

# **ВИДОВЕ КОНТРОЛ, ПЛАНИРАНЕ И ОТЧЕТНОСТ ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА ВЪТРЕШНОАДМИНИСТРАТИВНАТА КОНТРОЛНА ДЕЙНОСТ ОТ ИНСПЕКТОРАТИТЕ**

**Доц. д-р Костадин Янков Марков**

**ВСУ „Черноризец Храбър” – филиал Смолян**

**4700, гр. Смолян, ул. “Перелик” № 2, България, kosi69@abv.bg**

**Резюме:** В статията са разгледани основните видове контрол използвани при осъществяването на вътрешния административен контрол, извършван от инспекторатите в административната система. Анализирано е планирането на проверките и отчетността при извършване на контрола в административните структури.

**Ключови думи:** *видове контрол, планиране, отчетност, контролна дейност, инспекторат, вътрешен контрол.*

При разглеждането на основните характеристики на контролната дейност е необходимо да се отчете и нейното многообразие. В процесите на модернизация, ефективност, ефикасност и повишаване на административния капацитет на държавната администрация все по-голяма е ролята на инспектората и осъществяваната от него вътрешноадминистративна контролна дейност на административната система.

Контролът е дейност, насочена към установяване на съответствие между фактическото и нормативното състояние на даден обект или процес.[1] Основната цел на контролната дейност е предотвратяване и отстраняване на нарушения и отклонения с отрицателен характер при

функционирането на определена административна структура в административната система, било то министерство или агенция.

Контролната дейност подпомага ръководството при реализирането на целите, заложи в стратегическите планове, и осигурява проверка и анализ на онези дейности и процеси в организацията, чиято реализация ще доведе до постигане на мисиата, набелязаните цели и желаната визия. Необходимо е извършваната контролна дейност да бъде *стратегически насочена, адекватна, своевременна, гъвкава, ефективна и икономична*.

Видовете контрол, прилагани върху дейността на администрацията в административната система при извършване на контролната дейност, могат да се систематизират по следните критерии и показатели:

#### *Темпорални критерии*

- *Превантивен* – предмет на превантивния контрол са човешките, материалните и финансовите ресурси преди започване на реализацията на планираните контролни дейности.

- *Човешките ресурси* – подлежат на контрол онези необходими знания и умения, делови и личностни качества на различните категории персонал, които работата изисква от изпълнителите на извършваната контролна дейност.

- *Материалните ресурси* са обект на предварителен контрол, не е възможно да има качествена услуга, без да има необходимата материално-техническа обезпеченост.

- *Финансови ресурси* – те са обект на предварително залагане от счетоводния отдел в администрацията чрез съставянето и обосноваването на финансов план.

- *Текущ* – този вид контрол се извършва непосредствено в хода на извършваната работа и е задължение на всеки ръководител.

- *Последващ контрол* – този вид контрол се осъществява след завършване на процес или дейност. Резултатите и въздействието от неговата реализация се проявяват в бъдещо време.

- *Постоянен контрол* – инспекторатите, структурирани в административната система по Закона за администрацията, упражняват постоянен контрол на определени дейности, които да гарантират правилното функциониране на администрацията в административната система.

Вторият показател е с оглед на това, *дали контролиращият орган и контролираната структура са от едно и също ведомство*. Контролът бива:

- *Вътрешноведомствен/йерархичен* – този контрол е най-всеобхватен, обхваща абсолютно всички форми на административната дейност. Вътрешноведомственият контрол се упражнява от по-висшестоящ орган върху по-нишестоящ такъв от същото ведомство. Методите при осъществяването му са многообразни – проверка на място, изискване на документи в процеса на обезпечаване на доказателствени средства, изискване на информация, сведения, справки и експертни заключения. Единственото ограничение е да не се използват средства, забранени от закона.

- *Външен контрол* – този вид контрол в административните структури се осъществява от: *Народното събрание чрез парламентарен контрол* – от депутатите чрез поставяне на актуални въпроси, питания, постоянни и временни комисии за контрол в парламента; и *специализиран външен контрол*, който се осъществява от Сметната палата чрез извършване на финансов контрол, под формата на финансов одит, върху всички публични органи, включително и органите на местното самоуправление, на средствата от фондове и програми на Европейския съюз, или от друг орган за осъществяване на външен контрол.

Третият показател при определянето на видовете контрол, прилагани в контролната дейност, извършвана от инспекторатите структурирани в административната система, е *в зависимост от предметния обхват на контролната дейност*. Разграничаваме:

- *Общ контрол*, който обхваща цялата дейност на контролирания орган;
- *Специализиран контрол* – този вид контрол обхваща отделна част от дейността на контролирания орган или звено. Основава се на изрично нормативно овластяване, обикновено със закон и по-рядко заварен указ или акт на Министерския съвет, упражнява се от органи на едно ведомство спрямо органи от друго ведомство, поради което нормативното овластяване трябва да е точно и стриктно. Необходимо е изчерпателно да са посочени основните дейности – предмет на контрола, обсегът на контрола, лицата, които ще бъдат проверявани, както и санкциите, които ще се налагат при констатиране на административни нарушения.

В процеса на планиране на контролната дейност, извършвана от инспекторатите, структурирани в административната система, е необходимо да се направят два основни стратегически анализа:

- *Анализ на външната среда* – извършването на този анализ в контролната дейност определя кои фактори, тенденции и други елементи влияят на организацията и какво е тяхното действително влияние. Тези тенденции и фактори могат да имат краткосрочен и дългосрочен ефект, а понякога и двата. Тяхното влияние върху организацията може да е заплаха или пък могат да осигурят нови възможности. Важно е да се анализира какво преобладава и в каква комбинация с периода на влиянието им да се направи по-прецизна преценка.

- *Вътрешен анализ* – този анализ определя силните и слабите страни на организацията, както и как организацията се сравнява с подобни на нея организации. Подходящо е в анализа да се използва и бенчмаркингът.

Необходимо е получените резултати от двата стратегически анализа да бъдат съпоставени в една матрица, наречена *SWOT анализ*, показана в *Таблица 1*, или *анализ на силни страни, слаби страни, възможности и заплахи*.

**Таблица 1**

*SWOT матрица*

|                                     |                                   |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Strengths<br><b>Силни страни</b>    | Weaknesses<br><b>Слаби страни</b> |
| Opportunities<br><b>Възможности</b> | Threats<br><b>Заплахи</b>         |

Европейската комисия е обявила *SWOT анализа* за зъдължителен инструмент за всеки национален, браншови или регионален процес на планиране в страните – членки на Европейския съюз, и тези, които са в процес на присъединяване.

Контролната дейност, извършвана от инспекторатите в административната система, може да се организира и осъществява на основата на стратегически годишни и месечни планове и оперативно – на базата на издадени от принципала заповеди за конкретни случаи. В *Таблица 2* е показано сравнение между стратегическото и оперативното планиране при извършване на контролната дейност в административната система.

**Таблица 2**

*Сравнение между стратегическото и оперативното планиране*

| <b>Оперативно планиране</b>   | <b>Стратегическо планиране</b>  |
|---|---|
| Процесът протича йерархически отдолу нагоре   | Процесът протича йерархически отгоре надолу   |
| Концентрира се върху настоящето   | Формулира визията в бъдещо време  |
| За период от 1 година   | За период от 3 до 5 години  |
| Слабо влияние по отношение каква ще бъде управленската философия                          | Очертава каква ще бъде управленската философия  |
| Фокусира се върху клиентите/заинтересованите страни от гледна точка на вътрешните фактори | Фокусира се върху клиентите/заинтересованите страни от гледна точка на външните фактори |
| Посочва мерки за повишаване на ефективността  | Посочва мерки за повишаване на ефективността  |
| Акцентира върху плана   | Акцентира върху процеса   |
| Реагиращ процес   | Проактивен процес   |

В *стратегическия план* следва да се определят основните задачи в дейността на инспектората за период от 3 години, отговорните лица за изпълнението им, както и времевия график за реализацията им. Необходимо условие е стратегическият план да бъде изготвен след обстоен анализ на всички обекти, подлежащи на проверка, и съпоставен с държавната политика за развитието в определена област на страната.

В плана следва да има поставени срокове за изпълнение на отделните задачи. Структурата на стратегическия план включва: *въведение*,

*стратегически цели, специални цели, срок, обхват на дейността, правна рамка, определяне на степента на риска и основните приоритети.*

Определянето на обектите за проверки се дефинира на база оценка на риска. В зависимост от степента на риска се определя и през коя година от предвиждането ще се извърши проверка на съответния обект, по изпълнение на стратегическия план, въз основа на което се изготвя годишен план за съответната календарна година.

Изготвеният стратегически план се приема като една възможност и се прилага в действие при условие, че органът на административната структура е разпредил неговото изготвяне и след това го е утвърдил.

Извършваната *оперативна дейност* на инспектората е редно да се осъществява въз основа на утвърдения годишен план. Този план се изготвя и представя за утвърждаване най-късно до 20 декември на текущата година, като неговото действие започва от 1 януари на следващата календарна година. Структурата на този план включва: *цели, задачи, приоритети, правна рамка, брой и видове инспекции, оценка на контролната среда, времеви график, ресурсно осигуряване и обучение на служителите.*

В годишния план, в зависимост от наличните ресурси и възможности на инспектората за проверка, се включват на 100 % обектите с висок риск, до 40 % от обектите със среден риск и до 10 % от обектите с нисък риск. Инспекторатите могат да извършват и проверки, които не са включени в годишния план за дейността, по заповед на министъра или изпълнителния директор на агенцията в зависимост от подчинеността на административната структурата.

Обектите в годишния план е необходимо така да бъдат подбрани, че да могат да бъдат проверени, което се явява и минимален брой извършени проверки през календарната година. Годишният план се утвърждава от

органа на административната структура, а промените в него стават единствено след неговото одобрение.

Специално място в годишния план се отделя на *месечния план* за оперативна работа на инспектората. Месечният план включва: *задачи, обекти за проверка, последващ контрол, контрол по спазване на дадените предписания от компетентните органи*. Този вид план не следва да се разглежда като задължителен, но с оглед отчетността на работата е добре да се изготвят и такива месечни планове.

Реализираните проверки от инспекторите по конкретни жалби, сигнали и предложения, постъпили от юридически или физически лица, се различават от проверките, заложи в описаните планове.

*Отчетността на контролната дейност*, извършвана от инспекторите, работещи в инспекторатите на административната система, се изразява в оформяне на констатациите в писмен вид, придружени с доказателствен материал. Проверяващият орган изготвя констативен протокол или доклад до висшестоящия орган, възложил проверката, който съдържа следните елементи:

- *Уводна част* – в тази част се посочва основанието за извършване на проверката, видът на проверката, срокът за проверяваната дирекция, отдел или служител, чиито действия или бездействия са обект на проверката.

- *Фактическа част* – в тази част на констативния протокол или доклада се излагат фактите, установени при проверката.

- *Констативна част* – в тази част, въз основа на фактите и подкрепящите ги доказателства, проверяващият орган излага констатациите в следната последователност:

– има ли нарушения и ако има в какво се състоят;

– кой е нарушителят, виновно ли е поведението му и каква е формата на вина, съществува ли умисъл или небрежност;

– момент на извършване на деянието, дата или точно определен период;

– при какви обстоятелства е извършено нарушението и кои са допълнителните фактори, способствали за извършването му като: натовареност на служителя, условия на труд, служебна обстановка, други проблеми от обективен или субективен характер, доколкото съществуват и могат да бъдат отчетени по време на извършване на проверката.

- *Предложения* – в тази част на констативния протокол или доклада се посочват последващи мерки спрямо служителя, допуснал нарушението, и препоръки за подобряване на работата на проверяваната административна структура.

При разработването на методиката за извършваната инспекционна дейност в Агенцията за социално подпомагане, като задължителен документ за инспекторатите, изпълнителният директор е утвърдил унифицирани образци на *констативен протокол и доклад*, които са задължителни за прилагане от всички инспектори, работещи в инспектората на агенцията.

Констативният протокол или докладът се подписва от всички членове на комисията. Техните констатации, оформени и подписани, не подлежат на изменение и допълнение от други длъжностни лица.

В издадената заповед за извършване на проверката, ако не е указан срок за приключване и предоставяне на констативния протокол или доклада с направените констатации, срокът за извършване на проверката е не повече от двадесет дни, считано от датата на получаване на сигнала, молбата или жалбата в инспектората.

След запознаване на принципала с изготвения констативен протокол или доклада следва да бъде връчен екземпляр от протокола или изпратено писмо до ръководителя на проверявания обект при условие, че се изготвя доклад за резултатите от извършената проверка. Писмото следва да бъде изготвено от ръководителя на инспектора или от определен от него служител, участвал в проверката. Изготвеният констативен протокол или писмото от доклада до ръководителя на проверявания обект е необходимо да съдържа следните елементи:

- Описание на фактическите констатации в констативния протокол или доклад, съдържащи данни за грешки, пропуски, слабости и нарушения;
- Направените изводи;
- Препоръки или предписания за предприемане на конкретни действия;
- Срокове за изпълнение на препоръките или предписанията;
- Указания за изпращане на информация, документи, вътрешни актове в подкрепа на изпълнение на препоръките и до кого следва да бъде адресиран отговорът.

Ежегодната отчетност за извършената контролна дейност от инспекторатите е необходимо да се извършва в следния порядък: изготвяне на ежемесечни, шестмесечни и годишни отчети от служителите на инспектората до ръководителя на инспектората, от ръководителя на инспектората до ръководителя на съответната администрация и от ръководителя на инспектората до Главния инспекторат при Министерския съвет, съгласувани с ръководителя на съответната администрация по извършваните дейности.

Като постоянен контрол на определени дейности и контрол за установяване и предотвратяване на корупционни процеси и в изпълнение на

Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията инспекторите в инспекторатите могат да извършват и такава контролна дейност в административните структури на ведомството при възлагане от страна на принципала.

В административните структури се извършва текущ контрол върху:

- дейността на териториалните звена и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити, ако са създадени такива;
- контрол по спазването на вътрешните правила в администрацията като цяло;
- контрол по изпълнението на индивидуалните административни актове, издадени от ръководителя на съответната администрация;
- контрол по спазването на предписанията, дадени от външни компетентни органи при извършени проверки и ревизии на съответната администрация.

Осъществяването на административен контрол, произтича от действащи нормативни актове или възложени от ръководителя на съответната администрация, свързани с изпълнението и прилагането на закона за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси, съгласно чл. 3, т. 25, и чл. 25, ал. 2, т. 5. [2] При осъществяването на административния контрол се прилагат и разпоредбите на Административно-процесуалния кодекс [3], и на Кодекса за поведение на служителите от държавната администрация [4].

Контролът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси се осъществява, съгласно закона, от инспекторите относно лицата, заемащи публични длъжности.

В случаите на констатирано дисциплинарно нарушение се търси дисциплинарна отговорност на съответния служител на ведомството по реда на Закона за държавния служител или по реда на Кодекса на труда.

При издаване на актове за установяване на административно нарушение те се съставят от длъжностни лица, определени от принципала, а наказателните постановления се издават от овластените длъжностни лица в административните структури на административната система.

### **Литература**

1. **Миланов, Е., Попов, М.** Вътрешен административен контрол върху дейността на администрацията. Учебно помагало за осъществяване на вътрешен административен контрол. СД “Ракурс”, С., 2009.
2. Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Обн. ДВ, бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 01.01.2009 г.
3. Административно-процесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.
4. Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация. Обн. ДВ, бр. 53 от 22.06.2004 г.