

## **АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ИНСПЕКТОРАТИТЕ ПО ЗАКОНА ЗА АДМИНИСТРАЦИЯТА**

В изпълнение на препоръките от Цялостния мониторингов доклад на Европейската комисия за 2005 г. относно постигане на цялостен напредък по отношение на съответстващото законодателство в областта на държавната администрация, от 40-то Народно събрание е приет Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията (ДВ, бр. 24 от 21.03.2006 г.).

С приемането на закона се цели създаването на ефективен вътрешен контрол върху дейността на администрацията и механизъм за предотвратяване на корупционните прояви, чрез укрепване ролята на Инспекторатите като вътрешни административни звена. Разписани са нови функции на Инспекторатите, свързани с: анализ на ефективността на дейността на администрацията; спазване на вътрешните правила за организацията на работа в администрацията; изготвяне на предложения за образуване на дисциплинарни производства при констатирани нарушения на служебните задължения и правилата за поведение на служителите в администрацията; проверка на молбите, сигналите и жалбите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служителите от администрацията.

Чрез приетите промени е засилен контролът на Инспекторатите по отношение на чисто административните дейности в държавната администрация. По този начин е преодоляна широко разпространената практика Инспекторатите да осъществяват единствено вътрешноведомствен финансов контрол.

Предвидено е към администрацията на Министерския съвет да бъде създаден Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя.

През март 2010 г. от 41-то Народно събрание е приет Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията (ДВ, бр. 24 от 23.03.2010 г.), с които се подобрява качеството на процедурите за административен контрол с цел противодействие на корупцията на поранен етап, въвежда се ясна система от правила, регулиращи действията на административните контролни органи в случаи на сигнали за корупционни прояви и се засилва ролята на Инспекторатите към органите на изпълнителната власт, чрез възлагане на нови функции. Създаден е и механизъм за взаимодействие на Инспекторатите със специализираните контролни органи, като това е изцяло нов подход в уредбата на дейността на Инспекторатите, чрез който да се осигури предотвратяване на нередностите в начален стадий и се дава тласък в борбата за недопускане на нередности и корупция в администрация.

Предвидено е, министър-председателят като едноличен орган на централната изпълнителна власт с обща компетентност, осъществяващ ръководството и координацията на централните органи на изпълнителната власт, да утвърждава методическите указания за взаимодействието на Инспекторатите по ЗА със специализираните контролни органи.

До 2012 г. в системата на централната изпълнителна власт функционират 20 Инспектората по Закона за администрацията, от които 15 към министрите и 5 към председателите на държавни агенции.

Като звена за административен контрол, Инспекторатите: следят за спазването на законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията; извършват проверка на сигналите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията, като и проверки за установяване на нарушения, прояви на корупция и неефективна работа на администрацията; правят оценка на корупционния риск и на ефективността на дейността на администрацията, като предлагат и съответните мерки; предлагат образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация; изпращат сигнали до органите на прокуратурата, когато при проверки установят данни за извършено престъпление; участват в дейността по прилагане на държавната антикорупционна политика.

Дейността им се координира и подпомага от Главния инспекторат към министър-председателя, чрез: проверки на цялостната дейност и за прилагане на Методически указания и процедури за работа на Инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи, Методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията и Методика за оценка на корупционния риск (утвърдени от министър-председателя).

Резултатите от контролната дейност на Инспекторатите са в основата на аналитичната част от докладите, които се предоставят ежегодно на органите на държавна власт и на Главния инспекторат, където се извеждат основните и главни направления във функционирането на държавната администрация и нейните недостатъци. Ежегодно до 30 април, Главният инспекторат предоставя на министър-председателя обобщен доклад относно дейността по контрола в държавната администрация.

Дейността на Инспекторатите е обект на проверка от Европейската комисия в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка.

В Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка от 18 юли 2012 г. е отчетена ролята на Инспекторатите в борбата с корупцията в публичната администрация, които „под ръководството на Главния инспекторат” прилагат Методика за оценка на риска от корупция в изпълнителната власт. Уточнено е, че капацитетът на Главния инспекторат и Инспекторатите в министерствата е ограничен и се нуждае от подобряване.

През май 2012 г. от 41-то Народно събрание е приет Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ДВ, бр. 38 от 2012 г.). С приетите изменения се цели унифициране на правния статут на всички служители, заемащи определена длъжност в държавната администрация, като за държавни служители се обявяват и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител, при спазване на изискванията на Закона за държавния служител.

По силата на закона, след юли 2012 г. компетентните органи следва да приведат устройствените актове на съответната администрация в съответствие със закона. Правоотношенията с лицата от администрациите по Закона за радиото и телевизията, Закона за независимия финансов одит, Закона за електронните съобщения, Закона за Комисията за финансов надзор, Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби

на Българската народна армия, Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Кодекса за социално осигуряване, Закона за здравето осигуряване, Закона за подпомагане на земеделските производители и Закона за пътищата се уреждат при условията и по реда на § 36 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ДВ, бр. 24 от 2006 г.).

В изпълнение на разпоредбите на закона към 31 декември 2013 г. Инспекторати по Закона за администрацията са създадени в Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, Комисията за финансов надзор, Комисията за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност и Държавен фонд „Земеделие“.

През 2014 г. в Доклада на Европейската комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка (22 януари 2014 г.) са отбелязани някои положителни тенденции в борбата с корупцията. Подчертано е, че след 2007 г. функциите на вътрешните Инспекторати на държавната администрация, които действат под ръководството на Главния инспекторат към министър-председателя, са засилени. Отчетен е потенциалът на Инспекторатите, като звена за вътрешен контрол в установяването и предотвратяването на нередности в администрацията, като е пояснено, че функциите им са с твърде ограничен мащаб, за да предизвикат истинска промяна.

В Техническият доклад, придружаващ Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка от 28 януари 2015 г., Инспекторатите са посочени като един от най-важните административни инструменти за превенция на корупцията в България. В центъра е Главният инспекторат, който е на пряко подчинение на министър-председателя и е натоварен да следи за цялостното изпълнение на Интегрираната стратегия за борба с корупцията. Подчертано е, че вътрешните Инспекторати в държавната администрация имат ключова роля за справяне с рисковете от корупция, но въпреки това системата страда от редица слабости. На първо място, техният капацитет, изразен в персонал и ресурси, е ограничен, като е налице сериозно текучество на персонала. Условията за работа в Инспекторатите са непривлекателни, което създава пречки за привличане и задържане на висококвалифицирани служители. Липсва легално определение на понятието вътрешен административен контрол, както и координация и общи задължителни насоки, включително по ключови въпроси. Независимо от тези слабости, Инспекторатите имат важен принос за насърчаване на културата на почтеност и етика в рамките на държавната администрация.

Контролът върху дейността на администрацията е изключително важен както за осигуряването на ефективност в работата ѝ, така и за противодействието и превенцията на корупционните прояви. Създаването и въвеждането на ефективни механизми за административен контрол върху дейността на администрацията е една от основните цели на процеса на модернизиране на българската администрация.

Този контрол е гаранция за изпълнението на целите на администрацията и издаваните от административните органи управленски решения и се явява средство за проверка на качеството им с оглед установените критерии, и правила на държавно управление. Предназначението му е да не се допусне издаването, действието или изпълнението на

определен акт да се извършва в нарушение на принципите на законност и ефективност.

С оглед осъществяване на административния контрол, на пряко подчинение към министър-председателя, министрите и други първостепенни разпоредители с бюджет са създадени Инспекторати, като тяхната независимост е законово регламентирана. Инспекторатите осъществяват административен контрол и върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет. Към 31 декември 2014 г., функционират 29 Инспектората по Закона за администрацията, от които 18 към органи на изпълнителната власт (министър-председателя и министри), 7 към председатели на държавни агенции (ДАА, ДАБ, ДАДРВВЗ, ДАНС, ДАТО, НСИ, ДФЕ) и 4 към независими органи, отчитащи дейността си пред Народното събрание (НОИ, НЗОК, КФН, КОПДИППД).

За изпълнение на възложените функции, Законът за администрацията предвижда високи изисквания към работещите в Инспекторатите – образователно-квалификационна степен „магистър”, професионален опит в държавната администрация и др. Инспекторатите осъществяват дейността си в интерес на обществото в съответствие с Конституцията на Република България, законите, другите нормативни актове и методическите указания, издадени от министър-председателя при спазване на принципите, като: законност; обективност и безпристрастност; откритост и достъпност; координация; равнопоставеност и публичност; стратегическо планиране.

В чл. 46б от Закона за администрацията са определени и съответните правомощия на Инспекторите при осъществяване на проверките, като: да изискват документи, данни, сведения, справки и други носители на информация от проверяваните лица; да изискват информация от държавните и местните органи, органите на съдебната власт и други институции. Служителите от проверяваните звена са длъжни да оказват съдействие на Инспекторите при извършване на проверките.

Важна част от дейността на Инспекторатите е провеждане на държавната антикорупционна политика. Инспекторатите са тези, до които достига голяма част от сигналите и информация за наличие на корупционни прояви в администрацията. Това дава възможност да се изведат причините и да се предложат мерки за ограничаване и минимизиране на корупцията в администрацията.

Практиката по прилагането на Закона за администрацията и анализа на резултатите от извършените проверки показва, че въпреки направените законови промени, до момента:

1. Няма легална дефиниция на понятието „административен контрол”, с цел разграничаване на Инспекторатите по Закона за администрацията от другите контролни органи, поради което се допуска възлагане на проверки, извън обхвата на административния контрол (финансови и проверки в търговски дружества);

2. Издаването на Методически указания не е достатъчна гаранция за уеднаквяване практиката на Инспекторатите. Необходимо е това да стане с акт на Министерския съвет;

3. Не е достатъчен експертният, аналитичният и административният капацитет на Инспекторатите по Закона за администрацията, тъй като:

- 3.1. Няма нормативно определена минимална численост на Инспекторатите. Ограниченият състав на Инспекторите води до голямо претоварване на състава, както и до естествено ограничаване или намаляване обхвата на дейността им. Тази тенденция влошава

качеството на контрола, като измества неговата насоченост от планови и превантивни форми към ситуационна последваща реакция на сигналите за нередности в работата на администрацията. Голямата натовареност в работата на Инспекторите, която не съответства на размера на възнагражденията им, конфликтната среда, произтичаща от естеството на дейността, прави непривлекателни тези длъжности и води до недостатъчен експертен и аналитичен капацитет на Инспекторатите. Тези обстоятелства затрудняват привличането и задържането на квалифицирани служители, които биха гарантирали ефективен административен контрол;

3.2. Не е предвиден механизъм за специализирано обучение за Инспекторите. Липсата на специализирано обучение затруднява изграждането на специфични знания и умения, необходими при осъществяването на административния контрол;

3.3. Регулацията на съотношението на държавните експерти спрямо останалите длъжности не позволява развитието на експертния потенциал на Инспекторатите;

4. За разлика от останалите ръководни длъжности, в Закона за администрацията не е предвидена длъжността „ръководител на Инспекторат“. Поради това не е уредено, че той докладва само на органа на власт, с което се създават предпоставки за нарушаване независимостта на Инспектората;

5. Не е предвидена правна възможност за извършване на съвместна проверка от два или повече Инспектората по Закона за администрацията. Практиката показва, че в някои случаи е необходимо проверката да се извърши от инспектори от два или повече Инспектората (когато проверявана дейност/процес са започнали в една административна структура, продължили са в друга и са приключили в трета или обект на проверка са процеси/дейности, обхващащи два или повече сектора);

6. Отчитането на дейността на администрацията по превенция и противодействие на корупцията се извършва само чрез резултатите от проверките на Инспекторатите;

7. Не е предвидена правна възможност при извършване на проверка от Инспектората да се привличат експерти, притежаващи специфична квалификация;

8. Не са дефинирани достатъчно функции на Главния инспекторат на законово ниво, както по отношение на администрацията на Министерския съвет и второстепенните разпоредители с бюджет по бюджета на Министерския съвет, така и по отношение на Инспекторатите по Закона за администрацията;

9. Не е предвидена правна възможност за налагане на административно наказание в случаите на неизпълнение на препоръките, дадени от Инспекторатите.

За усъвършенстване на административния контрол е необходимо да се извършат промени в действащата нормативна уредба, които да повишат ефективността на работата на Инспекторатите по Закона за администрацията, да осигурят тяхната независимост и да разграничат отговорностите и задълженията им от другите видове контрол – одит, финансова инспекция, специализиран контрол и т. н.

Решаването на тази задача следва да се осъществи чрез изменение и допълнение на Закона за администрацията, както и приемането на подзаконов нормативен акт за прилагане на разпоредбите от Закона за администрацията, отнасящи се до административния контрол.

Промяната в Закона за администрацията може да бъде осъществена чрез обособяване

на отделна Глава „Административен контрол”, регламентираща:

1. Дефиниция на понятието „административен контрол”;
2. Принципите при осъществяване на административния контрол;
3. Органите, към които са изградени Инспекторати. Инспекторатите са на пряко подчинение на министър-председателя, министрите и другите първостепенни разпоредители с бюджет, като осъществяват административен контрол и върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджет;
4. Организационната структура на Инспекторатите (ръководител и инспектори);
5. Норматив за минимална численост на Инспекторатите;
6. Изисквания за заемане на длъжностите „ръководител на Инспекторат” и „инспектор”;
7. Нови функции на Инспекторатите, като към съществуващите ще бъдат включени и:
  - Координиране на дейността по провеждане на държавната антикорупционна политика;
  - Мониторинг и анализ на имотните декларации;
  - Контрол по изпълнение на препоръки на външни контролни органи.
8. Нови функции на Главния инспекторат, включващи:
  - Координиране и подпомагане на изпълнението на държавната антикорупционна политика;
  - Оценка на дейността на Инспекторатите към първостепенните разпоредители;
  - Създаване и поддържане на Единна система за публично оповестяване на резултатите от проверките на Инспекторатите;
  - Организиране на специализирано обучение на инспекторите и др.
9. Видовете проверки, както и възможността за осъществяването на съвместни такива;
10. Правата и задължения на инспекторите;
11. Задължения за служителите от проверяваните структури.

За конкретизиране на уредбата в Глава „Административен контрол”, Министерският съвет да приеме наредба за прилагането ѝ.

С наредбата следва да се създадат: единни правила и процедури за работа на Инспекторатите и взаимодействието им със специализираните контролни органи; единни методи и критерии за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията и за оценка на корупционния риск; конкретен механизъм за извършване на проверки от Инспекторатите, за извършване на съвместни проверки на два или повече Инспектората, както и за привличане на квалифицирани експерти при извършване на проверка и т.н.

С реализирането на предложените мерки, се постига:

1. Независимост на Инспекторатите, като звена за вътрешен административен контрол;
2. Отграничаването на административния контрол от другите видове контролна дейност;
3. Въвеждане на единни правила и процедури, регламентиращи дейността на Инспекторатите по Закона за администрацията;
4. Повишаване ефективността на дейността на Инспекторатите, чрез укрепване на експертния, административния и аналитичния им капацитет;

5. Изграждане на обща система за предотвратяване, разкриване и отстраняване на нарушения при функционирането на администрацията.

Предложенията за разработване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията и на Наредба за контролната дейност на Инспекторатите са включени като мерки в одобрения с Решение № 162 на Министерския съвет от 13 март 2015 г. План за действие за изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от януари 2015 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка.

С посочените мерки ще се изпълнят препоръките от Докладите на Европейската комисия относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка от 2014 г. и 2015 г. относно осигуряване на независимостта и увеличаване капацитета на Инспекторатите по Закона за администрацията, които да действат проактивно при идентифицирането и отстраняването на уязвимите области в дейността на администрацията.