

# СТАНОВИЩЕ

**ОТ СЪВЕТА ЗА РАЗВИТИЕ НА  
ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО,  
КОНСУЛТАТИВЕН ОРГАН КЪМ  
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ**

## **ОТНОСНО:**

Закон за прозрачност при  
представителство на интереси

Обн. [Държавен вестник, бр.  
30/27.03.2026 г.](#)

## **УВАЖАЕМИ МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО,**

Съветът за развитие на гражданското общество (СРГО) е създаден на основание чл. 4, ал. 3 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) и съобразно правомощието му по чл. 4, ал. 4, т. 1 от ЗЮЛНЦ счита, че обнародваният на 27.03.2026 г. Закон за прозрачност при представителство на интереси (Законът) урежда обществени отношения засягащи както дейността на гражданските организации така и гражданското участие като цяло. В тази връзка СРГО изразява следното становище относно Закона:

Законът за прозрачност при представителство на интереси засяга упражняване на правото на сдружаване, правото на свободно изразяване на и правото на участие в обществените дела<sup>1</sup>.

Всяка намеса на държавата в свободното упражняване на тези права с въвеждането на ограничения е допустимо при спазване на приетите международни стандарти за гаранции при упражняване на правата на човека. Ограниченията биха били оправдани ако са предвидени по подходящ и ясен начин в закон, преследват легитимна цел и са необходими в едно демократично общество. За легитимни цели се считат единствено: (1) националната и обществена сигурност; (2) опазване на обществения ред (3) защитата на здравето и морала; (4) защита правата на другите. Държавата също така е длъжна да демонстрира, че въведените ограничения са необходими за предотвратяване на реална, а не хипотетична, заплаха и че не съществуват по-леки мерки, с които да се постигне тази цел (т. нар.

---

<sup>1</sup> **Свободата на сдружаване** – гарантирана с чл.44 на Конституцията на Република България (КРБ), чл.22 на Всеобщата декларация за правата на човека на ООН (ВДПЧ), чл.22 на Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), чл.11 на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и чл.12 на Хартата на основните права на ЕС (Хартата);

**Свободата на изразяване** – гарантирана с чл.39-41 КРБ, чл.19 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, чл.19 на Международния пакт за граждански и политически права, чл.10 на Европейската конвенция за правата на човека и чл.11 на Хартата на основните права на ЕС;

**Правото на участие в обществените дела** - гарантирано с чл. 65 и чл. 43 на Конституцията на Република България (КРБ), чл. 21 на Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, чл. 25 на Международния пакт за граждански и политически права;

пропорционалност на мерките). С цел преодоляване на рискове за възникване на нежелани негативни последици за упражняване на правото на гражданско участие и на свободата на сдружаване, СРГО счита, че следва да се адресират следните спорни моменти в новоприетия Закон:

## 1. Осигуряване на равнопоставеност между различните видове ЮЛНЦ:

В процеса по изготвяне и приемане на Закона бяха направени многобройни предложения да се въведе изключение от задължението за вписване в Регистъра за прозрачност за юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза, когато действат в изпълнение на нестопанските си цели доколкото те вече са длъжни да обявяват информация за съществените от тях дейности, изразходваните за тях средства, връзката им с целите им и постигнатите резултати чрез годишните си доклади за дейността, които са публично достъпни чрез Регистъра за юридическите лица с нестопанска цел (чл. 40 ЗЮЛНЦ). Такова изключение не беше предвидено във приетия Закон, но за сметка на това са предвидени редица други изключения, засягащи определени групи НПО. Съгласно чл. 13, ал. 3 не подлежат на вписване в Регистъра за прозрачност:

- регистрираните сдружения на работници и служители, когато осъществяват дейност в защита на техните интереси в областта на труда и социалното осигуряване;
- регистрираните работодателски организации, действащи в защита на стопанските интереси на членовете си;
- представителите на регистрирани религиозни общности и институции, осъществяващи дейност, свързана с упражняване на правото на вероизповедание;

За разлика от ЮЛНЦ регистрирани по реда на ЗЮЛНЦ сдруженията на работници и служители, работодателските организации и регистрираните религиозни общности не подлежат на вписване в ТРРЮЛНЦ към Агенция по вписвания. Това означава, че тези субекти са не само изключени от задължението за вписване в Регистъра за прозрачност в общия случай, но и от задължението въведено от чл. 17, ал. 2 на Закона за всички юридически лица вписани в ТРРЮЛНЦ да обявяват „сумата, изразходвана за представителство на интереси“ чрез докладите си за дейността или нарочна декларация. Регистрите за тези субекти също така не са организирани по начин, който да позволява свободен и отдалечен достъп на гражданите. В тази връзка, с цел осигуряване на равнопоставеност спрямо всички групи ЮЛНЦ, СРГО счита, че следва да **бъдат предприети необходимите мерки за осигуряване на отдалечен, публичен, свободен и безплатен достъп през единен портал до регистрите за работодателски и синдикални организации подържани от отделните окръжни съдилища както и на регистъра на вероизповеданията подържан от Софийски градски съд**. СРГО също така препоръчва да се въведе задължение тези субекти да изготвят годишни доклади за дейността, които да бъдат обявявани по партидите на юридическите лица в съответните регистри.

## 2. Превенция на административен произвол

Законът предвижда създаване на Регистър за прозрачност, в който вписванията да стават без „одобрение от служител на администрацията“ (чл. 15, ал. 1). Същевременно Законът предвижда „нередовни вписвания [да] се заличават от служители, , определени с

наредбата по чл. 19, ал. 3.“ Считаме, че с така предвиденото правомощие за служебно заличаване на вписвания, е допуснат сериозен пропуск от законодателя, т.к.:

- Не се изяснява характерът на акта, с който се осъществява заличаването;
- В тази връзка не е ясен редът, по който правните субекти с правен интерес могат да обжалват такова заличаване.

В тази връзка следва в наредбата за приложение на закона, тези неуредици да бъдат разрешени в контекст на стеснително тълкуване на закона, което да има възможно най – малък ефект върху правната сфера на задължените да се вписват в Регистъра субекти.

### 3. Риск от прекомерна административна тежест и санкции

Предвидените в Закона правила за вписване в Регистъра за прозрачност изискват от задължените субекти да подават три декларации:

- декларация дали представителството се осъществява срещу заплащане, или безплатно
- декларация за достоверността на въведената информация
- декларация за данни за лице възложител, в случай че представителството на интереси се осъществява срещу заплащане.

Относно декларацията дали представителството се осъществява срещу заплащане, или безплатно, считаме, че систематичното тълкуване изисква да се счита, че срещу заплащане означава само такова представителство „възложено срещу възнаграждение“ (чл. 13, ал. 1, т. 3). Проектно финансиране или финансиране чрез дарения на дейности по представителство на интереси на ЮЛНЦ е безвъзмездно по своя характер и съответно не трябва да се счита за заплащане. Тази специфика следва да е ясно отразена в образеца на декларация, който следва да се приеме като част от наредбата по приложение на закона.

Наличието на тези декларации обаче води до още един съществен проблем по приложението на Закона – чрез тях за едно и също нарушение се предвижда както административна санкция съгласно чл. 22, ал. 3 на Закона така и наказателноправна - съгласно чл. 313 от Наказателния кодекс. Затова считаме, че разширяването на хипотезите на административни нарушения отвъд неизпълнение на задължението за вписване в регистъра, за съществена законодателна грешка, която следва да се поправи при бъдещи промени на Закона.

### 4. Препоръки относно изготвяне на етични правила и наредба за приложение на закона

Съгласно чл. 10 на Закона „принципът на добросъвестност и почтеност изисква представителите на интереси и техните адресати да действат в съответствие с етичните правила за осъществяване на представителство на интереси.“ Доколкото Законът не предвижда какво следва да е съдържанието на етичните правила, които ще бъдат приети от органите адресати на представителство на интереси, СРГО счита, че съществува риск чрез тях да се въведат правила, които ограничават гражданското участие и дейността на

гражданските организации. Затова СРГО препоръчва публичните органи да въвлекат граждански организации в процеса по изготвяне на етични правила и всеки проект на етични правила да бъде изпращан на СРГО за становище в изпълнение на по чл. 4, ал. 4, т. 1 от ЗЮЛНЦ.

**В заключение СРГО счита, че Законът за прозрачност при представителство на интереси бе приет в процедура, която противоречи на добрите законодателни практики гарантиращи ефективно гражданско участие. Паралелните процедури инициирани от народни представители и от Министерски съвет създадоха условия за значително затрудняване заинтересованите страни да изразят становище по бъдещия закон. За това СРГО препоръчва на Министерство на правосъдието да изготви наредбата по чл. 19 на Закона в рамките на открит и включващ процес, чрез който да се гарантира подзаконова уредба, която да гарантира, че задължението за вписване на Регистъра за прозрачност няма да съставлява прекомерна административна тежест, която де факто да възпира гражданите и техните организации да се ползват от правото си на гражданско участие.**