
**УПРАЖНЯВАНЕ НА КОНТРОЛ
В КАЧЕСТВОТО НА РЪКОВОДЕН СЛУЖИТЕЛ ОТ МВР**

Стоян СТОЯНОВ*

**EXERCISING CONTROL IN THE CAPACITY
OF A SENIOR EMPLOYEE OF THE MINISTRY OF INTERIOR**

Abstract: *The report considers control as one of the functions of management and its place in the management cycle. The differences between management control and one which is the main professional activity of specialized control bodies are clarified. An overview of the specifics relevant to management control in the Ministry of the Interior in terms of requirements and limitations.*

Key words: *management, functions, control, manager, duty*

КОНТРОЛЪТ КАТО ФУНКЦИЯ НА УПРАВЛЕНИЕТО

Управлението е съвкупност от целенасочени и взаимносвързани активни действия на ръководен субект за достигане към даден момент на желаните резултати и/или състояние на обекта на управление. В общия случай протича в рамките на подходящо планиране, което от своя страна е свързано и повлияно от предхождащо го прогнозиране. Като вид процес управлението притежава систематичност и относително устойчива повторяемост (цикличност).

* Авторът е старши преподавател в катедра „Психология и управление на полицията“, факултет „Полиция“ при Академията на МВР.

В управлението контролът едновременно е ситуиран като последен етап от завършващ управленски цикъл и стои непосредствено преди първия етап от следващия цикъл. Разбира се, въздействието на фактори с външен и вътрешен за организацията произход непрекъснато влияят върху средата на опериране и променят степента на неопределеност, поради което е неизбежно предприемането на коригиращи мерки в управлението или поне на стратегиите за неговото реализиране. В теорията и практиката съществуват различни класификации на функциите на управление, като например: „Планиране, организация, командване, координация и контрол“¹, „Определяне на целите/стратегията, планиране на реализацията на стратегията, организация, мотивация и контрол“. Общото за всички класификации е, че неизменно присъства контролът, който е естествен етап от управленския цикъл. Контролът дава възможности за базиращо се на надеждно установени факти сравняване между реалното моментно състояние на организацията (или отделни нейни елементи) и желания/планирания краен резултат. Всяка сложна организация (каквато е и МВР) преобразува ресурсите си за достигане на определен резултат.² Това не се променя, независимо дали става дума за бизнес организация, извличаща печалби, или за такава, която е създадена и функционира с друга цел. В случая с МВР е налице държавна организация от публичен тип, която, преработвайки ресурси (също публични), произвежда важни съставки за продукта „сигурност“. Ресурсите обичайно биват разделени на човешки, финансови, материални и информационни (вкл. и технологии). Контролът над преобразуването им в хода на работните процеси при следването на поставените цели е ориентиран към тях както поотделно, така и в съвкупност.

В литературата често същината на контрола се обяснява като „обратна връзка“ (в управленския цикъл). Бива дефиниран като процес на проследяване на дейностите, за да се разбере дали те се развиват според плановете.³ Това е логично, като се има предвид произходът на термина „контрол“ от френския глагол „controle“, с основно значение „проверявам“. На съвременния етап на развитие на управленската мисъл и практики проверката и контролът не са еднозначни. От гледна точка на утвърдените одитни практики проверката е един от методите за контрол (насрещна проверка, доку-

¹ Джеймс, Д. и др. Основи на мениджмънта. София: Отворено общество, 1997, с. 83.

² Ангелов, А. Основи на управлението. София: Полина Комерс, 2009, с. 11.

³ Харизанова, М., Н. Миронова. Основи на управлението. София: Авангард Прима, 2015, с. 123.

ментна проверка и др.), т.е. тя е част от контрола, но не го изчерпва. Откриват се разлики, отнасящи се до предметния обхват и времеви диапазон, които са претърпели промени в хода на дългосрочно развитие на контролните дейности. Под „проверка“ основно се разбира изследване (изучаване, установяване) на характеристиките на отделен елемент или сегмент от по-голям обект или система, придобивайки представа за моментните параметри на относимите явления и процеси. За разлика от проверката при контрола се цели установяване на наличието или отсъствието на цялостен за подконтролната система (обект) резултат, продукт или комплексно състояние с всичките му измерения. В определени случаи контрол се прилага и за установяване на степента на изпълнение на планиран сложен краен резултат към определен момент от етапното му изпълнение. Докато проверката е по-скоро единична, лимитативно очертана процедура (но не едноактна все пак), реализираща се в сравнително кратък период, контролът може да има неограничено поле на обхват и време за осъществяване.

Фигура 1. Схема, визуализираща обичаен управленски цикъл и мястото на контрола в него



Известни са множество класификации, свързани с контрола, базиращи се на разнообразни негови характеристики, които няма нужда да бъдат разглеждани подробно в настоящия материал. В случая за нас интерес представлява управленският контрол (контролът като функция на управлението), чрез който се следи за не-

допускане на отклонения от изискванията на конкретната организация/система. Може условно да се направи разграничение между него като управленска функция, от една страна, и контрол като същина на специализирана професионална дейност, от друга. В рамките на държавната администрация са създадени структури, чиито служители имат за основен предмет на професионалната си дейност упражняване на контрол и биват наричани „специализирани контролни органи“. Такива са например Национална агенция по приходите (НАП), Агенция „Митници“ (АМ), Агенция „Държавна финансова инспекция“ (АДФИ), Агенция „Обществени поръчки“ (АОП) и др. В Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) е създадена нормативна основа за извършването на специализирани контролни дейности като една от същинските за МВР.⁴ Тези дейности са станали основна част от функционалните задължения на оправомощените органи (намерили са пряк израз в длъжностните им характеристики), без те да имат типичните ръководни правомощия, а оттам и произтичаща функция на управленски контрол. Примери в това отношение са служителите на изпълнителски длъжности в „Пътна полиция“⁵ (КАТ), „Контрол на общоопасните средства“ (КОС), „Държавен противопожарен контрол“ (ДПК) и др. Такива органи не вземат самостоятелно типични решения по управление на ресурси и процеси, но предизвикват такива решения посредством резултатите от дейността си. Разбира се, такава диференциация на контрола е условна, тъй като основните дейности на контролните органи, извършващи контролни дейности на професионална основа, също е функция на държавното управление. При тези органи е налице законово възлагане на контролните правомощия на самостоятелно правно основание и дефиниране на контрола като отделна дейност от професионален тип. Професионализацията в тази връзка води към постигане на надежден и перманентен контрол в необходимия обхват. Специализираните контролни органи практикуват предимно в полето на т.нар. „външен“ контрол. При него субектът на контрол е външен орган за обекта или системата (не принадлежи към нея), спрямо която осъществява контролното въздействие.

В другия случай поради практически трудности за лично и пряко осъществяване на целия огромен обем на ръководните контролни функции от органа на власт, както и поради сложността на

⁴ ЗМВР, чл. 6, ал. 1, т. 7.

⁵ Например голяма част от длъжностите в „Пътна полиция“ са наименувани „автоконтрольор“ или „младши автоконтрольор“.

дейности, изискващи експертни познания, се прилага делегиране на част от контролните правомощия към нарочно създадени „помощни“ органи. Последните добиват правомощия за контрол, които са производни от контролните функции на органа на власт. Например министърът на вътрешните работи при изпълнение на контролните си функции се подпомага от Дирекция „Инспекторат“, която осъществява административен контрол върху дейността на служителите от МВР.⁶ Такива органи не упражняват „свой“ управленски контрол, защото те не са ръководители на подконтролните обекти. Създадени са и функционират, за да подпомагат титуляря на властовите правомощия (ръководителя) за реализацията на контролната управленска функция. Тези помощни органи действат въз основа на изрично разпореждане (най-често писмена заповед) на органа на власт за всяка конкретна дейност на контрол. Извършването на действия извън обхвата на разпореденото/заповяданото би довело до незаконосъобразност. Това, освен че лежи в основата на легитимността на действията им, ограничава всяка тяхна възможност за самоинициатива в контрола, която не е изрично одобрена от опра-вomoщилия ги орган на власт. Традиционно редът за действие и средствата за реализиране на правомощия от подобни органи се определят в специфични правила, които се издават/утвърждават от титуляря на управленската власт. На него дължат и отчет за действията си. Ясен пример се открива в разпоредбите на Закона за администрацията (ЗА), относими към създаване и функциониране на инспекторати⁷ към отделните министерства и свързаната подзаконова нормативна уредба. Въпреки че органът на власт делегира на „помощния контролен орган“ част от прерогативите си, свързани с контрола, относими до фактическо констатиране на параметри и аналитичното им сравняване с поставени цели и стандарти на дейност, той безспорно запазва за себе си правото на вземане на решения за коригиращо въздействие като част от този управленски контрол. Тази фаза на контролно въздействие практически финализира и осмисля контролните дейности.

Основната нормативна уредба в държавната администрация дава по-общи предписания за ръководния контрол и това е нормално. Детайлизация се открива в конкретните длъжностни ха-

⁶ ПУД на МВР, чл. 10а, ал. 1.

⁷ Закон за администрацията, чл. 46 и основаващата се на същия закон „Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи“.

рактеристики,⁸ чрез които се вменяват конкретни задължения за осъществяване на контрол над подчинените като част от правомощията на ръководните служители, но се оставя и достатъчно поле за оперативна самостоятелност. При специализираните контролни органи е налице много по-стриктно определяне на правомощията, с висока степен на тяхната процедурна детайлизация.

Както се отбелязва по-горе, за контрола не е типично да бъде еднократно действие. Той е процес с различни етапи. В контекста на управленска функция процесът на контрол обхваща определяне и оповестяване на норми, стандарти и измерители (минимум в рамките на организацията), измерване и сравняване на фактически постигнатите резултати, анализ и генериране на регулиращи/коригиращи решения съобразно отклоненията от целта. Без регулиращи решения и действия контролът би бил самоцелен – контрол заради самия контрол. Крайно нежелателно е допускане на безконтролност в която и да е организация (система), тъй като това ще намали наблюдаемостта над функционирането ѝ и ще снижи гаранциите за достигане на определените цели. Известно е, че „ентропия“ е възприет в науката термин за хаос. В организация, в която не действа ръководен контрол, ентропията би могла да нарасне до стойности, които да доведат до своеобразна „дезинтеграция“ на организационните връзки. При такова развитие практически само привидно ще е налице организация. Липсата на контрол позволява да се наруши състоянието (нивото) на организираност. Знанието и очакването у елементите на организацията върху тях и дейността им да се реализира контрол допринася и за саморегулация на поведението им. Причините, които водят до отклонения от нормите на поведение, също могат да са предмет на контрола. Те биват определяни като грешки (неумишлени) и умишлени нарушения. При грешката е налице неправилност или отклонение от нормата за поведение без наличие на умишъл, целящ негативен резултат. Добре структурираните организации с продължителен опит, традиции и висока устойчивост функционират като добре смазана машина. Привидно за външния поглед такава организация няма нужда от постоянен контрол, защото в нея всеки елемент неотклонно изпълнява задачите си. Но дори такива организации не могат да си позволят периоди на занижаване на контрола. Движението „по инерция“ е затихващо и се достига до мо-

⁸ **Наредба** за длъжностните характеристики на държавните служители. В сила от 1.07.2012 г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г. Обн. **ДВ**, бр. 49 от 29.06.2012 г.; изм. и доп. **ДВ**, бр. 9 от 26.01.2017 г.; изм. и доп. **ДВ**, бр. 97 от 10.12.2019 г.

мент, в който то спира. В тази връзка, освен за корекции по отношение на посоката на реализация на целите, контролът е важен и за поддържане на желаното темпо в процесите, протичащи в организацията.

Както още от момента на създаване на организацията нейният ръководител започва да осъществява другите функции на управление (определяне на цели и задачи, мотивиране, организиране и ръководство), така той незабавно пристъпва и към изпълнение на контролната си функция. В работеща организация кризи настъпват в резултат на натрупване на множество нерешени навреме и правилно проблемни ситуации. Неконтролирана проблемна ситуация или комбинация от лошо управлявани ситуации могат да доведат до криза. Контролът спомага предпоставките за негативно развитие да бъдат идентифицирани своевременно по време на техния скрит период на развитие, през който все още нямат ясно проявление и не изглеждат като криза. Навременното установяване и правилната квалификация на проблемите в организацията в резултат на осъществен контрол позволяват да се набележат и да се предприемат нужните мерки. Типът и размерът на организацията в голяма степен са определящи за вида, формата, интензитета и инструментариума за реализация на контролните функции. Както бе коментирано, в публичните държавни организации контролът бива нормативно определен (като форма, обхват и методи, а понякога и периодичност). Характерно за организациите в държавната администрация е да са изградени с йерархическа структура. Формата ѝ най-често се оприличава на пирамида, в която всяко горестоящо ниво има власт спрямо долустоящото и всяко долустоящо ниво се подчинява на горестоящите. Йерархията на организационната система налага отношения на субординация и координация вътре в нея.⁹ Типично за организациите, изградени и функциониращи при подчертана йерархия, е в тях да има силен ръководен контрол по вертикалата. При големи организации това допринася за поддържане на висок системен интегритет и недопускане на несанкционирано от висшето ръководство формиране и преследване на цели, различни от тези на цялата организация. МВР е типичен пример за организация от държавната администрация с подчертана йерархична структура и начин на функциониране.

⁹ Публикувано от: **Mavrov**, Lyubomir Hristov. Йерархия, субординация и координация. Централизация и децентрализация. [онлайн]. [прегледан 30.12.2019, 10:15 ч.]. <http://www.referati.org/ierarhiq-subordinaciq-i-koordinaciq-centralizaciq-i-decentralizaciq/26260/ref>.

На базата на научното разработване на темата от множество автори и вземайки предвид утвърдените добри практики, могат да се формулират някои основни изисквания към ръководния контрол като специфична дейност:

- всеобхватност – непрекъсвано във времето (перманентно) обхващане на всяка област от дейността на подконтролните обекти чрез контролно въздействие;

- целенасоченост – насоченост на въздействието към постигане на заложените цели. Въз основа на анализ на отделните видове дейности и работата на всички органи и подчинените им структурни звена и единици набелязване на критични точки или уязвими зони и контролно въздействие (контрол + коригиращи мерки/коригиращо въздействие) преди настъпване на отклонения от планираните резултати и установените стандарти;

- законосъобразност – упражняване в строго съответствие с нормативите изисквания. Значимостта на контрола и задължението за неговото упражняване не допускат действия, които могат да бъдат окачествени като произвол. Контрол, реализиран при непазване на правилата, също има характера на нарушение;

- обективност – осъществяване при недопускане на субективно отношение и в безусловно съответствие с фактическите констатации. Недопустимо е невярно или манипулативно представяне на относими данни и свързани с тях изводи. В известна степен обективността може да зависи от степента на професионална компетентност на контролиращия субект;

- навременност (своевременност) – осъществяване на интензивно въздействие спрямо обекта на контрол в точния момент и в съответствие с целите на управленския контрол. Ненавременността намалява очакваните ползи за управленския процес, до които следва да води контролът. Като се има предвид моментът за реализация на контролно въздействие, можем да разграничим три форми – предварителен, текущ и последващ контрол. Предварителният ни дава основно превантивни ефекти, защото се реализира преди началото на същинската дейност, подлежаща на контрол. Текущият контрол се осъществява едновременно с протичащата дейност. Той се характеризира с пълнота, изчерпателност, постоянност и оперативност. При него се проверява цялата дейност. Целта е да се спре отрицателното развитие на процесите в контролираната система. В този смисъл той също има превантивни функции. По основни характеристики текущият контрол стои най-близо до вътрешния управленски контрол. Последващият контрол се реализира, след като

подконтролните дейности са завършени и е постигнат някакъв резултат. Освен ефектите от първите два вида за следващи цикли на дейност, нерядко води и до санкции от наказателен тип – особено ако се констатира умишлени нарушения, извършени въпреки реализирания предварителен и текущ контрол.

РЪКОВОДНИЯТ КОНТРОЛ В МВР

Контролът е сложна и отговорна дейност. Изисква цялостно, но и детайлно познаване на подконтролните обекти (структура, функции, особености, задачи, ресурси, процедури, нормативни изисквания и т.н.). Необходима е вещината на експерт, за да може надеждно да се установят параметрите на актуалното състояние на обекта на контрол, да се съпоставят те с установените стандарти и да се направят обосновани изводи за съответствие или отсъствие на такова. За отделни направления на дейност се разработват и прилагат методически указания, даващи допълнителна увереност за обхващане в цялост на контролираните дейности и прилагане на подходящ инструментариум.¹⁰ При организационната принадлежност на субекта и обекта към една и съща единица контролът се явява вътрешен. Като такъв има предназначение да осигурява разумна степен на сигурност в самата единица относно постигането на целите при съответна гъвкавост на контрола (в съответствие с непрекъснатите промени), ефективност и ефикасност, и по-скоро е оперативен контрол (отколкото стратегически). Дава възможност един и същ управленски орган, стоейки близо до подконтролните обекти, пряко да констатира, коригира и санкционира в рамките на своите правомощия. Значимостта на вътрешния контрол е оценена на ниво държавно управление и за неговото правилно развитие са разработени стратегически документи¹¹ (в областта

¹⁰ Например: **План-методика**, рег. № 3286р-2465/19.01.2016 г., относно осъществяване на методическо ръководство, контрол и практическа помощ по направление на охранителна дейност в съответните звена на областните дирекции, изготвена от отдел „Охранителна полиция“ при ГДНП.

¹¹ Например: **Стратегия** за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България 2018 – 2020 г.; **Указания** за осъществяване на управленска отговорност в организациите от публичния сектор. ЗМФ-601/9.07.2019 г. на Министерството на финансите; **Система** за финансово управление и контрол (СФУК) в МВР, утвърдена със Заповед № 81213-66/24.01.2018 г. на министъра на вътрешните работи; **Вътрешни** правила за осъществяване на предварителен контрол в МВР, утвърдени със Заповед № 81213-67/24.01.2018 г. на министъра на вътрешните работи; и др.

на финансовия контрол в публичния сектор). Обратно на вътрешния, при външния контрол субектът и обектът са част от различни организационни структури/системи. При този вид контрол е налице отдалеченост на обекта и субекта, но пък в по-висока степен се гарантира обективност на контрола, както и се минимизира вероятността за прикриване на конфликт на интереси. Отчитайки спецификите на МВР, за структурите на МВР външен контрол се явява този, който се реализира от горестоящи в йерархията ръководни служители, специализирани контролни органи на самото министерство,¹² както и на такива извън него.

Контролът спрямо служителите, структурите и дейностите, за които носят отговорност, е съществена част от длъжностните задължения¹³ на заемащите ръководни длъжности¹⁴ в МВР. Тези задължения възникват още в момента на встъпване в съответната ръководна длъжност и неизменно са в сила до нейното освобождаване по съответния ред. Задълженията стъпват на стабилна нормативна основа и е направена премерена детайлизация съобразно специфичните направления на дейност.¹⁵ Висшите ръководители имат основен ангажимент към стратегическия контрол, който е свързан с функционирането на системата като такава, и постигане на дългосрочните цели, свързани с мисията, визията и стратегията на организацията.¹⁶ Оперативният контрол и ежедневните му проявления приоритетно са задачи, стоящи пред ръководителите в МВР на ниски и средновисоки (в йерархията) ръководни позиции. Този подвид на контрола от гледна точка на периодиката се извършва с най-висока честота. Една част от обичайните дейности на ръководния персонал не представляват контролна функция в чист вид, но съдържат елементи от нея. Особеност на управлението в МВР представлява наличието на изпълнителски длъжности, които имат и отделни контролни функции, без по същество да са ръководни длъжности по смисъла на чл. 143 от ЗМВР и Класификатора

¹² Дирекция „Инспекторат“, Дирекция „Вътрешна сигурност“, „Звено за вътрешен одит“, „Звено за материални проверки“.

¹³ Императивно е заложен в текстовете от „Правилника за устройството и дейността на МВР“ (например чл. 35, ал. 9, т. 1 и др.) и в длъжностните характеристики.

¹⁴ ЗМВР, чл. 143, ал. 1.

¹⁵ Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители. Правила за разработване на длъжностни характеристики.

¹⁶ Мисия, визия и стратегически цели на МВР през периода 2018 – 2020 г. (рег. № 8121р-2059/30.01.2018 г.), утвърдена от министъра на вътрешните работи.

на длъжностите.¹⁷ Дейността на МВР, структурите му и неговите органи на различните йерархични нива е детайлно регулирана чрез разпоредби, съдържащи се в нормативни актове от различен порядък. Тази нормативна уреденост обхваща и управленската дейност с типичните ѝ етапи (коментирани по-горе). Например в СФУК МВР се посочва, че управленската дейност в МВР се извършва при спазване на принципите на законност, йерархична подчиненост, вътрешен контрол и обратна връзка.¹⁸ ЗМВР въздига до дисциплинарно нарушение неупражняването на контрол над подчинени, което е обвързано със съответно дисциплинарно наказание. Така законодателят е създал гаранции за недопускане на negliжирането на ръководния контрол и е взел задължения за активни действия в тази връзка.¹⁹ Изискуемо е контролът да бъде осъществяван не имитационно („за отбиване на номера“), а реално, активно/дейно и в необходимите степен и форми, за да дава целените с него положителни ефекти. Предназначението и смисълът на контрола трябва винаги да са на вниманието на ръководните служители, без да се преминава в нарцистично упражняване на власт.²⁰

Цитираната по-горе СФУК дефинира контролните дейности в МВР, определяйки ги като „свкупност от вътрешни правила, включващи процедури и действия, които са насочени към минимизиране на рисковете и увеличаване на вероятността за постигане на целите на Министерството и допринасящи за изпълнение на функциите и непосредствените задачи на всяка структура в МВР. Контролните дейности се прилагат във всички функции, процеси и на всички нива на управление в МВР“²¹. Макар и разработени с фокус върху финансовото управление, цитираните текстове от тази система задават базовото разбиране за контрола в Министерството към настоящия период, както и по отношение на ефектите, очаквани от тяхното прилагане.²² Още един пример за вменени задължения с контролен характер може да се изведе от чл. 4 на „Вътрешни правила относно отчетността, инвентаризацията и браку-

¹⁷ Например полицейски инспектор, оперативен дежурен в РУ, старши на наряд/екип и др.

¹⁸ Система за финансово управление и контрол на МВР, утвърдена със Заповед № 81213-66/24.01.2018 г., чл. 10, т. 2, б. „а“.

¹⁹ ЗМВР, чл. 200, ал. 1, т. 6.

²⁰ власт = влияние + контрол

²¹ Система за финансово управление и контрол на МВР, утвърдена със Заповед № 81213-66/24.01.2018 г., чл. 15, ал. 1 и 2.

²² Пак там, чл. 15, ал. 3.

ването на активите в МВР²³. Все пак въпреки значимостта на контролната функция са недопустими действия, които могат да се определят като произвол. За повишаване на гаранциите за правилно и етично осъществяване на контрола са формулирани принципи. Такива се откриват както в теоретични разработки по темата, така и в някои формализирани стандарти за поведение.²⁴ Като такива те се явяват вид поведенчески коректив за контролиращите субекти. Представени обобщено, независимо от вида на конкретния контрол, принципите са:²⁵

- **почтеност** – изисква контролиращият орган да не се свързва с действия и изявления, които съдържат съществено погрешна, подвеждаща, неразумно дадена информация, като и пропускане или прикриване на такава;

- **професионална компетентност и поведение** – изисква контролиращият орган да притежава и поддържа необходимите професионални знания и умения, даващи му способности да контролира качествено. Задължава да се спазват нормативните изисквания и професионалните стандарти и да се избягват действия, които биха могли да дискредитират професията;

- **конфиденциалност** – изисква да не се разгласяват данните на контролираните обекти и да не се използва придобитата информация за лична полза/изгода или в полза на трети лица.

„За сравняване на фактическите и планираните резултати е необходимо установяване на период на отчетност“²⁶. Контролът, осъществяван чрез различни методи и средства, може да бъде планов и извънпланов. Особеностите на цялостната дейност в структурите на МВР и тяхното разнообразие предполагат използване и на двата варианта. Това прави още една връзка между контролната и друга функция на управлението – планирането. При плановия контрол периодите, формите, методите и средствата за интензивни контролни дейности са предварително зададени и оповестени, което дава достатъчно възможности за подготовка на обектите и

²³ Утвърдени със Заповед № 8121з-19/2.01.2020 г. на министъра на вътрешните работи.

²⁴ Например: **Етически** кодекс на вътрешните одитори, утвърден от Министерството на финансите, 2006 г.; **Етически** кодекс, приет от Управителния съвет на Института на вътрешните одитори на 17 юни 2000 г.; и др.

²⁵ **Финансов** контрол. [онлайн]. [прегледан 30.12.2019, 14:30 ч.]. https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB.

²⁶ **Кузманова, М., М. Александрова.** Мениджмънт. Теория и практика. Второ преработено издание. София: Везни, 2013, с. 25.

субектите на контрола. Плановият контрол има същността на активен подход и дава по-добра възможност за реализиране на контролните дейности планомерно, след добро обмисляне относно целесъобразността, приложимата нормативна уредба (стандартите), периода (срока) за извършване, обхвата, методиката и средствата, персонала, формата на крайния продукт от контрола. Този подход е в пряка връзка с друга неизменна управленска функция – планирането. Действащата уредба в достатъчна степен е дала нормативни предписания, които рамкират процесите на планиране и отчетност на дейността в МВР, включително императивно са определени периодите за отчетност. Логично е и ръководният контрол в плановата си част да е обхванат чрез формите и периодизацията за планиране и отчетност²⁷ на цялостната дейност. От своя страна извънплановите контролни дейности биват инициирани най-често поради причини със събитиеен характер (възникване на непредвидена/непланирана необходимост, факт, изискващ контролен тип намеса). Тази част от контрола има същността на реактивен подход (реагира се на необходимост) и съответно стартирането и реализирането на такъв вариант на контрол не са част от планомерното развитие на управленските процеси. Необходимостите в тази връзка са по-често генерирани от въздействието на външната за организацията среда. Резултатите от извънпланов контрол обаче могат да имат не само ситуационни, а и стратегически ефекти със значимост за бъдещи управленски цикли в дългосрочен план. Освен това контролът невинаги е явен. Би могъл в отделни случаи цялостно или частично да протече в рамките на негласна форма и за неговата реализация на обектите да стане известно чак когато се пристъпи към коригиращи мерки. Пример за такъв подход е осъществяването на контрол чрез тестове за установяване на изпълнението на служебните задължения от държавни служители на МВР.²⁸ Но и при двата вида контрол – плановия и извънплановия, има възможност да се изготвят планове, съгласно които да се про-

²⁷ **Правила** за планиране на управленската дейност на МВР, утвърдени със Заповед № 8121з-1491/14.12.2017 г. на министъра на вътрешните работи; **Методика** за оценка на ефективността от работата на СДВР и ОДМВР, утвърдена със Заповед № 382/5.04.2019 г., изм. със Заповед № 8121з-390/8.04.2019 г. на министъра на вътрешните работи; министерска **Заповед** № 8121з-342/30.03.2018 г. относно обмен на информация и анализ на дейността на структурите на МВР; **Инструкция** за патрулно-постова дейност № 8121з-929/2.12.2014 г., чл. 24, ал. 1; и др.

²⁸ **Инструкция** № 8121з-1302/19.10.2017 г. за условията и реда за провеждане на тестове за установяване на изпълнението на служебните задължения от държавни служители на МВР. В сила от 31.10.2017 г.; обн. **ДВ**, бр. 87 от 31.10.2017 г.

веждат дейностите. Такива планове следва да се предлагат от органа, който пряко ще изпълни мероприятията, а да се утвърждават от този, който е разпоредил извършването на контрола и на когото се дължи отчет за извършеното.

КОНТРОЛ НА УПРАВЛЕНСКАТА ДЕЙНОСТ

„Управлението е решаване на комплекс от задачи, за да се осигури запазването на системата и нейния успех.“²⁹ Отношението на ръководните служители в МВР към управлението, в т.ч. и към контролната му функция, не са оставени само на съвестта и добрата воля за изпълнение. Изградена е и функционира система за упражняване на контрол над управленската дейност в Министерството. Тази система комбинира специализиран контролен орган, правила за осъществяването на тази висша контролна форма и механизми за корективно въздействие. Специализираният контролен орган е Дирекция „Инспекторат“, която, действайки в резултат на възлагане от органа на власт – министъра на вътрешните работи, осъществява административен контрол над дейността на служителите от МВР,³⁰ а негова съществена част се явява контролът над управленската дейност. Специфичната дейност предполага и специфична регламентация, която в случая е намерила своето изражение във „Вътрешните правила за организацията на дейността, условията и реда за осъществяване на правомощията на Дирекция „Инспекторат“, утвърдени със Заповед № 8121з-1081/1.10.2019 г. на министъра на вътрешните работи. Връзката между управленския контрол (в случая упражняван от името и за сметка на министъра) се вижда дори и в наименованията на отделите в тази дирекция (подструктури на дирекцията): Отдел 01 „Контрол на управленската дейност в структури на територията на Южна България“; Отдел 02 „Контрол на управленската дейност в структури на територията на Северна България“; Отдел 03 „Контрол на управленската дейност в главни дирекции, дирекции и административни дирекции на МВР, АМВР, СОБТ, НИИ и НПИ, ЗВО, ЗМП, предотвратяване на конфликт на интереси, деклариране и оценка на имущественото състояние“. Контролът спрямо дейността на ръководните служители от МВР, осъществяван от тази специализирана в контрола структура, е мониторинг относно законосъобразност и

²⁹ Харизанова, М., Н. Миронова. Цит. съч., с. 13.

³⁰ Правилник за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи (ПУД на МВР), чл. 93.

целесъобразност на ръководните дейности, както и по отношение на спазването на актовете на висшето ръководство на Министерството. Така, през призмата на управленските функции, се „ревизира“ създадената организация на работа от ръководствата на основните структури на МВР (и техните звена), стила и методите на ръководство при осъществяване на управленската им дейност, като им се оказва и методическа помощ в тази връзка. В резултат на извършените проверки като част от контрола се изготвят аналитични продукти, посочващи причините и условията за констатираните слабости, пропуски и нарушения, предлагат се мерки за тяхното отстраняване, както и такива за подобряване на работата. Прилаган по този начин, контролът на управленската дейност дава пълноценна обратна връзка относно другите управленски функции (целеполагане, планиране, мотивиране и ръководство). Вече отбелязахме, че качественият контрол често изисква експертни познания, за да е ефективен. По тази причина са създадени съответни работни механизми при осъществяването на контрол от страна на инспектората на МВР в дейностите (проверките) да могат да участват експерти от главните дирекции и/или централните структури на Министерството съобразно особеностите и напращането на дейност на подконтролните обекти. Органите на инспектората нямат пряка власт (вкл. и дисциплинарна) над подконтролните структури и служителите им, причините за което бяха обяснени по-горе. Коригиращите мерки, предложени в резултат на контролните им дейности, се утвърждават и/или реализират от министъра (органа на държавна власт), на чието пряко подчинение са,³¹ или по негово разпореждане – от преките ръководители на съответните структурни единици от състава на МВР. Важно е да се отбележи обаче, че контролът, осъществяван от инспектората, не отменя или заменя този, който следва да се реализира перманентно от служителите, които пряко ръководят подконтролните дейности. Нещо повече, контролът над управленската дейност има потенциал да установява неупражняване на контрол над подчинени, което съставлява неизпълнение на служебни задължения от ръководните служители.

Дългогодишният опит на контролните органи в МВР и утвърдилите се добри практики дават някои надеждни отправни точки, които са от полза при изучаване, планиране и осъществяване на контрола. Значима част от ръководния контрол в Министерството

³¹ ПУД на МВР, чл. 10а, ал. 2.

и структурите му е насочен към установяване на пропуски, слабости и нарушения в дейностите, в т.ч. и в управленската дейност.

Таблица 1. Представяне на утвърдени разбирания за значението на „пропуск“, „слабост“ и „нарушение“

Термин	Значение
„Пропуск“	Нещо изпуснато, забравено (в дейност, процедура, текст и др.)
„Слабост“	Недостатък, несъвършенство, „немощ“
„Нарушение“	Постъпка или проява на неспазване на установен ред, правило, норма, стандарт, закон; простъпка

Обобщено представяне на причини за пропуски, слабости и нарушения на служители (вкл. и ръководни) в МВР, установявани в многогодишната контролна практика в МВР, изглежда по следния начин:

1. Обективни причини:

- твърде чести промени в нормативната уредба, чиято подзаконова база е фрагментирана и с огромен обем;
- липса или недостиг на ръководни знания и/или опит;
- недостатъци на системата за постъпателно кариерно развитие и наличие на възможности за „прескачане“ на нива. Липса на гаранции относно невъзможност неподготвени служители да заемат ръководни длъжности;
- неофициални указания за промени в методи и приоритети на работа;
- щатни/структурни промени и произтичащи от тях промени в задълженията – на структурите и на самите ръководители;
- недостатъчен административен капацитет;
- работа в режим на претоварване, недостиг на време.

2. Субективни причини:

- неполагане на необходимите лични усилия за поддържане и повишаване на нивото на подготовка на ръководители и служители от различни нива;
- липса на ефективно взаимодействие с персонална причинност;
- непознаване и неприлагане на полезния опит на други служби и структури (сходни проблеми);
- формален учебен процес (често е имитация);

- неправилно разпределение на задачи, формално изготвяни планове, отчети, анализи и имитация на контролна дейност; „*soru-paste*“ подход;
- незаконосъобразно/нецелесъобразно делегиране на правомощия; неспазване на срокове по процедури;
- чувство за безконтролност и безнаказаност („за някои правилата не важат“);
- извършване на дейности извън основните.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

След всичко гореизложено може да се обобщи, че контролът без съмнение е естествен и неотменим етап от управленския процес. Изваждането му от този цикъл (ако беше възможно) би застрашило гаранциите за постигане на желаните резултати и би имало увреждащ ефект върху системния интегритет на организацията – обект на управление. Безспорната необходимост на контрола произтича от същината му на функция, понижаваща нивото на неопределеност в процесите на управление, повишавайки възможностите за реални и навременни коригиращи мерки при констатиране отклонения.

„Това, което води организацията ни към успех, заслужава внимание и подкрепа (поддържане). Осъществяване навременно, законосъобразно, целесъобразно, с прилагане на подходящи форми и в необходимата степен/интензитет, контролът дава високи гаранции на ръководния служител за действителна управляемост на подконтролните му дейности, задачи и персонал. Позволява му умело да направлява процесите с цел постигане на желаните крайни резултати“ (проф д-р А. Ангелов).

Високи са съвременните изисквания както по отношение на самия контролен процес като вид висококвалифицирана дейност, така и по отношение на компетентността на субектите, пряко осъществяващи контролно въздействие. Стремешт към перманентност и висок интензитет на контрола обаче трябва да отчита и потенциалната опасност от „предозиране“ на въздействието, което вместо полезни ефекти може да предизвика потискане на подконтролните обекти. Подобно развитие е крайно нежелателно и с потенциал за трайни негативни ефекти, тъй като контролираните обекти започват да влагат повече внимание и старание в защитни действия и стратегии, вместо да извършват основните си дейности, заради които са създадени.

Ръководните длъжности от състава на МВР са моделирани по начин, по който, освен изисквания за висок професионализъм от експертен тип, в тях са инкорпорирани и задължения за контрол от управленски тип. Фигурата на ръководител от МВР следва да отговаря на очакванията на обществото за цялостния образ на съвременен успешен и етичен мениджър от публична държавна институция, практикуващ в сферата на сигурността.

Литература

1. **Ангелов, А.** Основи на управлението. София: Полина Комерс, 2009.
2. **Вътрешни** правила за осъществяване на предварителен контрол в МВР. Утвърдени със Заповед № 8121з-67/24.01.2018 г. на министъра на вътрешните работи.
3. **Вътрешни** правила относно отчетността, инвентаризацията и бракуването на активите в МВР. Утвърдени със Заповед № 8121з-19/2.01.2010 г. на министъра на вътрешните работи.
4. **Джеймс, Д.** и др. Основи на мениджмънта. София: Отворено общество, 1997.
5. **Етически** кодекс на вътрешните одитори. Утвърден от Министерството на финансите, 2006 г.
6. **Етически** кодекс. Приет от Управителния съвет на Института на вътрешните одитори на 17 юни 2000 г.
7. **Закон** за администрацията.
8. **Закон** за Министерството на вътрешните работи.
9. **Илиев, П.** Същност на контрола. НБУ – Департамент „Икономика“. [онлайн]. [прегледан 17.07.2019 г., 10:10 ч.]. <http://eprints.nbu.bg/3260/1/Syshnost%20na%20kontrola.pdf>.
10. **Инструкция** № 8121з-1302/19.10.2017 г. за условията и реда за провеждане на тестове за установяване на изпълнението на служебните задължения от държавни служители на МВР. В сила от 31.10.2017 г.; обн. *ДВ*, бр. 87 от 31.10.2017 г.
11. **Кузманова, М., М. Александрова.** Мениджмънт. Теория и практика. Второ преработено издание. София: Везни, 2013.
12. **Лекции** по икономика. 5. Компетентност на държавните административни органи. [онлайн]. https://www.bg-ikonomika.com/2011/04/5_06.html.
13. **Мисия**, визия и стратегически цели на МВР през периода 2018 – 2020 г. (рег. № 8121р-2059/30.01.2018 г.). Утвърдени от министъра на вътрешните работи.
14. **Наредба** за длъжностните характеристики на държавните служители. В сила от 1.07.2012 г. Приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г. Обн.

ДВ, бр. 49 от 29.06.2012г.; изм. и доп. **ДВ**, бр. 9 от 26.01.2017 г.; изм. и доп. **ДВ**, бр. 97 от 10 декември 2019 г.

15. **Наредба** за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи. Приета с ПМС № 93 от 1.06.2018 г. Обн. **ДВ**, бр. 48 от 8.06.2018 г.

16. **Основни** принципи и изисквания за осъществяване на специализирания вътрешен контрол. [онлайн]. <http://www.referati.org/osnovni-principi-i-iziskvaniq-za-osyshtestvqvane-na-specializiraniq-vytreshen-kontrol/23848/ref>.

17. **План-методика** рег. № 3286р-2465/19.01.2016 г. относно осъществяване на методическо ръководство, контрол и практическа помощ по направление на охранителна дейност в съответните звена на областните дирекции. Изготвена от отдел „Охранителна полиция“ при ГДНП.

18. **Повишаване** ефективността на административните процеси в главните и областните дирекции на МВР. Панел 2. Тема 4 „Пропуски, слабости и нарушения, допускани от служителите при осъществяване на процеса на управление“. Презентация на началник отдел 01 при дирекция „Инспекторат“ – МВР, на семинар, 15 – 17 февруари 2017 г., гр. Правец.

19. **Правилник** за устройството и дейността на МВР.

20. **Система** за финансово управление и контрол на МВР (СФУК). Утвърдена със Заповед № 8121з-66/24.01.2018 г. на министъра на вътрешните работи.

21. **Стратегия** за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България 2018 – 2020 г.

22. **Указания** за осъществяване на управленска отговорност в организациите от публичния сектор. ЗМФ-601/9.07.2019 г. на Министерството на финансите.

23. **Финансов** контрол. [онлайн]. [прегледан 30.12.2019 г., 14:30 ч.]. https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB.

24. **Харизанова**, М., Н. Миронова. Основи на управлението. София: Авангард Прима, 2015.

25. **Мавров**, Л. Н. Йерархия, субординация и координация. Централизация и децентрализация. [онлайн]. [прегледан 30.12.2019 г. 10:15 ч.]. <http://www.referati.org/ierarhiq-subordinaciq-i-koordinaciq-centralizaciq-i-decentralizaciq/26260/ref>.