



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

РЕЗОЛЮЦИЯ
ПО
“Законопроект за изменение и допълнение
на Закона за юридическите лица с нестопанска цел”

(разработена по собствена инициатива)

София, 2015 г.

Председателският съвет на ИСС взе решение за разработване на резолюция по

**“Законопроект за изменение и допълнение
на Закона за юридическите лица с нестопанска цел”**

(публикуван за обществено обсъждане на интернет-страницата на Министерството на правосъдието)

За докладчици по резолюцията бяха определени г-н Ивелин Желязков (група I – работодатели) и г-н Чавдар Христов (група II – синдикати).

На свое заседание от 15.05.2015 г. Пленарната сесия прие резолюцията.

I. Въведение

1. В законодателната програма на Министерския съвет¹ за първото полугодие на 2015г. под № 69 е включен Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) с вносител Министерството на правосъдието и график на законодателно движение април-май т.г.
2. Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел е публикуван на интернет-страницата на Министерството на правосъдието за обществено обсъждане.
3. Мотивите към законопроекта ориентират към изходните документи и съдържащите се в тях отправни позиции, намерения, принципи и подходи, с оглед на които се предлагат и конкретните текстове от ЗИД на ЗЮЛНЦ. Според тях законопроектът:
 - Има за цел **уреждане принципа на партньорство между държавата и гражданските организации**, като се създават изрични гаранции за легитимно и автентично представителство на гражданските организации. Във връзка с него се обосновава и прилагането на принципите на взаимно уважение, независимост, прозрачност и публичност, предотвратяване на конфликтите на интереси и други;
 - Отговаря на Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации в Република България в периода 2012-2015г. и Визията за създаване на механизъм за финансиране на гражданския сектор (решения на МС от 05.09.2012г.).
4. Произтичащите от тях основни акценти на законопроекта се съдържат в §1 и §7, чрез които се създават:
 - Съвет за развитие на гражданското общество (нов орган за представителство на гражданското общество) и
 - Фонд за подкрепа развитието на гражданските организации, т.е. своеобразен механизъм за финансиране на гражданския сектор чрез ново юридическо лице, каквото е предвидено да бъде Фондът.Съветът и Фондът са основните „инструменти“, чрез които се реализират намерението за партньорство и политиката за подкрепа развитието на гражданското общество, респ. гражданските организации, отразени в §1 от законопроекта.
5. Като орган на гражданското общество Икономическият и социален съвет (ИСС) изразява отношение към предлаганите промени в ЗЮЛНЦ преди всичко с оглед на конституционния принцип за създаване на

¹Решение №79/05.02.2015 г на МС.

условия за развитието на гражданското общество и отразените в посочената по-горе Стратегия намерения за подкрепа развитието на гражданското общество. В тази посока е и практиката на ИСС².

6. ИСС счита, че изискването на чл. 4, ал. 2 от КРБ - държавата да създава условия за свободно развитие на гражданското общество, е несъвместимо с политически и финансов протекционизъм по отношение на неправителствения сектор от страна на държавната власт. Законопроектът влиза в противоречие с Конвенция № 87 за свободата на сдружаване на Международната организация на труда (МОТ), 1948г., ратифицирана от Република България, според която "...трудещите се и работодателите, без каквато и да е разлика и без предварително разрешение, имат правото да образуват организации по свой избор, както и да се присъединяват към тези организации при единственото условие да се съобразяват с техните устави. Организациите на трудещите се и на работодателите имат право да изработват своите устави и правилници, да избират свободно своите представители, да организират управлението и дейностите си и да съставят свои програми за действие. Публичните власти трябва да се въздържат от каквато и да е намеса, която може да ограничи това право или да попречи на неговото законно упражняване."

II. Основни изводи и предложения

7. Засилената гражданска активност в последните няколко години, намерила израз в граждански протести, в обществена активност и съзидателно гражданско отношение по законотворческите процеси - например обсъжданията на промените в Изборния кодекс, засилената активност по повод ЗИД на Закона за адвокатурата от последните месеци (февруари и март т.г.), предполагат комплексно осмисляне и преценка на възможностите, формите и подходите, вкл. и нормативно доуреждане, за развитие на гражданското общество, респ. гражданските организации, вкл. и подпомагането им.

² ИСС е консултативен орган, изразяващ волята на структурите на гражданското общество по икономическото и социалното развитие (чл. 1 от Закона за Икономическия и социален съвет). Същевременно законодателят е възложил на ИСС (чл. 2 от ЗИСС): 1. да осигури участието на широк кръг представители на гражданското общество в обществения и икономическия живот, като утвърждава принципите на правовата демократична и социална държава; 2. да служи като постоянна институционална форма за социален и граждански диалог и за консултации по икономическата и социалната политика между президента на републиката, Народното събрание и Министерския съвет и структурите на организираното гражданско общество; 3. да отговори на законния стремеж на обществените и икономическите групи, на структурите на гражданското общество да изразяват мнения, становища и предложения по отношение на актове на законодателната и изпълнителната власт, които засягат техните интереси; 4. да утвърждава принципите на демокрация с пряко участие, като прилага опита на Европейския икономически и социален комитет и на други сродни национални и международни организации на основата на сътрудничество с тях.

8. ИСС е на мнение, че е необходимо да се направи комплексен анализ на съществуващите възможности, чрез които се реализира чл. 4, ал. 2 от Конституцията и се изграждат взаимоотношенията с гражданските организации, вкл. и формите за сътрудничество.
9. В рамките на такъв подход и комплексен анализ обективно следва да се оцени и дейността на:
 - ИСС и представения в него „трети сектор“, като единствено (към настоящия момент) трайно законодателно решение в посоката на целта на законопроекта, заложена в неговите мотиви;
 - Създадени и действали по силата на съответните текстове от Закона за администрацията съвети с участието на граждански организации;
 - Инцидентно създадените по време на гражданските протести от периода 2012 - 2014г. съвети към различни държавни органи, вкл. и към Президента на Република България.
 - Гражданските организации, във връзка с ефекта от участието им в работата на постоянните комисии към Народното събрание.
10. От подобна преценка и по-нататъшно усъвършенстване и развитие се нуждаят дейността и правната уредба на тристранното сътрудничество в системата на НСТС, уредени в Кодекса на труда, за което развитие представителните работодателски и синдикални организации вече са формулирали предложения.
11. Като консултативен орган, с определените в ЗИСС същност и цели, в ИСС е добре обхванато и застъпено представителство на структурите на **гражданското общество и гражданските организации**. Тоест по своята същност ИСС на Република България е пряк (но едва ли и достатъчен) израз на чл. 4, ал. 2 и чл. 44, ал. 3 от КРБ.³
12. Нещо повече, ИСС обхваща различни по своите субекти сдружения, създадени на различни конституционни основания, които безспорно надхвърлят обхвата на ЗЮЛНЦ. В него си сътрудничат представителните организации на работниците и работодателите и представителите на гражданското общество от т. нар. „трети сектор“, чиито представители са една трета от състава на ИСС.
13. ИСС намира за недостатъчно обосновани предложенията за изменения и допълнения в ЗЮЛНЦ в частта относно създаването на Съвет и Фонд (§7 от законопроекта, новата глава Трета „а“).“). Конституирането на

³ КРБ Чл. 4. (2) Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за **свободно развитие на човека и на гражданското общество**.

Чл. 44, ал. 3 Законът определя организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата.

Съвет за развитие на гражданското общество създава опасност от капсулиране на сътрудничеството между държавните органи и ограничен кръг на представители на гражданското общество, избран по неясни критерии. Функциите на Съвета, между които „преглед на резултатите от постиженията” на неправителствените организации, предполагат поставяне на последните под прекия контрол на правителството. Усилията на държавните органи трябва да бъдат насочени към законодателни мерки, които осигуряват свободно сдружаване и осъществяване на реален диалог в сферите на действие на широк кръг граждани.

14. ИСС обръща внимание, че правото на сдружаване на гражданите може да се реализира на различни законови основания – политически партии и движения⁴, вероизповедания⁵, граждански сдружения⁶ и синдикални организации⁷. Всичките те, обаче, дават израз и са еманация на гражданското общество, към чието развитие и в подкрепа на което следва да работи държавата. Тоест посоченият по-горе текст на чл. 4, ал. 2 от Конституцията визира всичките тези сдружения, а не само сдруженията по чл. 44 от Конституцията, които са обект на регулация в ЗЮЛНЦ, съгласно чл. 44, ал. 3 от КРБ. (вж и чл.12 от КРБ⁸).
15. В тази връзка и с оглед пълнота в обосновката, организациите по чл. 49, ал. 1 от КРБ (синдикални организации и съюзи), въпреки че подлежат на регистрация по реда на §2 от ПЗР на ЗЮЛНЦ, не са сдружения в обхвата и по смисъла на ЗЮЛНЦ. Организациите на работодателите (по чл. 49, ал. 2 от КРБ⁹) са сдружения, но не на гражданите, а на работодателите, които са субект на това право на

⁴ КРБ, чл.11 (3) **Партиите** съдействуват за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Редът за образуване и прекратяване на политически партии, както и условията за тяхната дейност се уреждат със закон.

⁵ КРБ, чл. 13. (1) Вероизповеданията са свободни.

⁶ КРБ, чл. 44. (1) Гражданите могат **свободно да се сдружават**.

(3) **Законът определя организациите, които подлежат на регистрация**, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата.

⁷ КРБ, чл. 49. (1) **Работниците и служителите имат право да се сдружават в синдикални организации и съюзи** за защита на своите интереси в областта на труда и социалното осигуряване.

⁸ КРБ, чл. 12. (1) Сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси.

(2) Сдруженията на гражданите, включително синдикалните, не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии.

⁹ КРБ, чл. 49, (ал. 2) **Работодателите имат право да се сдружават** за защита на своите стопански интереси.

сдружаване, т.е. строго формално-правно погледнато и тези организации не следва да са обект на регулация от ЗЮЛНЦ.

16. ИСС няма данни да са правени анализи за броя и характеристиките на различните граждански сдружения, на специфичните им интереси и дейности, на тяхната представителност и на демократичния мандат, който им е възложен, но счита че има нужда от такъв анализ. Безспорно е, че дейността им е разнообразна, по широк кръг проблеми - от климат, през икономика и екология, до права, култура, спорт и т.н. Общите организационни и структурно-управленски рамки на ЗЮЛНЦ не могат да отразят в значителна степен това разнообразие от цели, дейности, обществени сфери и интереси.
17. Във връзка с горното, ИСС е на мнение, че е възможно да се търсят обективни рамки, в които да се открие обществената значимост и полезност на такива организации, тъй като разпоредбите на ЗЮЛНЦ, изискващи регистрация на организациите, извършващи общественополезна дейност, не отразяват представителността и демократичния мандат на организациите. Дали и доколко, в каква степен, могат да се правят аналогии и да се използва като пример институтът на представителността, съгласно българското законодателство, е също част от това търсене.
18. В този процес следва да се отчетат и европейските текстове, регламентиращи участието на социалните партньори във взимането на важни решения на европейско и национално равнище – чл. 5 на Регламент 1303/2013 г. и Регламент 240/2014 г. (чл. 2 и 3).
19. Въз основа на такъв комплексен анализ могат да се търсят нови пътища и подходи за надграждане на съществуващите форми, възможности, вкл. и за финансово, но не директно подпомагане на гражданските организации, чрез което да се създават и нови условия за развитието на гражданското общество.
20. Като отделна и самостоятелна възможност и в съответствие с настоящите изводи и препоръки може да се обмисли изменение и допълнение на ЗИСС, като към ИСС се даде възможност да се създават форми, обединяващи организации от ИСС по техни общи интереси, цели и дейности, без значение дали са или не са регистрирани за общественополезна дейност. Горното е подсказано до голяма степен и от модела на участие на гражданските организации от т.нар. „трети сектор“ в работата на ИСС.

III. По предлагания Съвет за развитие на гражданското общество

21. ИСС е на мнение, че дейността на Съвета за развитие на гражданското общество до голяма степен ще се припокрива със:
- Ролята и функциите на ИСС, предвид на това, че той е орган, който чрез цялостната си дейност осъществява партньорство с държавните органи и най-вече с изпълнителната и законодателна власт (вж. чл.50 в, ал. 4 от ЗИД на ЗЮЛНЦ);
 - Ролята и функциите на Националния съвет за тристранно сътрудничество по предметния кръг на неговата работа, очертан в чл. 3 от Кодекса на труда;
 - Ролята и функциите на други съвети, създадени със закон.
22. Неоправдано и необосновано в състава на този нов орган могат да участват само организациите по чл. 38, ал. 1 от ЗЮЛНЦ, т.е. такива, които са **регистрирани за общественополезна дейност** (вж. чл.50 в, ал. 2 и 3 от законопроекта).
- Регистрацията за общественополезна дейност става по волята на сдружилите се учредители, а не по външна независима, обективна преценка, вкл. по преценка и по критерии от Закона или по негова делегация от държавен орган, в случая от Министерския съвет, обосновани на обществена потребност (необходимост).
 - ЗИД на ЗЮЛНЦ не прави разлика между **обществена потребност (необходимост)** и **общественополезна дейност**. Също така дали едно сдружение по ЗЮЛНЦ ще попадне в предлагания Съвет зависи не от никакви обективни обстоятелства, а от волята и преценката на учредителите.
 - Критериите за представителност следва да са регламентирани на законово ниво, а не в подзаконов акт – касае се за обществени отношения, които се подават на трайна уредба и имат сравнително устойчив характер, регламентирането на които следва да е на законово ниво (изискване на чл.3, ал.1 от Закона за нормативните актове).
 - Законопроектът **автоматично изключва** от кръга на сдруженията, които могат да бъдат представени в Съвета, онези от тях, които не са се учредили с идеята, че ще се регистрират за общественополезна дейност в регистъра по чл. 45 от ЗЮЛНЦ. Отделен въпрос е каква е дейността им на практика.
23. **Крайният резултат** е, че:
- С подобен ограничителен подход към сдруженията на гражданите по чл. 44 от Конституцията, чиято дейност се урежда от ЗЮЛНЦ, не се постига нито волята на Конституцията (чл. 4, ал. 2), нито идеите на

Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации в Република България в периода 2012-2015 г. (вж. чл.50 в, ал. 4 от законопроекта). Същото в пълна степен се отнася и за сдруженията на работодателите, визирани в чл. 49, ал. 2 от Конституцията на Република България;

- От този орган са изключени и сдруженията на гражданите – работници и служители, които, предвид специфичните им и конституционно определени цели, исторически е възприето да наричаме професионални или синдикални.
24. Съмнения за доминиране на Министерския съвет в работата на подобен орган, за явно или скрито влияние върху дейността и свободната воля на сдруженията пораждат:
- Делегирането на приемането на правилник за организацията и дейността на Съвета, приет от него, за одобрение от МС (вж. чл.50 в, ал. 2);
 - Пълната неяснота, която съпътства идеята за процедура, по пътя на която ще се номинират и избират представителите на гражданските организации в Съвета (вж. чл.50 в, ал. 3 от законопроекта).
25. Липсва пълна обвързаност между изразите в чл.50 в, ал. 1 от проекта относно предназначението на Съвета и разгърнатите в система негови функции в чл.50 в, ал. 4 от законопроекта. Първата алинея насочва дейността на Съвета към сътрудничество при разработване и провеждане на политики за подкрепа на развитието на гражданските организации (разбира се, на всички, а не само на регистрираните за общественополезна дейност), докато втората ориентира (и то конкретно) към дейности, които не се вписват в очертаните вече в първата алинея принципни граници, надхвърлят ги неясно и необвързано с никакви предпоставки за такава широта на функциите на Съвета.
26. Следва да припомним, че и в Закона за администрацията съществуват норми, които позволяват формирането на подобни съвети, в които има място и могат да бъдат привлечени за участие неправителствени организации¹⁰. Всичко това води до извода, че и според действащото

¹⁰ Закон за администрацията, чл. 21. (1) Министерският съвет **може да създава съвети** като постоянно действащи **консултативни органи на правителството**, осигуряващи **координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество** с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с **неправителствени организации** при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост.

законодателство са налице достатъчно възможности за постигане на заложените в законопроекта цели.

27. В заключение, създаването на нов консултативен орган, обединяващ представителите на само една част от гражданските организации, ще доведе до усложняване на съществуващата обстановка с вече действащите и утвърдили се консултативни органи, в които има адекватно и широко представителство на гражданското общество, включително и в самия ИСС. Именно ИСС е органът, в който структурите на организираното гражданско общество са представени посредством демократична и прозрачна процедура. Освен изложеното и имайки предвид неясния и непредставителен по същество състав на предвиждания консултативен орган, може да се стигне до изразяване на противоречиви становища или до невъзможност за изразяване на общо становище.

IV. По предвидения Фонд за подкрепа развитието на гражданските организации

28. Основният проблем в частта за Фонда възниква още от идеята за създаването му, съдържаща се в мотивите към законопроекта „...*да се гарантира устойчивост на гражданския сектор и възможността за дългосрочна дейност, основана на приоритети, както и ресурсно осигуряване на дейността на гражданските организации..*”.
29. **Устойчивостта на сдружаването** и дейността на сдружението са плод и продукт на волята на учредителите, на последователност и системност в поведението им и на редица други характеристики на съответната гражданска организация. Възниква въпросът – удачно ли е от гледна точка на конституционните текстове държавата да си поставя такива цели чрез създаването на този Фонд. Същото се отнася и за ресурсното, в частност финансовото, осигуряване на тази дейност.
30. Така формулиран, основният аргумент от мотивите към законопроекта създава съмнения за:
- Нарушаване на аргументацията и мотивите за упражняването на правото на сдружаване по чл. 12 и чл. 44 от Конституцията;
 - Влияние върху волята и дейността на съответните граждански организации.
31. Съмнения създават още: съставът на Фонда (чл. 50 д, ал. 1), липсата на яснота как, с какво мнозинство се вземат решения от УС, при положение че има равно участие на страните; идеята приетият от

- Управителния му съвет правилник да бъде одобряван от Министерския съвет.
32. Текстовете в проекта не дават достатъчна яснота в каква посока ще се ориентират събираните финансови средства, за какво ще се изразходват, т.е. в какво точно ще се изрази „подкрепата“, с оглед на която се създава Фондът.
 33. ЗИД на ЗЮЛНЦ предвижда представителите на гражданските организации в Управителния съвет на Фонда, наричани в проекта юридически лица с нестопанска цел, да се избират по *„прозрачна и състезателна процедура за номиниране и избор, уредена в Правилника за организация и дейност на фонда...“*. Същевременно Правилникът трябва да бъде приет от УС на Фонда, чийто състав се формира на базата на същия този Правилник. Така на практика се получава “омагьосан кръг” и фактическа невъзможност за избор и формиране на УС по реда, предвиден в ЗИД, с всички произтичащи от това последствия.
 34. Невъзможността за съставяне на УС води и до невъзможност да бъде изградена и останалата част от конструкцията – изпълнителен директор, вземане на решения, изпълнения на тези решения и прочие.
 35. Впрочем същият „омагьосан кръг“ е заложен и в текстовете на чл. 50 в, ал. 2 и 3 относно Съвета за развитие на гражданското общество.
 36. Видно от чл. 50 з, ал. 1, т. 1 финансирането на Фонда ще ангажира и държавния бюджет чрез субсидии. Тоест, записаното в мотивите към законопроекта, че той няма да окаже пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет, не е вярно. В този план няма и идея за това какъв е размерът на бюджетната подкрепа за Фонда, или поне как, на каква основа се определя.
 37. Предлаганата правна уредба на Фонда, в добавка към правната уредба на Съвета (цели, структура, органи, задачи) създават образа на особено сдружение между някои граждански организации, регистрирани за общественополезна дейност и държавата, в лицето на Министерския съвет, създадено и функциониращо по силата на закон.
 38. На практика Фондът ще подпомага само юридически лица с нестопанска цел, регистрирани да извършват общественополезна дейност. ИСС предлага още веднъж да се обсъди въпросът дали такъв подход е допустим и оправдан.

Отново изниква въпросът за това, че участие във Фонда ще могат да имат само тесен кръг сдружения по чл. 44 от КРБ, подчинени на изискванията на ЗЮЛНЦ и регистрирани за общественополезна дейност по определения в този закон ред, като липсват ясни критерии

за удостоверяване на техния демократичен мандат, както и липсват провизии за осигуряване представителство на основните групи организации на гражданското общество. Тази конструкция влиза в противоречие с изискването на чл. 4, ал. 2 от Конституцията, което очевидно има предвид всички граждански сдружения.

39. ИСС приветства инициативата на Министерството на правосъдието и предлага да се направи дискусия по основните въпроси, отнасящи се до промените в Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Необходимостта от такава се засилва и от изразените критични бележки от някои граждански организации.
40. Настоящата резолюция е част от практиката на ИСС да споделя и доказва чрез актовете си необходимостта от постигане на обществен консенсус по значими за обществото приоритети, какъвто безспорно е структурирането и действието на гражданското общество.

(п)

проф. д-р Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ