

ОЦЕНКА

**НА ДЕЙНОСТТА
НА
ЦЕНТРАЛНИЯ РЕГИСТЪР**

**НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ
ЛИЦА С
НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ**

**ПРИ МИНИСТЕРСТВОТО
НА ПРАВОСЪДИЕТО**

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Наблюдение и оценка на дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел“ (договор ПОЗ-15-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация „Български център за нестопанска право“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и договарящия орган.



януари – юли, 2010

**Авторски екип:
Любен Панов, Павлета Алексиева, Ралица Величкова**

ISBN 978-954-92565-2-9

СЪДЪРЖАНИЕ

Използвани съкращения	4
1. УВОД	5
2. МЕТОДОЛОГИЯ	7
2.1. Параметри на оценката и индикатори	7
2.2. Количествен анализ	10
2.3. Качествен анализ	10
3. АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА БАЗА	11
4. АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА РЕГИСТЪРА	
4.1. Откритост, прозрачност и отчетност	13
4.2. Достъпност	19
4.3. Послегователност и предвидимост	22
4.4. Качествено обслужване на потребителите	26
4.5. Осъществяване на ефективен контрол	30
4.6. Общи изводи	33
5. ПРЕПОРЪКИ	36



ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	Административнопроцесуален кодекс
БЦНП	Български център за нестопанско право
ВАС	Върховен административен съд
ВПОАОМП	Вътрешни правила за организация на административното обслужване в Министерството на правосъдието
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗДС	Закон за гържавния служител
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
КТ	Кодекс на труда
МП	Министерство на правосъдието
НАО	Наредба за административното обслужване
НАП	Национална агенция за приходите
НПО	Неправителствена организация, ЮЛНЦ
ПУДЦРЮЛНЦ	Правилник за устройството и дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност
УПМП	Устройствен правилник на Министерството на правосъдието
ЦР	Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност
ЮЛНЦ	Юридическо лице с нестопанска цел, НПО

1. УВОД

С приемането на ЗЮЛНЦ през 2001 г. за първи път се въведе разграничението на организациите с нестопанска цел на такива в обществена и на такива в частна полза. Същността на разделението е свързано, от една страна, с определяне на общественнополезни цели, за постигането на които следва да работят организациите в обществена полза (чл. 38 от ЗЮЛНЦ), а от друга с идеята, че държавата следва да насърчава дейността основно на организациите в обществена полза чрез предвиждане на преференции за тях. В замяна на различните мерки за подкрепа и стимули (чл. 4 от закона) организациите трябва да бъдат по-прозрачни и да спазват изисквания за по-строга отчетност към държавата.

Нестопанските организации сами решават дали да се определят в обществена полза (чл. 2 от ЗЮЛНЦ). Ако го направят обаче, те трябва да отговарят на специалните изисквания на закона за структура, организация на дейността и изразходване на средствата.

Специалните изисквания към ЮЛНЦ в обществена полза са в основата на идеята да има един специализиран орган, който да следи за тяхното спазване. Това наложи ЗЮЛНЦ да предвиди създаването на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза към Министерство на правосъдието, като му възложи три основни функции:

1. **Регистрация на всички нестопански организации в обществена полза** след вписването им в съда;
2. **Изграждане и поддържане на публичен регистър**, който осигурява достъп до актуална информация за организациите в обществена полза с цел обществен контрол;
3. **Осъществяване на ежегоден и текущ контрол върху дейността на организациите в обществена полза.** Целта е да се гарантира, че те използват имуществото си за постигане на декларираните общественнополезни цели, като спазват изискванията на ЗЮЛНЦ.

Настоящата оценка е инициатива на Българския център за нестопанско право (БЦНП) и се осъществява с подкрепата на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Фонд за подкрепа на НПО – България. Причините, които наложиха извършването на подобна оценка, са няколко:

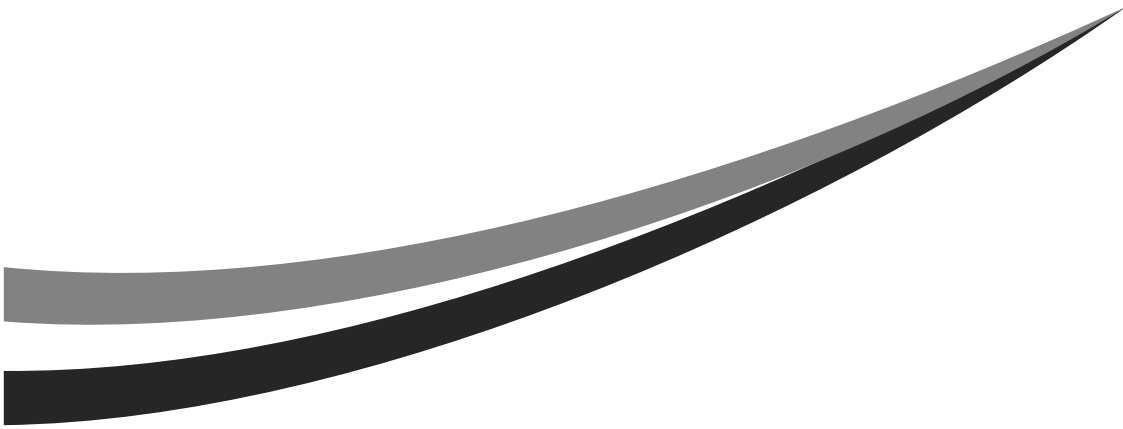
- от създаването на ЦР досега (общо 9 години) не е правен подробен и задълбочен анализ на неговата работа, който да отговори на въпроса дали регистърът изпълнява поставените му от закона задачи;
- от създаването на ЦР до момента броят на организациите в обществена полза се е увеличил многократно (през 2001 г. броят на вписаните в ЦР организации е едва 117, а през 2009 г. той е нараснал до 6780), което изисква така създаденият регистър да е ефективно действащ;
- в процеса на работата си БЦНП установи, че много от организациите се оплакват от неефективността на регистъра и неактуалността на информацията в него, а това е индикатор за съществуващи проблеми, непозволяващи на ЦР да изпълнява основните си задачи;

- увеличава се броят на отказите за вписване в регистъра и на жалби срещу тях, което показва, че има проблеми при регистрацията на ЮЛНЦ в регистъра;
- липсва ясна информация как и какви проверки извършва ЦР на вписаните в него организации, което поставя под въпрос прозрачността на дейността му.

Основните цели на оценката са три:

- създаване на методология и механизъм за периодичното оценяване на дейността на ЦР, които да бъдат използвани от служителите му или от други организации;
- извършване на анализ на дейността на ЦР съобразно функциите, заложи по закон, както и с оглед на степента на удовлетвореност на неговите потребители;
- формулиране на конкретни препоръки за повишаването на ефективността на ЦР.

Оценката е проведена в периода от януари до юли 2010 г. от екип на БЦНП.



2. МЕТОДОЛОГИЯ

2.1. ПАРАМЕТРИ НА ОЦЕНКАТА И ИНДИКАТОРИ

В процеса на определяне на конкретните параметри на оценката бяха използвани три метода:

- Първичен преглед на документи, включващи нормативна база и съдебна практика;
- Екипни срещи;
- Анализ на свързаните с темата находки от предишни проекти на БЦНП.

2.1.1. Обхват на оценката

Оценката е насочена към пет области от ключово значение за доброто изпълнение на функциите на ЦР, застъпени както в съответната нормативната база, така и в очакванията на потребителите.

2.1.1.1. Откритост, прозрачност и отчетност

Критерият е изведен от общата нормативна уредба, засягаща предоставянето на административни услуги¹, както и от специалната уредба на дейността на МП и на самия ЦР².

Откритост, прозрачност и отчетност на регистъра се постига чрез предоставянето на актуална, пълна и ясна информация на гражданите за дейността на ЦР. Това означава заинтересованите лица да бъдат надлежно информирани за административните услуги и процедури пред регистъра, за тяхната вътрешна организация, срокове и последици, за отговорните длъжностни лица, начините за връзка с тях, задълженията на ЮЛНЦ към регистъра, възможностите за подаване на предложения, сигнали и жалби.

Този критерий обхваща и възможността за участие на гражданите в дейността на ЦР чрез отправяне на предложения за подобряване на работата на регистъра, чрез участието им в организирани от регистъра консултации и публични обсъждания и чрез получаване на обратна връзка от страна на ЦР за предприетите мерки по постъпилите предложения. Осигуряването на възможности за подаване на сигнали и жалби срещу действия на служителите и срещу актове на регистъра също е гаранция за неговата прозрачност и отчетност.

2.1.1.2. Достъпност

Достъпността на ЦР включва:

- достъп до предоставяните административни услуги;
- спазване на принципа за обслужване на едно гише;
- подходящо работно време;
- възможност за подаване на документи от разстояние;
- безпрепятствено разглеждане на информацията в публичния регистър.

¹ Чл. 12 от АПК, чл. 15 и чл. 16 НАО, чл. 15а ЗДОИ.

² Чл. 7 от Устройствен правилник на МП, чл. 2, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ВПОАОМП, Глава III от ЗЮЛНЦ, ПУДЦРЮЛНЦ.

2.1.1.3. Последователност и предвидимост

Един от основните принципи на администрацията е последователност и предвидимост на нейната дейност³. От гледна точка на дейността на ЦР това означава регламентацията и организацията на неговата дейност да гарантират, че:

- потребителите са осведомени какво да очакват в конкретна ситуация при наличие на определени факти;
- самата администрация взема едни и същи решения при едни и същи условия.

Спазването на принципа се гарантира чрез предвиждане на ясни правила за организация на работата на ЦР, както и чрез установяването на унифицирана практика по прилагането на тези правила.

2.1.1.4. Качествено обслужване на потребителите

Реформата в административното обслужване бе поставена с приемането на редица стратегически документи и нормативни актове, чрез които се целеше оптимизиране на работата на администрацията и същевременно повишаване на качеството на предоставяното на административни услуги. Нормативната и стратегическата рамка, която обхваща изискванията за качествено административно обслужване, включва Стратегията за модернизирание на администрацията и създадената въз основа на нея Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа на „едно гише“.

Стандартите за качествено обслужване намират своето основание в стратегическите документи, но също така са нормативно скрепени в редица нормативни актове – Закон за администрацията, Административнопроцесуален кодекс, Наредба за нормативното обслужване. Оценката изследва качеството на обслужване в два аспекта:

- качеството на самата административна услуга;
- отношение на служителите, предоставящи услугата.

2.1.1.5. Осъществяване на ефективен контрол

Едно от основните правомощия на ЦР, свързано и с първоначалния замисъл за възникването му, е да осъществява контрол спрямо вписаните в него организации. По същество това е специализиран административен контрол, осъществяван въз основа на изрична регламентация в текстовете на ЗЮЛНЦ. Органът, който извършва този вид специализиран контрол, е министърът на правосъдието, който е подпомоган в тази си дейност от служителите в специализираното звено в МП – Централния регистър на ЮЛНЦ.

По видове този контрол може да се раздели на:

- **предварителен контрол**, осъществяван при проверка на условията за вписване на организация в регистъра;
- **текущ контрол**, изразяващ се в правото на контролиращия орган да изисква текуща информация за обстоятелствата, подлежащи на вписване, както и в правото да получава ежегодно информация за развиваната от ЮЛНЦ общественостно-познаваема дейност.

Механизмът за осъществяване на контрол включва средствата и методите, които се използват от административния орган. В по-широк аспект механизмът включва и възможностите за взаимодействие с други институции в процеса на осъществяване на контрол, а също и последиците, които настъпват в резултат на осъществявания контрол.

³ Чл. 13 от АПК

2.1.2. Показатели / измерители, които са изследвани

1. Откритост, прозрачност и отчетност	1.1. Предоставяне на информация относно функциите и процедурите на ЦР <ul style="list-style-type: none"> • Предоставяне на информация относно функциите и процедурите на ЦР; • Предоставяне на справки, извлечения, издаване на преписи и предоставяне на информация и/ или служебно уведомяване за хода на преписката; • Предоставяне на необходимите документи за извършване на процедури от ЦР.
	1.2. Актуалност, пълнота и яснота на информацията <ul style="list-style-type: none"> • Актуалност на съдържанието на регистъра; • Честота на обновяване на информацията.
	1.3. Консултации с обществеността. Обжалване <ul style="list-style-type: none"> • Организираны консултации/дискусии с НПО/граждани за подобряване на обслужването и възможности за подаване на предложения за подобряване на дейността на ЦР; • Наличие и прилагане на механизъм за подаване на сигнали, жалби, оплаквания.
2. Достъпност	2.1. Достъпност на услугата <ul style="list-style-type: none"> • Обслужване на едно гише; • Адекватност на работното време на ЦР; • Възможност за подаване на документи извън София и по електронен път; • Възможност за достъп до публичния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза.
	2.2. Достъпност на физическата инфраструктура <ul style="list-style-type: none"> • Наличие на подходящи помещения; • Осигурен достъп за хора с увреждания.
3. Последователност и предвидимост	3.1. Ясни правила за работа на ЦР <ul style="list-style-type: none"> • Правила, свързани с подаване и приемане на документи; • Правила, свързани с издаването на актове от ЦР; • Наличие на разяснения за прилагане на процедурите пред ЦР.
	3.2. Унифицирана практика <ul style="list-style-type: none"> • Наличие на информация за практиката на интернет страницата на ЦР; • Спазване на законовите срокове за произнасяне; • Последователност на практиката.
4. Качествено обслужване на потребителите	4.1. Качество на услугата <ul style="list-style-type: none"> • Адекватност на документите; • Възможност документите, издавани от други администрации, да се подават по служебен път до ЦР; • Степен на удовлетвореност на потребителите от услугата.
	4.2. Отношение на служителите на ЦР към потребителите <ul style="list-style-type: none"> • Степен на удовлетвореност от отношението на служителите; • Оказване на съдействие на потребителите от служителите на ЦР; • Бързина на обслужването.
5. Осъществяване на ефективен контрол	5.1. Осъществяване на преварителен контрол
	5.2. Осъществяване на текущ контрол <ul style="list-style-type: none"> • Регламентация на текущ контрол; • Практика на ЦР при извършване на текущ контрол.
	5.3. Взаимодействие с други институции

2.1.3. Източници на информация и методи за събиране и анализ

1. Количествен анализ	<ul style="list-style-type: none"> • Анкета (въпросници)
2. Качествен анализ	<ul style="list-style-type: none"> • Анализ на документация
	<ul style="list-style-type: none"> • Анализ на съдебна практика
	<ul style="list-style-type: none"> • Дълбочинни интервюта
	<ul style="list-style-type: none"> • Наблюдение

2.2. КОЛИЧЕСТВЕН АНАЛИЗ

Количественият анализ не се основава на представителна извадка. Стойността му е евристична, като получените и обработени данни служат за определяне на тенденции в отношението и мисленето на потребителите на ЦР. Резултатите от такъв анализ са по принцип сходни на тези, които биха били получени при провеждане на фокус групи. Провеждането на анкетно проучване беше предпочетено заради по-големия брой респонденти, както и от чисто финансови съображения.

В процеса на оценката бяха използвани данните от 96 анкетни карти (въпросници), попълнени от български НПО:

- 25 % от които със седалище в София;
- 75 % със седалище в страната.

2.3. КАЧЕСТВЕН АНАЛИЗ

2.3.1. Анализ на документация

Бяха анализирани три основни типа документация:

- Нормативни актове;
- Интернет страница на ЦР;
- Отговори на заявления за достъп до информация.

2.3.2. Анализ на съдебна практика

Беше изследвана практиката на административните съдилища и ВАС.

2.3.3. Дълбочинни интервюта

Интервюта бяха проведени с представители на институциите, свързани пряко с функционирането на ЦР:

- Служителите на ЦР;
- Окръжни съдии;
- Служители на Върховната касационна прокуратура;
- Служители на дирекции на Националната агенция по приходите;

2.3.4. Наблюдение

Наблюдението включваше посещения на място от оценителския екип с цел запознаване с физическата инфраструктура на ЦР. За целите на оценката бяха разработени два вида карти за наблюдение:

- карта за наблюдение на местата, където се осъществява административното обслужване, свързано с Централния регистър;
- карта за наблюдение на интернет страницата на МП относно съдържащата се информация за ЦР.

3. АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА БАЗА

Основният акт, регламентиращ статута и дейността на ЦР, е **Законът за юридическите лица с нестопанска цел**. Основните функции на регистъра, очертани в закона са:

- **Регистърни**

Тези функции са свързани с вписването на определени правно-индивидуализиращи белези на ЮЛНЦ, извършващи общественостепенна дейност. От момента на вписване в Централния регистър за съответната организация възниква правото да бъде носител на данъчни и други облекчения, съгласно нормата на чл. 4 от ЗЮЛНЦ. Фактът на вписване е правопораждащ за определени права и задължения, които се отнасят за ЮЛНЦ в обществена полза.

- **Контролни**

Тук попадат правомощията на ЦР да извършва текущ и ежегоден контрол на дейността на вписаните организации. Като част от контролните функции на регистъра са правомощията му да сигнализира компетентните органи при констатиране на нарушения и злоупотреби при дейността на вписани ЮЛНЦ.

- **Информационни**

Тези функции са свързани с публичността на регистъра и оттук с възможността на всеки заинтересован да придобие информация за дейността и статута на определено ЮЛНЦ в обществена полза.

Структурата, редът за извършване на производствата пред ЦР, както и административното обслужване са регламентирани в **Правилника за устройството и дейността на ЦР и Вътрешните правила за организацията на административното обслужване в МП**. Централният регистър е структурно обособен като отдел в Дирекция „Регистри“ към МП. Дейността по административно обслужване на граждани и юридически лица във връзка с осъществяване на функциите му се осъществява в два офиса. Единият е Дирекция „Административно обслужване и канцелария“, който се намира в сградата на МП на адрес гр. София, ул. „Славянска“ 1 (офис „Славянска“). Този офис отговаря за приемане на документи, за връчване на удостоверения за регистрация и предоставяне на обща информация и съдействие на граждани и организации по процедурите пред ЦР. Другият офис се намира в сградата на МП на адрес гр. София, ул. „Аксаков“ 5, където има обособено гише - „ЦРЮЛНЦ и Регистър на медиаторите“ (офис „Аксаков“). Задачата на служителите в този офис е да предоставят експертни консултации във връзка с процедурите пред ЦР. За краткост по-нататък в текста офисите ще бъдат съответно наричани „офис „Славянска“ и „офис „Аксаков““. Съгласно щатното разписание на министерството дирекцията разполага с общо 11 служителя, от които ангажирани с дейността на ЦРЮЛНЦ са 3 експерта и едно техническо лице. Самият публичен регистър на ЮЛНЦ в обществена полза представлява компютърна база от данни, която се състои от електронни образи на документите, въз основа на които са извършени вписванията на организациите в обществена полза.

Тъй като ЦР е част от административния апарат на Министерството на правосъдието, актовете, които са относими към неговото функциониране (както към служителите на ЦР, така и спрямо осъществяваните пред него производства) са:

- **Закон за администрацията**

Това е общият устройствен закон за структурата на администрацията, принципите за организацията на дейността ѝ, длъжностите и начина на заемането им. Администрацията осъществява дейността си при спазване на принципите на за-

конност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост.

- **Административно-процесуален кодекс (АПК)**

АПК кодифицира материята на административното производство, като обхваща процедурата по издаването, оспорването и изпълнението на различните видове административни актове, принципите и правилата на организация на работата на администрацията, режима на приемане и разглеждане на предложенията и сигналите от граждани и организации. АПК е приложим по отношение на издаването и обжалването на индивидуалните административни актове, издавани от министъра на правосъдието, свързани с вписването, отказа от вписване или заличаване на фондации и сдружения в обществена полза.

- **Закон за държавния служител (ЗДС) и Кодекс на труда (КТ)**

Тези актове уреждат възникването, съдържанието и прекратяването на служебните/трудовете правоотношения между държавата/работодателя и служителя. Те регламентират и поведението на служителите в ЦР. В ЗДС е предвидено, че невъзпитаното, грубо и нелюбезно отношение към гражданите, както и недоволстването на законни техни интереси е основание за търсене на дисциплинарна отговорност на държавния служител.

- **Кодекс за поведението на държавния служител**

Кодексът определя правилата за поведение на служителите в държавната администрация. Той съдържа правила за взаимоотношенията на администрацията с гражданите и регламентира принципите, на които следва да се основава личното и професионалното поведение на държавните служители. Неспазването на правилата за професионално поведение е основание за ангажиране на дисциплинарната отговорност на служителя.

- **Наредба за административното обслужване**

Наредбата отразява „концепцията за „обслужване на едно гише“. Тя въвежда задължителни стандарти за качество при административното обслужване, предвижда използването на автоматизирани деловодни информационни системи с активирани функции за контрол по изпълнението на сроковете за предоставяне на административните услуги, предписва създаването на Харта на потребителите за всяка администрация и задължава администрациите да въведат механизми за обратна връзка с потребителите и да проучват удовлетвореността им от ползването на административни услуги.

- **Устройствен правилник на Министерството на правосъдието**

Съгласно правилника министърът на правосъдието трябва да формира информационна стратегия и политика, която да гарантира откритост и достъпност на ръководената от него администрация.

- **Вътрешни правила за организацията на административното обслужване в МП**

Правилата регламентират организацията и координацията по предоставянето на различните административни услуги от МП. В списъка на административните услуги, осъществявани от МП, са включени също (а) вписването в ЦР на ЮЛНЦ и издаването на удостоверение за това, (б) изготвянето на справки за физически и юридически лица за вписаните в регистъра обстоятелства и (в) извършването на проверки по жалби и сигнали на граждани. Вътрешните правила регламентират, че дейността в МП се осъществява „на едно гише“. Определени са местата за извършване на административното обслужване на гражданите във връзка с услугите, предоставяни от ЦР.

4. АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА РЕГИСТЪРА

4.1. ОТКРИТОСТ, ПРОЗРАЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

НАХОДКИ И КОНСТАТАЦИИ

4.1.1. Наличие на информацията относно дейността на регистъра

4.1.1.1. Предоставяне на информацията относно функциите и процедурите на ЦР

Съгласно нормативната регламентация⁴ на интернет страницата на МП трябва да има публикувана пълна, систематизирана и разбираема информацията относно:

- осъществяваните административни услуги и производствата по всяка от тях;
- формулярите за отделните процедури;
- сроковете и дължимите такси, приложими към производствата;
- начини, място и работно време за подаване и получаване на документи;
- данни за кореспонденция: телефон, електронна поща и др.

От прегледа на интернет страницата на МП се установи, че информацията за тях се съдържа в няколко различни секции:

- в секция, която дава обща информация за министерството и неговата организация⁵;
- в секция „Административно обслужване“⁶, където са качени контролни карти за всяка от административните процедури пред МП, включително и за тези, осъществявани пред ЦР;
- в самостоятелна подсекция за ЦР⁷.

Освен че информацията за ЦР е разпръсната на различни места, тя не е изчерпателна. В подсекцията за ЦР липсва:

- описание на процедурите, които се извършват (с изключение на тази за регистрация на ЮЛНЦ);
- ясно работно време (обявеното работно време противоречи на посоченото в други секции и документи на страницата⁸);
- ясно посочени адреси на местата за подаване на документи и за получаване на консултации.

Резултатите от анкетното проучване сочат, че сайта на МП е основният източник за получаване на информацията от граждани и организации – 77,9 % от анкетираните са посочили, че именно оттам се информират за процедурите пред ЦР, за необходимите документи и др. (*фигура 1*). Поради това е необходимо информацията, която се публикува да бъде достатъчно ясна, изчерпателна и актуална.

⁴ АПК, ЗДОИ, НАО и ВПОАОМП

⁵ <http://www.justice.government.bg/new/Pages/Ministry/Default.aspx?evntid=5c1Fn2oPvvs%3d>

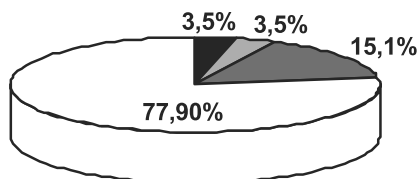
⁶ <http://www.justice.government.bg/new/Pages/AdministrativeServices/Default.aspx>

⁷ <http://www.justice.government.bg/new/Pages/Registers/Default.aspx?evntid=3jSJ4vM%2boMl%3d>

⁸ В секцията за ЦР е посочено работно време за офис „Аксаков“ - от понеделник до петък от 10 до 12 ч. и от 14 до 16 ч. В описанието на процедурата за регистрация, публикувано на същото място, обаче за офис „Аксаков“ е посочено различно работно време – вторник от 10 до 12 ч. и четвъртък от 14 до 16 ч. В секцията за административното обслужване на гражданите, в контролните карти за отделните процедури на ЦР, е посочено работното време само за офис „Славянска“ – от понеделник до петък от 9 до 17,30 ч.

Фигура 1: Как се информирахте за изискванията за регистрацията или подаване на отчети пред ЦР?

Съгласно нормативната регламентация⁹ указателни табели следва да ориентират посетителите къде в сградата се намира мястото за подаване и получаване на документи, справки и консултации. Съгласно Вътрешните правила на МП административното обслужване на гражданите във връзка с услугите на ЦР се осъществява и в двете административни сгради на МП, поради което такива табели трябва да има и на двете места. Посещението на оценителския екип на място установи, че указателни табели има и в двете сгради. Табелата на офис „Аксаков“ обаче посочва само етажа, на който се намира ЦР, а тази на офис „Славянска“ не съдържа никаква информация за мястото, където се подават и получават документи.



- С консултация от служител на ЦР на място в ЦР
- Чрез служебно уведомление, изпратено ми от ЦР/ МП
- С консултация от служител на ЦР по телефон
- От интернет страницата на МП и на ЦР

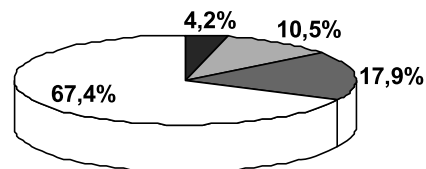
Въпреки че на табелата за обявления в сградата на МП следва да бъде публикувана същата информация, която се изисква по отношение на интернет страницата на МП¹⁰, на тях и в двете сгради няма описание на процедурите пред ЦР, сроковете, в които се извършват, формулярите и информация къде и как гражданите могат да се консултират и правят справки по хода на процедурата.

4.1.1.2. Предоставяне на справки, извлечения, преписи и предоставяне на информация и/ или служебно уведомяване за хода на преписката

Тези задължения на ЦР са част от основните му функции и в същото време са проявление на общите нормативни изисквания за административно обслужване на гражданите. Резултатите от анкетното проучване сред НПО показват, че случаите, в които е било отказано предоставянето на справка или информация за хода на преписката, са по-скоро изключения (по-малко от 8 %).

По отношение на уведомяването на заинтересованите лица за неточности в подадените документи анкетата сочи, че само 4,2 % от анкетиранияте винаги са били уведомявани служебно, а 67,4% от отговорилите не са получавали уведомления за проблеми по преписката, тъй като такива не е имало (**фигура 2**).

Фигура 2: Получавате ли служебни уведомления от ЦР относно възникнал проблем в хода на процедура (например – необходимост от представяне на допълнителни документи, неправилно попълнени заявления и други подобни)?



- Да, винаги
- Да, но не винаги
- Никога не съм получавал/а, когато е имало проблем
- Никога, тъй като не е имало проблем

Интервюираните представители на ЦР заявиха, че се използват всички възможни начини за предоставяне на консултации, справки и уведомяване за нередовни документи: чрез телефон или електронна поща (ако са посочени в заявлението) или чрез писмено уведомление, изпратено по пощата. С оглед бързина на обслужването те предпочитат запитванията от граж-

⁹ НАО, чл. 4, ал. 4 и ВПОАОМП чл. 9, ал. 3, т. 1 и ал. 2

¹⁰ Чл. 16, ал. 1 и Приложение 1 от НАО, чл. 28, ал. 2 от АПК.

дани да постъпват по електронна поща, но от прегледа на секцията на ЦР се установи, че такава възможност не е посочена.

4.1.1.3. Предоставяне на необходимите документи за извършване на процедури от ЦР

Съгласно нормативните изисквания гражданите трябва да могат свободно да се снабдяват с всички формуляри на заявления, молби, бланки на други документи¹¹, необходими за процедурите пред ЦР. Документите следва да бъдат публикувани на интернет страницата на МП, както и да бъдат предоставяни на място в сградите на министерството¹². Също така в изпълнение на задължението за оказване на съдействие при попълването на документите, както и за осигуряване на максимална информираност и улеснение на гражданите, е необходимо да има примерно попълнени образци на формулярите.

Секцията за ЦР в страницата на МП съдържа формуляри на всички заявления, молби и декларации за отделните процедури. Липсват обаче образци за тяхното попълване. Следва да бъде отбелязано, че от начина на публикуване на някои от тях не става ясно за коя процедура се отнасят. Например декларациите, които се изисква да бъдат представени, са обозначени само със съответните членове от закона, без да става ясно за коя процедура следва да се подадат и какво точно се декларира в тях.

На място в сградите на МП формуляри и образци за попълването им липсват, като при поискване служителите насочват гражданите към страницата на министерството.

4.1.2. Актуалност, пълнота и яснота на информацията

4.1.2.1. Актуалност на съдържанието на регистъра

Съгласно законовата уредба Публичният регистър на ЮЛНЦ представлява една база данни, която съдържа електронни образи на документи (сканирани копия) и текстова част. Електронните образи на документи обхващат подаваните от организациите годишни доклади, финансови отчети, правила и ред за извършване на общественостнополезна дейност, а текстовата част съдържа информацията, посочена в заявленията, подавани от организациите, съответно в служебното разпореждане при заличаване на ЮЛНЦ¹³.

Наред с поддържането на базата данни, ЦР издава месечен бюлетин на електронен и хартиен носител. Електронният бюлетин може да бъде актуализиран и на по-кратки интервали. Смисълът на бюлетина е да даде възможност да се установи за определен месец кои организации са били вписвани, заличавани или им е било отказано вписване.

За да се прецени актуалността и пълнотата на публикуваната в регистъра и електронния бюлетин информация бе извършен преглед на профилите на няколко организации, за които оценителите имат данни, че са подавали в срок и са актуализирали профила си¹⁴. В резултат на тази проверка се установи, че данните за тези организации са структурирани съгласно нормативните изисквания, но не са публику-

¹¹ Съгласно ПУДЦРЮЛНЦ и Наредбата за реда и условията за издаване на разрешение за извършване на нестопанска дейност от чужденци има официално приети формуляри.

¹² Чл. 28, ал. 1, т. 2 от АПК, Приложение 1 към НАО, чл. 9, ал. 3, т. 7 от ВПОАОМП.

¹³ Чл. 4 и 5 от ПУДЦРЮЛНЦ.

¹⁴ Проверката е направена въз основа на информация, подадена от следните организации към ЦР: Българска асоциация на лица с интелектуални затруднения; Български дарителски форум; Български център за нестопанско право; Клуб „Отворено общество“ - Русе; Клуб „Отворено общество“ - Смолян; Сдружение Каритас - България; Сдружение „Самаряни“; Фондация „Работилница за граждански инициативи“.

вани всички документи, засягащи дейността им. Например за нито една от отчетните години няма публикувани годишни финансови отчети, а годишните доклади са публикувани само до 2008 г., но или не могат да бъдат отворени, или е публикувана само първата страница на документа. Някои от документите на организациите не са поставени по годината, за която се отнасят.

4.1.2.2. Честота на обновяване на информацията

Забавянето при публикуването на информация в ЦР се потвърждава и от служителите на регистъра. Като основна причина за това те посочват остарялата софтуерна програма. Софтуерната програма, която се ползва от ЦР, не е била обновявана от момента на създаване му през 2001 г. Друга причина за забавянето според тях е бавният процес на техническа обработка на постъпилите документи и публикуването им в базата данни.

4.1.3. Консултации с обществеността. Обжалване

4.1.3.1. Организираны консултации / дискусии с НПО/граждани за подобряване на обслужването и възможности за подаване на предложения за подобряване на дейността на ЦР

Прозрачност и отчетност в работата на ЦР се осигуряват и чрез изпълнението на изискването администрациите да поддържат постоянен открит диалог¹⁵ с потребителите и неправителствените организации. ЦР трябва:

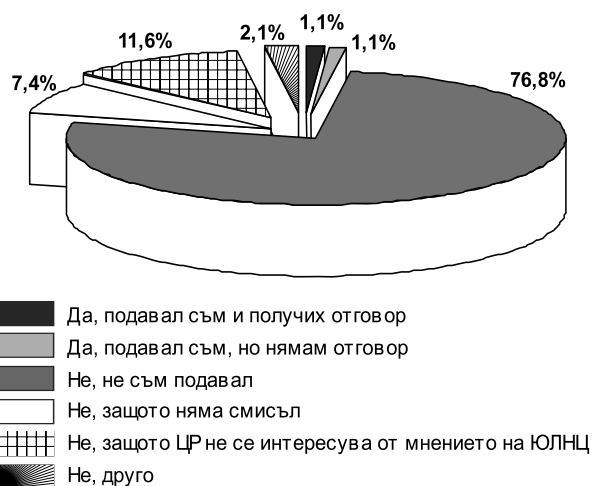
- да осигурява възможност за подаване на предложения за подобряване на дейността на регистъра и да информира гражданите за това по какъв ред могат да упражняват това свое право. Информиранието може да става чрез интернет страницата на МП, информационни табла, поставяне на кутии за предложения и сигнали на входовете на всяка една от сградите на МП;
- да информира гражданите за предприетите мерки по отношение на постъпилите предложения и становища включително и чрез публикуване на периодичен доклад за дейността на създадения по ЗА Инспекторат към МП;
- да иницира консултации и публични обсъждания с граждани относно предприемането на промени в регламентацията или практиката на ЦР.

По отношение на осигуряването на възможност за подаване на предложения ЦР е изпълнил формалните изисквания на закона. Единственият пропуск е липсата на кутия за предложения и сигнали на входа на офис „Аксаков“, но той е несъществен за процеса на консултации и обратна връзка с гражданите.

Фигура 3: Подавали ли сте предложения до Министерство на правосъдието за подобряване работата на ЦР?

От анкетното проучване в хода на оценката става ясно, че ЮЛНЦ не се възползват от правото си за подаване на предложения за подобряване на организацията на работата в ЦР (фигура 3).

Анализът на въпросниците показва, че дори НПО, които са дали лоша оценка за дейността на регистъра, не са отправяли такива предложения за подобряване на неговата работа. Интервюираните служители на ЦР също споделят, че не са получавали подобни



¹⁵ Чл. 22 от НАО, чл. 46 от ЗА, АПК

предложения или становища. Въпреки пасивността на ЮЛНЦ над 70 % от анкетиранияте смятат, че НПО в обществена полза следва да участват под някаква форма в дейността на регистъра. Най-предпочитаните начини са въвеждане на периодичен мониторинг на дейността на ЦР от ЮЛНЦ или чрез задължително отчитане на ЦР през ЮЛНЦ.

По отношение на иницирането на консултации и обсъждания от ЦР - от интервютата, проведени със служители в регистъра, стана ясно, че подобни кампании не са били организирани. Тези резултати се потвърждават и от анкетата сред НПО – почти всички анкетирани организации са заявили, че ЦР не е искал мнението и становището им за подобряване на дейността си.

4.1.3.2. Наличие и прилагане на механизъм за подаване на сигнали, жалби, оплаквания

Според предоставената от МП информация от момента на създаването на ЦР до края на 2009 г. не е постъпвал нито един сигнал срещу служители в ЦР. До Омбудсмана на Република България е изпратен само един сигнал за незаконосъобразни действия от страна на ЦР. От проведената анкета сред ЮЛНЦ се установи, че за 6,5% от анкетиранияте причината е, че не знаят за това свое право. Заинтересованите ЮЛНЦ се възползват единствено от възможността за обжалване на актове на ЦР по съдебен рег. През 2008 г. и 2009 г. има постановени общо 293 писмени отказа за регистрация и 55 подадени до съда жалби.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

4.1.4. Задължението за предоставяне на информация за дейността на ЦР не е изпълнено съгласно нормативните изисквания и стандарти за добро административно обслужване. Информацията за ЦР на страницата на МП е разпръсната, непълна и противоречива и не се използват всички възможни начини и механизми за информирание на гражданите на място в сградите на МП.

Във връзка с направените изводи и с оглед на констатацията, че интернет страницата на МП е основният източник на информация за дейността на ЦР, използван от граждани и ЮЛНЦ, препоръките на оценителския екип са следните:

- Секцията за ЦР да бъде допълнена с информация, която да дава ясна и пълна представа за всички процедури пред ЦР, необходими документи за всяка една от тях, срокове за произнасяне;
- Като част от описанието на отделните процедури и с оглед максимална информираност на потребителите е необходимо следната информация също да бъде включена:
 - описание на задълженията, които имат вече вписани ЮЛНЦ и клонове на чуждестранни ЮЛНЦ спрямо регистъра (напр. за годишно отчитане, съобщаване за промени във вписани обстоятелства, предоставяне на текуща информация при поискване, както и необходимите документи при всяка една от тези процедури);
 - срокове за регистрация на ЮЛНЦ в ЦР след вписването им в съда;
 - срок за подаване на годишните отчети на ЮЛНЦ;
 - срокове за заявяване на настъпили промени във вписани обстоятелства;
 - последици при неспазване на предвидените в закона срокове.
 - описание на обхвата и последиците от контрола, упражняван от ЦР спрямо вписани в него организации.

- Информацията да бъде организирана и подредена по начин, който улеснява и не въвежда в заблуждение посетителите. Добър подход би бил цялата информация да бъде налична в подсекцията на ЦР, а не разпръсната в различни части на страницата на МП;
- Ясно да се посочи адрес за подаване на документи, работното време, лице за контакт, начини за подаване на документи;
- Да бъде посочен електронен адрес, чрез който НПО могат да задават въпроси и да получават консултации от ЦР;
- Всички изброени по-горе данни да бъдат периодично актуализирани;
- На таблата за обявления в двете сгради на МП да се публикува точното работно време и място за приемане на документи, работното време и място за предоставяне на консултации и най-важната систематизирана информация за процедурите пред ЦР. **Необходимо е да бъде поставена указателна табела в офис „Славянска“, която да указва къде се приемат и получават документи за ЦР;**
- На подходящо място и в двете сгради на ЦР трябва да има попълнени примерни формуляри;
- Препоръчително е да се изготвят информационни материали (брошури и др.), които да са на разположение на гражданите на място в сградите на МП, както и в околните съдилища, които извършват вписването на организациите. При липса на достатъчно бюджетни средства ЦР би могъл да потърси сътрудничество с НПО или група НПО, които да осигурят финансиране в рамките на свой проект, свързан с доброто управление в администрацията.

4.1.5. Информацията за ЮЛНЦ, вписани в ЦР, не е пълна и актуална, поради което регистърът не постига основната цел, с която е създаден – да осигурява прозрачност и публичност на регистрираните в него ЮЛНЦ в обществена полза. Препоръчително е:

- При подаването на годишните отчети и доклади да се въведе срок за ЦР за публикуването им в регистъра, съответно в бюлетина;
- Да се усъвършенства софтуерът и да се увеличи броят на хората с оглед по-бързото обработване на документите. При липса на бюджетни средства за целта ЦР може да обсъди следните варианти:
 - целево финансиране за изработване на подходящ софтуер по някоя оперативна програма;
 - ангажиране на студенти по право, публична администрация, информатика и информационни дейности като част от стаж по специалността.

4.1.6. Консултации и взаимодействие между ЦР, граждани и ЮЛНЦ липсват. Гражданите и ЮЛНЦ не са възползват от възможностите за подаване на предложения или сигнали за подобряване на дейността на регистъра. От своя страна ЦР няма практика да организира периодични или *ad-hoc* консултации с граждани и ЮЛНЦ за обсъждане на възможности за подобряване на дейността си. За да се стимулира по-активното участие на гражданите и организациите в дейността на ЦР може да бъде предприето следното:

- Вместо да разчита единствено на активността на своите потребители, ЦР може да въведе кампании за събиране на мнения и препоръки. Удачно би било тези кампании да не са повече от една на година и да бъдат максимално широко оповестявани – на страницата и в сградата на МП, както и чрез НПО с мрежи в страната. С цел избягване на общи и неясни препоръки и мнения ЦР може да определи ключови въпроси, по които иска мнението на НПО общността;

- По отношение на досегашния начин на събиране на мнения и предложения е необходимо ЦР да посочи електронен адрес, на който те да бъдат изпращани, наред с другите съществуващи начини за това (напр. кутии в сградите на министерството);
- Добрата административна практика изисква информиране на подателите за стъпките, които ще се предприемат във връзка с предложенията им. При наличие на множество становища и предложения, ЦР може периодично да информира потребителите си за предприетите действия чрез интернет страницата си и бюлетина;
- Препоръчително е да се въведе нормативно изискване за периодично извършване на независима външна оценка на дейността на ЦР.

4. 2. ДОСТЪПНОСТ

НАХОДКИ/КОНСТАТАЦИИ

4.2.1. Достъпност на услугата

4.2.1.1. Обслужване на едно гише

Принципът за обслужване на едно гише означава, че административното обслужване на гражданите следва да бъде осъществявано по възможност на едно място¹⁶, където служителите информират гражданите за административните услуги, съдействат им при попълване на документите, приемат и предоставят документи и извършват справки за хода на преписките.

Според Вътрешните правила на МП предоставянето на административните услуги от ЦР се осъществява чрез два „фронт-офиса“ („звена за административно обслужване“ по смисъла на НАО), които се намират в две различни сгради на министерството. В офис „Славянска“ (Дирекция „Административно обслужване и канцелария“) се приемат и връчват документи за процедури пред ЦР, дава се обща информация за процедурите и се оказва съдействие при попълване на документи. Другият офис (Дирекция „Регистри“, отдел „ЦРЮАНЦ и Регистър на медиаторите“), който се намира на ул. „Аксаков“ 5, предоставя само експертни консултации. Ограничените функции на офис „Аксаков“ налагат извода, че той не е предназначен да функционира като звено за административно обслужване на граждани, а е по-скоро допълнителна възможност за получаване на информация от потребителите. Опитът на БЦНП показва, че потребителите се объркват къде могат да се подават документи, да правят справки и консултации. Една от причините за това е, че в рамките на близо година (от август 2009 до март 2010) организацията по приема на документи, работното време и адресът бяха променяни неколкостранно, без да се предприемат действия за масово информиране на потребителите. Към настоящия момент също липсва ясна публична информация за дейността на двата офиса и работното им време.

4.2.1.2. Адекватност на работното време на ЦР

Съгласно нормативните изисквания¹⁷ работното време на офисите, където се осъществява административното обслужване на гражданите, не може да бъде по-кратко от това на самото министерство, т.е. от 9.00 до 17.30 ч. всеки работен ден. Това изискване е спазено по отношение на деловодството – офис „Славянска“. Приемното време на офиса, където се предоставят експертни консултации, е в рамките на два дни от работната седмица – във вторник от 10.00 до 12.00 и в четвъртък от 14.00 до 16.00 ч.

¹⁶ Чл. 28, ал. 1, т. 5 от АПК, чл. 4 от НАО.

¹⁷ АПК, чл. 28, ал. 1, т. 6, УПМП, чл. 46, НАО, чл. 10

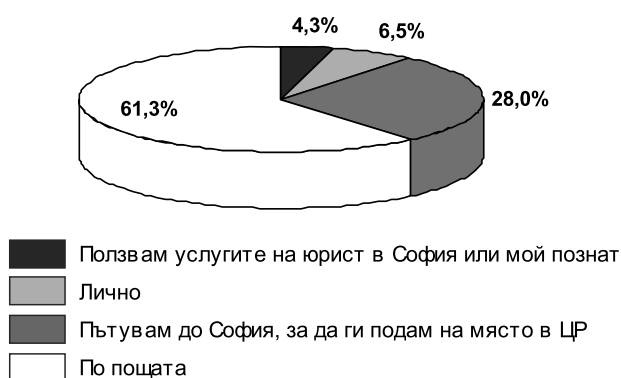
АПК и Приложение 1 от НАО изискват работното време и на двата офиса да бъде публикувано на интернет страницата на МП в секцията за ЦР, както и на таблата за обявления в двете сгради. От проверката на страницата на министерството се установи, че ясна информация относно работното време на двата офиса липсва. В офис „Аксаков“ също липсва посочено работно време. (Вж. също 4.1.1.1.)

4.2.1.3. Възможност за подаване на документи извън София и по електронен път

Осигуряването на лесен достъп до регистъра е свързано и с възможността за подаване на документи от организации от всички населени места на страната без големи разходи и забавяне в придвижването на документите. Съгласно Правилника за устройството и дейността на ЦР начините за подаване на документи са два – на място в сградата на министерството или по пощата. Няма предвидена законова възможност за подаване на документи по електронен път, нито чрез териториални подразделения или офиси из страната (подобни структури и не съществуват).

Фигура 4: По какъв начин подават документи до ЦР?

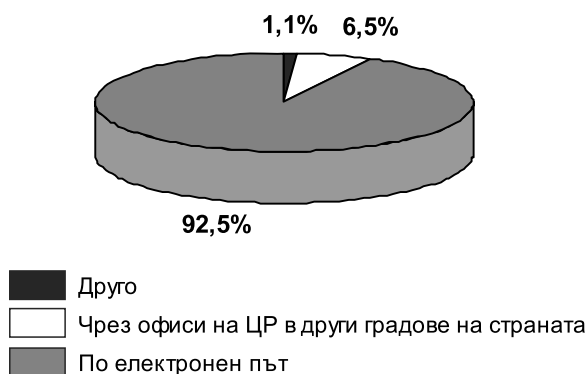
От анкетното проучване се установи, че 61,3 % от анкетираните предпочитат да подават документи до ЦР по пощата вместо лично. По-голямата част от тези организации се намират извън София (фигура 4).



Фигура 5: Кой от изброените варианти бихте предпочели да съществува за подаване на документи до ЦР?

В същото време 92,5 % от всички анкетирани желаят да има предвидена възможност за подаване на документи по електронен път (фигура 5).

Представители на ЦР споделиха, че в последните месеци е възприета практиката документите за годишното отчитане на организациите да се приемат по електронна поща. Тази възможност обаче не е законово регламентирана и не е посочена в интернет страницата на ЦР.



4.2.1.4. Възможност за достъп до публичния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза

При разглеждането на публикуваните документи на отделните ЮЛНЦ в обществена полза в страницата на ЦР има затруднения. Достъпните данни са ограничени до вида на организацията, управителните ѝ органи, целите, мисията и предмета на дейност. Приложените отчети за дейността на организациите, които са от съществено значение при запознаването на посетителите с дейността на интересующите ги НПО, не могат да бъдат отворени. Причината за това е необходимостта от специална програма, инсталирана на компютъра на потребителя. Липсва обаче

информация каква е тази програма, както и възможност за свалянето и инсталирането ѝ. Важно е да се отбележи, че този проблем беше посочен и от представителите на НАП и Върховна касационна прокуратура, които разчитат на ЦР като на единствен източник на надеждна информация за ЮЛНЦ в обществена полза.

4.2.2. Достъпност на физическата инфраструктура

4.2.2.1. Наличие на подходящи помещения за прием на потребители и обработване на документи

Съгласно нормативните изисквания помещенията за прием на граждани следва да отговарят на определени стандарти¹⁸. От направените проверки на място се установи, че и в двата офиса на ЦР има подходящо обзаведено място, където гражданите могат да попълват документи и да изчакват реда си. Работните места на служителите на ЦР са оборудвани с необходимата техника за обслужване на потребителите (компютър и принтер).

4.2.2.2. Достъп на хора с увреждания

И в двата офиса на ЦР не са осигурени подходящи технически съоръжения за достъп на хора с увреждания.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

4.2.3. Принципът за **обслужване на едно гише** е спазен, доколкото в офис „Славянска“ протича цялостният процес по административно обслужване на гражданите. Липсва ясна публична информация относно дейността на офис „Аксаков“. За да се избегне объркване от страна на потребителите, е необходимо те да бъдат информирани за функциите на двата офиса чрез обявления в двете сгради на министерството и на интернет страницата му.

4.2.4. **Работното време** на офис „Славянска“ е съобразено с нормативните изисквания¹⁹.

4.2.5. Предвидените в закона начини за **подаване на документи** не улесняват в достатъчна степен потребителите. Подаването на място е удобно най-вече за организации от София. Останалите най-често използват пощата. Голямата част от НПО не са наясно с наскоро възприетата практика на ЦР да приема документи за годишно отчитане по електронна поща.

Необходимо е наред със съществуващите начини да се предвиди нормативно и публично да се обяви възможността за подаване на документи за всички процедури пред ЦР по електронен път (с електронен подпис или чрез електронна поща). Това ще улесни в голяма степен не само потребителите, а и служителите на ЦР, основно при прехвърляне на подадената информация към публичния регистър и бюлетина.

¹⁸ „Служебните помещения, обособени за прием на граждани, са лесно достъпни за възрастни хора, бременни жени и хора с увреждания, като са осигурени:

1. информационни табла с актуална информация, написани на разбираем и достъпен език;
2. приятна, чиста и безопасна обстановка;
3. добро осветление, вентилация и отопление;
4. място за попълване на заявления, извършване на запитвания, подаване на сигнали, жалби, предложения или молби;
5. удобни места за сядане за чакащите клиенти;
6. свободен достъп за общуване между служителя и потребителите;
7. информационни и други материали – бланки на формуляри, заявления, анкетни карти, листове и химикалки.

За информиране на потребителите на входа за граждани в двете административни сгради са поставени указателни табели на български език“.

¹⁹ За офис „Аксаков“ тези изисквания не важат, тъй като той не е звено за административно обслужване.

Електронното подаване също така би довело до намаляване на разходи и би ускорило процедурите.

4.2.6. Достъпът до публикуваната информация в ЦР е ограничен заради необходимостта от специален софтуер, инсталиран на компютрите на потребителите. Лесният начин за преодоляване на тази трудност е публикуването на ясни инструкции за програмите и осигуряването на възможност безплатно да бъдат сваляни директно от страницата на МП. По-добрият вариант обаче е страницата да предлага възможността за разглеждане на документи без специална програма.

4.2.7. Помещенията, където се осъществява административно обслужване на граждани във връзка с услугите на ЦР за ЮЛНЦ, отговарят в голяма степен на нормативните изисквания. По отношение на **гостъпа на хора с увреждания**, препоръката на оценителите е на входа на двете сгради да се поставят рампи или други съоръжения.

4. 3. ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ И ПРЕДВИДИМОСТ

НАХОДКИ/КОНСТАТАЦИИ

4.3.1. Ясни правила за работа на ЦР

4.3.1.1. *Правила, свързани с подаване и приемане на документи*

Правилата трябва да посочват ясно какви документи се изискват за всяка процедура, а формулярите на заявления, с които се започват процедурите, трябва да бъдат лесни за попълване. Тъй като лесното попълване и съдържанието на документите е пряко свързано с качеството на услугата, те са разгледани подробно по-долу (вж. **4.4.1.1. Адекватност на документите за вписване в Централния регистър**).

В ЗЮЛНЦ са регламентирани необходимите документи за регистрацията на ЮЛНЦ и за подаване на годишни доклади и отчети от вписани организации и клонове на чуждестранни ЮЛНЦ. Документите, необходими за заличаване на НПО поради неговото прекратяване, са посочени в самите формуляри на заявления, утвърдени с Правилника за устройството и дейността на ЦР.

Правилата включват изисквания за регистриране на подаваните документи, издаване на входящи номера и връчването им на заявителите. Входящият номер има значение за проследяване на сроковете за произнасяне и издаване на решението на административния орган, с което приключва процедурата. Съгласно Вътрешните правила на МП всички подадени на място документи се регистрират в автоматизирана документооборотна система и се издават входящи номера, които се връчват на подателя²⁰. Получените по пощата документи също се завеждат с входящ номер, но заявителят може да го научи само при конкретно запитване.

4.3.1.2. *Правила, свързани с издаването на актове от ЦР*

Тези правила обхващат вътрешната организация на процедурата по разглеждане на постъпилите документи и сроковете за издаване на решения (удостоверения) за регистрацията. Глава III от ЗЮЛНЦ, Правилникът за устройството и дейността на ЦР, както и ВПОАОМП регламентират:

- движението на постъпилите документи в администрацията и ролята на отделните структури, вкл. ЦР;
- издаването на актовете на ЦР;
- сроковете за издаване на удостоверения и за отказ от вписване²¹;

²⁰ Чл. 10, т. 3 и 4 ВПОАОМП.

²¹ Чл. 45, ал. 3 ЗЮЛНЦ.

- основанията за вписване или за постановяване на отказ;
- начините за уведомяване на заявителите за неточности в подадените документи.

Правилата изчерпателно регламентират процеса на издаване на актовете на ЦР.

4.3.1.3. Наличие на разяснения за прилагане на процедурите пред ЦР

Нормативните изисквания задължават администрациите да публикуват на интернет страниците си обобщена и разбираема информация относно процедурите пред ЦР, която да дава на заинтересованите лица ясна представа за отделните етапи по разглеждане на техните документи.

Тези изисквания в голяма степен са спазени. В секцията за ЦР на интернет страницата на МП подробно е разяснена една от процедурите – за регистрация на ЮЛНЦ в регистъра. Разясненията за останалите процедури са под формата на контролни карти. Прегледът на контролните карти показва, че те ясно обясняват процедурите, към които се отнасят, но при някои липсва следната съществена информация:

- срокът, в който ЮЛНЦ следва да заявят вписване в ЦР, и последиците от пропускането му;
- актът, с който завършва процедурата по регистрация;
- кой може да получи удостоверение за регистрация;
- възможността за обжалване на отказ за вписване на заявени обстоятелства, редът и сроковете за това.

Допълнително затруднение за потребителите създава фактът, че контролните карти са публикувани в секцията за административното обслужване на гражданите, а не в тази на ЦР. Освен това обикновеният потребител не може да се ориентира в последователността на действията на ЦР поради определянето на правилата за дейността на ЦР в няколко различни акта.

Тези наблюдения се потвърждават и от резултатите от анкетното проучване – докато за 57,6 % от анкетиранияте разясненията са били достатъчно ясни и изчерпателни, 38,8 % от организациите са имали нужда от допълнителна информация.

4.3.2. Унифицирана практика

4.3.2.1. Наличие на информация за практиката на страницата на ЦР

Условие за наличието на ясна и предвидима практика по прилагане на правилата за дейността на ЦР е навременното уведомяване на гражданите и ЮЛНЦ за промените в нея. Такива промени могат да бъдат продиктувани от изменения в законодателството или да бъдат резултат от синхронизиране с практиката на други гържавни органи, например съдебна практика по обжалване на отказ за регистрация.

От приемането на ЗЮЛНЦ през 2001 г. са били правени общо 13 изменения и допълнения. Съществените промени, касаещи дейността на ЦР, са няколко и са приети през 2005/2006 г.²² Най-общо те са свързани с промени в документите, които се

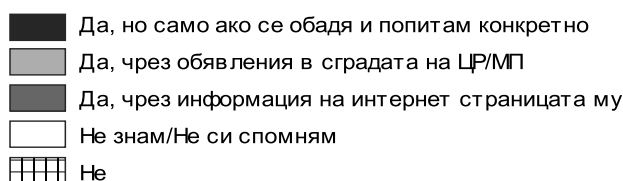
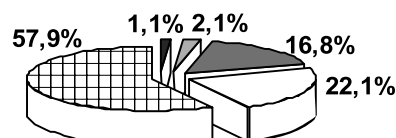
²² (1) ДВ 105 от 2005: премахва се изискването за представяне на удостоверение за данъчна регистрация при вписване на организации; (2) ДВ 30 от 2006: обжалването на отказите за вписване става по реда на АПК; (3) ДВ 79 от 2006: въведе се шестмесечен срок за вписване на новоучредени ЮЛНЦ в обществена полза; промениха се изискванията за обявяване на годишни доклади, като се въведе изискването за представянето им на хартиен и електронен носител; въведе се изискването да се представя удостоверение за актуално състояние при вписване в регистъра и се премахна това за списък на членовете в управителния орган; въведе се задължението министъра да дава допълнителен срок за представяне на информация, която ЮЛНЦ не са подавали, когато това е основанието за заличаване; предвиди се допълнителен едногодишен срок за вписване в ЦР на организации в обществена полза, регистрирани преди това в съда, но невписани в регистъра.

подават при вписване на организации в регистъра, при годишно отчитане, въвежда се двумесечен инструктивен срок за вписване в регистъра на новоучредени ЮЛНЦ в обществена полза, както и допълнителен едногодишен срок за вписване в ЦР на все още невписани в регистъра организации в обществена полза.

Друга съществена промяна в практиката на ЦР произтече след края на допълнителния едногодишен срок за регистрация в регистъра в началото на октомври 2008 г. Тогава регистърът започна да постановява откази за регистрация на организации, учредени преди това, както и на нововъзникнали, които са пропуснали двумесечния срок за вписване. За тези промени, както и за последиците от пропускането на сроковете, публично не е била предоставена информация на интернет страницата на ЦР.

Фигура 6: ЦР информирал ли Ви е за промени в процедурите си?

Анкетното проучване сочи, че близо 57,9 % от анкетирания никога не са били уведомявани за промени в процедурите на ЦР. Такива уведомления за последните промени не бяха публикувани и на страницата на ЦР.



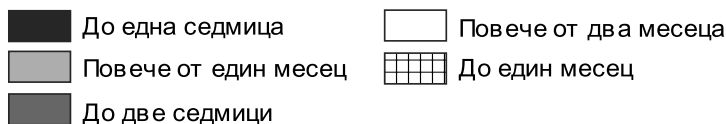
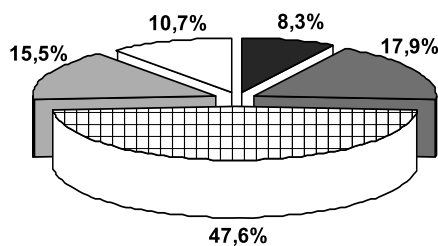
4.3.2.2. Спазване на законовите срокове за произнасяне

Според ЗЮЛНЦ регистрацията следва да бъде незабавна. Ако до 14 дни от постъпване на документите не бъде извършено вписването, е налице мълчалив отказ за вписване. Анкетното проучване показва, че в повечето от случаите този срок не е бил спазван. При над 70 % от анкетирания организации е било необходимо повече от месец за извършване на вписването в регистъра (**фигура 7**). В тези случаи *de facto* е бил налице „мълчалив отказ“, който е можел да бъде атакуван пред съда.

Фигура 7: За колко време, след като подадохте документите за това, Вашата нестопанска организация бе регистрирана?

Опитът на БЦНП като организация, която помага на ЮЛНЦ да се регистрират в ЦР, показва че в много от случаите организациите пропускат тази възможност, защото:

- очакват да бъдат регистрирани, макар и със закъснение;
- очакват да получат изричен отказ за вписване, който да обжалват по съдебен ред.



Освен очевидното неспазване на законовите изисквания за незабавно произнасяне сериозният проблем тук е, че очаквайки да се случи едно от двете, организациите със сигурност пропускат срока за обжалване на мълчаливия отказ.

Една от причините за неспазването на сроковете би могла да бъде вътрешната организация на работата на служителите. Представителите на ЦР споделиха, че документите за регистрация преминават през три нива на одобрение, преди да се вземе окончателното решение за вписване или за отказ. Първо документите се разглеждат от експерт юрист, който прави предложение за произнасяне по конкретна-

та преписка, като съставя проект на акта за произнасяне. След това проектът на акт се съгласува с директора на Дирекция „Регистри“ и чак тогава преписката се представя на ресорния заместник-министър за преглед и окончателно произнасяне.

Друга възможна причина е натовареността на служителите в ЦР с функции, които не са пряко свързани с обслужването на регистъра, например администриране на процедурите за отпускане на бюджетни субсидии за ЮЛНЦ и поддържане на регистър на разрешителните за осъществяване на нестопанска дейност от чужденци в Република България.

4.3.2.3. Последователност на практиката

Последователност на практиката означава при наличие на едни и същи условия ЦР да взема едно и също решение или действие, а служителите да предоставят една и съща информация при еднакви запитвания. Анкетното проучване установи, че само в 10,9 % от случаите е бил даван различен отговор на едни и същ въпрос.

Практиката на ЦР по отношение на вписването на НПО след измененията на ЗЮЛНЦ от края на 2006 г. (с които се въведе двумесечният срок за новорегистрирани НПО и едногодишният – за заварени невписани организации) обаче е непоследователна. Първоначално ЦР регистрираше всички организации, дори и тези, пропуснали сроковете за вписване или пререгистрация. От края на 2007 г., когато изтече едногодишният срок, ЦР започна масово постановяване на откази за вписване на организации, които са го пропуснали. Практиката да се постановяват откази на това основание бе преустановена в началото на 2010 г. За това допринесоха няколко последователни съдебни решения, постановяващи, че **прегвидения двумесечен срок има инструктивен, а не преклузивен характер** и поради това с неспазването му не се прекратява правото на организациите да бъдат вписани в ЦР.

Именно с тази неправомерна практика на ЦР се обяснява и завишеният брой на постановени откази през последните две години и броят на жалбите срещу постановени откази. За 2008 г. са постановени 183 отказа, за 2009 г. – 110 отказа. Само за сравнение с тези данни общият брой на постановените откази от 2001 до 2007 г. е общо 37. Подобно е и съотношението на подадените жалби срещу постановени откази. От 2003 до 2007 г. няма подадени жалби срещу откази за вписване, докато през 2008 г. са подадени 20 жалби, а през 2009 г. 35 жалби.

Друг посочен от анкетиранияте НПО проблем е неиздаването на входящи номера при подаване на документи, като на 15,2 % от анкетиранияте е било изрично отказвано предоставянето на входящ номер. Този пропуск вече е отстранен вследствие на реорганизацията на административното обслужване от ЦР.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

4.3.3. Нормативно са предвидени сравнително добри **правила за работа на ЦР**. С оглед подобряване на административното обслужване е препоръчително да се предвиди възможност потребителите да следят сами реалното движение на подадените от тях документи - например чрез въвеждането на *on-line* програма (подобни програми има в някои съдилища, в Търговски регистър към Агенция по вписванията). По този начин ще се реши и проблемът с входящите номера на документите, подадени по пощата. Това ще е от полза и за служителите, защото ще намали броя на обажданията.

Необходимо е да се допълнят съответно публикуваните на страницата на МП разяснения за процедурите пред ЦР с информация, която да дава максимално пълна представа за тях. Цялата тази информация следва да се намира в подсекцията на ЦР.

4.3.4. В **практиката на ЦР** по вписване на ЮЛНЦ в обществена полза съществуват примери за непоследователност и противоречивост. Не е била предоставяна

информация за настъпили промени в законовите изисквания, не се спазват и сроковете за произнасяне от регистъра.

ЦР трябва ясно да разясни същността на мъчаливия отказ, сроковете и реда за обжалването му. Препоръчително е също така да се въведе практика ЦР периодично да информира ЮЛНЦ за приближаващи крайни срокове за годишно отчитане пред регистъра. С цел преодоляване на тези недостатъци е необходимо на интернет страницата на МП, както и при обслужване на граждани и организации, да се предоставя ясна и разбираема информация за настъпили промени в закона и в практиката на регистъра. Препоръчително е също така да се прецизират ролята и функциите на всяко от трите нива, през които преминават подадените документи, включително да се намали броят на служителите, разглеждащи едно и също заявление.

В допълнение, ако броят на служителите на ЦР не бъде увеличен, препоръчително е те да не бъдат ангажирани с други функции, не пряко свързани с обслужването на регистъра.

По отношение на ускоряване на процедурата по регистрация едно от възможните решения е поемане на регистрацията в ЦР на НПО в обществена полза от Агенция по вписванията като част от регистърната реформа в България. Конкретните положителни страни, които би имала подобна реформа спрямо организациите в обществена полза, са изложени в частта „Общи изводи“ на настоящия доклад.

4.4. КАЧЕСТВЕНО ОБСЛУЖВАНЕ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

НАХОДКИ/КОНСТАТАЦИИ

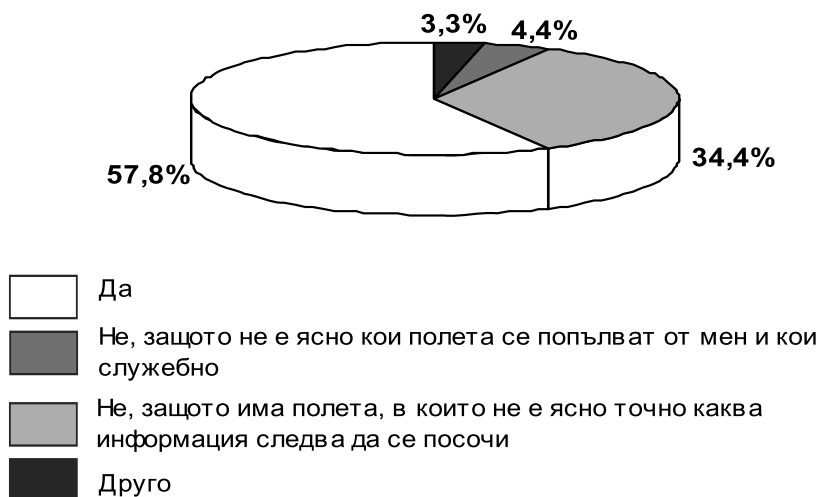
4.4.1. Качество на услугата

4.4.1.1. Адекватност на документите за вписване в Централния регистър

Формулярът на заявление за първоначална регистрация не е актуализиран спрямо настъпили промени в други закони, свързани с ЮЛНЦ. Съществува разминаване между документите, посочени в него и тези, които са изброени в съответната контролна карта, описваща процедурата по регистрация на ЮЛНЦ: контролната карта изисква представянето на копие от БУЛСТАТ регистрацията, а в заявлението за вписване се изисква документ за данъчна регистрация, който отпадна през 2006 г. с промяната на ДОПК.

В заявлението за първоначална регистрация има поле, в което се изисква посочването на „Учредител, когато организацията, която се вписва, не подлежи на съдебна регистрация“. Тази графа въвежда в заблуждение и организациите, попълващи формуляра, масово смятат, че трябва да впишат имената на учредителите си. На практика графата трябва да остане непълнена, тъй като тя е само за несъдебно регистрирани организации. В същото време обаче съгласно действащото българско законодателство, такива нестопански организации няма.

Коректното попълване на графите изисква от заявителите да са прочели Правилника за устройството и дейността на ЦР, където има инструкции за тяхното попълване. Макар и самият правилник да е публикуван на интернет секцията на ЦР, инструкциите са описани по начин, който би затруднил разбирането им от хора без юридическо образование или предходен опит с подобни документи.

Фигура 8: Лесни ли са за попълване заявленията към ЦР?

Това се потвърждава и от направеното анкетно проучване сред НПО. Съгласно получените резултати за 38,8 % от анкетираните формулярите не са лесни за попълване. За 34,4 % причината за това е, че има полета, в които не е ясно каква точно информация следва да се посочи, а за 4,4 % - че не е ясно кои полета се попълват служебно и кои от заявителя (фигура 8).

С Правилника за устройството и дейността на ЦР се въвежда и допълнителен документ, който трябва да се представи – списък на членовете на управителния орган на организацията. Излишно е представянето на отделен списък, доколкото съставът на управителния орган се посочва в самото заявление.

Процедурата по вписване изисква представянето едновременно на препис от съдебно решение и на удостоверение за актуално състояние. Получава се така, че организации, които веднага след съдебната си регистрация желаят да се впишат в ЦР, трябва да изчакат известно време (за различните съдебни райони това време е различно), за да се снабдят с удостоверение за актуално състояние. Таксата за удостоверението за актуално състояние също варира в различните райони (напр. в Ловешкия окръжен съд таксата е 25 лева). Отделеното допълнително време и средства е напълно излишно и обременяващо за организациите. По-подходящо би било преписът от съдебното решение и удостоверението за актуално състояние да се изпращат по служебен път от съдилищата до ЦР. Тази констатация на оценителския екип се потвърждава и от заявеното в интервюто със служителите на регистъра, според които: „би било по-добре ако ЦР е свързан с регистрите на окръжните съдилища, за да получава директно информация от там, а не да я изисква от организациите. Това би довело до опростяване на процедурите и до облекчаване на дейността на самия регистър“.

ЦР изисква два допълнителни документа към нормативно определените за извършване на услугата вписване – заверено копие от регистрацията по БУЛСТАТ и заверен устав / учредителен акт. Тези документи са посочени в контролната карта. Тези документи са необходими за извършване на регистрацията и за оповестяването на индивидуализиращите белези на организацията, но въпросът е дали те трябва да бъдат изисквани от потребителите или да бъдат получавани от ЦР по служебен път.

4.4.1.2. Възможност документите, издавани от други администрации, да се подават по служебен път до ЦР

Основната част от документите, които се представят при заявяване на вписване, се издават от други институции (съда и Агенцията по вписванията, регистър БУЛСТАТ):

- препис от съдебно решение;
- удостоверение за актуално състояние;
- копие от регистрацията по БУЛСТАТ.

Според принципа за служебното начало и трите документа би трябвало да може да бъдат получени по служебен път. По отношение на регистрацията по БУЛСТАТ изискването на копие от потребителя е излишно, ако служителите на ЦР имат достъп до регистъра БУЛСТАТ. По отношение на документите, издавани от съда, е необходима законова промяна, която да регламентира служебното им изпращане от съда до ЦР.

4.4.1.3. Степен на удовлетвореност на потребителите от услугата

Нормативно е предвидено всяка администрация да измерва удовлетвореността на потребителите от оказваните от нея услуги. В приеманите от администрациите харти на потребителите трябва да се посочват механизмите за осъществяване на обратна връзка с потребителите и начините за измерването на тяхната удовлетвореност. Според вътрешните правила на МП от 2009 г. удовлетвореността на потребителите от административното обслужване се мери чрез попълнени от тях анкетни карти, както и чрез писма, пуснати в кутиите за обратна връзка, намиращи се в двете сгради на МП. Анкетните карти се намират в електронен формат на страницата на министерството в секцията „Антикорупция – горещ телефон“. Самата анкетна карта съдържа както въпроси за корупционни прояви от страна на служители на министерството, така и по-обща въпроси за качеството на обслужването. Посещението на място в двете сгради на МП установи, че потребителите нямат достъп до анкетни карти на хартиен носител.

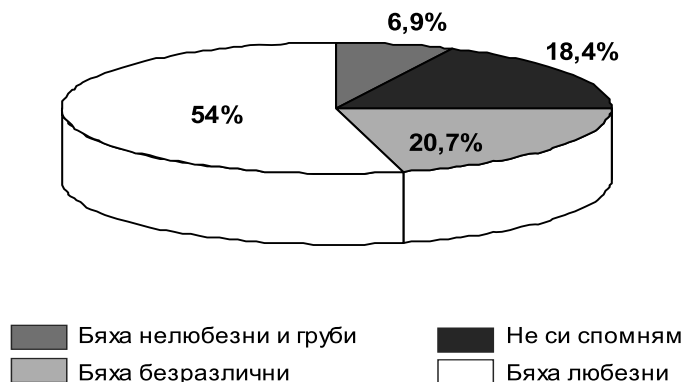
Съгласно Вътрешните правила на МП най-малко веднъж годишно се измерва удовлетвореността на потребителите, като резултатите от извършеното изследване се публикуват на страницата на министерството. От направена справка на страницата на министерството не бе открита информация за такива изследвания. От интервюта с представители на ЦР се установи, че нямат практика специално да измерват удовлетвореността на потребителите си. Информация за това доколко са доволни потребителите от качеството на предоставяните услуги получават от ежедневния си контакт с тях.

4.4.2. Отношение на служителите на ЦР към потребителите

4.4.2.1. Степен на удовлетвореност от отношението на служителите

Фигура 9: Как се държаха с Вас служителите на ЦР, докато Ви обслужваха?

Резултатите от анкетното проучване сочат, че на въпроса „Как се държаха с Вас служителите на ЦР?“ отговорът на 54 % от респондентите е, че служителите са били любезни. Само 6,9 % от отговорилите са срещнали грубо и нелюбезно отношение. От останалите 39,1 % половината са отговорили, че не си спомнят какво е било отношението на служителите, а другата половина намират, че отношението е било неутрално (**фигура 9**). Никой от анкетираните не е подавал жалба срещу служител на ЦР.

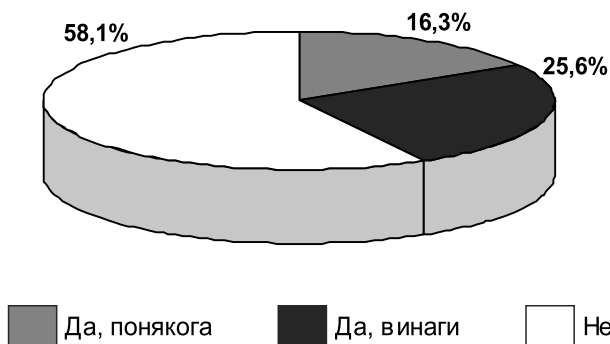


В допълнение към констатациите от анкетното проучване са и отговорите на лицата, извършили проверка на място в офис „Славянска“ и офис „Аксаков“ и поискали справка за движението по регистрацията. Коментарът им, попълнен в картите за наблюдения, е, че служителите са били любезни и са отговорили на всички поставени въпроси.

4.4.2.2. Оказване на съдействие на потребителите от служителите на ЦР

Анкетното проучване сочи, че 25,6% от анкетиранията винаги са получавали съдействие при попълване на заявленията. 16,3 % са получавали съдействие спорадично, а на 58,1 % никога не им е било оказвано съдействие при попълване на заявленията за вписване в ЦР (*фигура 10*). Анкетата обаче не дава ясен отговор на въпроса дали служителите на ЦР са отказвали съдействие, въпреки че им е било поискано, или обективно не се е налагало такова.

Фигура 10: Предоставя ли Ви се помощ при попълване на заявления за ЦР?



88,5 % от анкетиранията са отговорили, че не е имало случай да им откажат информация по хода на процедурата пред ЦР. 7,3 % са посочили, че такива случаи е имало, а 4,2 % не са дали отговор.

4.4.2.3. Бързина на обслужването

Наредбата за административното обслужване определя времеви стандарти за получаване на информация или подаване на документи. Там е записано, че време-

то за чакане при обслужване не трябва да е повече от 20 минути, освен ако спецификата на административните услуги не налагат по-дълъг период.

В процеса на оценката бяха направени 3 посещения в офисите на МП и бе поискана справка за движението на започнала вече процедура. Допълнително по телефон бяха поискани справки за движението по хода на преписката. При посещенията на място обслужването беше в рамките на посочения времеви стандарт. При телефонната справка необходимата информация бе получена след бърза проверка, направена от служителя.

Бързината на обслужването включва и времето за предоставяне на основната услуга по вписване на организациите в ЦР. Както бе коментирано по-горе (вж. 4.3.2.2.), при 70 % от анкетиранията вписването е станало след повече от един месец.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

4.4.5. По отношение на качеството на услугите изводът е, че процедурите пред ЦР трябва да се оптимизират. На първо място следва **да се въведе възможността за изпращане по служебен път до ЦР на информация** за съдебно регистрираните организации в обществена полза от околните съдилища и от БУЛСТАТ.

Други стъпки в посока подобряване на качеството на обслужване могат да бъдат:

- Да се намали броят на подаваните документи, с които се губи информация (като например списъкът с членове на УС, който се изисква отделно се съдържа в заявлението за вписване);
- Да се осъвремени заявлението, което се подава за вписване в ЦР;
- ЦР да измерва периодично степента на удовлетвореност на своите потребители. Най-подходящият начин е провеждането на проучвания сред потребителите, обхващащи възможно най-голям брой от тях. С цел спестяване на средства тези проучвания могат да се провеждат по електронен път. Препоръчително е електронният формат на анкетната карта да се постави и на друго място на страницата на МП - примерно в секция „Административно обслужване“, тъй като по този начин ще е по-видима за потребителите, които желаят да я попълнят.

4.4.6. Отношението на служителите на ЦР към потребителите е в съответствие с нормативните изисквания по отношение на оказването на съдействие, подаването на навременна информация за ход на процедури или движение по преписки. **Сериозният проблем остава неспазването на сроковете за регистрация / отказ за вписване (вж. 4.3.2.2.).**

4.5. ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН КОНТРОЛ

НАХОДКИ/КОНСТАТАЦИИ

4.5.1. Осъществяване на преварителен контрол

Основният метод за преварителен контрол от страна на ЦР е документалната проверка. Служителите на ЦР проверяват дали заявлението за вписване е съпроводено с всички изисквани по закон документи. В случай на непълноти служителите уведомяват заявителя какви документи трябва да представи допълнително и определят срок. Уведомлението до заявителя се извършва чрез писмо или по телефона. В интервюто със служители на регистъра бе посочено, че има практика да се изпращат и SMS-съобщения до организациите, с цел да се съкрати времето за набавяне на документи. От анализа на информацията, получена чрез заявления за достъп до информация, се констатира, че в периода 2001–2009 г. са изпратени общо 750 уведомления за неточности в подадените документи.

Вторият етап от проверката, извършвана от ЦР е за законосъобразност²³. Проверката следва да се ограничи **само** до съответствие на устройствените актове на организациите със законовите изисквания относно ЮЛНЦ в обществена полза (Глава трета от ЗЮЛНЦ) т.е.:

- дали някои от обществените **дейности** на организацията не са забранени от закона;
- доколко **структурата** на организацията съответства на завишените изисквания за ЮЛНЦ, извършващи общественостнополезна дейност;
- дали **правилата**, приети от организацията за разходване на имуществото, са в съответствие със законовите изисквания.

Разпоредбите на закона по отношение на проверките, извършвани от съда и от ЦР, предпоставят непоследователна и противоречива практика от страна на ЦР. Пример за това е фактът, че първите два елемента от проверката на ЦР (за дейността и структурата на ЮЛНЦ) вече са проверени от съда, постановил решението си за вписване на организацията. Какво налага тогава извършването на повторна проверка от административен орган, при условие че правопораждащите факти, които са били в основата на съдебното решение, не са се променили? В хода на интервютата служителите на ЦР споделиха, че такава проверка е необходима, защото не всички окръжни съдилища *„извършват цялостна проверка на съответствието на учредителните документи с изискванията на закона“*. Би било по-целесъобразно обаче проверката на административния орган да не дублира тази на съда, а да е насочена към това дали организацията не извършва дейност в нарушение на законите **след като** е била регистрирана от съда.

Искане за отстраняване на пропуски със съответен срок от страна на ЦР може да бъде отправено до ЮЛНЦ единствено при несъответствие на правилата за разходване на имущество със законовите разпоредби. Това е така, защото НПО са задължени едва при регистрирането им в ЦР да разпишат подробни правила за това как ще разходват средствата си.

²³ Чл. 45, ал. 4 и чл. 37, ал. 2 от ЗЮЛНЦ.

В последните месеци има практика в ЦР да изискват коригирането на уставите от организациите заявителите, когато в тях е разписана допълнителна стопанска дейност. Тази практика е регистрирана, както от сигнали на различни организации до БЦНП, така и от интервюто със служителите на ЦР, които казват, че най-често указанията за корекции до заявителя са: „*да се промени предметът на дейност в учредителния акт или устава в съответствие с целите на ЮЛНЦ в обществена полза, за да не се създаде основателно съмнение за намерение за извършване на стопанска дейност от това юридическо лице*“. Изискванията на представителите на ЦР са предметът на стопанска дейност бъде коригиран или изобщо да отпадне. Тази практика е незаконосъобразна.

4.5.2. Осъществяване на текущ контрол

4.5.2.1. Регламентация на текущ контрол

Текущият контрол, извършван от ЦР²⁴, може да се раздели на два вида:

- **Ежегоден контрол.** Този контрол е свързан със задължението на вписаните организации да предоставят информация за дейността си през предходната година. Срокът за изпълнение на задължението също е инструктивен, т.е. неспазването му не води до санкционирането на организацията. Ако обаче ЮЛНЦ не подаде годишни отчети за две и повече последователни години, то следва да бъде заличено от регистъра. Административният акт, с който се постановява заличаването, подлежи на обжалване по реда на административното производство.
- **Съпътстващ контрол.** Този вид контрол е свързан с правомощието на министъра на правосъдието да изисква текуща информация за обстоятелства, подлежащи на вписване, напр. актуален състав на управителния орган, адрес на организацията, текущи проекти и пр.

4.5.2.2. Практика на ЦР при извършване на контрол

• Ежегоден контрол

В периода 2001–2004 г. в ЦР са регистрирани 2 821 организации. Ако допуснем, че тези организации са започнали да подават редовно отчетите си през 2006 г., то до 2009 г. само от тях регистърът би трябвало да е получил 11 284 годишни доклада. Според данните от ЦР обаче броят на всички получени отчети до края на 2009 г. е едва 6435. Ако вземем предвид и организациите, вписани в ЦР след 2004 г. (наг 3000), става ясно, че ЮЛНЦ, които редовно подават информация, са малцинство. Този извод се потвърждава и от интервюто със служители на ЦР. Служителите споделят също, че нямат достатъчен ресурс да се извършват планови проверки, за да установят кои от вписаните организации не изпълняват задълженията си по закон. В посочения период са постановени само 127 заличавания на организации поради неизпълнение на задължението им за представяне на годишни отчети или поради това, че системно не са подавали информация, когато такава им е била изисквана²⁵.

• Съпътстващ контрол

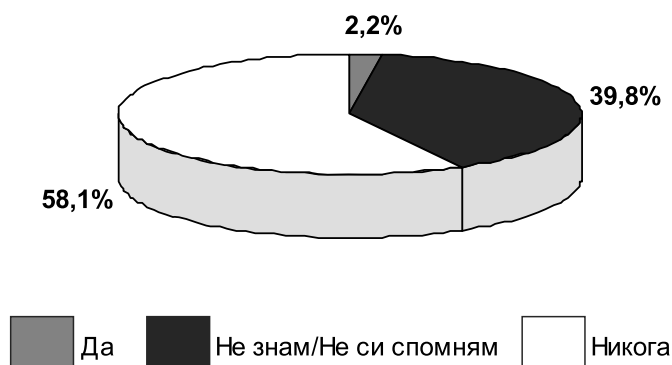
От получената информация (чрез заявления за достъп до информация) се оказва, че за периода от 2001 до 2009 г. са били направени общо 620 искания от ЦР до вписани организации за подаване на текуща информация. В интервюто със служители на ЦР бе посочено, че тази информация се изисква основно, когато ЦР е сезиран със сигнал от други институции (прокуратура, НАП и др.) или журналисти. Отново поради липса на ресурс (най-вече човешки), регулярни проверки на досиетата на организациите, които да обосноват изискването на текуща информация, не се извършват.

²⁴ ЗЮЛНЦ, чл. 46 и чл. 47

²⁵ На основание на чл. 48, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗЮЛНЦ

Тези мнения съответстват на резултатите от анкетата, според която само 2,2 % от анкетираните са били проверявани от ЦР дали спазват изискванията на закона. При повече от половината анкетирани (58 %) проверка не е била извършвана никога. Останалите 39,8% са отговорили, че не знаят или не си спомнят за извършването на такива проверки (*фигура 11*).

Фигура 11: Централният регистър проверявал ли е дали спазвате изискванията на закона (например: дали Вашите годишни отчети отговарят на истината или дали извършвате дейността в обществена полза, която сте декларирали)?



4.5.3. Взаимодействие с други институции

Взаимодействието между ЦР и други институции има две форми:

- Загължение на ЦР да изпраща до съда и до органите на НАП служебни уведомления при вписване и съответно при отказ за вписване на НПО;
- Загължение на ЦР при констатирани нарушения да сигнализира съответните държавни контролни органи за предприемане на проверки и предвидените в закона действия.

По информация от ЦР за периода от 2001 до 2009 г. са изпратени общо 200 уведомления до НАП и общо 7666 уведомления до съдебните органи. При интервютата с представители на тези институции бяха установени следните несъответствия:

- Варненският окръжен съд е започнал да получава информация за вписани организации едва през последните месеци на 2009 г.;
- на съдиите от Пловдивския окръжен съд не им беше известно изобщо да са получавани уведомления от ЦР;
- в официално писмо от НАП бе посочено, че за периода 2001–2009 г. не са получавали служебни уведомления за постановени отказ за вписване на ЮЛНЦ.

Възможно е интервюираните съдии да не са разполагали с информация за действително изпратените от ЦР служебни уведомления. В случая с НАП обаче има очевидно несъответствие със статистиката на ЦР.

Интервюираните от всички групи изразиха мнение, че формалното изпращане на служебни уведомления е излишно. По-подходящо би било системата на служебно уведомяване да се оптимизира, като ЦР се свърже с регистър БУЛСТАТ и със съда. По този начин, освен освобождаване на ресурс, ще се постигне пълнота и допълване на информацията от различните регистри.

По отношение на сигналите, подавани от ЦР до други институции при констатирано нарушение, конкретни изводи не могат да бъдат направени, тъй като ЦР не води статистика за техния брой и естество. Доколкото констатирането на нарушения може да стане само при проверка на НПО (по сигнал или по собствено усмотрение), проблемът с недостига на ресурс предполага недостатъчна ефективност.

Според служителите на ЦР особена полза за дейността на регистъра би било универсализирането на практиката по регистрацията на ЮЛНЦ. Идеята на ЦР за

съвместно обучение на негови служители и окръжни съдии чрез посредничеството на Националния институт по правосъдие е добра стъпка в тази посока, но все още не е осъществена.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

4.5.4. По отношение на **предварителния контрол** съществуващата законова регламентация на контролните правомощия на регистъра създава предпоставки за неправомерни действия от страна на ЦР. Затова е необходимо да се извърши промяна на ЗЮЛНЦ, с която да се прецизира дали ЦР трябва да бъде инстанция, контролираща съдебните решения, или институция, осъществяваща ефективен контрол върху организациите в обществена полза. Изясняването на ролята на ЦР е от ключово значение за ползата и ефективността от съществуването му.

4.5.5 ЦР не осъществява ефективен **текущ контрол**. За да извършва необходимите планови проверки, ЦР трябва да оптимизира човешкия си ресурс и при възможност да го разшири. Този вариант е за предпочитане пред регламентирането на повече контролни правомощия на ЦР.

4.5.6. Няма създаден механизъм за ефективно **сътрудничество с други институции**. Подобно взаимодействие ще допринесе за уеднаквяване на практиката и критериите по вливане на ЮЛНЦ в обществена полза и изясняване на редица противоречиво разглеждани въпроси от съдебния и административния орган, напр. каква е допустимата стопанска дейност, осъществявана от ЮЛНЦ в обществена полза. Препоръчително е също предприемането на обучение или регулярни съвместни срещи с представители на съда, НАП и прокуратурата за решаване на въпроси, свързани с организациите в обществена полза.

4.6. ОБЩИ ИЗВОДИ

Мнозинството от неправителствените организации продължават да подкрепят въведения през 2001 г. статут на организация в обществена полза. Близко 75 % от анкетиранияте НПО смятат, че делението на организациите с нестопанска цел на такива в обществена и на такива в частна полза трябва да съществува, защото става въпрос за различен тип ЮЛНЦ, както и поради това, че държавата следва да подкрепя само тези в обществена полза.

В същото време обаче 32 % от анкетиранияте смятат, че регистърът не трябва да съществува, като най-често посочваните причини за това са, че той е бюрократичен и неефективен (11,6%) и защото дейността му би могла да се извършва от съда (10,5 %).

В процеса на оценката бяха констатирани много положителни страни в дейността на регистъра. Например с реорганизацията на административното обслужване от средата на 2009 г. бе преустановена практиката да се отказва връчването на входящи номера на потребителите при подаване на документи. Служителите в ЦР са отзивчиви и подпомагащи потребителите и се стремят да повишат качеството на обслужване на потребителите, като използват алтернативни начини за уведомяване при пропуски в документите им или чрез предоставянето на експертни консултации.

Ниската подкрепа за съществуването на ЦР може да бъде отгадена на това, че ЦР не изпълнява докрай трите основни задачи, за които е създаден:

- да регистрира в срок организации в обществена полза;
- да поддържа публична и актуална база данни с информация за тези организации;
- да осъществява ефективен контрол върху дейността им с оглед спазването на специалните изисквания на ЗЮЛНЦ.

По отношение на **дейността му по регистрацията на НПО в обществена полза** оценката идентифицира няколко основни проблема. Неспазването на законоустановените срокове за произнасяне е предпоставка за нарушаване на правата на НПО, техните учредители и членове за бързо и качествено административно обслужване. Липсата на възможност за подаване на документи по електронен път, както и невъзможността за получаване на документи от ЦР по служебен път (от съда или БУЛАСТАТ) допълнително затрудняват бързото протичане на процедурите, оскъпяват ги и обременяват както организациите, така и служителите на регистъра.

Информацията в Централния регистър не е актуална. Подадените от организациите данни и документи се публикуват с грешки, пропуски и закъснение, а достъпът до тях е технически затруднен.

Контролът, осъществяван от ЦР върху дейността на НПО в обществена полза, е неефективен. Текуща информация от организациите се изисква спорадично, най-вече при наличие на сигнал или запитване от друг държавен орган, институция или медия. Правомощията на ЦР да сигнализира компетентните органи (прокуратура, НАП, съд) или да заличава организации също не се осъществяват в пълния им капацитет. В резултат ЦР не може да определи колко от организациите в обществена полза реално съществуват, извършват дейност и спазват специалните изисквания на ЗЮЛНЦ.

Както споделените мнения по време на оценката, така и цялостната динамика на административната реформа в България поставят сериозния въпрос съществува ли необходимост от ЦР с функциите, които той изпълнява в момента. Сама по себе си оценката не може да даде категоричен отговор на този въпрос – необходима е задълбочена дискусия с всички заинтересовани страни, ясно определяне на рисковете и ползите от бъдеща трансформация, анализ на възможните механизми и пр. Може обаче да се очертаят основните параметри на двата сценария.

Ако ЦР **продължи да съществува в сегашния си вид и правомощия**, трябва да се положат допълнителни усилия за подобряване на неговата дейност. Необходими са промени в разпоредби на ЗЮЛНЦ, в Правилника за дейността на ЦР и във Вътрешните правила за административно обслужване на МП, чрез които да се изяснят правомощията на ЦР при регистрацията на организации, както и да се опростят самите процедури. Трябва да се обезпечи актуалността на базата данни на НПО в обществена полза, като се подобри техническата поддръжка на електронната страница и се осигури допълнителен човешки ресурс за навременното изпълнение на функциите на регистъра. Следва да се насърчи служебният обмен на информация, да се публикуват актуални и ясни данни за процедурите пред ЦР, както и да се въведе периодично информироване на НПО за настъпили промени в законодателството и практиката. Трябва да се оптимизира вътрешната организация на работа с цел извършване на проверки върху дейността на вписаните организации. Пълният списък с препоръките на оценителите се съдържа в част 5 от настоящия доклад.

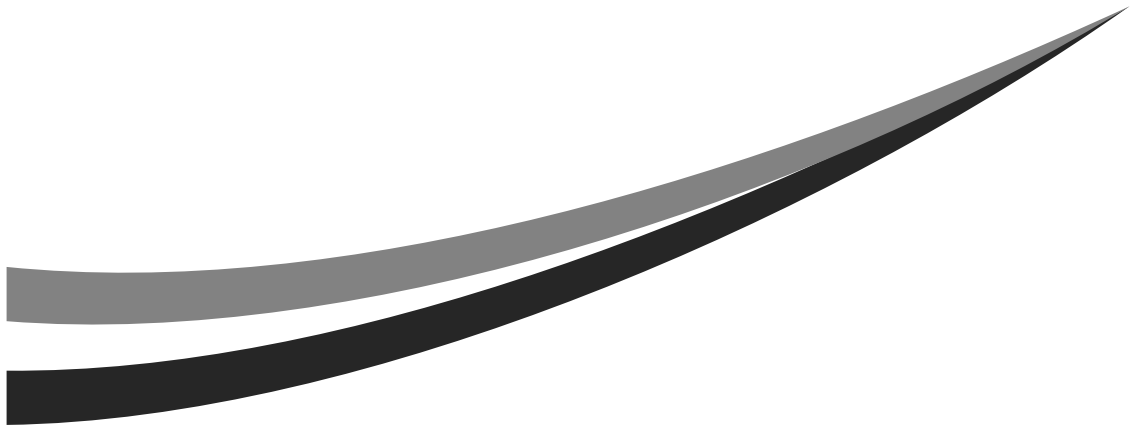
Вторият сценарий е цялостно преосмисляне на функциите и статута на ЦР. Административната реформа в България предвижда обединяването на различните регистърни производства към една институция – Агенцията по вписванията. Идеята за предприемане на подобни стъпки по отношение на ЮЛНЦ има няколко съществени преимущества:

- опростяване и ускоряване на процедурите;
- премахване на двойната регистрацията като ЮЛНЦ в обществена полза веднъж от съда и втори път от ЦР, (тъй като дейността и по двете ще се поеме от един орган), както и отпадане на отделната регистрацията в БУЛАСТАТ;
- уеднаквяване на практиката по прилагане на ЗЮЛНЦ;

- Възможност за електронна регистрация и пререгистрация, която ще намали разходите за обработване на документите;
- повишаване на публичността на организациите в обществена полза, както и прозрачността на тяхната дейност.

Подобна промяна на практика би означавала обединяването на функциите по регистрация, събиране и предоставяне на информация за ЮЛНЦ на едно място. Прехвърлянето на регистрацията на ЮЛНЦ към Агенцията по вписванията ще елиминира някои съществени проблеми в дейността на ЦР, а и ще доведе до постигането на част от основните препоръки. Предвид това, че подобна реформа ще засегне всички неправителствени организации, протичането ѝ следва да стане след задълбочена и възможно най-широка дискусия с представители на нестопанския сектор, за да се избере най-добрият механизъм за това и да се избегнат възможните негативни последици върху дейността на гражданския сектор.

На следващо място е важно да се обсъдят и необходимостта от създаване на структура за подпомагане на взаимодействието между държавата и неправителствените организации, която да има и координиращи функции с цел подобряване на обмена на информация между самите държавни институции във връзка с дейността на неправителствените организации, и дали ЦР би могъл да изпълнява подобни функции.



5. ПРЕПОРЪКИ

5.1. ПОДОБРЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИОННАТА СРЕДА И ДОСТЪПНОСТТА НА ЦР

5.1.1. По отношение на информацията за услугите на ЦР на интернет страницата на МП

5.1.1.1. Информацията за услугите от ЦР да бъде събрана в подсекцията на ЦР, а не да е разпръсната в различни части на страницата на МП. Съществуващата секция за ЦР на страницата на МП следва да бъде допълнена с информация, която да дава ясна и пълна представа за всички процедури пред ЦР, необходимите документи за всяка една от тях и сроковете за произнасяне. Ясно трябва да е посочен адрес за подаване на документи, работно време, лице за контакт и начини за подаване на документи. Добре е да има електронен адрес, чрез който организациите да могат да задават въпроси и да получават консултации от ЦР.

5.1.1.2. Като част от описанието на отделните процедури и с цел максимална информираност на потребителите е необходимо в подсекцията на ЦР да бъде включено:

- Описание на задълженията, които имат вече вписани ЮЛНЦ и клонове на чуждестранни ЮЛНЦ спрямо регистъра (напр. за годишно отчитане, съобщаване за промени във вписани обстоятелства, предоставяне на текуща информация при поискване, както и необходимите документи при всяка една от тези процедури);
- Срокове за регистрация на ЮЛНЦ в ЦР след вписването им в съда;
- Срок за подаване на годишните отчети на ЮЛНЦ;
- Срокове за заявяване на настъпили промени във вписани обстоятелства;
- Последици при неспазване на предвидените в закона срокове (вкл. информация за последиците от отказа за вписване на организация в ЦР), ясно разграничаване на същността на мълчаливия отказ, на сроковете и реда за обжалването му;
- Описание на обхвата и последиците от контрола, упражняван от ЦР спрямо вписани в него организации.

5.1.1.3. Информацията в секцията трябва да бъде организирана и подредена по начин, който улеснява и не въвежда в заблуждение посетителите, както и да бъде периодично актуализирана, включително да бъде публикувана информация за промени в законодателството, засягащи дейността на ЦР и вписаните в него организации, информация за приближаващи крайни срокове и др.

5.1.1.4. Да се осигури възможност за потребителите сами да следят реалното движение на подадените от тях документи и да правят справки за движението чрез интернет - например чрез въвеждането на *on-line* програма.

5.1.1.5. Необходимо е в интернет да са качени образци на попълнени документи за отделните процедури.

5.1.2. По отношение на местата за предоставяне на административни услуги, свързани с дейността на ЦР

5.1.2.1. Да има на разположение на гражданите формуляри на заявления за различните административни процедури и примерно попълнени образци.

5.1.2.2. Да има информационни материали за дейността на регистъра (брошури и др.).

5.1.2.3. На входовете на офисите „Славянска“ и „Аксаков“ да се поставят рампи или други съоръжения, осигуряващи достъп на хора с увреждания.

5.1.2.4. На таблата за обявления в двете сгради на МП да се публикува точното работно време и място за приемане на документи и за предоставяне на консултации, както и систематизирана информация за процедурите пред ЦР. Необходимо е да бъде поставена указателна табела в офис „Славянска“, която да указва къде се приемат и получават документи.

5.1.3. В окръжните съдилища, където съдебно се регистрират организации в обществена полза, да се разпространят информационни материали за дейността на ЦР и за задълженията на организациите в обществена полза да се впишат в него.

5.2. КАЧЕСТВО НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ УСЛУГИ, ОКАЗВАНИ ОТ ЦР

5.2.1. Да се разширят начините за служебно уведомяване на потребителите на административни услуги за пропуски в подадените от тях документи (напр. уведомяване чрез електронна поща, по телефона, с изпращане на кратко текстово съобщение).

5.2.2. Да се въведе възможност за подаване на документи по електронен път.

5.2.3. Да се предвиди изпращането по служебен път до ЦР на информацията за съдебно регистрирани организации от окръжните съдилища.

5.2.4. Да се изпращат по служебен път до ЦР всякакви документи, издавани от други институции, като съдебно решение за вписване на организация, удостоверение за актуално състояние, удостоверение за извършена регистрация по регистър БУЛСТАТ към Агенцията по вписванията.

5.2.5. Да се намали броят на представяните документи при регистрация на организациите. Оптималният вариант е при вписването на организации в ЦР да се представят само заявление и Правила за осъществяване на общественополезна дейност. Останалите документи като препис от съдебно решение, удостоверение за актуално състояние и идентификационен код по БУЛСТАТ да се изпращат служебно от компетентните институции. Препоръчително е също да се осъвремени заявлението за вписване на организации в ЦР, като отпадне изискването за представянето на данъчна регистрация и се премахнат графите, които обръкват заявителите.

5.2.6. Ясно да се регламентира вътрешната организация на работа в ЦР и движението на постъпили документи, както и ролята и функциите на служителите.

5.2.7. Периодично да се изследва степента на удовлетвореност на потребителите на услугите на ЦР. Съществуващият електронен формат на анкета до потребителите на услугите на МП да се публикува и на подсекцията на ЦР, както и да се постави на разположение на гражданите в офисите за административно обслужване. ЦР трябва да посочи на своя уебсайт електронен адрес, на който да бъдат изпращани мнения и предложения.

5.3. АКТУАЛНОСТ НА ИНФОРМАЦИЯТА НА ЦЕНТРАЛНИЯ РЕГИСТЪР

5.3.1. Да се предвидят срокове за качване на информацията, постъпваща от регистрираните организации.

5.3.2. Да се усъвършенства софтуерният продукт, който поддържа регистъра.

5.3.3. Да се предприемат мерки за подобряване на техническата достъпност на ЦР. За целта трябва да се оповести на сайта на МП с какви софтуерни програми се отварят прикачените от организациите документи. Самите софтуерни програми трябва да са безплатни и да могат да бъдат свободно изтеглени от страницата на МП. В най-добрия случай информацията, поддържана от регистъра, трябва да бъде разглеждана свободно без необходимост от специална програма.

5.4. КОНТРОЛНИ ПРАВОМОЩИЯ НА ЦЕНТРАЛНИЯ РЕГИСТЪР

5.4.1. По отношение на **предварителния контрол**, който се извършва от ЦР, е необходимо да се предприемат законодателни промени, за да се:

- прецизират основанията, на които ЦР постановява отказ за вписване на организации;
- разпишат ясно правомощията, с които разполага ЦР при регистриране на организациите;
- избегне дублирането на проверката за законосъобразност, която се извършва и от съда, и от ЦР.

5.4.2. Необходимо е ЦР да организира работата си по такъв начин, че да спазва законовите срокове за регистрация, съответно отказ за вписване.

5.4.3. По отношение на **текущия контрол** върху дейността на вписаните организации е препоръчително да се оптимизира човешкият ресурс в ЦР, за да могат да се извършват планови проверки на вписаните организации. Едно от възможните решения е да се ангажират стажанти от университети или доброволци в дейността на ЦР.

5.4.4. По отношение на взаимодействието на ЦР с други органи, институции и вписани организации е препоръчително да се:

- организират обучения или регулярни съвместни срещи с представители на съда, НАП и прокуратурата за решаване на въпроси, свързани с организациите в обществена полза;
- осигури възможност за изпращане на становища и предложения за подобряване на работата на ЦР на електронен адрес;
- въведе практиката за информиране на податели на предложения и становища до ЦР за предприетите конкретни мерки, което може да става и чрез интернет страницата на ЦР;
- извършва периодична външна оценка на дейността на ЦР;
- освобождаване на ЦР от дейности, които не са пряко свързани с основните му функции.

5.5. ПРЕПОРЪКИ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ

На базата на препоръките могат да се изведат няколко направления за законодателни промени.

5.5.1. Препоръки за промяна в **Закона за юридическите лица с нестопанска цел**:

- Ясно регламентиране на правомощията, с които разполага ЦР при вписване на организациите, и обхвата на проверката, която той осъществява;

- Предвиждане на срок, в който ще се публикуват подадените от организациите годишни отчети и други документи, свързани с дейността им;
- Въвеждане на възможност за подаване на документи по електронен път;
- Въвеждане на служебен обмен на информация и документи за организациите в обществена полза окръжните съдилища, регистър БУЛСТАТ към Агенцията по вписване и Централния регистър;
- Въвеждане на ефективни механизми за финансова подкрепа на ЮЛНЦ в обществена полза като адекватна мярка спрямо съществуващите по-високи изисквания за прозрачност и отчетност към тези организации.

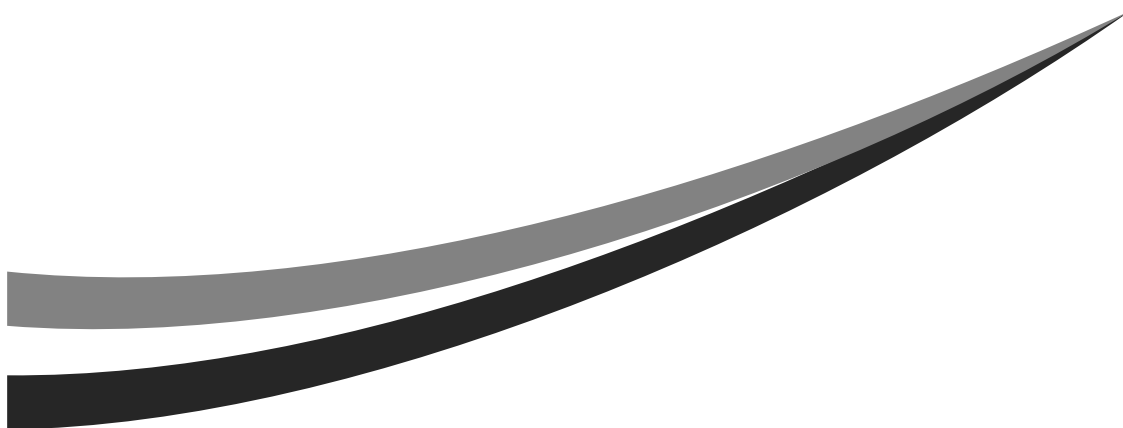
5.5.2. Препоръки за промени в Правилника за организацията и дейността на Централния регистър:

- Да се осъвременят и опростят заявленията за отделните процедури през ЦР;
- Да се предвидят алтернативни начини за уведомяване на потребители за проблеми в подадени от тях документи;
- Да се въведе изискване за извършване на периодична външна оценка на дейността на ЦР.

5.6. ПРЕПОРЪКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ПРЕХВЪРЛЯНЕ НА РЕГИСТРАЦИЯТА НА ЮЛНЦ КЪМ АГЕНЦИЯ ПО ВПИСВАНИЯТА

5.6.1. Евентуалното прехвърляне на регистрацията на ЮЛНЦ към Агенцията по вписванията е дългосрочна цел, която следва да се направи след задълбочена дискусия с представителите на нестопанския сектор, за да се избере най-добрия механизъм за това.

5.6.2. Трябва да бъдат обсъдени възможностите за създаване на структура за подпомагане на взаимодействието между гържавата и неправителствените организации, която да има и координиращи функции с цел подобряване на обмена на информация между самите гържавни институции във връзка с дейността на неправителствените организации и дали ЦР би могъл да изпълнява подобни функции.



Авторският екип благодари на всички, спомогнали за реализацията на тази оценка.

Специални благодарности изразяваме на:

- Директора на дирекция „Регитри“ и на служителите на Централния регистър към Министерството на правосъдието;
- Съдиите от Пловдивския окръжен съд и от Варненския окръжен съд;
- Представителите на Националната агенция за приходите;
- Представителите на Главна прокуратура.



Български център за нестопанско право
ул. Добруджа 6, София 1000
тел./факс: (+359 2) 981 66 17, 988 81 66
ел. поща: info@bcnl.org
www.bcnl.org