



ФУНКЦИОНАЛЕН АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА ЦЕНТРАЛНИЯ РЕГИСТЪР НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ В ОБЩЕСТВЕНА ПОЛЗА ПРИ МИНИСТЕРСТВОТО НА ПРАВОСЪДИЕТО

ДОКЛАД

2015 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ	3
1.1. Цел и задачи на функционалния анализ	3
1.2. Уточняване на акцента на анализа	4
1.3. Кратко описание на методологията	5
2. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ОСНОВНИТЕ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ, КОИТО ОЧЕРТАВАТ ЦЕЛИТЕ И РЕЗУЛТАТИТЕ, ПРЕСЛЕДВАНИ СЪС СЪЗДАВАНЕТО НА ЦР	6
2.1. Основни нормативни актове	6
2.2. Стратегически документи, засягащи регистрацията на ЮЛНЦ	8
3. АНАЛИЗ НА РЕЛЕВАНТНОСТТА НА ФУНКЦИИТЕ	9
3.1. Цели на анализа на релевантността на функциите.....	9
3.2. Области на дейност, за които отговаря Министърът на правосъдието	9
3.3. Идентифициране на правомощията на органа на власт, определени в законодателството и на функциите на дирекция „Електронно правосъдие и регистри“	10
3.4. Анализ на релевантността на функциите на дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ към правомощията на органа на власт.....	17
4. ИЗСЛЕДВАНЕ НА АКТУАЛНИТЕ ПРАКТИКИ ЗА ВПИСВАНЕ, УПРАЖНЯВАНЕ НА КОНТРОЛ И ОПОВЕСТЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА ЗА ЮЛНЦ В ОБЩЕСТВЕНА ПОЛЗА....	18
4.1. Регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза	18
4.2. Упражняване на контрол и актуалност на вписаните обстоятелства.....	26
4.3. Осигуряване на публичност на подлежащите на вписване обстоятелства в ЦР	28
4.4. Разходи за съдебна регистрация, за вписване в регистър Булстат и за регистрация в ЦР	29
4.5. Роля на регистъра за изпълнение на поетия от държавата ангажимент да подпомага, насърчава и финансира вписаните в регистъра ЮЛНЦ	34
5. ОБОБЩЕНИЕ НА КОНСТАТИРАНИТЕ ПРОБЛЕМИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ.....	34

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Цел и задачи на функционалния анализ

През 2004 г. с решение на Министерския съвет е приета стратегия за създаване на общ регистър на всички юридически лица. По този начин се признава, че моделът на съдебна регистрация на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза и последваща регистрация от министъра на правосъдието не работи, защото не може да осигури нужната публичност и да осигури финансиране и подпомагане на държавата за да могат да участват активно в решаването на специфични задачи. Чак през 2008 г. заложеното в стратегията се реализира единствено по отношение на търговците чрез новия Търговски регистър. След още 6 години в стратегическите цели на министерството на правосъдието за 2014 г. е предвидено преминаване на ЦР към Агенцията по вписванията, като същото е предвидено и в приоритет 18.2. на Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България от 2015 г. Както се вижда темповете, с които администрацията диагностицира и поставя проблем и пристъпва към решаването му са крайно незадоволителни и се нуждаят от ускоряване със съдействието на самите неправителствени организации. Съдейки по публикуваното съобщение от заключителна конференция на приключващ проект с бенефициент Министерството на правосъдието тази съществена стъпка отново се отлага – в съобщението се отчита „създаването и въвеждането на механизми за координация (методики и инструкции) за осъществяване на служебен информационен обмен на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел с окръжните съдилища и регистър БУЛСТАТ; оптимизиране на административните действия, свързани с вписването и заличаването на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза – инструкции и правила; въвеждане на процедури за извършване на контрол върху спазването на сроковете (вкл. за публикуване на постъпилите отчети в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел)“.

Настоящият доклад представя резултатите от проведения функционален анализ на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза при Министерството на правосъдието (ЦР) в изпълнение на дейност 3. „Функционален анализ на дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска ЮЛНЦ в обществена полза при Министерство на правосъдието“, по проект „Добрата

правна и финансова рамка на НПО – ключова предпоставка за тяхната прозрачност и легитимност”.

Основната цел на проведения функционален анализ е въз основа на изследване и оценка на релевантността на функциите, ефективността и ефикасността от дейността на ЦР да се предложат области и конкретни препоръки за подобрения, да се покажат силните и слабите страни в дейността на ЦР, предизвикателствата и заплахите пред неговото бъдеще и политиката на държавата спрямо ЮЛНЦ в обществена полза.

1.2. Уточняване на акцента на анализа

Уточняването на акцента на анализа се извърши с оглед на неговите конкретни цели и очакваните резултати от други дейности по проекта. В съответствие с Единната методология за провеждането на функционален анализ в държавната администрация и наръчника за нейното прилагане анализът на текущото състояние включва три взаимнообвързани дейности: анализ на релевантността на функциите, на ефективността и на ефикасността от дейността на административната структура. Възложителят изисква насочване на анализа не към цялото министерство на правосъдието, а само към една дирекция от специализираната администрация с акцент върху:

- изследване на основните нормативни актове, които очертават целите и резултатите, преследвани със създаването на Централния регистър на ЮЛНЦОПД през 2001 г. и ефекта от въвеждането на статута на обществената полза върху НПО;
- изясняване на изпълнението от регистъра на ключовите му задължения по закон – да контролира и направи публични и прозрачни българските ЮЛНЦОПД и да спомогне за изпълнението на поетия от държавата ангажимент да подпомага, насърчава и финансира вписаните в регистъра НПО;
- изследване на актуалните практики на регистъра за вписване, упражняване на контрол и оповестяване на информацията за НПО в обществена полза;
- представяне на дейността на регистъра по организиране, провеждане и отчитане на конкурсите за бюджетно финансиране на общественостнозначими проекти за НПО в периода 2005 - 2011 г.

Очаква се функционалният анализ да даде отговор на следните въпроси:

- каква е ползата за българските НПО, за държавата и за обществото от определянето на част от юридическите лица с нестопанска цел като работещи в обществена полза 13 години след нейното въвеждане?
- изпълнява ли централния регистър своите основни правомощия – регистрационни, контролни и задължения за осигуряване на публичност в пълен обем?
- защо информацията в него е неактуална и непълна?
- защо начинът, по който той функционира няма нищо общо с функционалността на други подобни регистри, като Търговския регистър, например?
- може ли той да заработи като съвременен регистър - компонент от бъдещото електронно управление, в който се регистрират всички НПО в България?

1.3. Кратко описание на методологията

Основните методи за провеждане на анализа са съобразени с Единната методология за провеждането на функционален анализ в държавната администрация и включват преглед и анализ на документи и експертна оценка.

Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 предвижда промяна в начина, по който се прилага методологията за функционален анализ. В стратегията се констатира, че „извършването на функционални анализи на отделни администрации, без да се анализира организационната система на всички звена и институции за изпълнение на политиката, води до ограничени промени от вътрешноорганизационен характер, вместо до генерално подобрение“¹. Промяната се изразява в провеждане на анализите върху всички свързани с анализираната институция други администрации вместо разглеждане на анализираната администрация сама за себе си. Този нов подход е приложен за първи път при анализа на ЦР като в обхвата на изследването и в плана за действие са включени и свързаните институции. При анализа на предоставяните административни услуги е използвана и Методологията за усъвършенстване на работните процеси по предоставяне на административни услуги.

¹ Стратегия за развитие на държавната администрация, стр. 22

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

1.3.1. Преглед и анализ на документи и информация

Бяха прегледани и анализирани документи, включително нормативни актове и други документи, свързани с дейността на ЦР. Част от тези документи са публично достъпни, а останалите ни бяха предоставени от Възложителя. За целите на анализа са използвани закони и подзаконови нормативни актове, стратегически и планови документи, свързани с темата анализи за дейността на регистъра, доклади, отчети, актуално длъжностно разписание, цели на министерството и специализираната дирекция, годишни планове, интернет страницата на ЦР и други.

По време на изготвяне на анализа беше обявено навлизането в заключителна фаза на дейностите по проект „Подобряване организацията на работа на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел, в ефективна координация с окръжните съдилища” с бенефициент Министерството на правосъдието. От проекта се очаква изготвяне на юридически, технически и организационен анализ на нормативната база и съществуващата ситуация в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел и идентифициране на нуждите в контекста на поставените цели. Към момента на приключване на анализа докладите по проекта все още не са публични. Въпреки опитите на изпълнителя не беше осигурен достъп и съответно не можахме да се възползваме от резултатите от анализа.

1.3.2. Експертна оценка

Чрез експертна оценка бяха изведени основните констатации и изводи за силните и слабите страни на областите на политика, правомощията на органа на власт, релевантност на функциите, ефективност и ефикасност на дейността. Този метод беше ключов при формулирането на препоръките.

2. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ОСНОВНИТЕ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ, КОИТО ОЧЕРТАВАТ ЦЕЛИТЕ И РЕЗУЛТАТИТЕ, ПРЕСЛЕДВАНИ СЪС СЪЗДАВАНЕТО НА ЦР

2.1. Основни нормативни актове

Основните нормативни актове, с които се урежда устройството и дейността на Централния регистър са Законът за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) и Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

Правилникът за устройството и дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност (Правилника).

Законът за юридическите лица с нестопанска цел урежда учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на юридическите лица с нестопанска цел. ЦР е създаден през 2001 г. към Министерство на правосъдието, с приемането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел като публичен регистър, който се поддържа от Министерство на правосъдието с цел да предоставя актуална информация за регистрираните в България ЮЛНЦ в обществена полза.

Правилникът за устройството и дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност при Министерство на правосъдието урежда дейността по създаването и поддържането на централния регистър и са съобразени с функционалностите на използваната в момента информационна система. Съгласно Правилника, регистърът е организиран в отдел към дирекция при Министерството на правосъдието и се състои от единна компютърна база данни, съдържаща електронни образи на документите, въз основа на които е извършено всяко вписване, както и информация в текстови формат.

Устройственият правилник на Министерството на правосъдието, приет с ПМС № 215 от 23.09.2013 г., обн., ДВ, бр. 84 от 27.09.2013 г., в сила от 1.10.2013 г. регламентира функциите на дирекциите от специализираната администрация, които се занимават с регистрацията на ЮЛНЦ.

Други актове, които имат пряко отношение към дейността на регистъра са:

- Наредба № 1 от 15 август 2002 г. за условията и реда за издаване на разрешения за извършване на дейност с нестопанска цел от чужденци в Република България, издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ. бр.81 от 23 август 2002 г.
- Правила за документооборота и деловодната дейност в Министерството на правосъдието, утвърдени със Заповед № ЛС-04-286 /24.02.2012 г.;
- Вътрешни правила за дейността на дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ в Министерство на правосъдието, утвърдени със Заповед № ЛС-04-2010 /17.12.2013 г.

Нормативни актове, имащи косвено отношение към регистъра и в по-широк аспект към функционирането на ЮЛНЦ са:

- Административнопроцесуален кодекс;

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

- Гражданския процесуален кодекс;
- Данъчно-осигурителния процесуален кодекс;
- Закон за регистър БУЛСТАТ;
- Закон за електронното управление (ЗЕУ) и подзаконовите актове към него;
- Правилник за администрацията в съдилищата, ВСС, обн. ДВ. бр.8 от 2014 г.;
- Наредба №14 от 1991 г. за водене и съхраняване на регистрите за вписванията, издадена от Министерството на правосъдието, обн. ДВ. бр.62/1991;
- Наредба за административното обслужване;
- Наредба за електронните административни услуги.

2.2. Стратегически документи, засягащи регистрацията на ЮЛНЦ

Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България, Приоритет 18.2. Политика на прозрачност е предвидено прехвърляне на регистрацията на юридическите лица с нестопанска цел към Агенцията по вписванията и преглед и усъвършенстване на механизмите за финансиране на юридически лица с нестопанска цел. И в двата документа обаче ясно е засегнат само въпросът с прехвърляне на регистрацията от министерството на правосъдието към Агенцията по вписванията. Останалите параметри на промяната по отношение на регистрацията, в това число и въпросът дали се запазва и съдебната регистрация на ЮЛНЦ, не са ясни.

В Стратегическите цели на Министерството на правосъдието за 2014 г. визията за развитие на ЦР е ясно очертана, като е предвидено преминаване на ЦР към Агенцията по вписванията. Срокът е до средата на 2015 г.

Други относими към материята стратегически документи са:

- Плана за изпълнение на Стратегията за електронното управление в Република България за периода април 2014 – 2015 г.
- Стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014-2020 г. с Решение № 531 на Министерския съвет от 21.07.2014 г.;
- Методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги, приета с Решение № 578 на Министерския съвет от 2013 г.
- Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в България за периода 2012-2015 г.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

▪ Оценка на дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел при министерството на правосъдието, Български център за нестопанско право, София, 2010 г. и други

3. АНАЛИЗ НА РЕЛЕВАНТНОСТТА НА ФУНКЦИИТЕ

3.1. Цели на анализа на релевантността на функциите

Анализът на релевантността на функциите разглежда връзката между тях и правомощията на органа на власт, организационно обособеното място, на което се изпълняват функциите, наличието на дублиращи се функции или на такива, които трябва да се изпълняват от друга административна структура или от организация извън администрацията. За тази цел, в съответствие с Единната методология в рамките на анализа се включват следните пет подкомпонента:

- идентифициране на областите на политика, за които отговаря органа на власт;
- идентифициране, групиране и анализ на правомощията на органа на власт;
- идентифициране и групиране на функциите на дирекциите;
- анализ на релевантността на функциите на дирекциите и отделите спрямо областите на политиката, за които отговаря органа на власт и неговите правомощия, установяване на нетипични функции, които могат да бъдат изведени от администрацията;

3.2. Области на дейност, за които отговаря Министърът на правосъдието

Министърът на правосъдието е централен едноличен орган на изпълнителната власт, който ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на правосъдието и изпълнява всички останали функции, възложени му с Конституцията на Република България, с международен договор или с акт на общностното право, със закон или с акт на Министерския съвет.

Най-важните правомощия на министъра на правосъдието са определени в Конституцията:

1. предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет;

2. управлява имуществото на съдебната власт;

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

3. може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи;

4. участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите.

В програмния бюджет на министерството за 2015 г. са обособени следните три бюджетни програми:

- политика в областта на правосъдието
- политика в областта на изпълнение на наказанията
- бюджетна програма "Администрация"

Политиката в областта на правосъдието се изпълнява чрез следните пет програми:

- програма „Правна рамка за функционирането на съдебната система”
- програма „Регистри”
- програма „Охрана на съдебната власт и на лицата, застрашени в наказателното производство”
- програма „Равен достъп до правосъдие”
- програма „Инвестиции на органите на съдебната власт”

Констатация 1: Политиката спрямо ЮЛНЦ не е изведена на ниво бюджетни програми. Не може да бъде направена пряка връзка между правосъдието и регистрацията на ЮЛНЦ, съответно липсват аргументи в полза на включването на дейностите в бюджетна програма правосъдие.

3.3. Идентифициране на правомощията на органа на власт, определени в законодателството и на функциите на дирекция „Електронно правосъдие и регистри”

Определянето на правомощията на съответния орган на власт е ключовият начален момент в процеса на организационното, функционално и длъжностно структуриране на отделната администрация, тъй като основната цел на всяка администрация е да подпомага реализирането на тези правомощия.

Всеки орган на власт има две основни категории правомощия:

- правомощия, произтичащи от позицията на ръководител на отделната администрация (общи правомощия);

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

▪ правомощия, които са свързани с неговата специална компетентност (специални правомощия).

С оглед разпоредбите на Закона за администрацията, могат да се обособят следните основни области на обща компетентност:

- управление на финансовите ресурси;
- управление на човешките ресурси;
- управление на собствеността;
- управление при кризи;
- законосъобразност на дейността;
- административно обслужване;
- информационно обслужване и технологии;
- публичност на дейността;
- протокол.

Правомощията на министъра на правосъдието са определени в чл. 5 от Устройствения правилник на министерството. Министърът:

1. осъществява взаимодействието между съдебната и изпълнителната власт;
2. ръководи дейността по изработването на проекти на нормативни актове, свързани със съдебната система и с дейностите, които са в рамките на неговите правомощия, както и по изработването на становища по проекти на нормативни актове, изготвени от други органи на изпълнителната власт;
3. участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;
4. управлява имуществото на съдебната власт;
5. предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет;
6. осъществява ръководство и контрол на дейността по охрана на органите на съдебната власт;
7. осъществява дейности, свързани с държавните и частните съдебни изпълнители, с нотариусите, съдиите по вписванията и със синдиците;
8. ръководи дейността по подготовката на проекти на международни договори в правната област и контролира изпълнението им;

9. представлява Република България на заседанията на Съвета на Европейския съюз по правосъдие и вътрешни работи в частта "Правосъдие";

10. ръководи и контролира подготовката на материали от негова компетентност, които се представят пред институциите на Европейския съюз;

11. координира дейността на всички органи и институции в Република България по въпросите, свързани с Механизма за сътрудничество и оценка, установен с Решение на Европейската комисия от 13 декември 2006 г.;

12. ръководи дейността по изработването и внася за разглеждане от Министерския съвет проекти на актове, с които се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз в областите от неговата компетентност;

13. осъществява международното правно сътрудничество и международната правна помощ по въпроси от неговата компетентност;

14. дава становище, изразява съгласие, съответно несъгласие, от името на Република България, когато такова е поискано, за приемане на други държави за членове на международни органи и организации или за присъединяване на държави към международни актове, когато Министерството на правосъдието е посочено за централен орган по силата на устройствените актове на международните органи или организации или по силата на разпоредби на международните актове;

15. определя критериите и процедурата за провеждане на избора на кандидатите за съдия в Европейския съд по правата на човека в съответствие с чл. 21 и 23 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и организира провеждането му; обявлението за провеждане на избора се обнародва в неофициалния раздел на "Държавен вестник";

16. организира и провежда процедурата за избор на кандидат за съдия в Съда на Европейския съюз и в Общия съд в съответствие с Постановление № 214 на Министерския съвет от 2010 г. за създаване на процедура за провеждане на избор на кандидат за съдия в Съда на Европейския съюз и в Общия съд;

17. ръководи дейностите, свързани с международното осиновяване по Семейния кодекс, и осъществява функциите, възложени на министерството като централен орган по международните конвенции в областта на международното осиновяване и закрилата на децата;

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

18. осъществява общо ръководство и контрол върху дейността по изпълнение на наказанията;

19. създава и преобразува местата за лишаване от свобода - затвори, поправителни домове, затворнически общежития и следствени арести;

20. ръководи и контролира инвестиционната дейност в министерството и в съдебната система;

21. осъществява и други правомощия, възложени му със закон или с акт на Министерския съвет.

В Правилника за устройството и дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност при Министерство на правосъдието са определени следните правомощия на министъра като ръководител на ЦР:

- ръководи Централния регистър;
- изготвя становища по исканията за вписване;
- осигурява нанасянето, съхраняването и достъпа до информацията в Регистъра;
- осигурява съхраняването на преписките по откази за вписване на обстоятелства в регистъра;
- организира поддръжката, съхранението и развитието на регистъра;
- организира издаването на месечен бюлетин.

Констатация 2: В Устройствения правилник на Министерството на правосъдието са определени общо 21 правомощия на министъра. Сред тях обаче липсват правомощия по регистрацията на юридически лица с нестопанска цел. Предвид възложените със ЗЮЛНЦ отговорности, детайлизирани в Правилника за устройството и дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност при Министерство на правосъдието, липсата на правомощия на министъра е съществен пропуск. Тя може да се тълкува и като отношение към регистрацията на ЮЛНЦОП като дейности по предоставяне на услуги с ниска степен на значимост на фона на останалите задачи на министъра на правосъдието. Липсва дори и коректно изписване и съответно абrevиатура на централния регистър. Регистърът масово

се представя като „Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел“, какъвто той не е. Това може да се види отчетливо от наименованията на предоставяните от министерството услуги.

В процеса на извеждане на функциите на органа на власт, с оглед тяхното единно класифициране, е използвана Класификацията на правителствените функции, дадена от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие в следните категории:

- секторна политика – стратегическо планиране, изготвяне на проектозаконови, изработване на минимални стандарти, норми за анализ и оценка на секторна политика, прогнозиране;
- предоставяне на услуги – предоставяне на продукт или услуга на вътрешни (други държавни органи) или външни (бизнес, граждани, медии, синдикати) услуги;
- регулиране – лицензи, сертификати, издаване на разрешения, акредитиране, инспекции, проверка за съответствие, финансов одит;
- координация, контрол и надзор – координация на връзките между различни органи, наблюдение на дейността на подчинени (подотчетни) структури, подпомагане на подотчетни структури за постигането на техните професионални цели;
- поддържащи функции – счетоводство, деловодство, управление на човешките ресурси, информационни системи, инфраструктура, анализ на ефективността и одита на управлението, секретарски услуги.

В Устройствения правилник на Министерството на правосъдието функциите, свързани с ЮЛНЦ са уредени единствено в т. 14 на 31 – Дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ подпомага министъра при осъществяване на правомощията му по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, включително поддържа и води Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел, определени за осъществяване на общественополезна дейност, и специален регистър на чужденците към Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност.

Специализираните правомощия на дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ се състоят в подпомагане на министъра при осъществяване на правомощията му по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, включително поддържане и водене на

ЦР, определени за осъществяване на общественополезна дейност, и специален регистър на чужденците към ЦР за осъществяване на общественополезна дейност.

Отдел „Регистри” поддържа ЦР и към него Специален регистър на чужденците.

Служителите в ЦР:

- приемат и обработват заявленията за вписване в регистъра;
- изготвят съобщения за отстраняване на нередовности в подадените документи;
- изготвят становища относно дали дадено юридическо лице или изменено обстоятелство следва да бъде вписано;
- подготвят проект на заповед за вписване или отказ от вписване;
- осигуряват въвеждането на информацията в регистъра;
- съхраняват информацията в регистъра;
- издават справки и извлечения от регистъра по отношение на информацията, която подлежи на достъп;
- поддържат, съхраняват и развиват регистъра;
- издават месечен бюлетин с вписаните юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност.

Служителите от отдела поддържат и Специалния регистър на чужденците към ЦР като:

- приемат и обработва молбите-декларации за издаване на разрешение или продължение за извършване на нестопанска дейност от чужденци;
- изготвят съобщения за отстраняване на нередовности в подадените документи;
- изготвят съобщения до ДАНС и МВР за получаване на мнение относно издаването на разрешение за извършване на нестопанска дейност от чужденци;
- изготвят предложения относно издаването на разрешение за извършване на нестопанска дейност от чужденци;
- подготвят проекти на заповеди за вписване/отказ от вписване съобразно становището и подготовка на разрешението за вписване в случай на положително становище;
- съхраняват информацията в регистъра;
- организират поддръжката, съхраняването и развитието на регистъра.

Констатация 3: От изследваната нормативна уредба е видно, че по класификацията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Централният регистър на ЮЛНЦ в обществена полза осъществява правомощия единствено в категорията предоставяне на услуги и регулиране.

Съгласно Списъка на унифицираните наименования на административните услуги (СУНАУ) на Министерския съвет ЦР извършва следните 5 услуги, които през месец януари 2015 г. са предоставяни както следва:

- вписване в ЦР и издаване на удостоверения за вписването – 37 бр.;
- вписване на промени в обстоятелствата, вписани по партидата на юридическото лице в ЦР – 37 бр.;
- заличаване на вписването в ЦР – 0 бр.;
- издаване на разрешение за извършване на дейност с нестопанска цел от чужденци в Република България;
- продължаване на разрешение за извършване на дейност с нестопанска цел от чужденци в Република България.

На интернет страницата на Министерството на правосъдието са изброени и други предлагани услуги, които не са вписани в списъка с услугите. Четирите невписани в СУНАУ услуги са:

- вписване на клон на юридическо лице, регистрирано в Република България в ЦР;
- вписване на клон на чуждестранно юридическо лице с нестопанска цел в ЦР;
- вписване на промени за клон на юридическо лице, регистрирано в Република България в ЦР;
- вписване на промени за клон на чуждестранно юридическо лице с нестопанска цел в ЦР.

Констатация 4: Налице е разминаване между услугите, вписани в СУНАУ и тези обявени на сайта на министерството.

3.4. Анализ на релевантността на функциите на дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ към правомощията на органа на власт

Осъществяването на посочените по-горе категории правомощия като орган със специална компетентност, се подпомага от звената в специализираната администрация. Организационно-управленската структура на министерството на правосъдието включва в общата и в специализираната администрация 12 дирекции и има обща численост от 264 щатни бройки. Дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ е с численост от 19 щатни бройки. Функциите на дирекцията не могат да бъдат отнесени към нито едно от правомощията на министъра.

Констатация 5: Функциите на дирекцията не са релевантни към правомощията на министъра.

В структурата на дирекцията с регистрацията и контрола на ЮЛНЦ се занимават общо 4 служители, включени в отдел. По данни от ЦР, цитирани в Стратегията за развитие на държавната администрация, регистрираните неправителствени организации в обществена полза вече са над 11 000, а броят на всички регистрирани юридически лица с нестопанска цел е над 35 000. При съществуващата организация на работа броят на служителите в ЦР е крайно недостатъчен за изпълнение на функциите по регистрация и особено по обработване на годишните отчети и доклади. Тази численост не е достатъчна, за да обработва бързо постъпилата информация в регистъра, годишните отчети и да я поддържат актуална. Електронизацията на част от задълженията на служителите отчасти решава проблема, като съкращава сроковете и облекчава работата по обработка на хартиените документи.

Констатация 6: Налице е необосновано разделяне на изпълнението на функцията по регистрация на ЮЛНЦ в две институции – съдебната регистрация като юридическо лице и регистрацията от министъра на правосъдието. За да започнат реално да функционират като ЮЛНЦ в обществена полза организациите трябва да се регистрират два пъти.

Функциите на дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ в частта ЦР не са

релевантни на специалните правомощия на министъра на правосъдието. В правомощията на министъра липсват такива, насочени към регистрацията на ЮЛНЦ. Регистрацията на ЮЛНЦ е дейност, която не е свързана с основните правомощия на министъра на правосъдието, определени в чл.130 от Конституцията.

Предоставяните от ЦР административни услуги са с ниска степен на регулаторна значимост. При извършена от съда регистрация в регистъра се извършва вписване от технически характер, което не е съотносимо със статута на министъра като централен едноличен орган на изпълнителната власт.

Броят на служителите в ЦР е недостатъчен за изпълнение на функциите.

4. ИЗСЛЕДВАНЕ НА АКТУАЛНИТЕ ПРАКТИКИ ЗА ВПИСВАНЕ, УПРАЖНЯВАНЕ НА КОНТРОЛ И ОПОВЕСТЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА ЗА ЮЛНЦ В ОБЩЕСТВЕНА ПОЛЗА

4.1. Регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза

4.1.1. Съдебна регистрация и обмен на данни с Централния регистър на ЮЛНЦ за общественополезна дейност.

Въз основа на анализите на процедурите по вписване на ЮЛНЦ в съдебния регистър към окръжните съдилища и вписване на ЮЛНЦ в ЦР, може да се направи извод, че проверката, която извършват окръжният съд и ЦР при вписването на юридически лица е дублирана. Съпоставката на основанията, подлежащи на вписване и проверка в окръжен съд и ЦР показва че първите два елемента от проверката на регистъра: за дейността и структурата на ЮЛНЦ въз основа на препис от съдебните решения по регистрация в съда и удостоверение за актуално състояние вече са проверени от съда, постановил решение за вписване на ЮЛНЦ.

По този начин на практика административен орган контролира решението на съда чрез повторна проверка на едни и същи обстоятелства. В същия смисъл е и съдебната практика². Проверката на ЦР би следвало да е насочена единствено към декларациите

² Виж Решение № 10104 от 2011 г. по адм. д. № 6129/2011 г. на петчленен състав на ВАС
Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.
(<http://www.ngogrants.bg>)

за наличието на обстоятелствата по чл. 38 - 41 ЗЮЛНЦ, за дължими данъци, такси, мита и други публични вземания, както и правилата и редът за извършване на общественополезна дейност.

Друго заключение относно дублирането на проверката, осъществявана от окръжния съд и ЦР, може да се изведе от основанията за отказ от страна на ЦР за вписване въз основа на чл. 45, ал. 4 ЗЮЛНЦ. Второто основание в цитираната разпоредба, дейността на ЮЛНЦ да противоречи на закона не дава яснота в какво ще се изразява преценката на ЦР и подлежи на тълкуване. Съдебната практика утвърждава това положение: според което министърът на правосъдието не притежава правомощия да осъществява контрол върху вече вписан от съда предмет на дейност на сдружението.” (Решение № 3827 от 17.03.2011 г. по адм. д. № 10317/2010 г., V отд. на ВАС.) „ВАС счита, че по реда на чл. 45, ал. 4 от ЗЮЛНЦ, министърът не притежава правомощия да осъществява контрол върху вече вписания от съда предмет на дейност на ЮЛНЦ. След като СГС като регистърен съд е преценил, че предметът на дейност на Фондацията е в съответствие с изискванията на закона, този въпрос не може да бъде пререшаван от административния орган в рамките на производството по вписване в ЦР по чл. 45 от закона. Ако се допусне това, ще се стигне до извършване на административен контрол върху съдебното решение от страна на министъра, каквито правомощия той не само, че не притежава по закон, но и противоречат на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България.”

Вписването в ЦР има за цел не да осигури една последваща проверка на вече приключило съдебно производство, а да гарантира „по-широка публичност и контрол” върху ЮЛНЦ, както е посочено и в Решение № 6559 от 18.05.2010 г. по адм. д. № 12255/2009 г., V отд. на ВАС: „Възникването, съществуването и прекратяването на юридическото лице с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност са предоставени на съдебната преценка за наличието на предвидените в закона предпоставки. Общественият интерес, с който е свързана дейността на тези организации, специфичните условия, при които е поставена дейността им, ползването от тях на съответни облекчения, обосновава необходимостта от публичност и контрол, за обезпечаването на които законодателят въвежда задължението за вписване в Централния регистър при Министерството на правосъдието...”. Във връзка с

тезисъображения, може да се заключи, че е недопустимо ЦР да дублира проверката на вече проверени от окръжния съд обстоятелства.

Юридическите лица с нестопанска цел възникват с вписването им в регистъра за юридическите лица с нестопанска цел в района на окръжния съд по седалището на юридическото лице (чл. 6, ал. 1 от ЗЮЛНЦ). Задължението за окръжните съдилища да водят такъв регистър е определено изрично в чл. 17 от ЗЮЛНЦ, както и в чл. 41 от Правилника за администрацията в съдилищата. Освен това, съдилищата имат задължение да водят отделен регистър на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза (чл. 1 във връзка с чл. 2, т. 5 от Наредба № 14 от 24 юли 1991 г. за водене и съхраняване на регистрите за вписванията).

Съгласно актуалната нормативна уредба, при подаването на заявление за вписване в ЦР се прилага копие на съответния съдебен акт, от който произтичат подлежащите на вписване обстоятелства. Например при заявяване на първоначално вписване се предоставя препис от съдебното решение по регистрацията в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза в района на окръжния съд по седалището на юридическото лице. При първоначална регистрация се изисква и удостоверение за актуално състояние. Когато се заявяват промени във вписаните обстоятелства, към заявлението се прилага съдебното решение или решения за промените.

Нормативната регламентация не съдържа изискване регистърът да се поддържа в електронна форма. Предвидена е правна възможност вписванията в регистрите да могат да се отразяват и в автоматизирана информационна система. Съдилищата имат различна степен на техническа готовност и предоставят различни причини за невъзможността за осигуряване на обмен. Повечето съдилища нямат готовност за директен обмен на данни и документи между съдебния регистър ЦР, което поражда необходимост от търсене на подходящи решения за осигуряване на обмена. Установеното към началото на 2015 г. състояние на водените регистрите, поддържани от окръжните съдилища, автоматизиран сочи, че към момента такъв обмен не е технологично възможен. Механизъм за взаимодействие в електронна среда би могъл да се реализира чрез създаване на нормативни и технологични предпоставки за извършване на електронен обмен между окръжните съдилища и ЦР.

Констатация 7: ЮЛНЦ в обществена полза са обект на двойна регистрация. Повечето съдилища нямат готовност на обмен на данни с Централния регистър на ЮЛНЦ за общественополезна дейност.

4.1.2. Вписване в регистър БУЛСТАТ и обмен на данни с ЦР

Регистър Булстат се поддържа от Агенцията по вписванията като единен национален административен регистър. Агенцията осъществява дейностите по вписванията в регистъра и издаване справки и удостоверения за вписване. Субектите, които се вписват в регистъра са посочени в чл. 3 от Закона за регистър Булстат, в това число и ЮЛНЦОП. При вписването си всички организации получават единен идентификационен код по Булстат (чл. 4 - 6 от закона). Кодът по Булстат е уникален идентификатор по смисъла на § 1, т. 22 от Допълнителните разпоредби на Закона за електронното управление, а задължението за административните органи да обменят данни помежду си и да не ги изискват от заявителите възниква, ако е посочен уникален идентификатор (чл. 5 от ЗЕУ).

Съгласно Правилника за устройството и дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност при Министерството на правосъдието, лицата предоставят кода по Булстат чрез попълването му в заявлението за първоначално вписване (Приложение № 1 към чл. 6, ал. 1). Кодът по Булстат се вписва в поле № 4 "Единен идентификационен код – Булстат на ЦР (чл. 6, ал. 1, т. 2, б. „в“ от Правилника). Това е единствената информация, която се вписва в ЦР и която се създава или съхранява за първи път от Регистър БУЛСТАТ. Макар че е предвидено кодът да се вписва в ЦР, актуалната нормативна уредба не предвижда изискване заявителите да представят регистрационно удостоверение или копие на идентификационната карта, издадена от регистър Булстат, чрез които да удостоверят верността на предоставения код по Булстат. Предвидено е изискването да се представи удостоверение за данъчна регистрация. Тъй като такава вече се прави едновременно с вписването в регистър Булстат и кодът по Булстат се използва като данъчен номер, реално се изисква от заявителите да представят документ, удостоверяващ верността на кода по Булстат.

Прилагането на принципа за еднократно създаване и съхраняване на данни води до отпадането на необходимостта заявителите да предоставят карта или удостоверение, Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

издадени от регистър Булстат. Удостоверяването на кода би следвало да се извършва чрез служебен обмен на данни между двата регистъра. Съгласно чл. 36 от Закона за регистър Булстат, достъпът до вписаните данни е публичен, но не свободен, а срещу заплащане. Не се дължи такса, когато справка/удостоверението се иска от органи на държавната власт, в който случай справките и удостоверенията се издават след искане, направено писмено или по електронен път. Съгласно чл. 38 от закона, ако орган поддържа публичен регистър на лица, които подлежат на вписване в регистъра, този орган има право на безплатен достъп до публичната информация, вписана в регистър Булстат за тези лица, т.е. **Агенцията по вписванията следва да осигури безплатен достъп на ЦР до данните вписани в регистър Булстат.**

Регламентирани са и начините за осъществяване на достъпа. На първо място, достъпът може да бъде реализиран чрез справки в Националната база данни по интернет (чл. 27, ал. 2, т. 1). В този случай, достъп се предоставя на един потребител. Това налага предварително да се посочи лицето от съответната структура, което ще получи интернет достъпа, като данните за него се изпратят в Агенцията по вписванията. За създаване на служебно потребителско име и парола е необходимо предоставянето на трите имена, ЕГН, длъжност, звено, телефон, населено място. Достъп до регистър Булстат може да се осъществи и по електронна поща или на технически носител. В този случай, получаващата организация трябва да отправи искане в писмен вид до Службата по регистрация – София в регистър Булстат. Възможно е и сключване на споразумение с Агенция по вписванията за получаване на достъп до Националната база данни на регистър Булстат. В зависимост от уговореното, данните се получават ежеседмично или веднъж на месец за новорегистрираните субекти и извършените промени по отношение на тях. Не е предвидена възможност за автоматичен обмен на данни.

Взаимодействието между двата регистъра е опосредено от заявителите, които предоставят на Централния регистър кода по Булстат и го удостоверяват чрез представяне на копия на документи, издадени от регистър Булстат. При определяне на начина за осъществяване на достъп в електронна среда и на механизмите за взаимодействие между двата регистъра, следва да се вземат предвид изискванията за законосъобразна обработка на личните данни на физическите лица и да не се предоставят повече данни, отколкото са необходими за вписването на юридическото

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

лице с нестопанска цел. При втората и третата хипотеза се предава цялата съдържаща се информация за юридическото лице. Предаването само на код по Булстат, наименование и адрес ще изисква допълнителни усилия от страната на Агенция по вписванията. С оглед на целите, за които е необходимо предаването на данните (да се установи, че кодът е реално съществуващ и е присвоен на юридическото лице, което е подало заявление за вписване в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза), допълнителните усилия не са оправдани. Ето защо най-добрият начин за достъп би следвало да бъде извършването на справки в Националната база данни по Интернет. По този начин служителите, осъществяващи вписването в ЦР ще могат да проверят дали номерът съществува и дали е присвоен на заявителя, без да се предават данни от един регистър в друг и да се застрашават данните на физическите лица, които участват или представляват юридическото лице с нестопанска цел, регистрирано в обществена полза. За осъществяването на този начин на взаимодействие не са необходими допълнителни правила или споразумения, а само подаване на искане за създаване на служебен акаунт за всяко едно от лицата, извършващо първоначално вписване.

Констатация 8: От заявителите не следва да се изисква представянето на документ, удостоверяващ верността на кода по Булстат въпреки изискването на Правилника за устройството и дейността на ЦР лицата да предоставят само кода по Булстат.

4.1.3. Вписване в Централния регистър на ЮЛНЦ в обществена полза

Съдържанието на ЦР, обстоятелствата, подлежащи на вписване и начинът, по който те следва да бъдат обявени са подробно описани в Правилника за устройството и дейността на ЦР.

Подлежащите на вписване обстоятелства се посочват в заявленията за предоставяне на отделните услуги, групирани в следните полета:

- група "Регистрационен номер"
- група "Идентификация"
- група "Данни за съдебна регистрация"
- група "Друго основание за възникване"

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

- група "Управителен орган"
- група "Документи"
- група "Прекратяване"
- група "Ликвидация"
- група "Заличаване след ликвидация"
- група "Заличаване без ликвидация"

Съгласно Правилника, документите, необходими за извършване на вписвания в регистъра са:

- препис от съдебно решение - за първоначална регистрация; за промени във вписвани обстоятелства; за ликвидация и прекратяване; за заличаване;
- съдебно решение за вписване на определянето за осъществяване на обществено полезна дейност;
- удостоверение за актуално състояние по регистрацията, издадено от съда по регистрацията;
- декларация за наличието на обстоятелствата по чл. 38 - 41 ЗЮЛНЦ;
- декларация за дължимите данъци, такси, мита и други публични вземания;
- правилата и редът за извършване на общественополезна дейност;
- действащ устав, съответно учредителен акт;
- годишен финансов отчет;
- годишен доклад;
- удостоверения за данъчна регистрация/вписване в БУЛСТАТ;
- пълномощни и др. документи.

От всички тях са публични и се публикуват в бюлетина и на интернет страницата на ЦР годишния доклад за дейността и финансовия отчет на ЮЛНЦ (чл. 40, ал. 3 ЗЮЛНЦ). От момента на вписване в ЦР възникват правата на ЮЛНЦ да ползват предвидените в закона облекчения за лицата в обществена полза – данъчни, митнически, възможности за подпомагане от държавата и др.

Констатация 9: За извършване на вписвания в регистъра са изискват документи, издавани от други органи.

4.1.4. Близост на услугата до потребителите

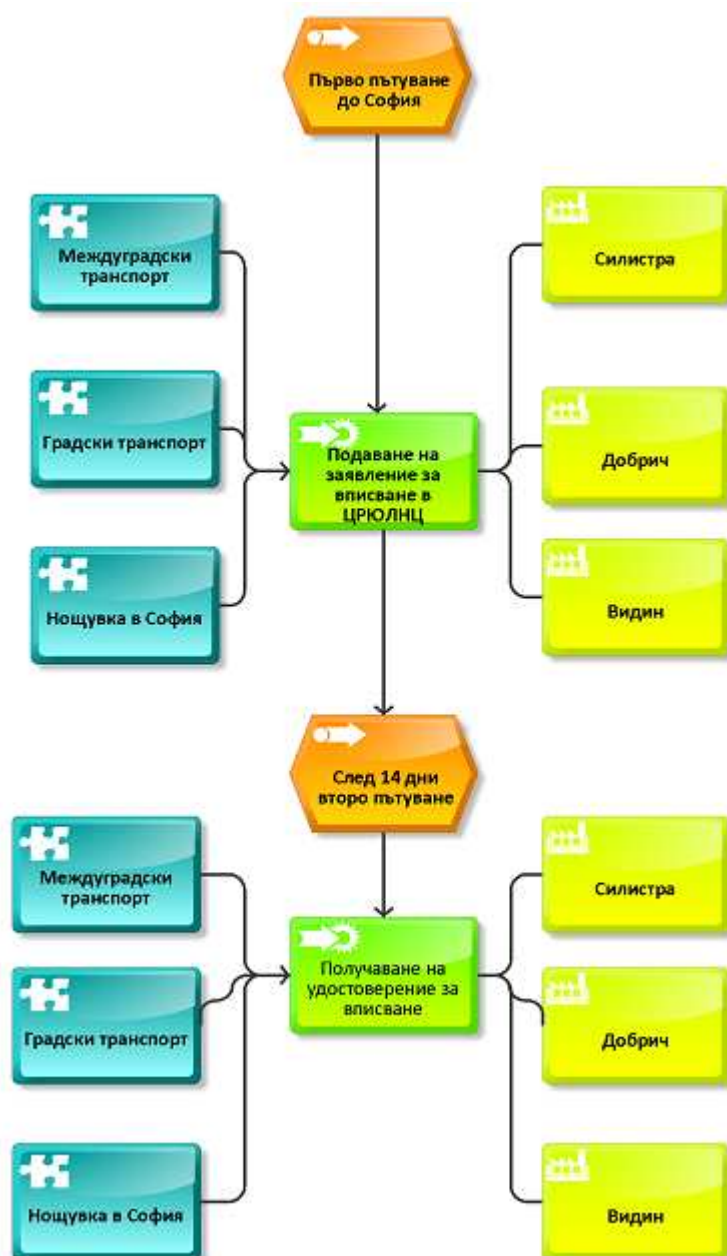
ЦР няма териториални звена, поради което услугите на регистъра се заявяват само в София. Съгласно Правилника на ЦР, услугата може да се заяви на гише в министерството и по пощата. По данни от изследването на БЦНП от 2010 г.³ 61,3% от организациите подават документите по пощата. Останалите организации, част от тези, които не са от София трябва да посетят столицата поне два пъти с оглед извършване на регистрацията. При първото посещение се заявява услугата, а след 14 дни се получава подписаното удостоверение. При недостатъци в заявлението и необходимост от предоставяне на допълнителни документи или отстраняване на недостатъци се налага и трето пътуване.

Следователно изборът на министерство без териториални звена с единствена точка за заявяване на услугата е неудачен и неудобен за заявителите, въпреки въведената възможност за заявяване на услугата по пощата. При големият брой заявители от цялата страна би следвало услугата да може да се извърши като минимум на областно ниво, на което се извършва и съдебната регистрация.

³ Стр. 20

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)



Констатация 10: Услугата е отдалечена от заявителите. Достъпът до услугата е ограничен.

4.2. Упражняване на контрол и актуалност на вписаните обстоятелства

Към контролните правомощия на министъра спада и извършването на текущ и ежегоден контрол на дейността на вписаните организации. Текущият контрол е свързан с правото на министъра да изисква текуща информация за обстоятелствата, подлежащи

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

на вписване. Ежегодният контрол е свързан със задължението на ЮЛНЦ по чл. 46 ЗЮЛНЦ да предоставят информация за дейността им през предходната година и възможността на министъра на правосъдието да проверява тази информация.

Изисква се заявяване на следните данни:

1. преписите от съдебните решения за регистрация на промени, които поначало би следвало вече да са били представени по реда на чл. 45, ал. 7 от ЗЮЛНЦ като подлежащи на вписване промени в обстоятелствата. **Налице е изискване за предоставяне на документи, които вече са били предоставени.**

2. списъкът на лицата, били в състава на управителните органи. Членовете на управителните органи са описани в съдебното решение, а в случай на промяна се заявяват. **Налице е изискване за предоставяне на информация, с която органът разполага.**

3. информация за дейността по чл. 38 от ЗЮЛНЦ. Информацията за дейността вече е била представена и вписана в регистъра при първоначалното вписване. При промяна тя се предоставя за вписване по реда на чл. 45, ал. 7 от ЗЮЛНЦ. **Налице е изискване за предоставяне на документи, които вече са били предоставени.**

4. годишен финансов отчет, включително заверен, когато подлежи на независим финансов одит. Годишният финансов отчет включва а) баланс; б) отчет за приходите и разходите; в) отчет за паричния поток; г) отчет за собствения капитал. Годишният финансов отчет се подава в Националния статистически институт като част от годишния отчет за дейността. **Налице е изискване за предоставяне на документи, подадени пред други органи.**

5. годишният доклад по чл. 40, ал. 2 от ЗЮЛНЦ.

6. декларация за дължимите данъци, такси, мита и други публични вземания. Данъчната декларация се подава в Националната агенция по приходите. **Налице е изискване за предоставяне на документи, подадени пред други органи.**

7. промени в устава или учредителния акт. Промените в устава вече са били представени и вписани в регистъра по реда на чл. 45, ал. 7 от ЗЮЛНЦ. **Налице е изискване за предоставяне на документи, които вече са били предоставени.**

Изискването за предоставяне на вече декларирани обстоятелства и на документи, налични пред други органи от ЦР натоварва излишно служителите в министерството.

Събирането, проверката и съхранението на всички тези документи не позволяват на Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНSOVA РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

служителите да се концентрират върху проверката и анализа на данните и обстоятелствата, съдържащи се в доклада по чл. 40, ал. 2 от ЗЮЛНЦ. Необходимо е ясно да бъде решен въпросът дали организациите подават информация за вписване на промяна в обстоятелствата или цялата тази информация се представя с годишния доклад. Неудачната нормативна регламентация, съчетана с малкият брой служители, занимаващи се с регистъра е предпоставка за неефективен контрол.

Израз на контролните правомощия е и задължението на министъра на правосъдието при констатиране закононарушения в дейността на ЮЛНЦ да уведомява съответните държавни контролни органи за предприемане на проверки и предвидените в закона действия. В резултат на упражнена контролна дейност министърът има право и да заличи ЮЛНЦ от ЦР, съгласно чл. 48 от ЗЮЛНЦ. По данни на ЦР през 2014 г. са заличени общо 19 организации като в доклада липсват данни да причините за заличаването, както и дали това е станало по искане на самите ЮЛНЦ.

Констатация 11: Действащото законодателство води до изискването за представяне пред ЦР на документи вече представени пред други държавни органи (годишен финансов отчет, включително заверен, когато подлежи на независим финансов одит и декларация за дължимите данъци, такси, мита и други публични вземания). При промяна на обстоятелствата, подлежащи на вписване се изисква удостоверяващите ги документи да бъдат предоставяни пред различни органи, а в ЦР и ежегодно (преписите от съдебните решения за регистрация на промени, списъкът на лицата, били в състава на управителните органи, информация за дейността по чл. 38 от ЗЮЛНЦ и промени в устава или учредителния акт).

Като цяло законът изисква подаване на голям брой документи от голям брой организации – близо 12 000 – при ограничен брой служители, занимаващи се с вписването в регистъра.

4.3. Осигуряване на публичност на подлежащите на вписване обстоятелства в ЦР

Предвид публичността на регистъра всяко заинтересовано лице има възможност да придобие информация за дейността и статута на определено ЮЛНЦ в обществена

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

полза. Съгласно закона регистърът е публичен и всеки може да иска справка или извлечение от съдържанието му относно информацията, която подлежи на обявяване. Централният регистър издава месечен бюлетин, в който се публикуват вписаните ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност, откази и заличени вписвания, както и информация, съобразно Правилника за устройството и дейността на ЦР. Възможността за проверка на вписани в ЦР обстоятелства, преглед на месечния бюлетин или допълнителна информация относно регистъра и предлаганите чрез него услуги е достъпна и на електронната страница на Министерството на правосъдието. Достъпността на сайта с новата му визия към началото на месец март 2015 г. е на много добро ниво в сравнение с предишната визия на сайта. Съществена промяна е възможността да се търси по предмет на дейност, цели и средства или по наименование. Изключително полезно е и търсенето по съд по регистрация.

Това обаче е недостатъчно. За да бъде събрана информация за телефоните на сдруженията в един съд по регистрация трябва да бъдат прегледани всички партии и извадена информацията, без възможност това да се направи за всички сдружения. Като цяло публичността на вписаните в регистъра данни следва подхода на Търговския регистър, който според нас е до известна степен ограничителен спрямо ЮЛНЦ.

Във връзка с Решение №32 от 13 януари 2015 г. на Съвета за административната реформа за одобряване на списък с приоритетни области за публикуване на информация в отворен формат⁴ в администрацията вече се налагат по-високи стандарти за публичност на информацията. Идеята е информацията да се публикува в машинночитим формат, което ще създаде нови перспективи за последваща обработка на данните от страна на интересувачи се организации. Модел в тази насока може да играе чешкият Бизнес регистър, от който е част и Регистъра на асоциациите.⁵

4.4. Разходи за съдебна регистрация, за вписване в регистър Булстат и за регистрация в ЦР

Разходите на ЮЛНЦ са един от важните фактори, които трябва да бъдат отчетени при избора на варианти за подобряване на настоящата ситуация. Разходите са разгледани, следвайки основните етапи на цялостния процес, който започва от идеята

⁴ Портал за консултативните съвети - http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/1

за създаване на ЮЛНЦ до започване на дейността му. При изготвяне на направените по-долу разчети е използвана приетата от Министерския съвет Метододика за определяне на разходоориентиран размер на таксите като са дадени осреднени разчети на разходите за отделните дейности или услуги.

4.4.1. Разходи за първоначална съдебна регистрация

Разходи	Сума в лв.
Удостоверение за запазено на име	60
Нотариално заверен образец от подпис на представляващия/-ите	6
Свидетелство за съдимост на членовете на управителния орган /някои съдилища го изискват/ - при 3 лица	18
Непреки свързани разходи - удостоверение за запазено име, нотариална заверка и свидетелства за съдимост – време, транспорт	30
Държавна такса	50
Банкова такса	6
Други присъщи – разходи за повече лица в управителния орган, повече представляващи, за откриване на набирателна сметка и удостоверение за направено дарение в банка при фондациите и други	20
Общо:	190 лв.

В горните разчети не са включени разходи за адвокатски услуги. Според Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, за учредяване, регистриране и вписване на промени в съответния регистър на фондации и сдружения с нестопанска цел минималният размер на дължимия хонорар е 350 лв. С него общият размер на минималните разходи за съдебна регистрация на ЮЛНЦ достига **540 лв.**

4.4.2. Разходи за първоначално вписване в регистър Булстат

Разходи	Сума в лв.
Държавна такса	35
Банкова такса	5

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

Непреки свързани разходи - копие на съдебно решение и устройствен акт, време за отиване до регистъра и попълване на заявление за вписване и регистрационен въпросник, време за получаване на идентификационна карта след 1 месец и разходи за транспорт	20
Общо:	60 лв.

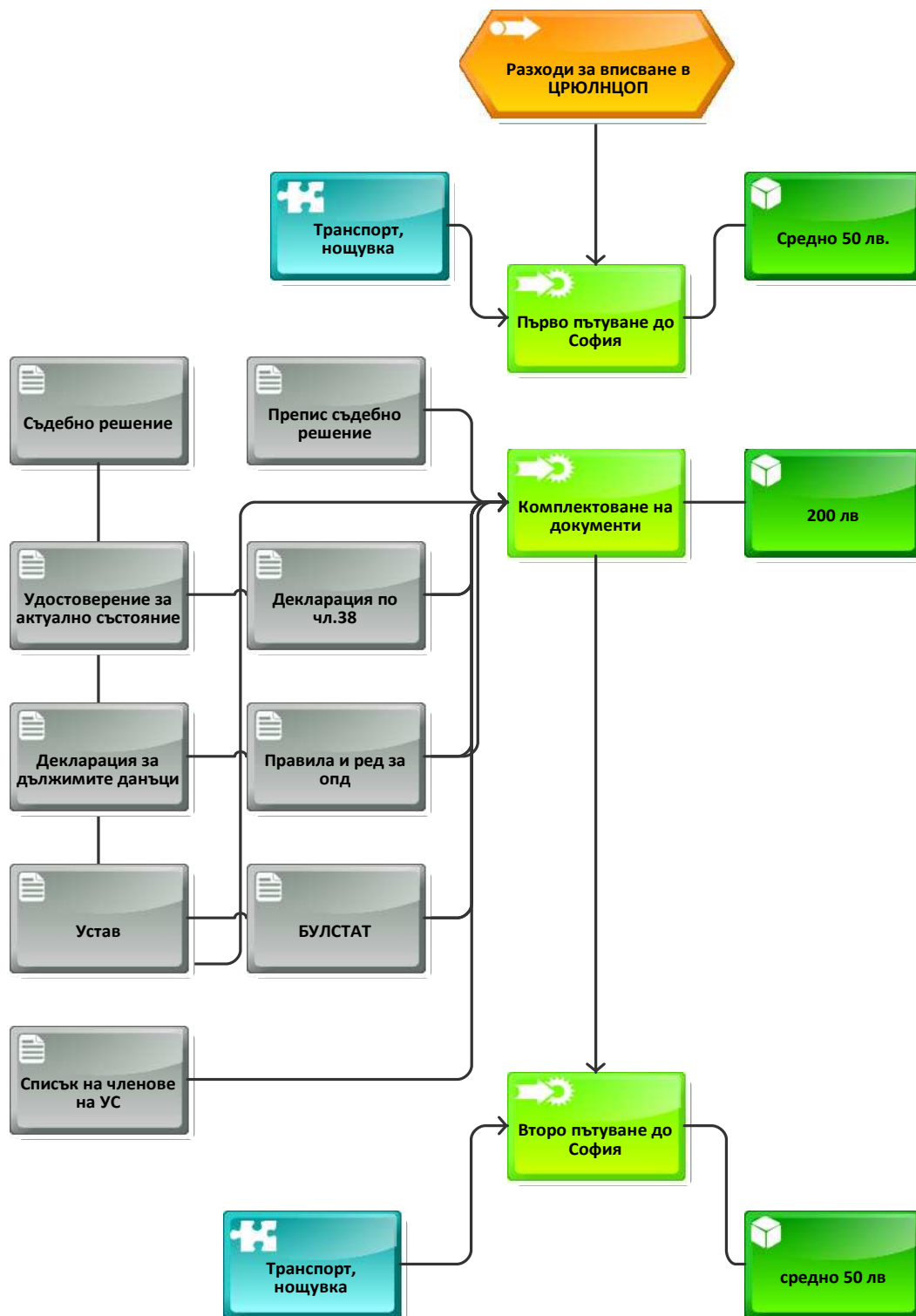
4.4.3. Разходи за първоначално вписване на ЮЛНЦОП в ЦР

Разходи	Сума в лв.
Заявление по образец на хартиен и магнитен носител – изтегляне, попълване, принтиране, запис на магнитен носител, стойност на магнитен носител	10
Препис от съдебно решение за първоначална регистрация – изисква се препис с мокър печат	5
Устав - копие, заверено от длъжностното лице, на представения в съда документ, или заверено от представителя на юридическото лице на всяка страница „вярно с оригинала”, с подпис и с печата на юридическото лице	2
Съдебно решение за вписване на определянето за осъществяване на обществено полезна дейност – изисква се препис с мокър печат	5
Удостоверение за актуално състояние по регистрацията, издадено от съда по регистрацията - изисква се препис с мокър печат – заявяване на услугата, транспорт, държавна такса (5 лв. в София - до 25 лв. в страната) Среден размер: 15 лв.	15
Декларация за наличието на обстоятелствата по чл. 38-41 ЗЮЛНЦ – по образец – изтегляне, запис, попълване, принтиране	5
Декларация за дължимите данъци, такси, мита и други публични вземания. Когато ЮЛНЦ се представлява само колективно, декларацията трябва да бъде от името на всички представляващи	10

ЮЛНЦ - изтегляне, запис, попълване, принтиране	
Правила и ред за извършване на общественостелна дейност – изготвяне, принтиране	50
Ксерокопие от регистрация БУЛСТАТ - заверено „вярно с оригинала” с подпис на представителя на юридическото лице и печат на юридическото лице	5
Списък на членовете на управителния орган с ЕГН - попълване, принтиране	1
Акт за учредяване, в случай че юридическото лице не подлежи на съдебна регистрация	2
Разходи за подаване на документи и получаване на удостоверение за регистрация – междуградски и градски транспорт, евентуално нощувка	50
Общо:	160 лв.

Представените стойности на разходите са приблизителни. Същите се отнасят единствено до първоначалната регистрация на ЮЛНЦ и не представят данни за последващите разходи, свързани с вписването и отразяването на промените, изпълнението на изискванията за представянето на информация и отчитане.

Приблизителният общ размер на минимален разходите за първоначална регистрация на ЮЛНЦОП е 760 лв.



Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

4.5. Роля на регистъра за изпълнение на поетия от държавата ангажимент да подпомага, насърчава и финансира вписаните в регистъра ЮЛНЦ

В Стратегията за подкрепа за развитието на гражданските организации в България за периода 2012-2015 се посочва, че наличието на специфични правила, формуляри и изисквани документи по всеки от отделните механизми за отпускане на средства от бюджета създава впечатление за фрагментираност, липса на ясни правила и на прозрачност. Според стратегията това води до поне два проблема:

- липса на достъпна, структурирана и публична информация за предоставените и изразходваните публични средства от юридическите лица с нестопанска цел и за постигнатите от тях резултати;
- липса на еднакви процедури и правила за предоставяне на финансови средства от консолидираната фискална програма.

5. ОБОБЩЕНИЕ НА КОНСТАТИРАНИТЕ ПРОБЛЕМИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ

Обобщение на констатираните проблеми
Наличната публична информация за регистрираните ЮЛНЦ не е в отворен машинночетим формат.
За да извършва необходимите планови проверки, ЦР трябва да оптимизира човешкия си ресурс при възможност да го разшири
Има двоен режим на регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза от съда и от министъра на правосъдието – като минимум вписването в регистър при вече извършена от съда регистрация трябва да отпадне
Налице е необосновано разделяне на изпълнението на функцията по регистрация на ЮЛНЦ в две институции – съдебната регистрация като юридическо лице и регистрацията от министъра на правосъдието. За да започнат реално да функционират като ЮЛНЦ в обществена полза организациите трябва да се регистрират два пъти.
Регистрацията от министъра на правосъдието не е свързана функционално с областите на политики, за които отговаря министъра на правосъдието

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

Функциите на дирекция „Електронно правосъдие и регистри“ не са релевантни към правомощията на министъра.
Поддръжката на ЦР не може да бъде отнесена към дейности, присъщи на министерство
Липсва адрес на електронна поща, на който потребителите могат да задават въпроси и получават консултации
Процесът на техническо обработване на постъпилите документи в ЦР е бавен и не се спазват сроковете
Няма създаден механизъм за ефективно сътрудничество с други институции, който би допринесъл за уеднаквяване на практиката и критериите по вписване на ЮЛНЦ в обществена полза и изясняване на редица противоречиво разглеждани въпроси от съдебния и административния орган.
Налице е разминаване между услугите, вписани в СУНАУ и тези обявени на сайта на министерството.
Предоставяните от ЦР административни услуги са с ниска степен на регулаторна значимост. При извършена от съда регистрация в регистъра се извършва вписване от технически характер, което не е съотносимо със статута на министъра като централен едноличен орган на изпълнителната власт.
Броят на служителите в ЦР е недостатъчен за изпълнение на функциите.
Повечето съдилища нямат готовност на обмен на данни с ЦР.
За извършване на вписвания в регистъра са изискват документи, издавани от други органи.
Услугата е отдалечена от заявителите. Достъпът до услугата е ограничен.

Синтезирането на констатираните проблеми позволява да се направи изводът, че главният проблем, който трябва да се реши е двойната регистрация на ЮЛНЦОП.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)



Предложения за подобрене

1. Избор на вариант за премахване на двойната регистрация на ЮЛНЦ в обществена полза

Вариантите за реализиране на това предложение са два:

Вариант 1. Съдебна регистрация като единствена форма на регистрация

Вариант 2. Регистрация в Агенцията по вписванията като единствено място за регистрация.

Екипът, изготвил анализа подкрепя вариант 2. Екипът счита за половинчато предвиденото в Стратегията за развитие на държавната администрация и в стратегическите цели на министерството на правосъдието за 2014 г. прехвърляне на ЦР в Агенцията по вписванията без да се уточни дали ще се премахне съдебната регистрация.

Проект „Добрата правна и финансова рамка на НПО – ключова предпоставка за тяхната прозрачност и легитимност“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)

2. Прехвърляне на регистрацията на юридическите лица с нестопанска цел в Агенцията по вписванията и отпадане на съдебната регистрация на юридическите лица с нестопанска цел.

Реализацията на предложението ще позволи:

- премахване на дублирането на дейностите по регистрация;
- отпадане на отделната регистрация в БУЛСТАТ;
- ускоряване на процеса на техническо обработване на постъпилите в регистъра документи;
- отпадане представянето на удостоверение за актуално състояние по регистрацията, издадено от съда по регистрацията като изискуемо приложение към заявлението за вписване в ЦР;
- намаляване на документите, които се представят със заявлението за вписване пред ЦР
- избягване на проблема министърът на правосъдието като административен орган да контролира вече проверени и вписани обстоятелства от окръжните съдилища като орган на съдебната власт;
- намаляване на разходите за регистрация и поддръжка на регистрацията;
- публичност на ЮЛНЦ при това не само на тези в обществена полза, но и на тези в частна полза **като информацията се предоставя и в отворен машинночитим формат.**

3. Преосмисляне на разделението на юридическите лица с нестопанска цел на работещи в обществена и в частна полза

Това е стъпка за реализиране в средносрочен план. Преосмислянето на разделението на юридическите лица с нестопанска цел в обществена и частна полза е ключово за бъдещето на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза. Предвид досегашния опит всякакви решения за засилване на изискванията за регистрация не биха променили коренно настоящото състояние за регистриране на толкова голям брой юридически лица в обществена полза. При запазване на настоящият брой ЮЛНЦ в обществена полза (около 12 000), което е близо една трета от всички НПО – промяна не е възможна и е необходимо тяхното редуциране. Дискусията през следващите години

трябва да се насочи към търсене на възможни решения. На настоящият етап могат да бъдат набелязани два варианта:

- а) отпадане на разграничението обществена / публична полза;
- б) приемане на набор от мерки, които след пререгистриране, да доведат до намаляване на броя на организациите в обществена полза. Според нас работещият подход е това да стане чрез ограничаване на възможните разходи и дейностите, които могат да се финансират от тези организации. Това е свързано и с прецизиране на критериите за общественополезна дейност.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за оценка на въздействието на законодателството и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)



Проект „ДОБРАТА ПРАВНА И ФИНАНСОВА РАМКА НА НПО – КЛЮЧОВА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНАТА ПРОЗРАЧНОСТ И ЛЕГИТИМНОСТ” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.
(<http://www.ngogrants.bg>)