



ПРЕГЛЕД НА
ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО
ЗА ЮРИДИЧЕСКИ
ЛИЦА С
НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ

Основни критерии

Български център за нестопанско право

**ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО
ЗА ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ
*Основни критерии***

автори:

**Любен Панов
Надя Шабани
Павлета Алексиева
Ралица Величкова**

© Български център за нестопанско право, 2008.
Преработено и допълнено издание, 2009
ISBN 978-954-91869-9-4

**Настоящото издание е изработено и публикувано с
финансовата подкрепа на Тръста за гражданско общество
в Централна и Източна Европа.**



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	6
ВМЕСТО УВОД	7
I. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ	8
Всеки има право на свобода на сдружаване, свобода на словото и свобода на събиране, без да е необходимо за упражняването на тези права да регистрира юридическо лице	8
Регистрираното юридическо лице е правно и организационно отделено от своите членове. Членовете му не носят отговорност за задълженията му	9
Юридическите лица с нестопанска цел могат да преследват всякакви цели, стига средствата за постигането им да са законни	10
II. РЕГИСТРАЦИЯ И ДЕЙНОСТ	11
Регистрация.	11
Наличие на компетентен орган, извършващ регистрацията на ЮЛНЦ	11
Възможност за обжалване на решението на регистърния орган	11
Процедурата за регистрация не е скъпа	12
Процедурата за регистрация е бърза	12
Процедурата за регистрация изисква ограничен брой ясно описани документи	12
Процедурата за регистрация не изисква задължителна помощ от юрист	12
Процедурата не предвижда излишни и затрудняващи регистрацията изисквания като голям брой учредители или висок начален капитал	13

Физически и юридически лица (български или чуждестранни) могат да учредяват ЮЛНЦ	13
Съществува специален статут на организация в обществена полза	14
Прекратяване	14
Всяко ЮЛНЦ може да се прекрати доброволно	14
Принудително прекратяване се допуска само при сериозни нарушения и то след като се даде възможност за отстраняването им	15
Възможност за съдебен контрол на прекратяването	15
Сфери на дейност	15
Възможност за ЮЛНЦ да работят в различни обществени сфери	15
При осъществяване на дейност, за която се изисква регистрация или издаването на лиценз, ЮЛНЦ не са поставяни в по-неравностойно положение от другите физически или юридически лица	16
Общинско сътрудничество.	16
Възможности за участие на ЮЛНЦ в процесите на взимане на решения (законодателни предложения или проектополитики)	17
Участие на ЮЛНЦ в органи <i>на</i> и <i>за</i> публичната власт.	21
Възможност за кандидатстване по обществени поръчки и участие в процеса на социално договаряне	23
Наличие на възможности за участие на ЮЛНЦ в оперативните програми	23
Задължения/контрол	25
Наличие на достъпен публичен регистър за ЮЛНЦ	25
Допълнителните административни процедури при регистрация на ЮЛНЦ не са твърде затрудняващи	26
Наличие на ясни изисквания за отчетност на ЮЛНЦ	26
Предвидените санкции за ЮЛНЦ са съразмерни с извършените нарушения.	28

Наличие на разпоредби, пречатващи конфликта на интереси.	29
Наличие на механизъм за публично оповестяване на дейността на ЮЛНЦ.	31
Има специализиран орган, който контролира организациите в обществена полза.	31
Има възможност за съдебен контрол на актовете на специализирания орган.	32
III. ФИНАНСОВА УСТОЙЧИВОСТ	33
Има възможност за осъществяване на стопанска дейност от ЮЛНЦ	33
Има данъчни облекчения за ЮЛНЦ и за техните дарители	33
Нестопанската дейност на ЮЛНЦ не се облага с данък	36
Наличие на държавна подкрепа за ЮЛНЦ	36
Наличие на мерки за стимулиране на доброволческата дейност	38
Наличие на капиталови фондове (endowments) и подкрепа за тяхното създаване	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	39

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК.....	Административно процесуален кодекс
БЧК.....	Български червен кръст
ДДС	данък върху добавената стойност
ЕКПЧОС	Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
ЕС.....	Европейски съюз
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗПРКИ.....	Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ИСС	Икономически и социален съвет
КН.....	Комитет за наблюдение
МДААР.....	Министерство на държавната администрация и административната реформа
МП.....	Министерство на правосъдието
МРРБ.....	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МФ.....	Министерство на финансите
НС.....	Народно събрание
ОП.....	оперативна програма
ОПАК.....	оперативна програма „Административен капацитет“
ЦР	Централен регистър
ЮЛ.....	юридическо лице
ЮЛНЦ	юридическо лице с нестопанска цел

ВМЕСТО УВОД

Настоящият преглед на законодателството за юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ)¹ обхваща не само съществуващата правна рамка на ЮЛНЦ, но и практиката по нейното прилагане до 2008 г. Това позволява да се направят изводи за реалното положение на нестопанските организации в България, както и за изготвяне на препоръки за подобряване на условията за съществуването и развитието им.

За втори път² в рамките на настоящия преглед се прави оценка на състоянието на рамката за ЮЛНЦ в България на база на предварително разработени критерии. За тяхна основа послужи „Наръчник за оценка на закони за нестопански организации“³, разработен от Международния център за нестопанско право, като предложеният там модел е адаптиран към българските условия от екипа, подготвил прегледа. Използваните критерии представляват основни принципи, чието наличие в българското законодателство и практика гарантира, че България има добра, модерна система, регулираща дейността на нестопанските организации.

Критериите служат и като показатели за необходимите стъпки по усъвършенстване на законодателната уредба, които трябва да се предприемат, ако основни принципи не са спазени.

Формулираните изводи поставят акцент върху областите, в които е необходимо да има не само законодателни, но и мерки по прилагане на закони-те за преодоляване на съществуващите порочни практики.

¹ В материала *юридическо лице с нестопанска цел, ЮЛНЦ, организация с нестопанска цел и нестопанска организация* са използвани като синоними.

² Първият преглед бе направен през 2007 г. и публикуван в началото на 2008 г.

³ Checklist for CSO Laws, www.icnl.org

I. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

Всеки има право на свобода на сдружаване, свобода на словото и свобода на събиране, без да е необходимо за упражняването на тези права да регистрира юридическо лице

Правото на свобода на събиране, на свобода на словото и на сдружаване са основни човешки права, признати и гарантирани в редица международни актове, по които България е страна. Сред актовете, прокламиращи тези права са Всеобщата декларация за правата на човека, Международният пакт за граждански и политически права и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Конституцията на Република България също урежда тези права, чието спазване се гарантира от прякото действие на нормите ѝ.

Разгледани в контекста на българското законодателство, тези права могат да бъдат коментирани по следния начин:

Свобода на събиране

Свободата на мирни събирания е прокламирана в чл. 11 на ЕКПЧОС, както и в чл. 43 от Конституцията на Република България. Чрез това право се гарантира възможността на гражданите да изразяват отношението си по икономически, културни, политически и други въпроси. Правото не е абсолютно, тъй като упражняването му може да бъде ограничено, но само при изрично предвидени в закона случаи, с оглед осигуряването на националната и обществена сигурност. Като гаранция за законосъобразното упражняване на правото на събиране е предвиденият в Закона за събранията, митингите и манифестациите уведомителен режим при провеждането на подобен род събирания⁴. Допълнителна гаранция за упражняването на правото е и наказателна отговорност за лица, които с насилие, измама, заплашване или по друг незаконен начин разтурят или попречат да се проведе събрание, митинг или манифестация. Чужденците, лицата без гражданство и тези със статут на бежанец не са ограничени в упражняването на това право.

Свобода на словото

Свободата на словото включва правото да се изразява мнение по въпроси от обществено – политически характер чрез използването на различни средства, като например средствата за масова информация. Това право е

⁴ Общинският съвет или кметът могат да забранят провеждането на масови мероприятия, когато има данни, че са насочени към насилствено изменение на конституционно установения обществен и държавен строй, срещу териториалната цялост на страната, както и ако застрашават обществения ред и народното здраве, при епидемична обстановка или ако са насочени срещу правата и свободите на други граждани.

признато на всеки човек на територията на Република България, независимо от гражданството или статута му на бежанец или апатрид⁵. Регламентацията му се съдържа в чл. 39 и 40 от Конституцията на Република България. Свободата на словото не е абсолютно право. Границите, в които може да бъде упражнявано са конституционно регламентирани и се изразяват в забраната, чрез упражняването му да се накърнява доброто име на друг гражданин, да се призовава към насилствена промяна на конституционно установения ред, или към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността.

Свобода на сдружаване

Свободата на сдружаване е универсално право, което съчетава „либералната идея за свободата на индивида с колективистичната идея за обединяване усилията на повечето хора за постигане на определени цели“⁶. В българското законодателство правото на сдружаване е регламентирано основно в чл. 44 от Конституцията и в Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Съгласно българското законодателство правноорганизационните форми, под които могат да съществуват юридически лица с нестопанска цел, са сдруженията и фондациите. Учредител на фондация или сдружение може да бъде всяко лице – българско или чуждестранно. Няма ограничения за чуждестранни физически или юридически лица да бъдат избирани в органите на управление на организацията с нестопанска цел.

ИЗВОД: Свободата на словото, свободата на събиране и на сдружаване са предвидени и гарантирани основни товешки права в Конституцията на Република България и в редица международни актове с пряко приложение на територията на страната. Те могат да бъдат упражнявани индивидуално и чрез обединяване на усилията на различни хора, които може да се регистрират или не като юридическо лице.

Регистрираното юридическо лице е правно и организационно отделено от своите членове.

Членовете му не носят отговорност за задълженията му

Този принцип е регламентиран изрично в Закона за юридическите лица с нестопанска цел, където е предвидено, че ЮЛНЦ могат самостоятелно да бъдат носители на права и задължения в качеството си на отделни правни субекти. Те могат да притежават имущество, да се разпореждат с него, да встъпват като самостоятелни участници в гражданския оборот. ЮЛНЦ не могат единствено да бъдат носители на права и задължения, които са свързани с естествените качества на физическите лица.

⁵ Апатрид – лице без гражданство.

⁶ Решение на Конституционния съд № 10/1994 г.

Членовете и/или лица от състава на органите на ЮЛНЦ не отговарят с личното си имущество за задълженията му. Отговорността им е ограничена до размера на дължимите имуществени вноски (членски внос или други). При фондациите, имуществото предоставено с учредителния акт, се счита за тяхно собствено още от датата на учредителния акт приживе или на откриване на наследството в случай на смърт.

ИЗВОД: От момента на възникването си, независимо под каква правноорганизационна форма е учредено ЮЛНЦ, то е имуществено и структурно обособено от своите учредители/ членове и действа като самостоятелен субект.

Юридическите лица с нестопанска цел могат да преследват всякакви цели, стига средствата за постигането им да са законни

ЮЛНЦ могат самостоятелно да определят целите и средствата за тяхното постигане т. е. конкретните дейности, насочени към постигането на поставените цели. По отношение на целите, ограничения се съдържат в Конституцията на Република България. Според нея ЮЛНЦ, както и всички други обединения на лица, не могат да осъществяват дейност, насочена срещу суверенитета на държавата, териториалната ѝ цялост, единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата или свободите на гражданите. Забранени са също така и организации, създаващи тайни или военизирани структури или които постигат целите си чрез насилие. Всякакви други цели, от всякакви други обществени сфери, принципно са позволени, дори и да не отговарят на господстващите в обществото мнения и позиции, стига дейностите, чрез които ще се постигат тези цели да са допустими от закона.

ИЗВОД: Предвидените ограничения за ЮЛНЦ с оглед преследваните от тях цели са изрично и законово регламентирани.

II. РЕГИСТРАЦИЯ И ДЕЙНОСТ

Регистрация

Наличие на компетентен орган, извършващ регистрацията на ЮЛНЦ

Органът, който е натоварен с регистрацията на ЮЛНЦ в България е окръжният съд по седалище на организацията. Практиката показва, че съдиите, извършващи вписванията на ЮЛНЦ в съдебните регистри имат добри познания по отношение на законовата рамка и натрупан опит при прилагането ѝ. От януари 2008 г. се въведе извънсъдебна регистрация на търговците, което от своя страна ще освободи съда от регистрационна дейност и се очаква да доведе до още по-голяма специализация на съдиите, извършващи регистрацията на ЮЛНЦ.

ИЗВОД: Съдът, извършващ регистрирането на ЮЛНЦ е компетентен и не създава излишни затруднения при регистрацията.

Възможност за обжалване на решението на регистърния орган

При регистрацията на ЮЛНЦ, на базата на представените учредителни документи, съдът преценява дали са спазени изискванията на законодателството при учредяването, дали е налице минимално необходимото съдържание на учредителните документи, формата им, допустимост на нестопанските цели и средствата за постигането им, вписан ли е предметът на стопанската дейност и др. При тази проверка е възможно съдът да прецени например, че представените документи не отговарят на изискванията на закона и да постанови отказ. Молителят винаги може да атакува решението за отказ като поиска отмяната му.

Срокът за атакуване на отказа е седемдневен от съобщаването/връчването на решението на молителя. Апелативният съд разглежда жалбата, а ако той я отхвърли като неоснователна, съществува възможност, обжалването да продължи пред Върховния Касационен съд.

Следва да бъде отбелязано, че постановеният отказ за вписване на ЮЛНЦ не е пречка да бъдат подадени отново документите и да бъде поискано повторно вписване. Решението на окръжния съд, с което се регистрира организацията е необжалваемо.

ИЗВОД: Предвидена е възможност за двуинстанционно обжалване на отказа за регистрация на нестопанска организация.

Процедурата за регистрация не е скъпа

Разноските по учредяване на юридическо лице с нестопанска цел, които включват плащане на държавни такси, такси за нотариални заверки на подписи, такса за запазване на име, разкриване на банкова сметка, ако такава е необходима, варират между 150 и 200 лв.

ИЗВОД: Таксите за регистрация са достъпни.

Процедурата за регистрация е бърза

Съдебното производство по регистрацията не е ограничено с крайни срокове, затова не може да се каже точно колко време продължава. Регистрацията може да продължи от няколко дни до няколко седмици. Практиката показва, че в повечето случаи е необходима една седмица, при положение че първоначално представените документи са изрядни и са спазени всички законови изисквания, така че не е необходимо съдът да изисква допълнителни документи, пояснения или поправки.

ИЗВОД: Процедурата по регистрация може да се окаже като сравнително бърза.

Процедурата за регистрация изисква ограничен брой ясно описани документи

Документите необходими за регистрация на ЮЛНЦ не са посочени изчерпателно в нормативните актове. В ЗЮЛНЦ е регламентирана процедурата по учредяване сравнително последователно, но няма изрично и ясно изброяване на самите документи, с които завършва всяка една от стъпките по възникването на ЮЛНЦ. Липсата на точно посочване на наименованието на отделните документи при всеки един от видовете ЮЛНЦ внася допълнително объркване и затруднение и усложнява процедурата като цяло. Практиката от своя страна е изработила сравнително подробен набор от необходимите документи за регистрация на нестопански организации.

ИЗВОД: Липсата на изрично и ясно изброяване на документите за регистрация в закона води до разликя в тълкуването му, а оттам и до установяването на различни практики в окръжните съдилища.

Процедурата за регистрация не изисква задължителна помощ от юрист

ЗЮЛНЦ очертава минималното необходимо съдържание, което трябва да съдържат учредителните документи. В същото време обаче неясни остават структурата на тези документи, конкретното им съдържание, наименованието на част от документите. Затруднения се срещат и във връзка със

самата процедура по учредяване и регистрация, стъпките и тяхната последователност. Законът обаче не поставя изрично изискването документите да бъдат внесени или подготвени от юрист, нито пък молителят да бъде „представяван“ от юрист.

ИЗВОД: Не е задължително съдействието на юрист, за да се регистрира ЮЛНЦ. Все пак в много от случаите се оказва, че предварителният опит по регистрацията на нестопански организации е необходим.

Процедурата не предвижда излишни затрудняващи регистрацията изисквания като голям брой учредители или висок натален капитал

Според българското законодателство учредяването на ЮЛНЦ не е свързано с наличието на голям брой учредители. При сдруженията минимумът е три физически или юридически лица, когато те са определени да извършват дейност в частна полза, а ако са в обществена полза – минималният брой е седем физически или три юридически лица. При фондациите е достатъчен и само един учредител (физическо или юридическо лице), независимо дали фондацията ще бъде определена за извършване на дейност в обществена или в частна полза.

Според българското законодателство за сдруженията няма изисквания, свързани с наличието на първоначален капитал при учредяването им. При фондациите, предвид тяхната същност, се изисква да има първоначално имущество, но законът не поставя нито минимални, нито максимални граници за него.

ИЗВОД: Законът не поставя изисквания относно налигие на голям брой учредители или голям размер на имуществото при учредяването.

Физически и юридически лица (български или туждестранни) могат да учредяват ЮЛНЦ

ЗЮЛНЦ изрично позволява учредители на ЮЛНЦ (независимо от това дали става въпрос за сдружение или фондация) да бъдат както физически, така и юридически лица. Единственото изискването е: по отношение на физическите лица – да са дееспособни т. е да са навършили пълнолетие и да не са поставени под запрещение, а по отношение на юридическите лица изискването е да са учредени като юридически лица съобразно действащото законодателство в държавата по регистрацията им.

ИЗВОД: Учредители на сдружения и фондации могат да бъдат и физически лица, независимо от гражданството им, и юридически лица, независимо от националността им – т.е. български или туждестранни.

Съществува специален статут на организация в обществена полза

Редът за придобиване на статут на организация определена за извършване на дейност в обществена полза е регламентиран в ЗЮЛНЦ. В закона има отделна глава, в която подробно са обяснени правата и задълженията на организациите, които са се самоопределили да осъществяват дейност в обществена полза. Разпоредбите обясняват същността и специфичните изискванията, на които трябва да отговарят тези организации.

ИЗВОД: Българското законодателство предвижда налицето на статут на ЮЛНЦ в обществена полза.

Прекратяване

Всяко ЮЛНЦ може да се прекрати доброволно

В ЗЮЛНЦ няма ограничения и допълнителни изисквания във връзка с доброволното прекратяване на организациите. Това означава, че законът дава свобода на ЮЛНЦ сами да определят момента и причините за прекратяването си. Прекратяването става с решение на върховния орган на организацията (при фондациите може да е необходимо решение на учредителя/-ите, ако те са определили това правомощие като свое запазено право). Правомощието за прекратяване на ЮЛНЦ е от т. нар. изключителна компетентност на върховния орган, което означава, че то не може да се прехвърли на друг. С оглед важността на това решение, законът е предвидил решението за прекратяване да се взима с по-високо мнозинство в сравнение с останалите решения.

Разновидност на доброволното прекратяване е въвеждането на срок на съществуване на организацията. В този случай учредителите предварително са ограничили съществуването на ЮЛНЦ във времето, но това тяхно решение може да бъде променено с последващо, взето от върховния орган на организацията (който може съответно да изменя устава/устройствения акт на организацията), с което или срокът на съществуването да бъде удължен, или изобщо да отпадне подобно ограничение.

ИЗВОД: Всяка нестопанска организация може да се прекрати със свое самостоятелно решение.

Принудително прекратяване се допуска само при сериозни нарушения и то след като се даде възможност за отстраняването им

Принудително прекратяване е допустимо само в изключителни случаи и то само в посочените в закона хипотези, а именно: когато ЮЛНЦ не е учредено по предвидения в закона ред; осъществява дейност, която е забранена от българското законодателство или която противоречи на „добрите нрави“ (разбирани като общоприетите в обществото норми за морал и етично поведение), или когато нестопанската организация е обявена в несъстоятелност. Принудителното прекратяване става с решение на съда по регистрацията, по искане на всяко заинтересовано лице или на прокурора. Задължително е съдът, преди да прекрати организацията, да даде 6-месечен срок за отстраняване на основанията за прекратяване и последиците от тях.

ИЗВОД: Българското законодателство предвижда принудително прекратяване на ЮЛНЦ само когато са налице сериозни нарушения на закона, като съдът е длъжен да даде срок за отстраняването им.

Възможност за съдебен контрол на прекратяването

Възможността за съдебен контрол на прекратяването се изразява в няколко насоки. На първо място тя обхваща принципната възможност да се атакува по съдебен ред решението на върховния орган за прекратяването и да се иска неговата отмяна. Това право принадлежи на всеки един от членовете на нестопанската организация, на членовете на управителния ѝ орган или на прокурора, а основаниято би могло да бъде нарушаване на закона или на устава/устройствения акт.

На второ място, когато решението за принудително прекратяване се взема от съда, има възможност то да се обжалва пред по-горна инстанция.

ИЗВОД: Прекратяването на ЮЛНЦ подлежи на съдебен контрол.

Сфери на дейност

Възможност за ЮЛНЦ да работят в различни обществени сфери

Българското законодателство съдържа сравнително малко ограничения във връзка с възможността на ЮЛНЦ да осъществяват дейност в различни обществени сфери. Такива са например политическата и здравната сфера. В първия случай законодателството предвижда, че участници могат да са само

политически партии, за които се прилага отделен закон⁷. По отношение на здравната сфера, ограничението се изразява в липсата на законова възможност ЮЛНЦ да бъдат лечебни заведения, т.е. да предоставят здравни услуги, каквато възможност, например съществува за търговските дружества.

ИЗВОД: ЮЛНЦ могат да извършват дейност в различни обществени сфери, с изключение на тези, за които законодателството съдържа изрични забрани (например политическата). ЮЛНЦ не могат да бъдат лечебни заведения, което води до практическа невъзможност те да работят активно в здравната сфера.

При осъществяване на дейност, за която се изисква регистрация или издаването на лиценз, ЮЛНЦ не са поставяни в по-неравностойно положение от другите физически или юридически лица

За осъществяването на някои дейности, действащото законодателство изисква допълнителни регистрации при специализирани държавни органи или издаването на лицензи за това. Такива дейности са например участието и провеждането на спортни състезания, организиране и провеждане на професионални обучителни курсове за повишаване или придобиване на професионална квалификация, за предоставяне на социални услуги, меценатство, медиация. Законите, регламентиращи тези специфични разрешителни или регистрационни режими не съдържат изисквания, адресирани само до ЮЛНЦ, с което те биха били поставяни в по-неблагоприятно положение. За тях важат общите критерии и изисквания, както за всички останали юридически и физически лица.

Изключение от общата законодателна практика е организирането и провеждането на томболи по реда на Закона за хазарта. Според него само ЮЛНЦ, регистрирани за осъществяване на дейност в обществена полза могат да организират томболи като вид хазартни игри. За целта, според Комисията по хазарта, при всяко организиране на томбола, ЮЛНЦ следва да посочи благотворителна цел, която да се одобри от Комисията и тя да издаде разрешение за това.

ИЗВОД: При осъществяването на дейност, за която е предвиден регистрационен или лицензионен режим, сега действащото законодателство не поставя ЮЛНЦ в по-неравностойно положение, чрез допълнителни изисквания.

Общинско сътрудничество

Според ЗМСМА общините могат да си сътрудничат помежду си, с областите, с юридически или физически лица и да създават сдружения, чрез които да постигат цели от взаимен интерес и на които да възлагат изпълнението на дейности, произтичащи от техните правомощия. Общинското

⁷ Закон за политическите партии.

сътрудничество според закона има за цел да подобри качеството на административното обслужване, предоставянето на обществени услуги на населението и да допринесе за развитието на съответните области чрез ефективно използване на съществуващите ресурси. Основният механизъм, чрез който може да се осъществява сътрудничеството между ЮЛНЦ и общините, е сключването на споразумение за сътрудничество. По своята същност то представлява договор и като такъв се подчинява на свободната воля на страните за определяне на предмета на договора и взаимните им права и задължения. Специфичното по отношение на споразумението за сътрудничество е че в ЗМСМА са определени въпросите, по които страните задължително следва да вземат отношение при сключването му (например: обхватът и предметът на сътрудничеството, целта и формите на сътрудничеството, правата и задълженията на страните, делът на участие на всяка една от страните с финансови средства).

Другата форма за „общинско сътрудничество“ е създаването на ЮЛНЦ с участие на общината, като за целта е необходимо предварително да бъде подписано споразумение за сътрудничество, което се одобрява от общински съвет. Членове на сдружението могат да бъдат община (общини) и юридически и/или физически лица. Сдруженията с нестопанска цел, в които участва общината, осъществяват дейност в обществена полза. За учредяването им не се прилагат ограниченията за броя на членовете, определени в чл. 19 от ЗЮЛНЦ⁸.

Форма на сътрудничество са и т. нар. „общински фондации“, създавани по общите правила на ЗЮЛНЦ, като общинският съвет е компетентен да вземе решение за създаване или прекратяване на общинската фондация. Общинският съвет определя реда за управление на дареното имущество. Няма сериозна практика в създаването на такъв тип ЮЛНЦ в България.

ИЗВОД: По принцип не е необходимо да съществува законова регламентация на нагана за осъществяването и формите на сътрудничеството между ЮЛНЦ и местната власт. Все пак такава регламентация има в ЗМСМА от 2006 г. насам. Въпреки това няма съществена практика по прилагането на тези законови възможности.

Възможности за участие на ЮЛНЦ в процесите на взимане на решения (законодателни предложения или проектополитики)

Общи положения

Законодателството дава принципната възможност нестопанските организации да отправят критики, както и предложения към провеждани от

⁸ чл. 19, ал. 2 ЗЮЛНЦ: Сдружение, което е определено за извършване на общественополезна дейност, се учредява от най-малко 7 дееспособни физически лица или 3 юридически лица.

правителството политики или приемането на определени законодателни решения. Това е израз на гарантираната от Конституцията свобода на мнението и убежденията, както и на конституционното право на предложения и петиции до органите на публичната власт. Конкретните начини, чрез които може да се упражнява това право са разнообразни: консултации, изработване на анализи, проучвания на общественото мнение, участие в различни консултативни органи; лобиране; застъпнически кампании и др. В повечето случаи успеваемостта на такива начинания зависи в голяма степен от политическата подкрепа, оказана от представители на властта, както и от мащабите на организиранияте и проведени кампании и техния обществен отзвук.

По-конкретно – в българското законодателство са изведени някои принципи и положения на гражданското участие в процесите на вземане на решения – правото на предложения и петиции до държавните органи (чл. 45 от Конституцията на Република България), относно предложения на граждани и организации (чл. 107 и чл. 109 от АПК), право на юридическите лица и гражданите да правят предложения за усъвършенстване на законодателството (чл. 18 от ЗНА), възможност за участие в отворени консултации по приемането на нормативен акт, както и предоставянето на предложения и становища (чл. 26 ЗНА).

Участие на нестопанските организации в законодателния процес

На ниво парламент участието на ЮЛНЦ в законодателния процес не е всеобхватно. Според българското законодателство, началото на законодателния процес може да бъде поставено от ограничен кръг лица и органи – това са отделните народни представители или членовете на МС. Нестопанските организации могат да отправят предложения за законодателно уреждане на различни въпроси до НС, но то не е задължено да ги включи като част от законодателната програма и да бъдат разисквани в комисии и в пленарна зала. В действителност предложенията от страна на организации и граждани могат да останат без реални последствия и да се приемат само като информация от депутатите. За да могат да вземат реално участие в първата фаза на законодателния процес, нестопанските организации трябва да потърсят съдействие от народни представители или МС, които да внесат тяхното законодателно предложение в НС.

За разлика от тази начална фаза на законодателния процес, при обсъждането на внесени вече законодателни предложения, нестопанските организации имат по-голяма възможност за участие (включване на експерти от тези организации във временните комисии или работните групи, които се създават към постоянните парламентарни комисии и които се занимават с уредбата на отделните въпроси по конкретен проблем). Законът допуска и отделни организации, включително и нестопански, които имат интереси във връзка с въпроса, който се разисква, да присъстват на заседанията на

постоянните комисии на НС. Това дава възможност на представителите на тези организации да изразят становище по поставените проблеми и така да повлияят на вземането на законодателното решение. Въпреки това, поканата може да бъде отправена само от членовете на постоянната комисия т. е. от народните представители, включени в състава ѝ.

През март 2009 г. бяха приети промени в Правилника на Народното събрание, съгласно които представители на гражданските организации могат и по своя инициатива да присъстват на заседанията на комисии и да представят свои становища. Техническата реализация на тази тяхна възможност се свързва с това представителите на ЮЛНЦ да подадат искане до председателя на съответната комисия, в чието заседание искат да участват и по този начин да бъдат включени в списъка, осигуряващ им достъп до сградата на Парламента.

ИЗВОД: Въпреки съществуващата принципна възможност за участие на ЮЛНЦ в процесите на взимане на решения, вкл. в законодателния процес, правната уредба следва да се допълни с конкретни механизми на взаимодействие на гражданите и техните организации с публичната власт и по-конкретно с Парламента. За да бъде наистина ефективно гражданското участие при приемане на закони, трябва да се предвидят и конкретни разпоредби, които да задължават държавните органи да се консултират с граждани и граждански организации в един открит делиберативен процес, който гарантирана възможността за представителство на разнообразните идеи и интереси в рамките на плуралистичното гражданско общество.

Законови възможности за консултиране на органите на изпълнителната власт с ЮЛНЦ

Българското законодателство предвижда два основни механизма за консултиране на органите на изпълнителната власт с ЮЛНЦ в процеса на подготовка и взимане на решения, както и при разработването на политики в различни обществени сфери. Тези два механизма условно могат да бъдат наречени „институционализиран“ и „деинституционализиран“. Критерият за тяхното обособяване е в зависимост от това дали законът предвижда консултирането на органите на изпълнителната власт с ЮЛНЦ (и въобще възможността за участие на ЮЛНЦ в процеса на взимане на решения) да се изразява в участието на представители на ЮЛНЦ в консултативни структури (обществени съвети, съвместни комисии и др.), създадени към съответния орган на изпълнителната власт – „институционализиран механизъм“, или то да се осъществява извън и независимо от тези структури – „деинституционализиран механизъм“.

„Деинституционализираният механизъм“ на консултиране на органите на изпълнителната власт с ЮЛНЦ, възприет в българското законодателство, може да бъде характеризирани с две основни черти. На първо място инициативата за осъществяването на консултирането, разбираемо като двустранен

процес, може да изхожда както от страна на гражданите и техните организации (в това число и ЮЛНЦ), така и от страна на съответния държавен орган. Тази инициатива е една правна възможност, тъй като в българското законодателство не е предвидено изрично задължение за компетентния орган той самият да инициира процедура по консултиране на проекта за решение. Регламентацията на този въпрос се свежда единствено до съдържащата се в устройствените правилници на отделни министерства „пожелателна“ уредба, според която правомощията им следва да се осъществяват в сътрудничество с нестопанските организации. Така широко формулирано „сътрудничеството“ може да обхваща и инициирането на дискусии, обсъждания и други форми на консултиране с ЮЛНЦ по повод на конкретни въпроси от компетентността на държавния орган, включително и при подготовката на решения и/или политики. Такива разпоредби са предвидени по отношение например на МДААР, МП, МРРБ, Държавната агенция за бежанците към МС, Държавна агенция за закрила на детето и други.

На второ място *„деинституционализиращият механизъм“* се характеризира с това, че държавният орган, независимо от това дали той е иницирал започването на процедурата по консултиране или не, е *длъжен* да обсъди мнението/становището на ЮЛНЦ при подготовката на проекта за решение, но само когато конкретният въпрос се регламентира чрез подзаконен нормативен акт, т. е. това е правно задължение за консултиране в една особена хипотеза, а не е принципно изискване към целия процес на вземане на решения⁹.

На трето място механизмът се характеризира и с това, че държавният орган, компетентен да вземе определено решение (но отново само за тези с нормативен характер) има задължението преди внасяне на проекта за приемането му, да го публикува на електронната си страница заедно с мотивите, съответно доклада за подготовката му. По специално органът, предложил приемането на определен нормативен акт, има задължението в срок от 14 дни да го предостави на заинтересуваните лица, за да могат те да вземат отношение.

Най-общо в България *„деинституционализиращият“ механизъм* е регламентиран като възможност за ЮЛНЦ да участват при подготовката и разработването на решения и/или политики в дадена обществена област, а не като задължение за съответния държавен орган да се консултира с ЮЛНЦ при подготовката и разработването на решения и/или политики от дадена обществена област.

Така съществуващата възможност на ЮЛНЦ да участват при подготовката и разработването на решения и/или политики бива регламентирана в няколко отделни варианта:

⁹ Чл. 77 АПК.

☞ заинтересуваните ЮЛНЦ да *дадат* свое мнение/становище по проекторешението/политика от компетентността на конкретен орган на изпълнителната власт. За възползването от тази възможност не е необходима специална нормативна регламентация с оглед дейността по вземане на решения на отделните органи на изпълнителната власт, а е достатъчна правна уредба¹⁰. На практика, обаче, нито ЮЛНЦ, нито самите държавни органи се възползват често от тази възможност.

☞ *иницииране на обществен дебат или дискусия* по конкретно проекторешение/политика. В практиката този вариант на механизма се използва сравнително рядко и то предимно от ЮЛНЦ, а не от администрацията. Често, за да се осигури информираността на обществото по даден проблем, самите нестопански организации предприемат масови мероприятия, на които се провокира дебата и обсъждането на конкретния проблем или на които те адресират и представят своята позиция пред държавните органи.

☞ възможност представители на ЮЛНЦ да *присъстват на заседанията* на компетентния да вземе решението и/или изготви политиката орган на изпълнителната власт – характерното в този случай е, че ЮЛНЦ могат да се възползват от тази възможност, но само след като бъдат поканени от определено в закона лице.

ИЗВОД: Участието на ЮЛНЦ в процеса на взимане на решения и/или политики от страна на органите на изпълнителната власт е поставено в зависимост от преценката на съответния орган, т.е. няма принципно задължение решенията на администрацията да се консутират с гражданите и ЮЛНЦ, няма ясен механизъм, по който това да става, както и изискване за съобразяване с мнението на гражданите и ЮЛНЦ. Комуникацията между държава и ЮЛНЦ при осъществяване на изпълнителната власт е възможна, но нейното реално осъществяване зависи от волята на компетентния държавен орган.

Участие на ЮЛНЦ в органи на и за публичната власт

Институционализиран модел за взаимодействие

Една от най-популярните форми за взаимодействие между ЮЛНЦ и изпълнителната власт може да се определи като създаване на съвместни структури, в които вземат участие както представители на публичните институции, така и представители на различни групи ЮЛНЦ. Най-общо тази форма на взаимодействие може да се раздели на постоянни органи с определени правомощия и временни структури (в някои случаи конкретни инициативи). Всяка една от тези групи може да бъде разделена на допълнителни подгрупи с оглед на това какви са целите за създаването на тези форми и доколко участието на ЮЛНЦ в тях е задължително.

¹⁰ Чл. 18 ЗНА.

Прегледът на правната рамка на включването на ЮЛНЦ в различни консултативни органи показва, че участващите ЮЛНЦ не са много активни и често самите органи се създават формално (за да се изпълнят изискванията на конкретен нормативен акт). В много от случаите се смята, че в тях не участват „автентични“ представители на третия сектор, а по-скоро организации, които са конюнктурно или практически свързани с властта и с политическата класа.

Участие на нестопански организации в Икономически и социален съвет

Със създаването на Икономическия и социален съвет се даде още една възможност на нестопанските организации, участващи в състава му да се включат в процеса на взимане на решение от държавните органи. Според закона, съветът има статут на консултативен орган, чиято основна задача е да осигури възможност на „структурите на гражданското общество“ да изразяват волята си по отношение на въпроси от социалната и икономическата политика на държавата. Основната дейност на съвета е свързана с разработването на становища по проектозаконали и други актове на НС в икономическата и социална сфера, както и на анализи по проблеми в тях. Актовете, изработени от съвета могат да се публикуват в официалния му бюлетин и така да бъдат достъпни до заинтересованите лица.

Конкретното участие на нестопанските организации в съвета се осигурява чрез включване в неговия състав на по един представител на посочените в закона организации, а именно организации на селскостопанските производители; на производствените кооперации; на занаятчиите; на потребителите; на жените; на хората с увреждания; на пенсионерите; професионално-съсловните организации; екологичните организации; на организациите, подпомагащи социално слабите, хората с увреждания или лицата, нуждаещи се от грижи.

Практиката показва, че не се осъществява реално представителство, в смисъл че участващите организации са получили широка мандатност от организациите, обединени в различни тематични области. Това от своя страна, още повече ограничава възможността на ЮЛНЦ да участват в процеса на взимане на решения.

ИЗВОД: Основен общ недостатък на съществуващия механизъм на взаимодействие с ЮЛНЦ е, че липсват ясни правила, процедури и политики за комуникация и консултация с третия сектор. Една от конкретните слабости, които се констатира, е, че много често изборът на конкретно ЮЛНЦ, което да участва в определен орган, се извършва на база лични контакти, което е потенциален източник на конфликт на интереси. В известна степен неголемият успех на критиките и предложенията на ЮЛНЦ се дължи на липсата на ясна регламентация на взаимоотношенията между политическите органи и представителите на нестопанския сектор, както и на отсъствието на ясна законова уредба на механизма на този вид обществен контрол.

Възможност за кандидатстване по обществени поръчки и услуги в процеса на социално договаряне

Законът за обществените поръчки допуска ЮЛНЦ да участват като кандидати/участници в процедурите по възлагане на обществени поръчки, което им дава и потенциалната възможност да бъдат избрани и за изпълнители на съответната поръчка.

В Закона за социално подпомагане и правилника за неговото прилагане, е регламентирано т.нар. социално договаряне. Чрез него се дава възможност за възлагане предоставянето на социални услуги, които са финансирани от републиканския или от местните бюджети на външни доставчици, включително и на ЮЛНЦ.

ИЗВОД: Нестопанските организации могат да кандидатстват при предоставянето на обществени поръчки, както и при организиране на конкурси за избор на доставчик на социални услуги.

Наализие на възможности за участие на ЮЛНЦ в оперативните програми

След присъединяването на България към Европейския съюз, бяха разработени механизми за получаване на финансиране от т. нар. Европейски Структурни фондове и Кохезионен фонд, с цел подобряване практиките в отделни обществени сфери. Механизмите се прилагат посредством вече действащите оперативни програми.

Възможности за участие в оперативните програми

Възможностите на нестопанските организации да участват в ОП се проявяват в няколко насоки. На първо място те могат да бъдат бенефициенти по програмите, ако това е предвидено в тях. Това означава, че имат възможност да кандидатстват с разработени от тях проекти в обявените конкурси за набиране на предложения по отделните приоритети или подприоритети на ОП като водещи организации.

Също така ЮЛНЦ могат да вземат участие и като партньори на други организации, чиито проект е бил одобрен и за който са получили финансиране. Конкретните процедури, по които се реализира това партньорство, са разписани в т. нар. насоки за кандидатстване към всяка обява за набиране на проектни предложения по ОП. ЮЛНЦ могат да бъдат изпълнители или подизпълнители за осъществяването на дейности по реализирането на проект на друга – „водеща“ организация, който е бил одобрен. В тази хипотеза, отношенията с тази организация се регламентират на договорна основа.

Към настоящия момент в България действат общо седем оперативни програми, като само по някои от тях ЮЛНЦ са определени за бенефициенти. Примери за такива програми са: ОП „Административен капацитет“ и

ОП „Развитие на човешките ресурси“. Следва да бъде отбелязано и че в ОП „Административен капацитет“ е предвиден подприоритет 2.3., който се отнася специално за нестопанските организации – „Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество“.

От началото на своето съществуване по Оперативна програма „Административен капацитет“ са проведени 3 процедури, бенефициенти, по които са юридически лица с нестопанска цел. През 2007 г. бе открита процедурата „Развитие на структурите на гражданското общество – ефективност и професионализъм за постигане на партньорство с администрацията и съдебната система“. През 2008 г. са обявени две процедури „Гражданското общество – повече идеи за прозрачност и достъпност на държавната администрация“ и „Укрепване на капацитета на структурите на гражданското общество“. За 2009г. не се предвижда ОПАК да открие процедури за финансиране на ЮЛНЦ.

В Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ неправителствени организации са потенциални бенефициенти в 6 от общо 8 приоритетни оси.

Като прецедент в практика по отпускането на безвъзмездна финансова помощ с бенефициент неправителствените организации, може да бъде коментирана спряната процедура по програма ФАР на ЕС по проект „Развитие на гражданското общество“ 2006 (програмата се администрира от МФ, Дирекция „Централно звено за финансиране и договаряне“). С решение на МФ 451/28.11.2008 г. бе прекратена процедурата на етапа на одобрени проекти за финансиране и непосредствено преди подписването на договорите с бенефициентите. Като основания за прекратяване на процедурата бяха посочени констатирани нередности, свързани с наличието на корупционни схеми. Решението на министъра на финансите в качеството му на Ръководител на договарящия орган е обжалвано пред съд относно това доколко законосъобразно е било извършено спирането на процедурата. С бъдещото съдебно решение ще се постави и началото на практиката по контрол на актовете, свързани с отпускане на безвъзмездна финансова помощ от ЕС.

Възможности за участие в Комитетите за наблюдение по отделните оперативни програми

С цел осигуряване на мониторинг при изпълнение на проектите по отделните ОП е предвидено създаването на т. нар. Комитети за наблюдение. Такива се създават за всяка една програма. Съставът им се състои от членове с право на глас и без право на глас. От първата категория са представителите на Управляващите и други органи по отделните ОП, имащи отношение към прилагането им. Представители на различни нестопански организации могат да вземат участие в КН, ако бъдат избрани като членове от втората категория.

ИЗВОД: ЮЛНЦ могат да участват при изпълнението на действащите оперативни програми, в качеството си на бенефициенти, партньори или изпълнители. За тях принципно е уредена и възможността да осъществяват мониторинг на изпълняваните проекти, в качеството си на наблюдатели със съветвателен глас в комитетите за наблюдение.

Задължения / контрол

Наличие на достъпен публичен регистър за ЮЛНЦ

С регистрацията си организациите се вписват в съдебния регистър. Този регистър съдържа цялата информация за ЮЛНЦ, така както е отразена в първоначалното и последващите решения за промени в устава или устройството на ЮЛНЦ. Съдебният регистър е публичен – това означава, че всяко лице, което се интересува от дадено ЮЛНЦ може да получи информация, стига да подаде молба и заплати съответна такса (таксата не е в голям размер, поради което достъпът до информация не е ограничен на това основание).

По отношение на ЮЛНЦ, осъществяващи дейност в обществена полза се води още един регистър към МП. В закона е определен срок за вписване в него – 2 месеца от получаване на съдебното решение за съдебна регистрация като организация в обществена полза. Едва от момента на вписване в този регистър организациите придобиват статут в обществена полза. Той също е публичен и всеки има право на справка или извлечение от него относно информацията, която подлежи на обявяване (чл. 45, ал. 9 от ЗЮЛНЦ). Достъпната информация е относно: наименованието, седалището и адреса на управление, целите и средствата на организацията, управителните органи, годишните и финансови отчети.

Информацията от регистъра може да бъде проверена чрез сайта на МП. Не се заплаща такса при искане на справка или извлечение за вписана в регистъра организация. На практика се констатират проблеми, с оглед достъпа до регистъра – поддръжката на уебсайта не е добра, често няма достъп до базата данни и липсват актуални данни.

ИЗВОД: Съществуват два вида регистри за ЮЛНЦ – съдебен, който съдържа информация за всички регистрирани ЮЛНЦ и ЦР към МП, който се отнася само за организациите, регистрирани в обществена полза. И двата регистра са публични. Законът предвижда информацията в ЦР към МП да бъде периодично обновявана, което налага да се преодолеят техническите и други проблеми, които не позволяват постоянното ѝ актуализиране.

Допълнителните административни процедури при регистрация на ЮЛНЦ не са твърде затрудняващи

Специални, по отношение на ЗЮЛНЦ, закони предвиждат допълнителни административни процедури за ЮЛНЦ, след като получат съдебна регистрация. Такива са например регистрацията в Регистър БУЛСТАТ по Закона за Регистър БУЛСТАТ; като администратор на лични данни по Закона за защита на личните данни; регистрацията по Закона за мерките срещу изпирането на пари и Закона срещу финансирането на тероризма. Същността на тези регистрации се изразява в подаването на заявления по образец или в изготвянето на вътрешни документи за организацията, които следва да бъдат одобрени от компетентен държавен орган. При неспазване на изискванията за регистрация са предвидени и санкции в специалните закони.

Допълнителните административни процедури не са утежняващи за организациите, които трябва да ги извършат. Тъй като тези процедури са разписани в специални закони, в практиката се случва ЮЛНЦ, което не е регистрирано с помощта на юрист, да научава в един по-късен момент за необходимостта от специална регистрация по даден закон.

ИЗВОД: Българското законодателство предвижда задължение за спазване на няколко административни регистрационни процедури, които имат характера на допълнителни, по отношение на съдебната, която е в основата на възникването на ЮЛНЦ. Административните процедури не са твърде затрудняващи.

Наличие на ясни изисквания за отчетност на ЮЛНЦ

Управителните органи на ЮЛНЦ са длъжни да изготвят отчет за дейността на организациите, които управляват. При сдруженията в частна полза този отчет следва да се представи пред Общото събрание за приемане. При фондациите в частна полза няма изисквания за това кой изготвя отчет. Обикновено отчетите за дейността се съставят на база една календарна година.

Законодателството предвижда завишени критериите за контрол по отношение на ЮЛНЦ в обществена полза. Управителните им органи изготвят, наред с финансовите отчети и годишни доклади, които се приемат ежегодно от върховните им органи. Тези организации са задължени да представят тези два документа пред ЦР на МП в срок до 31 май на годината, следваща тази, за която се отнасят те. Годишният доклад и финансовият отчет се публикуват на Интернет страницата на ЦР и в изданията от него бюлетин.

Организациите в частна полза на общо основание според Закона за счетоводството следва в срок до 30 юни следващата година да публикуват годишния си финансов отчет и годишния доклад за дейността, приети от съответния орган чрез икономическо издание или чрез Интернет (чл. 40 от Закона за счетоводството). ЮЛНЦ подават и данъчни декларации, когато извършват стопанска дейност, т. е. осъществяват сделки по чл. 1 от Търговския закон, и/или отдаване под наем на някакво имущество и/или са данъчно

задължени за данък върху разходите, и/или дължат данък при източника по реда на Закона за корпоративното подоходно облагане.

Има специални изисквания за съставяне на финансовите отчети на ЮЛНЦ, които се съдържат в Закона за счетоводството и в Счетоводен стандарт 9 (СС9) за финансовите отчети на малки и средни предприятия. Следва да бъде отбелязано, че българското законодателство не поставя различни изисквания по отношение на счетоводното отчитане при нестопанските организации, което да е в зависимост от техния статут (в обществена или в частна полза) или определянето им като „големи“ или „малки“ (като членска маса или като обхват на дейността – национален, регионален и пр.). Всяко ЮЛНЦ е длъжно да представи финансовия си отчет пред Националния статистически институт. При неизпълнение на това задължение се предвижда налагането на глоба. ЮЛНЦ нямат задължения за представяне на финансовите си отчети пред съда по седалището им.

Настоящото законодателство предвижда задължителен одит по отношение на ЮЛНЦ в обществена полза, в случай че за текущата година превишават един от следните критерии¹¹:

1. балансова стойност на активите към 31 декември – 1 млн. лв.;
2. размер на приходите от стопанска и нестопанска дейност за текущата година – 2 млн. лв.;
3. обща сума на полугените през текущата година финансираня и неувоени към 31 декември на текущата година финансираня, полугени през предходни отчетни периоди – 1 млн. лв.

Организациите в частна полза подлежат на независим финансов само ако не прилагат облекчена форма на финансова отчетност, а това са такива предприятия, които в текущата или в предходната година не надвишават показателите на два от следните критерии:

1. балансова стойност на активите към 31 декември – 1,5 млн. лв.;
2. нетни приходи от продажби за годината – 2,5 млн. лв.;
3. средна численост на персонала за годината – 50 души.

Във всички останали случаи извършването на одит е по желание на органите на ЮЛНЦ, независимо от това дали действат в частна или в обществена полза.

ИЗВОД: Всички ЮЛНЦ са задължени да изготвят финансови отчети за дейността си, които ежегодно се представят пред Националния статистически институт. По отношение на ЮЛНЦ, регистрирани в обществена полза са предвидени по-високи изисквания за отчетност. Както организациите, регистрирани в обществена полза, така и организациите в частна полза подлежат на задължителен финансов одит, но само при нализие на съответните в закона препоставки.

¹¹ Закон за счетоводството.

Предвидените санкции за ЮЛНЦ са съразмерни с извършените нарушения

Най-тежката санкция за ЮЛНЦ е предвидената в чл. 13, ал. 1, т. 3 от ЗЮЛНЦ, а именно прекратяването на юридическото лице по решение на съда, в случай, че последното извършва дейност, която противоречи на Конституцията, на законите и на добрите нрави. Съдът не действа служебно, а трябва да бъде сезиран с иск на заинтересованото лице, с който да се установи в какво се изразяват нарушенията на организацията. Прокурорът също има правомощие да сезира съда с искане за прекратяване на ЮЛНЦ. По време на производството, съдът дава 6-месечен срок за отстраняване на констатираните нарушения и в случай, че последните не бъдат отстранени пристъпва към прекратяване на ЮЛНЦ.

Наред с тази обща за ЮЛНЦ санкция, в специални закони са предвидени и други санкции при извършвани от ЮЛНЦ нарушения. Така например, на ЮЛНЦ, които не са подали годишния си отчет в Националния статистически институт се налага глоба, в размер от 100 лв. до 1000 лв., а при повторност на нарушението – от 1000 лв. до 3000 лв. Когато ЮЛНЦ не подаде изобщо или не подаде в срок данъчна декларация, не посочи или невярно посочи данни или обстоятелства, водещи до определяне на дължимия данък в по-малък размер или до неоснователно намаляване, преотстъпване или освобождаване от данък, се налага имуществена санкция в размер от 500 лв. до 3000 лв., а при повторност на нарушението – от 1000 лв. до 6000 лв.

При ЮЛНЦ в обществена полза нарушенията се изразяват основно в неспазване на срока за регистрация пред ЦР, както и в непредставяне на информация пред съответните държавни органи в посочените срокове, когато това е предвидено в закона.

Пропускането на срока за регистрация пред ЦР не е скрепено със санкция, подобна на предвидените по-горе. Неблагоприятна последица, обаче има и тя се изразяват в получаването на отказ от министъра на правосъдието за вписване в регистъра на ЮЛНЦ в обществена полза. В този случай има явна несъразмерност между нарушението и произтичащите от него последици. С оглед възникналата напоследък практика да се постановяват откази за вписване на организациите в ЦР, по-подходящо би било на законодателно ниво да се предвиди налагането на глоба при такъв вид нарушение.

При системно неподаване на законово изискуема информация пред ЦР, както и при оставане с членове под законово изискуемия брой или при системно невнасяне в срок на публични задължения, санкцията е заличаване на ЮЛНЦ от ЦР. Заличаването се извършва от министъра на правосъдието – служебно, по иск на прокурора или на съответния държавен контролен орган. След отпадане на обстоятелствата, послужили като основание за заличаването на ЮЛНЦ в обществена полза, последното може да кандидатства отново за вписване в регистъра. Това право може да се упражни еднократно.

ИЗВОД: Нарушенията на ЮЛНЦ се санкционират с налагането на административни наказания, които принципно могат да бъдат определени като съразмерни. Като най-тежка се определя санкцията – съдебно прекратяване на ЮЛНЦ в предвидените от закона случаи. Сериозен пропуск в законодателството е липсата на по-лека санкция при пропускане на срока за първоначална регистрация в ЦР на МП.

Наличие на разпоредби, пречатващи конфликта на интереси

В края на 2008 г. бе приет и обнародван първият в България Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПРКИ). Законът влезе в сила на 1 януари 2009 г. Основната му цел е да регламентира хипотезите, в които лицата, заемащи публични длъжности, се намират в конфликт на интереси, реда, по който се предотвратяват и разкриват конфликтите на интереси, както и санкциите, които се налагат при неизпълнение от лицата, заемащи публични длъжности, на задълженията им по този закон. ЗПРКИ изрично и изчерпателно изброява кои са лицата, заемащи публични длъжности, като най-общо това са лица, които заемат държавни или политически длъжности или работят в централната или местната държавна администрация. Механизмът за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси се изразява в подаване на декларации, в които се посочват лицата, с които заемащият публична длъжност се намира в определен вид правни отношения, като например търговски дружества, в които той е съдружник или ЮЛНЦ, в които той е член на управителните им органи и т. н.

Законът също така дава и легална дефиниция на понятието „конфликт на интереси“, а именно: „Конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.“. Под „частен интерес“, законът разбира всяка облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително и всяко поето задължение, а „облага“ е определено много широко: „всеки доход в пари или в имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на привилегия или почести, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие“.

В ЮЛНЦ са уредени няколко забрани, имащи за цел предотвратяване на случаи на конфликт на интереси между членовете на ЮЛНЦ или на неговите органи на управление и самото ЮЛНЦ. Едната от забраните се отнася до ограничаване на правото на гласуване на член на сдружение (съответно – член на върховен орган при фондация) при разглеждане на въпрос,

отнасящ се до него, неговия съпруг(а) или роднини по права линия – без ограничения, по сребрена линия – до четвърта степен, или по сватовство – до втора степен включително, както и при въпрос, засягащ юридическо лице, в което последният е управител или може да наложи или възпрепятства вземането на решения.

Другата забрана е по отношение на ЮЛНЦ в обществена полза и се изразява в ограничаване възможността за сключване на сделки с лица от състава на органите му или техни роднини, както и с други ЮЛ, в които изброените са управители, освен ако сделките не са в очевидна полза за ЮЛНЦ или са сключени при общи условия, публично обявени. Предвидена е и относителна забрана за безвъзмездно разпределение на имуществото на ЮЛНЦ спрямо посочените в закона категории лица¹². Забраната е относителна, тъй като се преодолява с решение на върховния орган на сдружението, взето с квалифицирано мнозинство от 2/3 от всичките му членове.

Съществува законова забрана също така за разпределение на имуществото на ЮЛНЦ в обществена полза при неговото прекратяване¹³.

Съществуват специални норми, регламентиращи начина на разпределение на имуществото на ЮЛНЦ в обществена полза след неговото прекратяване. Първо следва да бъде отбелязано, че законът дава възможност на тези организации в устройствените си документи да предвидят реда за разпределяне на имуществото – на кого и за какво ще се предостави то. Съдът, пред който се извършва ликвидацията след прекратяването е длъжен да се съобрази с волята, изразена в устройствените документи. Ако организациите не са предвидили редът, по който ще стане разпределянето на имуществото след прекратяването им, то съдът е компетентен да реши кой ще го получи. Законът обаче задължава ЮЛНЦ да посочи организация, която има сходни с прекратената цели и дейност и е в обществена полза. По този начин се намалява рискът от злоупотреба със собствеността на прекратени ЮЛНЦ като се осигурява начин тя да послужи за реализиране на цели и

¹² Лица от състава на органите и техните съпрузи, роднините им по права линия - без ограничение, по сребрена линия - до четвърта степен, или по сватовство - до втора степен включително; лица, били в състава на управителните органи до 2 години преди датата на вземане на решението; юридически лица, финансирали организацията до 3 години преди датата на вземане на решение; юридически лица, в които посочените в предходното изречение лица са управители или могат да наложат или възпрепятстват вземането на решения; политически партии, в ръководните и контролните органи на които участват членове на ръководни и контролни органи на юридическите лица с нестопанска цел.

¹³ Чл. 43, ал. 2 от ЗЮЛНЦ гласи: "Имуществото не може да се прехвърля по какъвто и да начин на: 1. учредителите и настоящите и бивши членове; 2. лицата, били в състава на органите му или служителите; 3. ликвидаторите, освен за дължимото им възнаграждение; 4. съпрузите на лицата по т. 1-3; 5. роднините на лицата по т. 1-3 по права линия без ограничение, по сребрена линия – до четвърта степен, или по сватовство – до втора степен включително.

осъществяване на дейности, близки до тези, за които е била първоначално предназначена.

Възможността имуществото на прекратена организация в обществена полза да премине в собственост на държавата се появява едва след като не може да се приложи някой от гореспоменатите начини за разпределяне. В тези случаи законът предвижда общината, където се намира седалището на организацията да го придобие. Дори и тогава, обаче, тя е законово ограничена във възможността си да се разпорежда с него и да го ползва. Тя също е длъжна да предоставя това имущество за общественополезна дейност, близка до тази на прекратеното ЮЛНЦ.

ИЗВОД: За първи път в българското законодателство се дава общо легално определение на конфликт на интереси, като се въвежда една изцяло нова философия за разкриването и предотвратяването му. Тази нова регламентация е насочена пряко към лицата, заемачи публична длъжност, като само в отделни конкретни случаи взаимоотношенията между тези лица и ЮЛНЦ, биха попаднали в приложното поле на закона. По отношение на предотвратяването на конфликт на интереси между ЮЛНЦ и неговите членове или членове на органи на управление или свързани с тях лица, специални разпоредби се съдържат в ЗЮЛНЦ.

Наличие на механизъм за публично оповестяване на дейността на ЮЛНЦ

Само по отношение на ЮЛНЦ в обществена полза съществува механизъм, чрез който да се гарантира публично оповестяване на дейността им. Този механизъм обхваща изискването за публикуване на годишните доклади за дейността им на Интернет страницата на МП. За ЮЛНЦ, действащи в частна полза, няма подобни правила.

ИЗВОД: Публично достъпна е информацията само за дейността на ЮЛНЦ в обществена полза.

Има специализиран орган, който контролира организациите в обществена полза

Дейността на ЮЛНЦ в обществена полза, подлежи на контрол и той се осъществява от специализиран орган – министърът на правосъдието. Контролът бива ежегоден и текущ. Ежегодният се изразява в задължението на ЮЛНЦ да представя до края на месец май документи, съдържащи информация за извършваната от организацията дейност през изминалата година, за финансовото състояние, за съставите на управителните и представляващи органи, за промени в устройствените документи на организацията, за наличието на публични задължения към държавата. Текущият контрол

от своя страна обхваща правомощието на министъра на правосъдието да изисква текуща информация за организациите, във връзка с подлежащите на вписване обстоятелства.

Наред с предвиденото в закона съдържание на контрола върху дейността на организациите в обществена полза, следва да бъде отбелязано, че неговата ефективност и резултатност се гарантира с предоставената на министъра на правосъдието възможност да сигнализира компетентните органи (данъчни, съдебни и др.) при констатирани от него нарушения, за да предприемат те необходимите действия и проверки. Практиката показва, че всъщност проверки не се извършват.

ИЗВОД: Съществува специализиран орган, който осъществява контрол върху дейността на общественоползните организации и това е министърът на правосъдието. Необходимо е обите законовите възможности да се прилагат на практика, за да се гарантира прозрачността на ЮЛНЦ в обществена полза.

Има възможност за съдебен контрол на актовете на специализирания орган

Предвиденият съдебен контрол на актовете на министъра на правосъдието като специализиран орган по контрола на дейността на нестопанската организация се изразява във възможността да се атакуват пред съд отказите за вписване в регистъра на организации, самоопределили се да осъществяват дейност в обществена полза. Отказите могат да се обжалват пред Административен съд София, в 14-дневен срок от връчването на отказа на лицето.

ИЗВОД: Предвидена е възможност за съдебен контрол на актовете на специализирания орган, осъществяващ контрол при постановен от него отказ за вписване в регистъра.

III. ФИНАНСОВА УСТОЙЧИВОСТ

Има възможност за осъществяване на стопанска дейност от ЮЛНЦ

Наличието и добрата уредба на правната рамка, гарантираща финансовата устойчивост на ЮЛНЦ е изключително важна, с оглед постигането на финансова стабилност и възможност за ЮЛНЦ да развиват дейността си и постигат целите, заради които са създадени.

В ЗЮЛНЦ има изрична разпоредба, с която се позволява на ЮЛНЦ да извършват и допълнителна стопанска дейност. Критериите, на които трябва да отговорят са:

- ☞ да е допълнителна, т. е. спомагаща основната дейност на ЮЛНЦ;
- ☞ да е свързана с основния предмет на дейност на ЮЛНЦ, т.е. да е едно от средствата за постигането на целите му;
- ☞ предметът ѝ да е вписан в устройствения акт на организацията;
- ☞ приходите от този род дейност да се използват само за целите на организацията, като в тази връзка е забранено разпределението на печалба.

Към тези специфични за стопанската дейност на ЮЛНЦ критерии се добавя и още едно общо изискване – да се спазват условията и реда, предвидени в отделните закони, регулиращи съответния вид стопанска дейност.

Третирането на стопанската дейност на ЮЛНЦ почива на два принципа:

- ☞ ако приходите от стопанска дейност формират облагаема печалба за ЮЛНЦ, печалбата на общо основание се облага по реда и условията в данъчните закони, важащи за всички субекти, извършващи стопанска дейност;
- ☞ законодателството не предвижда наличието на необлагаем минимум, до достигането на който приходите от стопанска дейност да не се облагат.

ИЗВОД: Законодателството ни предвижда възможност за ЮЛНЦ да извършват стопанска дейност. Все още обаче не са предвидени стимули (включително данъчни облекчения) за извършваната от ЮЛНЦ стопанска дейност.

Има данъчни облекчения за ЮЛНЦ и за техните дарители

В ЗЮЛНЦ е предвидено, че държавата може да подпомага и насърчава ЮЛНЦ в обществена полза чрез данъчни, кредитно-лихвени, митнически и други финансови и икономически облекчения. Конкретните облекчения са обект на регламентация в съответните специални закони.

Идеята на законодателя е била разграничението между видовете ЮЛНЦ да се проведе и по отношение на по-облекчения режим на данъчно третиране в полза на тези, които развиват обществено полезна дейност.

Данъчни облекчения за дарители на ЮЛНЦ

Към настоящия момент са предвидени следните форми на преки данъчни облекчения в законодателството на България в полза на физически и юридически лица, направили дарение на ЮЛНЦ:

☞ *За юридически лица дарители*

За данъчни цели се признават счетоводни разходи за дарения в общ размер до 10 на сто от положителния счетоводен финансов резултат (счетоводната печалба), когато разходите за дарения са направени в полза на ЮЛНЦ, вписани в ЦР към МП.

☞ *За физически лица дарители*

Годишният доход на лицето се намалява с направени през годината дарения до 5 %, когато дарението е в полза на ЮЛНЦ, вписано в ЦР към МП.

Данъчни облекчения за ЮЛНЦ

☞ *Данъчни облекчения, важащи само за ЮЛНЦ, вписани в ЦР при МП*

В Закона за местните данъци и такси се предвижда, че ЮЛНЦ, регистрирани в обществена полза са освободени от заплащането на местен данък дарение за получените и предоставените дарения, както и от заплащането на данък наследство за получени от тях наследства по завещание.

През ноември 2008 г. парламентът прие Закон за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси. С промените облекченият данъчен режим, т. е. освобождаването от заплащане на данък дарение и данък наследство, се разпростира и по отношение на ЮЛНЦ, установени в друга държава членка на ЕС или държава страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство, по отношение на дареното или завещаното им имущество в България. Условието да се ползва този режим е тези организации да удостоверят своя статут в обществена полза чрез надлежен официален документ, издаден или заверен от съответния държавен орган в страната по регистрацията им. Документът следва да се представи пред компетентните български държавни органи, легализиран и преведен на български език.

☞ *Данъчни облекчения, важащи за всички ЮЛНЦ*

В Закона за данък върху добавената стойност е предвидено, че ЮЛНЦ са освободени от начисляването на ДДС при кампании за набиране на средства за постигане на целите им.

Доходите от лихви върху средства по банкови сметки на ЮЛНЦ за финансиране на нестопанската им дейност също не се облагат с данък.

Необлагаеми с данък при източника са и доходите на ЮЛНЦ, реализирани на регулирания български пазар на ценни книжа.

ИЗВОД: Има предвидени данъчни облекчения за ЮЛНЦ, но те не са много на брой и могат да се определят като недостатъчни с оглед съществуващите в международната практика. Примери за допълнителни облекчения са: освобож-

даване от данъчно облагане на доходите от пасивни инвестиции¹⁴ на ЮЛНЦ, премахване на ДДС върху SMS за благотворителни кампании, увеличаване на размера на облекченията за дарители, въвеждане на механизъм за 1 %, при който всеки данъкоплатец може да определи кой да получи 1 % от платения от него данък.

2008 г., кампания за запазване на данъчните облекчения за ЮЛНЦ в обществена полза

В края на 2008 година Министерство на финансите подготви предложения за промяна в данъчните закони, с които се предвиждаше цялостно премахване на облекченията за дарения, направени от индивидуални и корпоративни дарители в полза на ЮЛНЦ в обществена полза, както и премахването на облекчения данъчен режим по отношение заплащането на местните данък дарение и данък наследство. Причината за това бе изискването на Европейската комисия за въвеждане на равно данъчно третиране на нестопанските организации в България и останалите, установени на територията на ЕС.

В отговор на предложенията на МФ бе организирана кампания за запазване на данъчните облекчения за ЮЛНЦ в обществена полза от БЦНП, заедно с още девет нестопански организации (кампанията бе подкрепена от над 700 организации и граждани). Алтернативното предложение, което направихме бе да се даде преференциален данъчен режим и по отношение на нестопанските организации, установени в други държави членки на ЕС, както по отношение на републиканските, така и за местните данъци.

Резултатите от кампанията са:

- Запазване на данъчните облекчения за индивидуални и корпоративни дарения в полза на българските ЮЛНЦ в обществена полза във вида, в който съществуваша през 2008 г.;
- Разширяване на облекчения данъчен режим относно освобождаването от заплащане на местните данък дарение и данък наследство от организации в обществена полза, регистрирани не само в България, но и в друга държава членка на ЕС или държава страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство.

ИЗВОД: Действията на българското правителство през 2008 г. продължават да показват липсата на ясна и последователна държавна политика по отношение на данъчните облекчения за ЮЛНЦ в обществена полза. През 2007 г. бе проведена подобна кампания за запазване на предвиденото облекчение от 5% за индивидуалните дарители на ЮЛНЦ.

¹⁴ Като пасивни инвестиции най-често биват определени дивидентите и ликвидационните дялове.

Нестопанската дейност на ЮЛНЦ не се облага с данък

Приходите от нестопанска дейност на ЮЛНЦ не подлежат на данъчно облагане независимо дали организацията е в частна или обществена полза. Като приходи от нестопанска дейност, в практиката се определят:

- ⇒ *приходи от членски внос;*
- ⇒ *получени дарения от местни или гуждестранни донори;*
- ⇒ *приходи от организирани благотворителни събития;*
- ⇒ *приходите от финансираня (грантове);*
- ⇒ *други типични приходи от нестопанска дейност.*

Несъвършенство на уредбата е твърде казуистичния подход, възприет от законодателя. За всеки конкретен случай, свързан с дейността на дадена нестопанска организация, следва да се преценява дали извършеното е част от стопанската или нестопанската дейност и съответно – следва ли да бъде обложено с данък или не. На законодателно равнище следва да се проведе разграничение между стопанска и нестопанска дейност на ЮЛНЦ, като се дефинират ясно дейностите, които попадат в едната или другата категория.

ИЗВОД: Приходите от нестопанска дейност на ЮЛНЦ не се облагат с данъци. Необходимо е да се предвиди легално разграничение на приходите от стопанска и нестопанска дейност.

Наличие на държавна подкрепа за ЮЛНЦ

Един от механизмите за стимулиране на финансовата устойчивост на ЮЛНЦ е получаваната от държавата подкрепа. В България се срещат следните форми на пряко държавно финансиране по отношение на ЮЛНЦ:

Отпускане на държавни субсидии

До 2005 г. в България държавното финансиране на нестопанските организации се е осъществявало под формата на субсидия. Ежегодно в държавния бюджет се предвижда определена сума за субсидиране на определен род организации като Българския червен кръст, Съюза на инвалидите, Българския туристически съюз и др. Изборът им не се осъществява на конкурсен принцип. Няма яснота по какви критерии се избират тези организации. Като положителна стъпка в системата на държавно финансиране в България може да се отчете, предвиденото в Закона за държавния бюджет положение, според което субсидираните не на конкурсна основа организации нямат право да кандидатстват за финансиране, осъществявано на конкурсен принцип.

През 2008 г. бяха предоставени чрез субсидии 7 666 300 лв. на общо 22 организации, като най-голяма сума е получил БЧК (2 500 000 лв.), следван от Българския институт по стандартизация (965 000 лв.). За 2009 г. са определени 9 272 500 лв., които да бъдат предоставени на общо 23 организации, като най-голямата сума отново е за БЧК (3 000 000 лв.), следван отново от Българския институт по стандартизация (1 074 000 лв.).

Държавно финансиране на ЮЛНЦ, осъществявано на конкурсен принцип

Тази форма на държавна финансова подкрепа съществува от 2005 г. и се характеризира със следното:

☞ финансират се само проекти на организации, регистрирани в обществена полза в ЦР при МП;

☞ правната регламентация на държавното финансиране се съдържа в Закона за държавния бюджет (за съответната година), и Постановления на МС, разписващи неговото изпълнение. Подробно процедурата по кандидатстване, критериите за оценяване на проектите се съдържат в Насоки за кандидатстването, които се издават всяка година от министъра на финансите и министъра на правосъдието.

☞ проектите се оценяват от комисия, чиито членове са представители на различни министерства. В насоките за кандидатстване са определени критериите по допустимост и по оценка на проектите.

☞ през 2007 г. бяха финансирани краткосрочни проекти до 1 година, със средства в размер до 50 000 лв.

☞ през 2008 г. държавата предостави 1 милион лв., разпределяни на конкурсен принцип за проекти на ЮЛНЦ в обществена полза, регистрирани в ЦР при МП. На практика бяха разходвани 949 543 лв., с които бяха финансирани обществено значимите проекти на общо 24 организации. Преобладават проектите в областите на предоставяне на социални услуги, на културата, спорта, както и обучителни проекти.

☞ през 2009 г. общата сума на субсидиите бе увеличена с 1 641 200 лв., но отново само малка част от нея е предназначена да бъде разпределяна на конкурсен принцип – едва 10 % от общо 10 307 500 лв., заделени за нестопански организации. Конкретната сума, която ще се предоставя на конкурсен принцип през 2009 г. е 1 035 000 лв..

ИЗВОД: Формите на държавна подкрепа за ЮЛНЦ се изразяват в отпускане на бюджетни субсидии и финансиране на конкурсен принцип. Правилата, по които тези средства се разпределят, следва да бъдат ясни и да се определят с нормативен акт, който да не трябва да се променя/приема ежегодно. Трябва да се увелиги дела на конкурсно отпусканите субсидии, както и обцият им размер.

В сравнение с 2008 г. общото увеличение на бюджетните субсидии за нестопански организации за 2009 г. е с 18 %, но сумите които ще се разпределят на конкурсен принцип се увеличават едва с малко над 3 % т. е. не е постигнато увеличение на дела на конкурсното финансиране спрямо дела на бюджетните субсидии за конкретни ЮЛНЦ. Също така правилата за разпределяне на средствата продължават да се съдържат в различни по степен и сила актове – Закон за държавния бюджет, Постановление за изпълнение на бюджета, Насоки за разпределяне на средствата. Подходящо би било регламентацията на принци-

ните, критериите и процедурите, по които ще се извършва държавното финансиране на неправителствени организации, да е систематизирана в отделен нормативен акт.

Наличие на мерки за стимулиране на доброволческата дейност

В България липсва изрична правна регламентация на въпросите, свързани с предоставянето на доброволен труд. Следва да бъде отбелязано, обаче че на практика редица нестопански организации разчитат на такъв труд при осъществяване на отделни инициативи. Липсата на каквато и да е законодателна стратегия за насърчаване развитието на доброволството, както и на традиции в тази област, затрудняват като цяло разпространението на идеята сред потенциалните участници.

През 2008 година се организира поредната кампания за приемане на Закон за доброволството. Отново законопроекта не бе внесен за разглеждане в пленарна зала.

ИЗВОД: Няма ясна и цялостна концепция сред държавните органи за насърчаване предоставянето на доброволен труд. Необходимо е приемане на закон, който да урежда статута на доброволеца.

Наличие на капиталови фондове (endowments) и подкрепа за тяхното създаване

Терминът *ендаумънт* няма все още установен превод на български език, тъй като това е начин на изграждане и финансово управление на имуществото на ЮЛНЦ, който едва сега започва да придобива популярност в България. Най-общо той може да бъде определен като фонд, който е изграден от безвъзмездно предоставени средства, които следва да се управляват, като се инвестират с цел реализиране на доход за дадена организация, без това да води до намаляване на размера им.

Съществуването на подобни фондове не е уредено на законодателно ниво. В този смисъл регламентирането на капиталовите фондове като средство за финансова подкрепа ЮЛНЦ е една възможност, която може да се развие в България. За създаването на подобни фондове може да се следва примера на редица страни от Централна и Западна Европа. Част от средствата във фонда биха могли да се осигурят от държавата.

През 2008 г. бе разработен проект на Закон за Фонд за подкрепа на гражданските организации, който проект също така бе представен и обсъден с представители на гражданския сектор. В България, към момента, механизмите на публично финансиране за граждански организации от една страна подкрепят малък брой организации (предимно големи и имащи еднотипна дейност), а от друга страна – де факто създават усло-

вия за политическа зависимост на гражданските организации. Европейското финансиране поставя много организации в ликвидна криза поради необходимостта да изразходват средства, които едва впоследствие се покриват от донора. Липсата на механизъм подобен на Фонд ФЛАГ за общините е сериозен проблем за повечето ЮЛНЦ. Проектът все още не е внесен за разглеждане в Народното събрание.

ИЗВОД: В законодателството ни няма разпоредби, регламентиращи създаването на капиталови фондове, но няма и забрана такива да се създават, както и ограничение на възможностите на ЮЛНЦ да инвестират свободните си средства с цел повишаване на приходите си.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прегледът на действащото законодателство на ЮЛНЦ разкрива, че в момента съществува относително добра законодателна рамка, позволяваща организирането и нормалното функциониране на нестопанските организации в България. Законът, регламентиращ дейността на ЮЛНЦ има вече 8-годишен живот и натрупана добра практика по прилагането му.

Въпреки това, изследвайки практиката може да направим извода, че за да бъде гарантирано в България съществуването на един жизнеспособен и активен „трети сектор“, който да изпълнява функцията си на реална опора на демократичното общество е необходимо да се предприемат мерки, включително законодателни, за подобряване на рамката, в която той работи. Анализът на използваните по-горе критерии за оценка на правната рамка показва, че трябва да се работи в няколко основни посоки:

Промени, свързани с партньорството между нестопанските организации и държавата:

☞ Приемане от правителството или Парламента на стратегически документ за взаимодействието между държавата и третия сектор. Този документ следва да съдържа ясни правила, процедури и политики за комуникация с третия сектор и участие в процеса на вземане на решения;

☉ Приемане на Кодекс за консултиране с ЮЛНЦ. Кодексът следва да съдържа принципите и правилата, на които ще почива консултирането от държавната администрация на нормативни актове и политически документи с ЮЛНЦ;

☉ Създаване към правителството на Съвет за развитие на гражданското общество или друг орган, който да отговаря за взаимоотношенията на държавата с гражданското общество. В този съвет може да вземат участие представители на отделните министерства, както и представители на ЮЛНЦ, излъчени от самия сектор;

☉ Предприемането на стъпки за обособяването в институциите на отдел или определен служител, който да отговаря за работата с неправителствения сектор, организирането на консултации, поддържане на връзки с граждански организации, както и включването на ЮЛНЦ в публичните обсъждания и консултативния процес – в работни групи, кръгли маси и др.

Промени, свързани с финансирането на ЮЛНЦ:

☉ Правилата и процедурите, по които се извършва прякото държавно финансиране на ЮЛНЦ следва да бъдат уредени в закон или друг нормативен акт, който да не трябва да се приема ежегодно;

☉ Следва да се въведе ясен механизъм на отчетност и контрол по отношение изпълнението на проектите и на резултатите (ефекта) от тях;

☉ Следва да се обсъди възможността за създаване на Фонд за гражданските организации, който да се управлява от представители, избрани от граждански организации. Механизмът за разпределение на средствата от Фонда да е максимално прозрачен и политически независим и да подлежи на граждански контрол. Държавата да гарантира предоставянето на ежегоден финансов ресурс, който фондът да разпределя всяка година, като отделно държавният бюджет покрива административните разходи на фонда.

Промени, свързани с дейността на ЮЛНЦ:

☉ Активизиране на ЦР по отношение на контролните си функции, както и постоянно обновяване на информацията на уебсайта;

☉ Въвеждане на глоби при пропуснат срок за регистрация в Централния регистър (вместо директен отказ за регистрация);

☉ Приемане на правила (закон), регулиращи дейността на доброволците;

☉ Създаване на законова възможност ЮЛНЦ да бъдат лечебни заведения.

Предприемането на тези стъпки е належащо и ще създаде добри предпоставки за по-нататъшно развитие на гражданския сектор в България.