аналитичен център, който да поддържа публична актуална база данни на юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза, да обменя служебно информация и данни с регистъра на ЮЛНЦ към Агенцията по вписванията и всеки да може да прави справка в базата данни относно статута и дейността на регистрираните организации в обществена полза. Предвиждаше се също центърът да публикува годишен доклад с информация за общия брой вписани организации в обществена полза, правната форма, в която са учредени, обобщена информация за сферите, в които осъществяват дейност, както и информацията за вида, размера и източниците на финансирането. Това предложение отпадна от внесения в парламента вариант на законопроекта.

клоновете на ЮЛНЦ да нямат отделни партии, а данните за тях да се вписват по партията на самото ЮЛНЦ²⁵.

- Изчерпателно изброяване 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; докладите за дейността на ЮЛНЦ определени за извършване на обществено-полезна 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. Предложеният срок за заявяване е едномесечен и е по-дълъг от аналогичния срок при търговците, тъй като се предполага, че ЮЛНЦ не са толкова активни в оборота и по-дългият срок няма да изложи на риск отношенията им с техните партньори. Същевременно премахването на неограничената със срок възможност за заявяване за вписване на нововъзникнали обстоятелства в комбинация с улеснения достъп до регистъра ще повиши прозрачността в гражданския сектор.
- Прецизиране на правилата за уникалност на наименованието на ЮЛНЦ. Проектът предвижда забрана за вписване в регистъра на ЮЛНЦ, чието наименование е идентично с това на вече вписано ЮЛНЦ. Забраната ще важи занапред, няма да засяга вече регистрираните ЮЛНЦ и няма да налага промяна на наименованията на съществуващи организации²⁶.

²⁵ Подлежащите на вписване обстоятелства за клоновете на ЮЛНЦ не се променят. Това са: седалището и адресът на управление, имената и длъжността на лицето, определено за представляващ, както и предвидените в учредителния акт ограничения на правомощията и представителната му власт.

²⁶ Промените в правилата за уникалност на наименованието на ЮЛНЦ са предвидени в предлаганата нова редакция на чл. 7, ал. 4 и 5 ЗЮЛНЦ:

„(4) След като юридическо лице с нестопанска цел е вписано в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, воден от Агенцията по вписванията, не може друго юридическо лице с нестопанска цел да бъде вписано със същото наименование.

(5) Вписаното в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, воден от Агенцията по вписванията, юридическо лице с нестопанска цел може да иска от всяко друго юридическо лице с нестопанска цел, приело по-късно наименование, съвпадащо с неговото, да преустанови носенето и служенето със съвпадащото наименование“.

- Усъвършенстване на уредбата на ЮЛНЦ, определени за извършване на общественополезна дейност. По-съществените промени включват: по-добро формулиране на целите, за които ЮЛНЦ в обществена полза могат да разходват имуществото си²⁷; 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 на ЮЛНЦ в обществена полза да се отчитат всяка година 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 на ЮЛНЦ²⁸; и др.
- Облекчена процедура за пререгистрация в новия регистър. Преди всичко, законопроекът предвижда, че с влизането в сила на новата уредба всички ЮЛНЦ запазват правоспособността си на юридически лица и статута си в частна или обществена полза. Въвежда се сравнително дълъг тригодишен срок за пререгистрация²⁹ (до 31 декември 2018 г.), като вписването в новия регистър 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.

Приемането на предлаганите изменения ще допринесе за подобряване на качеството на нормативната уредба, а прилагането им на практика ще улесни заявителите, ще се повиши ефективността и ефикасността на дейността по водене, съхраняване и достъп до информацията за ЮЛНЦ.

²⁷ Предлаганата нова редакция на чл. 38, ал. 1 ЗЮЛНЦ определя следните цели: развитие и утвърждаване на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление; развитие и утвърждаване на духовните ценности, здравеопазването, образованието, науката, културата, техниката, технологиите или физическата култура; подкрепа за деца, за хора с увреждания и за лица и общности в риск от социално изключване; защита на човешките права или на околната среда; както и други цели, определени със закон.

²⁸ Законопроектът предвижда след измененията *Законът за търговския регистър* да се преименува на *Закон за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел*.

²⁹ Законопроектът предвижда задължение на ЮЛНЦ да се пререгистрират 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 изостава от този график, би следвало крайният срок за пререгистрация също да бъде изместен във времето.

Законопроектът въвежда модерни стандарти в сферата на регистрацията на ЮЛНЦ и е съобразен с изискванията на релевантни за тази сфера разпоредби на европейски и международни актове. Основателно в мотивите към законопроекта изрично е отбелязано, че измененията съответстват на препоръката към България на Комитета на експертите за оценка на мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма (MONEYVAL) към Съвета на Европа да се предвиди задължение за съхраняване на информация за лицата, които притежават, осъществяват контрол или ръководят дейността на ЮЛНЦ. Законопроектът е в съответствие и с чл. 8 от *Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар*, който предвижда задължение за държавите – членки да осигурят възможност всички процедури и действия по предоставянето на услуги да могат да бъдат лесно изпълнени от разстояние и по електронен път.

Промени в Закона за търговския регистър

Промените 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 внесения *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ*³⁰. 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.

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. Из-

³⁰ Законопроектът предвижда, когато ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност две поредни години не заявява за обявяване в срок годишния доклад за дейността и годишния финансов отчет по партидата му да се вписва служебно „с временно спрян статут в обществена полза“. Преди да извърши това вписване Агенцията по вписванията трябва да изпрати писмено уведомление до съответното ЮЛНЦ, в което да определи допълнителен срок, не по-кратък от 1 месец, за представяне на информацията, след който, ако тя не бъде представена, промяната се вписва по партидата му. ЮЛНЦ с временно спряна статут в обществена полза може да продължи да разходва имуществото си за дейностите, посочени в устава или в учредителния му акт, доколкото не противоречат на закона. Предвиден е и ред за възстановяване на статута – ЮЛНЦ с временно спряна статут в обществена полза може да поиска възстановяване на статута след отпадане на основанието за спирането му.

пращането 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, нето 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.

На първо място, Министерският съвет следва да приеме постановление за изменение и допълнение на *Устройствения правилник на Агенцията по вписванията*, с което 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.

На второ място, трябва да се приеме 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 (чрез приемане на изменения и допълнения в *Наредба № 1 от 14 февруари 2007 г. за водене, съхраняване и достъп до 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 партии по раздели, групи и полета, подаване на заявления, жалби и искания, приемане на актове на държавни органи и др.).

На трето място, необходима е промяна в *Тарифата за държавните такси, събирани от Агенцията по вписванията*, и определяне на размера на държавните такси, дължими 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 Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност

Приетият през 2003 г. *Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД)* определя в кои случаи може да се изисква регистрация за извършване на стопанска дейност и определя общите правила, които трябва да се прилагат при воденето на регистъра. Посочено е също какво трябва да урежда законът, който въвежда изискването за регистрация, и е предвидена изрична забрана регистриращия орган да изисква информация за спазването на изисквания, които не са нормативно установени.

Препоръчително е приложното поле на закона да се разшири, така че, наред със стопанската дейност, да се обхване и нестопанската дейност, извършвана от ЮЛНЦ. По този начин всяко въвеждане на нов регистър, в който се вписват ЮЛНЦ, ще бъде допустимо само когато осъществяването на съответната дейност е свързано с риск за националната сигурност или за обществения ред, за личните или за имуществените права на гражданите.

даните и на юридическите лица или за околната среда и само относно нормативни изисквания, чието спазване може обективно да се удостовери чрез проверка по документи и/или на място (чл. 14, ал. 2 ЗОАРАКСД).

Освен това, разширяването на приложното поле на закона ще позволи при въвеждането на нов регистър, в който се вписват ЮЛНЦ, да важат основните правила за въвеждане на регистър за извършване на стопанска дейност, включително: забрана за преценка по целесъобразност от регистриращия орган (чл. 14, ал. 1 ЗОАРАКСД), публичност на регистъра и задължително издаване на удостоверение за регистрация (чл. 15, ал. 1 ЗОАРАКСД), безсрочно действие на регистрацията и удостоверението или, по изключение, за срок не по-кратък от три години (чл. 15, ал. 4 ЗОАРАКСД), безплатен достъп по електронен път (чл. 15, ал. 6 ЗОАРАКСД), изчерпателно установяване със закон на изискванията за регистрация, основанията за отказ, особените правила в производството по вписване в регистъра и издаване на удостоверение и в производството по заличаване и обезсилване на удостоверението (чл. 16, ал. 1 ЗОАРАКСД) и др.

Промени в Закона за народните читалища

Част от необходимите промени в правната уредба на регистрацията на читалищата са включени в преходните и заключителни разпоредби на внесената *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ*. Те включват преминаване на регистрацията на читалищата, включително на Съюза на народните читалища, от окръжните съдилища (съответно от Софийския градски съд за Съюза на народните читалища) към новия регистър на ЮЛНЦ към Агенцията по вписванията.

В *Закона за народните читалища* са необходими и промени в разпоредбите, уреждащи специалния регистър на читалищата (чл. 10 ЗНЧ). Преди всичко е необходимо да се преразгледа въпросът относно необходимостта този регистър да продължи да съществува предвид това, че информацията за всички читалища ще бъде общодостъпна в новия регистър на ЮЛНЦ към Агенцията по вписванията. В тази връзка е препоръчително изискването читалищата да се регистрират в Министерството на културата да отпадне изобщо, а регистърът да преустанови съществуването си.

Ако все пак регистърът бъде запазен, са необходими промени в неговата уредба. С оглед намаляване на административната тежест върху самите читалища, е препоръчително вместо регистрацията им да се извършва по тяхна инициатива, Агенцията по вписванията да уведомява служебно

министъра на културата за всяко новорегистрирано читалище или нововписано обстоятелство за вече регистрирано читалище, а компетентните длъжностни лица в Министерството на културата да вписват съответните обстоятелства в регистъра.

Ако се възприеме решение в полза на запазването на сегашния режим (регистрация по инициатива на самите читалища чрез подаване на заявление), е препоръчително изискването за посочване на ЕИК по БУЛСТАТ да се замени с изискване за посочване на единния идентификационен код от регистъра на ЮЛНЦ (чл. 10, ал. 2, т. 5 ЗНЧ), както и да отпадне изискването при подаване на заявление за регистрация читалищата да представят своя устав (чл. 10, ал. 3 ЗНЧ), тъй като той подлежи на обявяване в новия регистър на ЮЛНЦ. С цел повишаване на прозрачността Министерството на културата следва да бъде задължено да осигурява достъп до регистъра на читалищата през интернет, каквато практика в момента съществува, но за нея няма изрична разпоредба в закона.

Промени в Закона за меценатството

Промените в *Закона за меценатството*, включени в преходните и заключителни разпоредби на внесенния *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ*, привеждат уредбата в съответствие с новите правила за регистрация на ЮЛНЦ без да променят по същество правилата за вписване в двата регистъра, предвидени в този закон – Регистъра на меценатите и Регистъра на организациите, подпомагащи културата.

Доколкото вписването в тези регистри е свързано със специфични правни последици (лицето придобива качеството меценат, съответно организация, подпомагаща културата, именно от момента на вписването им в един от двата регистъра), запазването им е по-скоро оправдано. Това обаче налага извършването на няколко допълнителни промени в уредбата им с цел разтоварване на ЮЛНЦ от задълженията да подават повторно информация, която вече ще е достъпна в новия централен регистър, воден от Агенцията по вписванията.

Сегашната уредба изисква при подаване на заявление за регистрация заявителите да приложат решението за първоначална съдебна регистрация и удостоверение за актуално състояние (чл. 11, ал. 3, т. 1 ЗМ). С внесенния *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ* промяна в това изискване не е предвидена, въпреки че запазването му в този му вид не е оправдано. Достатъчно би било в заявлението за регистрация заявителят да посочи

своя идентификационен код, по който длъжностното лице, отговарящо за регистрацията, ще може само да направи справка и да получи необходимата информация от бъдещия централен регистър. В този смисъл е препоръчително задължението за прилагане на съдебното решение и на удостоверение за актуално състояние да отпадне.

Промени в Закона за културното наследство

Внесенят *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ* предвижда промени в *Закона за културното наследство (ЗКН)* по отношение на производството за регистрация на частни музеи. Частните музеи са културни организации по смисъла на *Закона за закрила и развитие на културата*, регистрирани по ЗЮЛНЦ за осъществяване на дейност в обществена полза – музейна дейност. Те осъществяват дейност след получаване на разрешение от министъра на културата (чл. 30, ал. 1 ЗКН). По сегашната уредба, при подаване на заявление за извършване на музейна дейност кандидатите трябва да представят удостоверение за съдебна регистрация (чл. 30, ал. 2, т. 3 ЗКН). *Законопроектът за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ* предвижда замяна на това изискване с изискване за прилагане на удостоверение за регистрация от регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. Препоръчително е обаче изискването за представяне на удостоверение за актуално състояние да отпадне, а заявителите да бъдат задължени да посочват в заявлението своя единен идентификационен код. С него длъжностното лице, извършващо регистрацията, ще може само да провери цялата информация, съдържаща се в удостоверението за регистрация, директно в регистъра.

Промени в Закона за закрила и развитие на културата и подзаконовите актове за прилагането му

Законът за закрила и развитие на културата предвижда воденето на информационен регистър на културните организации и институти, в който се вписват всички културни организации, включително тези учредени като ЮЛНЦ. Законът предвижда единствено задължението на всяка културна организация да подаде заявление за вписване в регистъра пред започване на дейността си. Воденето на регистъра и процедурите за вписване са уредени с подзаконов акт – *Наредба № н-1 от 14 март 2007 г. за информационния регистър на културните организации*.

Вписването в информационния регистър на културните организации няма специфично правно значение и в този смисъл е целесъобразно повечето

действия по неговото водене да се извършват служебно, а не по инициатива на самите организации. Това важи както за първоначалната регистрация, така и за вписването на промени. По отношение на първоначалната регистрация е необходимо да отпадне изискването заявителят, когато е ЮЛНЦ, да представя заверено копие от съдебното решение за регистрация и актуално състояние. Съдържанието на заявлението за регистрация също следва да бъде редуцирано само до обстоятелства, които не подлежат на вписване в новия регистър на ЮЛНЦ. За останалата информация длъжностното лице по регистрация може само да направи справка в Централния регистър.

По отношение на воденето на регистъра, правилото, че всяка културна организация се вписва с индивидуален регистрационен номер, който се състои от пореден номер на вписването в информационния регистър и от поредния номер на вписването за съответната календарна година (чл. 8 Наредба № н-1) следва да отпадне и организациите да се вписват с идентификационния си номер от Централния регистър. Една и съща организация следва да фигурира с един и същ номер във всички регистри, в които се вписва, което е предпоставка за намаляване на риска от грешки и повишаване на правната сигурност.

Необходимо е и ревизиране на правната уредба за вписване на промени в обстоятелствата (чл. 9 Наредба № н-1), като следва да отпадне изискването за представяне на копия от документите, удостоверяващи настъпилата промяна, ако те подлежат на обявяване в Централния регистър на ЮЛНЦ.

Препоръчително е също да се помисли за включване на част от разпоредбите относно регистъра в самия закон (особено на процедурата по регистрация), докато в подзаконовия акт останат само правилата, уреждащи техническите аспекти на воденето на регистъра.

Промени в Закона за авторското право и сродните му права

*Законът за авторското право и сродните му права (ЗАПСП) урежда регистрацията на организациите за колективно управление на авторски права, които са юридически лица с нестопанска цел. Внесенят *Законопроект за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ* не предвижда промени в уредбата на този регистър, но такива са необходими както за синхронизиране на уредбата с новите правила за регистрация на ЮЛНЦ, така и за опростяване*

на процедурата и освобождаване на кандидатстващите за регистрация организации да представят една и съща информация повече от един път.

Преди всичко е необходима промяна в набора от документи, които организациите трябва да представят заедно със заявлението за регистрация. В тази връзка следва да отпаднат изискванията за представяне на препис от решението на съда за първоначална съдебна регистрация (чл. 40б, ал. 2, т. 1 ЗАПСП), на удостоверение за актуално състояние, издадено не по-рано от един месец преди датата на подаване на заявлението (чл. 40б, ал. 2, т. 2 ЗАПСП), и на заверено копие от устава на организацията (чл. 40б, ал. 2, т. 6 ЗАПСП). Информацията, съдържаща се в тези документи, ще бъде достъпна в бъдещия централен регистър на ЮЛНЦ и длъжностните лица, разглеждащи заявленията за регистрация, ще могат да я ползват директно от този регистър. За целта е необходимо към съдържанието на заявлението да се добави идентификационния код на организацията – заявител. Задължени да представят тези документи следва да останат само тези организации, които не са се пререгистрирали в новия регистър, и то само до изтичане на срока за пререгистрация, което, като временно положение, може да се уреди в преходните и заключителни разпоредби на закона.

Промяна е необходима и в разпоредбите, уреждащи регистрацията на промени във вписаните обстоятелства, като изискването към заявлението да се приложат заверени копия от съответните документи отпадне за случаите, когато промяната е вписана в Централния регистър на ЮЛНЦ (чл. 40б, ал. 11 ЗАПСП).

Редакционна промяна е необходима и в уредбата на подлежащите на вписване обстоятелства, където единният идентификационен код по БУЛСТАТ следва да бъде заменен с идентификационния номер от регистъра на ЮЛНЦ (чл. 40г, ал. 2, т. 2 ЗАПСП).

Промени в Закона за физическото възпитание и спорта и правилника за прилагането му

Законът за физическото възпитание и спорта урежда два регистъра – регистъра на спортните клубове и регистъра на спортните организации. Детайлната уредба и на двата регистъра обаче се съдържа в подзаконов акт – Правилника за прилагане на Закона за физическото възпитание и спорта.

Необходимите промени засягат предимно подзаконовата уредба, където са изброени подлежащите на вписване обстоятелства, сред които са такива

като окръжен съд по регистрация, номер на фирмено дело, партида, регистър, том и страница и регистрационен номер в централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза към Министерството на правосъдието. Освен тези промени, обаче, е препоръчително да се обмисли прехвърляне на основните разпоредби, свързани с регистрите, от подзаконово на законово равнище с цел ограничаване на дискрецията при определяне на обстоятелствата, подлежащи на вписване, и на процедурата за регистрация.

Промени в Закона за насърчаване на научните изследвания

Законът за насърчаване на научните изследвания предвижда воденето на регистър на научната дейност, в който се вписват научните организации и организациите, кандидатствали и получили финансиране за научноизследователска дейност по реда на ЗННИ и на други нормативни актове и фонд „Научни изследвания“.

Правната уредба на този регистър е много оскъдна и се съдържа основно в подзаконов акт – *Инструкция № 1 от 04.01.2012 г. за реда за водене на Регистъра на научната дейност в Република България*. Практическото значение на този регистър не е ясно определено в закона, тъй като регистрацията в него не е изрично свързана с определени последици за регистрираните организации. Липсват и механизми за гарантиране на достоверността и актуалността на вписаната информация. В тази връзка е препоръчително регистърът да престане да съществува в сегашния му вид и съответните разпоредби за него на законово и подзаконово равнище да бъдат отменени.

Промени в Закона за туризма

В *Закона за туризма* са предвидени няколко различни регистъра, които заедно образуват Националния туристически регистър. Един от тези регистри е регистърът на туристическите сдружения, които по закон са ЮЛНЦ.

В правната уредба на регистъра на туристическите сдружения са необходими няколко промени. Преди всичко, ЮЛНЦ, които са регистрирани в новия централен регистър към Агенцията по вписванията, трябва да бъдат освободени от задължението да прилагат препис от съдебното решение за регистрация, копие от удостоверението за актуално състояние и заверено копие от действащия устав (чл. 52, ал. 1 ЗТ), ако посочат в заявлението идентификационния си номер в този регистър. След изтичането на срока

за пререгистрация, това задължение трябва да отпадне изцяло, като информацията се попълва служебно от длъжностното лице по регистрацията въз основа на данните от централния регистър.

Подготовка и приемане на законодателни промени за създаване на Централен регистър на юридическите лица

Приетата от правителството през 2005 г. *Стратегия за създаване на Централен регистър на юридическите лица и Електронен регистърен център на Република България* предвижда регистърната реформа да протече в три етапа: създаване на Централен регистър на юридическите лица, създаване на Електронен регистърен център и включване и свързване на други регистри към Електронния регистърен център.

С преминаването на регистъра на ЮЛНЦ от окръжните съдилища към Агенцията по вписванията ще бъде завършен вторият от предвидените в стратегията пет подетапа на първия етап от реформата. Два от останалите подетапи (създаване на Централен електронен търговски регистър и Регистър на кооперациите и създаване на Централен електронен регистър на държавните предприятия) бяха успешно реализирани с въвеждането на новия Търговски регистър към Агенцията по вписванията. За успешното реализиране на първия етап от реформата е необходимо създаването на още два централни електронни регистъра – на другите частноправни субекти, учредени не по силата на регистрацията, и на държавните учреждения.

Стратегията предвижда правната уредба на тези регистри да бъде създадена чрез изменения и допълнения в специалните закони, уреждащи учредяването и дейността на съответните субекти. Препоръчително е обаче, вместо това да се подготви и приеме изцяло нов *Закон за Централния регистър на юридическите лица*, каквото предложение се съдържа и в проекта за актуализация на Стратегията, подготвен и представен от Центъра за изследване на демокрацията през 2012 г.³¹

В общите си положения законът следва да уреди своя предмет и цел, основните принципи, приложното поле и институцията, отговаряща за воденето на регистъра (Агенция по вписванията). От особена важност е да бъде регламентирано регистърното производство, което от една страна

³¹ Вж. Проект на Актуализирана стратегия за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на Електронен регистърен център на Република България, Център за изследване на демокрацията, 2012, <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=22759>.

ще възпроизведе процедурите по регистриране в Търговския регистър и Централния регистър на ЮЛНЦ, но от друга ще включи общи положения и особени правила за вписване на юридическите лица, които не възникват по силата на регистрация и не се учредяват по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел.

По общ начин за всички регистрирани лица ще следва да уредят публичността, включително достъпа до регистъра, извършване на справки и издаване на удостоверения.

Изрично следва да се предвидят в кои случаи вписването на юридическо лице става **служебно**, както и да се премине към административна процедура на обжалване и контрол.

В закона следва да се уреди **взаимодействието** между Централния регистър на юридическите лица като първичен регистър с всички останали специални регистри, в които се вписват различните видове юридически лица. За подходяща основа в тази насока може да послужи новоприетата, но навлязла в сила разпоредба на чл. 3а ЗТР, в която се определят общи принципи за обмен на безплатна информация, осигуряван от Агенцията по вписванията чрез системата за взаимно свързване на регистрите, както и предоставянето на информация чрез европейския портал за електронно правосъдие³².

Уредбата трябва да включи и самите **процедури за връзка** между регистрите и между институциите, които отговарят за тяхното водене, на основата на принципа на **служебното начало** при обмена на информация.

Важна част от уредбата се отнася до финансирането на регистъра, включително такси, други източниците на финансиране и допустими разходи.

³² Чл. 3а. (Нов – ДВ, бр. 22 от 2015 г., в сила от 01.01.2017 г.) (1) Агенцията по вписванията незабавно осигурява чрез системата за взаимно свързване на регистрите предоставянето на безплатна информация относно започването или прекратяването на производство по ликвидация на вписано в търговския регистър дружество, обявяването му в несъстоятелност и относно заличаването му от регистъра.

(2) Агенцията по вписванията осигурява незабавно получаване на информацията чрез системата за взаимно свързване на регистрите относно започването или прекратяването на производство по ликвидация, обявяването в несъстоятелност и относно заличаването на чуждестранно лице, регистрирало клон по чл. 17а от Търговския закон.

(3) Агенцията по вписванията предоставя чрез европейския портал за електронно правосъдие актуална информация относно законодателството на Република България, съгласно което трети лица могат да се позовават на вписаните обстоятелства и обявените актове в търговския регистър.

В частта с административно-наказателните разпоредби по общ начин следва да се определят видовете нарушения, размерът на санкциите и процедурата за съставяне на актове и налагане на наказания.

В допълнителните разпоредби следва да се включат определения на основните понятия, използвани в закона, а в преходните и заключителните разпоредби – правилата за пререгистрация, ако такава е необходима, както и изменения и допълнения в други закони, ако дотогава не са извършени такива.

С приемането на *Закон за Централния регистър на юридическите лица* всички закони, уреждащи създаването и дейността на юридически лица, в които не са направени изменения и допълнения със ЗЮЛНЦ (или промените са недостатъчни), трябва да бъдат променени.

Промените трябва на първо място да предвидят случаите на отмяна на задължението за регистрация в досегашните регистри, в които са се вписвали съответните юридически лица (с изключение на политическите партии и вероизповеданията, за които съдебният контрол при учредяването им следва да се запази). Регистрите с чисто информационно значение следва да се редуцират и повечето от тях да преустановят съществуването си в сегашния си вид, а информацията, вписана понастоящем в тях, следва да се пренесе в централния регистър и, ако е необходимо, да се реферира към нея.

Необходимо е на основата на обективен преглед на реалната дейност на някои видове ЮЛНЦ, чието предназначение е главно в обществена полза (например читалища, организации, подпомагащи културата, спортни организации и т.н.), да се въведе задължение за статут в обществена полза.

Препоръчително е да се приемат и разпоредби, с които се прецизират условията за учредяването и работата на ЮЛНЦ с участие на общините и държавата, като се включат по-високи изисквания към учредителите, по-големи отговорности, отчетност и прозрачност, както и диференциран санкционен режим при нарушения.

