

ВИДОВЕ КОНТРОЛ – ХАРАКТЕРИСТИКИ

г.л. ас. д-р Здравко Юриев Кузманов

*Шуменски университет „Епископ Константин Преславски“***KINDS OF CONTROL. CHARACTERISTICS****Zdravko Yuriev Kuzmanov**

Abstract: *Each type of control has its own applicable field and its own even comparative autonomy. The variety of control's subjects and objects, goals and tasks, means and forms of social development influences upon the kinds of control. This variety reasons defying the kinds of control as groups that are delimited on the basis of certain criteria in order to reveal their relevant features.*

Keywords: *Security sector, state control, public control, civilian control, the Ombudsman, disputing, an appeal, an administrative act.*

Всеки вид контрол има свое приложно поле, своя макар и относителна самостоятелност. Многообразието на обектите и субектите на контрол, целите и задачите, средствата и формите на общественото развитие, влияят върху видовете контрол. Това многообразие дава основание определянето на видовете контрол да стане по групи, разграничени въз основа на определени критерии, като по този начин се разкриват техните характерни белези.

В зависимост от качествата, които притежава субекта съществуват държавен, обществен и граждански контрол.

Държавен контрол – функция на държавното управление, която произтича от правото на държавата да управлява своята собственост и да защитава своите интереси.

Държавният контрол е нормативно закрепен в специални нормативни актове и се осъществява от специално създадени институции (организации). Той има императивен, а понякога и репресивен характер, тъй като трябва на всяка цена да изпълни целите и задачите поставени от държавното ръководство и заложи в закони.

Обществен контрол – участие на формираните на гражданите в управлението на различните сектори на държавата, оценка и коригиране на функционирането на публичната администрация.

Обществения контрол е най-висшата форма на контрол. Гради се на общественото начало и традициите и е важен фактор за изграждане на обществото. Този контрол дава възможност на всички граждани да взимат участие в управлението. Упражняването на обществен контрол в много случаи е олеснен и подпомогнат от правно-нормативни актове (Конституцията, Административнопроцесуалния кодекс, Закона за административните нарушения и наказания, Закона за предложенията, сигналите и жалбите и др.).

Обществения контрол може да се осъществи чрез обществени организации (партии, неправителствени организации, синдикати, медии и др.).

Граждански контрол – действия на гражданите с цел проследяване и коригиране на управляващите по отношение законосъобразността на решенията и съответствието им с интересите и нуждите на гражданите и обществото.

Контролът на гражданите върху държавното управление и администрацията е абсолютно необходим елемент на демократичната държава. Той е важна действена форма за тяхното участие в управлението на държавата. Способите и процедурите използвани в контрола на гражданите върху държавното управление, са изключително важна гаранция за отстояване на законните им интереси и за защита на техните права.

В зависимост от обхвата и степента на обобщеност контролът може да бъде разграничен като **общ и специализиран**.

Общият контрол е присъщ на органите на властта и управлението на страната и в отделни обекти на стопанска и социална дейност. Той е насочен към глобалните явления и процеси. Чрез него те се изучават цялостно въз основа на най-важните, главни параметри, които ги характеризират. Подробностите в развитието им не са присъщи на този вид контрол. Резултатите от него служат за изработването на общи оценки за състоянието на държавата и обектите и насочване дейността на контролните органи към контретизация и задълбочаване на тези оценки. Това показва, че общият контрол има в редица случаи първичен характер. Той насочва към нови контролни действия.

Специализираният контрол има точно определено приложно поле. Практическата му реализация се извършва въз основа на изчерпателността и задълбочеността. Чрез него се осигуряват определени проучвания, в резултат на което той може да има вторичен характер, предопределен от практическите потребности на управленските структури на отделните равнища.

Специализираният контрол, независимо от своята насоченост и конкретност, обхваща цялостната дейност на обектите, но от определени позиции. При този контрол, обектът е точно определен, а целта е ясно формулирана и се осъществява от лица, които са специалисти в областта на съответния вид контрол. Той е характерен за работата на органите за контрол на движението на пътните транспортни средства по пътищата, органите за противопожарен контрол, органите за санитарен и ветеринарен контрол и др. Специализираният контрол анализира и изучава цялостно явленията и процесите в обекта за контрол и приключва със заключение съответстващо на целта и задачите на контролния орган.

В зависимост от правоотношенията на контролните органи с обекта на контрол, контролът бива **вътрешен и външен**.

Вътрешният контрол се извършва от органи, чиято приналежност спрямо обекта на контрол е регламентирана с трудовоправни отношения. Такива могат да бъдат както отделни ръководители и специалисти, така и лица, упражняващи контролни функции в рамките на обекта. Този контрол обхваща само процеси и явления, които се реализират в рамките на конкретния обект.

Вътрешният контрол играе ролята на превантивен контрол. Има възможност да следи отблизо явленията и процесите и да реагира ефективно и адекватно. Този контрол, поради своята зависимост от субекта на управление, понякога има склонност за нарушаване на нормите, правилата и инструкциите на поведение.

Външният контрол се осъществява от органи, които по своята принадлежност се намират извън проверявания обект и не са в трудовоправни отношения с него. Те са специални органи за контрол, определени и оправомощени със закон или друг нормативен акт и са в трудовоправни отношения със специализирани структури за контрол. Това ги прави независими от управленските органи на проверявания обект, което лежи в основата на безпристрастността и принципността при извършването на контролните действия и оценки.

В зависимост от органите, които го осъществяват контрола се дели на следните видове: **парламентарен, административен, съдебен и прокурорски контрол.**

Парламентарният контрол започва със създаване на законодателния акт. За всеки отделен обект мерките за контрол и ограниченията върху неговата дейност са вписани в текста на закона за него. Заедно с това законодателният орган не само издава закони, но той ги отменя или внася промени в тях. По този начин парламентът по всяко време може да внесе ограничения в предоставените правомощия, да ги прехвърли на друг орган или да предостави нови, по-широки.

Комисиите чрез различни средства контролират дейността на различни обекти, като търсят признаци за недостатъчно прецизно планиране, за неефективна дейност, за злоупотреба с власт или незаконосъобразно поведение.

Парламентарният контрол дава възможност да се провери наличието на политическо доверие и поддръжка на правителството от страна на парламента. Той е политически, има за цел да установи как МС ръководи и осъществява вътрешната и външна политика в съответствие с Конституцията и законите. Контролът на Народното събрание е насочен за осъществяване на главните направления в държавната политика.

Административен контрол – държавновластническа дейност, чрез която едни държавни органи (административни органи или органи с контролна компетентност създадени със закон) контролират други административни органи (централни или териториални) и дейността на служителите от администрацията която ги подпомага.

Административния контрол прониква във всички звена на административния апарат, засяга всички актове, действия и прояви в администрацията.

В зависимост от положението, което заемат контролните органи и с оглед на обема на правомощията може да се разграничат четири вида административен контрол: *контрол на министерски съвет* – той има право непосредствено да контролира дейността на всички министерства (министри) – това е важна юридическа дейност; *централистичен, ведомствен контрол* – той е непрекъснат, постоянен в цялата система на организационно-функционалните връзки в пирамидата на различни нива на държавното управление (министерски съвет, министерства, областни управители, общини и други); *специален административен контрол* – извършва се от органите на едно ведомство върху друго ведомство и засяга само част от дейността на контролираните структури (финансиране, информационна осигуреност, изпълнение на определени процедури и обществени поръчки); *контрол в системата на местното управление*. Отношенията между областния управител, общинските съвети и кметовете на общините и кметствата съдържат елементи на контролна зависимост.

Институтът на **съдебния контрол** произтича от мястото на съда в системата от държавни институции и отредената му роля в гражданското общество. Съдилищата осъществяват контрол за законност на актовете и действията на държавните служители от различни структури. Съдебният контрол за разлика от администра-

тивния е винаги контрол за законосъобразност на административните актове и действията на служителите.

Съдебният контрол е утвърден и авторитетен механизъм за законност в поведението на държавната администрация. Той се оказва един от най-съществените правни фактори за надеждна правна защита на правата и свободите на гражданина при взаимоотношенията му с държавната администрация.

Пряк съдебен контрол върху административно наказващата дейност на администрацията осъществяват съдилищата когато разглеждат и се произнасят по жалби на граждани и протести на прокурори срещу наказателни постановления.

Косвен контрол се осъществява от съдилищата, когато съдът няма за основен предмет на процеса съответния административен акт, но той се изнася по неговата законосъобразност във връзка с решаването на друг спор, който е конкретния предмет на съдебния процес.

Прокурорският процесуален надзор представлява инициативен контрол. Прокурорът действа не само при сезиране, но и по свой почин. Източниците на информация на прокурорския надзор могат да бъдат и неофициални, важно е да съдържат данни за неизпълнение на законите от обектите на социално управление. Те могат да бъдат и анонимни, стига да са конкретни по обекти и факти.

За разлика от съда прокуратурата има една пряка административна функция – да приема жалби и да проверява оплаквания за извършени самоуправни действия и в резултат на това да изготвя писмени разпореждания за тяхното отстраняване.

Като специфична контролна дейност надзора на прокуратурата се осъществява на практика в няколко форми: общ надзор на прокуратурата; следствен надзор на прокуратурата; съдебен надзор на прокуратурата; прокурорски надзор над месатата за лишаване от свобода; прокурорски надзор при задържане.

Общонадзорната дейност на прокуратурата е насочена само към проверка и обезпечаване на законосъобразността в актовете на администрацията. Чрез общия надзор прокуратурата следи дали административните актове съответстват на разпоредбите на Конституцията, Законите и другите нормативни актове.

Основни средства за реагиране срещу незаконосъобразните актове на администрацията са протестът и предложението на прокурора.

На второ място прокуратурата осъществява контрол върху администрацията в една специфична област на административната дейност – изпълнението на наказанията.

На трето място в осъществяването на обвинителната си функция в съдебни наказателни производства прокуратурата упражнява контрол върху отделни длъжностни лица и служители в администрацията при преследване на престъпления, свързани с държавната служба и функционирането на държавния административен апарат.

В зависимост от вида и характера на проверяваната дейност, контролът може да бъде **данъчен, финансов, банков, митнически, застрахователен** и др.

Данъчният контрол е финансов контрол, осъществяван от държавни структури в интерес на държавата и обществото. Неговата практическа реализация се постига на основата на две конкретни форми – данъчна проверка и данъчна ревизия. Техен обект е дейността на данъчните субекти, свързана с формирането на доходи и извършването на разходи, начисляването на данъчното задължение, неговото отчитане и внасяне в срокове, определени от действащата законодателна и нормативна уредба.

Характеристики: Данъчният контрол е външен контрол – осъществява се от органи, които не се намират в трудово-правни отношения с данъчните субекти; Той е подсистема на държавното управление – представлява част от управлението на данъчната система на страната; Това е частичен контрол. Обхваща само онази част от дейността на данъчните субекти, която е свързана с формирането на приходите, извършването на разходите, формирането на крайните финансови резултати. Частичността на този вид контрол има относителен характер, тъй като крайните финансови резултати са следствие от цялостната дейност на данъчните субекти.

Финансовият контрол има за обект производството, разпределението, преразпределението и производственото потребление на националния доход. В по-ранните етапи от неговото развитие финансовият контрол е известен под наименованието финансово-ревизионен (когато се отнася до финансова и стопанска дейност), финансово – бюджетен (когато се отнася до бюджетната дейност), а по-късно и сега – като вътрешен финансов контрол, т.е. контрол, който се упражнява от системата на вътрешния финансов контрол в държавните учреждения, организациите, техните подразделения и звена.

Държавният финансов контрол се осъществява чрез финансови ревизии на юридически лица с държавно или общинско имущество, независимо от размера му, както и на юридическите лица, чийто задължения са гарантирани с държавно или общинско имущество.

Митническият контрол има за цел правилното прилагане, протичане и изпълнение на митническия режим в страната.

Този контрол се осъществява чрез Агенция митници и предмета на неговата дейност е да контролира вноса, износа и валутните ценности и операции. Обект на контрол са транспортните средства и гражданите, а обект за контрол са стоките, багажите, парите и валутните ценности, които те превозват или пренасят.

Банковият контрол е специфичен и се упражнява като организирана функция в системата на банките. Банков контрол се упражнява и за клиентите на банките (за отпуснати кредити, за доказани източници на парични средства и т.н.), но това не променя неговия характер и цел да усъвършенства банковата система, да оказва съдействие за ефективно провеждане на банковите операции, в т.ч. и кредитните операции.

От една страна, банковият е организиран като потребност за стабилността на цялата банкова система, независимо дали банките са собственост на държавата или на акционери – физически лица. Типичен представител на този вид контрол е банковият надзор. Втората особеност на банковия контрол се заключава в съвместяването на контролните функции с банковите операции. Контролният процес протича заедно с банковите операции, голяма част от тях имат контролно значение. Третата особеност е в наличието на специални, задължителни изисквания за организацията на вътрешния контрол във всяка банка.

Застрахователният контрол има основна цел проверка законосъобразността на дейността на застрахователите.

Застрахователният контрол се осъществява чрез специализирани органи, законови разпоредби и нормативни актове имащи императивен характер.

Държавният застрахователен надзор се реализира от Национален съвет по застраховане и от Дирекция за застрахователен надзор.

Според предназначението си контролът бива: за **законосъобразност и целесъобразност**.

Всяко явление и процес в изброените видове контрол – данъчен, финансов, митнически, банков и др. се подлагат на проверка за спазване на законността и целесъобразността, тъй като те се осъществяват въз основа на специални закони и определени норми и са основата на предварително определени цели. С различните видове контрол, чрез прилагането на нормите за законосъобразност и целесъобразност се постига защита на законността в държавата. Резултатът от практическата реализация на контрола може да намери израз в следните варианти на проявление: Законосъобразни и целесъобразни; Законосъобразни, но нецелесъобразни; Незаконсъобразни, но целесъобразни; Незаконсъобразни и нецелесъобразни.

Посочените варианти показват, че нормите за законосъобразност и целесъобразност създават многообразие в практическото им приложение и избора на вярното решение е сложна и отговорна дейност за органите за контрол, която изисква безпристрастност и професионализъм.

Контролът се разглежда като **материален** и **документален** въз основа на специфичните особености на обекта и избора на въздействие върху него.

Документалният контрол се състои в проверка на документи или проверка само въз основа на документи, които са носители на информацията относно дадена дейност. Документален е контролът върху цялата счетоводна документация и счетоводните записвания по нея.

Материалният (фактически) контрол се изразява в проверка на дадено фактическо състояние на обект, процес и т.н. Обикновено се касае до проверка на количеството и качеството относно реалността на дадена извършена или предстояща дейност, до количеството и качеството на материални и други ценности. С помощта на фактическия контрол се установяват евентуално съществуващите разлики между наличните количества на материални ценности и данните за тях по официалната отчетност. Най-общо казано материален е контролът върху отразените в документите процеси, който може да се разглежда и като инвентаризация.

Упражняваният контрол от дистанция, т.е. без да има контакт на субекта с обекта, е **дистанционен контрол**. Този вид контрол все повече ще се налага, особено при трансконтинентални транзакции, където само сателитната връзка позволява да се наблюдават и контролират някои процеси. Характеристиката на дистанционния контрол напомня за потребността все повече да се прилагат методите на моделиране, на описание на контролируемите признаци и техните критични точки, за да се проследяват възможните отклонения за явления и процеси на голяма дистанция.

Одит. Етимологията на понятието произлиза от латинския глагол „*auditus*“, буквалният превод на който означава – слушам. В научната теория, одитът се разглежда като „*независима експертиза*“, чийто инструментариум се състои от независими проверки, анализи и оценки на информацията за миналата дейност на оценяваните обекти или за протичане на различни процеси.

По правило одитът следва да бъде локализиран като *крайна* и *завършваща фаза* на етапа „измерване на фактическото състояние“ от цялостния контролен процес в обществените системи.

Според полето на приложение, одитът се разделя на: **финансов одит**, **одит на съответствието** и **операционен одит**.

Задачата на **финансовия одит** е да даде точна оценка по отношение на отчетността и вярното отразяване на получените финансови и икономически резултати в счетоводните сметки и регистрите на обществената система.

При *одита на финансовата отчетност* предмет на одита е съответствието на тази отчетност с възприети критерии, които намират израз в съответни стандарти за финансова отчетност. В неговата заключителна фаза този вид одит е *одит на финансовите отчети* на обществената система.

Целта на одита на финансовите отчети е да даде възможност на одитора да изрази мнение дали финансовите отчети са изготвени във всички съществени аспекти в съответствие с определена законова обща рамка на финансова отчетност. Той задоволява информационни потребности на потребители, които са външни на отговорното за изработване на отчетите изпълнително ръководство на обществената система. Тези потребители са както висшите органи за управление на системата, така и множество външни за самата обществена система заинтересовани страни – инвеститори, клиенти и доставчици, държавни органи по приходите и др. В този смисъл следва да съществуват *достатъчно гаранции за независимост* на одиторите на финансовите отчети от изпълнителното ръководство на обществените системи.

Одита на съответствието е насочен към спазване на определени изисквания регламентирани в нормативни актове. Тези правила и процедури могат да бъдат външни за обществената система и да са регламентирани законодателно или по друг начин, например като общоприети правила.

Доколкото спазването на правилата и процедурите обикновено регламентирано се документира, при одита на съответствието отново водещо е общото правило, че се *събират и оценяват доказателства за достоверност на информацията*. След като бъде установено дали тази информация е изготвена съобразно установените правила, се оценява дали отразените в нея операции и процеси отговарят на зададените правила и процедури.

Одитът на съответствието може да задоволява както вътрешни, така и външни за обществената система информационни потребности. Във вътрешен план одитът на съответствието обслужва получаването на достатъчна увереност от органите на управление и висшия мениджмънт, че обществената система функционира съгласно зададените правила. Във външен план се цели постигането на такава увереност от държавни органи за спазването на различни аспекти на законодателството, както и от други органи, които изпълняват сертифициращи или подобни функции спрямо обществената система.

Предметът на дейност на *операционния одит* е да търси степента на ефективност и производителност на една или друга обществена или управленска система.

Доколкото целите на обществените системи се дефинират от тях автономно, предметът на операционния одит предполага неговото предназначение да обслужва изключително *вътрешни* за обществената система информационни потребности. На основата на изготвените оценки, при операционния одит се генерират препоръки за повишаване на производителността и ефективността на извършваните в обществените системи операции за постигане на поставените цели. Изключение в това отношение представляват *организациите в публичния сектор*, целеполагането на които е силно повлияно от държавните политики. В този случай държавата като принципал е заинтересована от прилагането на операционен одит като средство за подпомагане на управлението на публичния сектор и постигане на поставените пред него цели. Този вид одит в публичния сектор е познат под наименованието „*одит на изпълнението*“.

Съгласно официалното тълкуване, одитът на изпълнението „се отнася до одита на *икономичността, ефикасността и ефективността*” на организацията.

Мониторинг – комплекс от непрекъснато или повтарящо се наблюдение и анализ на определен обект или процес с цел да се открие съответствие с желан резултат.

Реализацията на различните типове публични политики и проекти са свързани с множество проблеми и редица рискове. Мониторинга има за цел да се определят основните рискови проблеми и подходящите методи и инструменти за набиране, анализ и предоставяне на оперативно значима информация, предназначена за тези, които вземат решение. За да бъдат ефективни, анализът и оценката е желателно да се осъществяват още в ранните етапи на работата по съответната политика/проект и да продължат като постоянен итеративен процес по време на целия мониторинг и заключителната оценка.

Основна задача на мониторинга на публичните политики и проекти е да се следят и измерват постигането на техните цели и на ефективността им в хода на тяхната реализация. В резултат на осъществявания мониторинг могат да се направят своевременно корекции в начина на изпълнение на политиките и проектите.

Основните групи от характеристики, които следва да се отчитат при реализацията и оценката на политики и проекти, са следните: Институционална, икономическа и социална организация на стопанските и обществените дейности, както и на публичните услуги в сферата и на територията, където се реализира проектът/ политиката; Икономически и политически интереси на лицата и институциите, които са засегнати от политиката/проекта (изпълнители, бенефициенти, заинтересовани страни); Икономическа, социална и политическа приемливост на проекта/политиката и съответствието им с нуждите на бенефициентите и обществените цели; Ефикасност и ефективност на реализацията на политиката/проекта; Препоръки за изпълнението на политиката/проекта, в съответствие с направената оценка.

Мониторингът в обществената система е компонент на вътрешния контрол.

Той обезпечава факта, че системата за вътрешен контрол функционира според очакванията. Мониторингът е цялостен преглед на дейността на обществената система, като основната цел е да се оцени състоянието на вътрешния контрол и ръководството да получи увереност, че извършваните контролни дейности функционират според предназначението си и остават ефективни във времето.

Осъществява се чрез текущо наблюдение и специални оценки. Текущото наблюдение се извършва в хода на нормалните повтарящи се дейности в организацията, т.е. непрекъснато в реално време. То реагира динамично на променящите се условия и е интегрирано в ежедневните дейности на организацията, докато специалните оценки се извършват след събитията, а техният обхват и честота зависи в голяма степен от оценката на риска и ефективността на текущия мониторинг. Те могат да се извършват под формата на самооценки, както и от вътрешни и външни одитори.

Комбинирането на текущото наблюдение и специалните оценки помага да се гарантира, че вътрешният контрол запазва ефективността си във времето. Всички резултати, в т.ч. и недостатъците, установени по време на текущото наблюдение и/или чрез специалните оценки, трябва да се доведат до знанието на лицата, които могат да предприемат необходимите мерки за решаване на проблемите и коригиране на недостатъците.

За да бъде ефективен мониторингът, е необходимо в обществената система да има: утвърдена система за мониторинг на вътрешния контрол; периодично оценяване на състоянието на системите за вътрешен контрол; кратка линия на докладване за адекватността на тези системи; получаване на навременна и уместна информация за констатираните недостатъци; утвърдена система за предприемане на коригиращи действия и докладване на резултатите от тях.

В заключение може да се посочи, че видовете контрол се намират в тясна връзка с практическата му реализация. Чрез тях се разкрива, кое е главното, определящото при тази реализация.

Литература:

1. Арбатов, Ал., Парламентарен контрол над сектора за сигурност. С., 2003.
2. Бакалов, Й., Теоретичен модел на политика за сигурност и граждански контрол на Република България. С., 2011.
3. Богданов А., Марков К., Мениджмънт на сигурността. ИК НВУ, 2014.
4. Гражданският контрол в Република България. Принципи, параметри, практики. Асоциация АКЕС и Отворено общество, С., 1999.
5. Граждански контрол над полицията. Авторски колектив, С., 1996.
6. Иванов, Х., Гражданското общество и концепции за граждански контрол. С., 2002.
7. Йончев, Д., Демократичното общество и гражданският контрол върху системата за национална сигурност. С., 1996.
8. Къндева, Е., Публична администрация. С., 2007.
9. Марков, К. Организационни форми на управление. Сб. ф-т А, ПВО и КИС, Ш., 2012.
10. Марков, К. Психология, управление, организация. ИВИС, ВТ., 2014.
11. Томов, Й., Теория на контрола и одита. Ценов, Св., 2002.
12. Фотев, Г., Гражданското общество. С., 2002.
13. Христов, Х. Граждански контрол на сектора за сигурност. Годишник на Технически факултет на ШУ „Еп. К. Преславски”, 2015.
14. Христов, Х. Обществен контрол на сектора за сигурност. Годишник на Технически факултет на ШУ „Еп. К. Преславски”, 2015.
15. Конституция на Република България.