



УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

# **АДМИНИСТРАТИВНИЯТ КОНТРОЛ КАТО СРЕДСТВО ЗА ПОСТИГАНЕ ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ**

## **АВТОРЕФЕРАТ**

**на Атанаска Ангелова Георгиева**

**за присъждане на образователна и научна степен**

**„доктор“ по Счетоводна отчетност, контрол и анализ на стопанската дейност  
(Финансов контрол), професионално направление 3.8. Икономика**

**Научен ръководител:**

**Проф. д-р Емил Асенов**

**София**

**2025**

Дисертационният труд се състои от 203 страници, от които: титулна, съдържание, списък на използваните съкращения и абривиатури, списък на използваната литература и приложения. Съдържанието включва увод – 6 страници; основен текст (три глави) – 176 страници и заключение – 5 страници. Библиографията е в обем на 8 страници, описана по стандарт БДС 690-2021, и обхваща в това число литературни, нормативни и онлайн източници – 173 на брой, от които: 35 бр. на английски език, 1 бр. на немски език, 7 бр. на руски език, 130 бр. на български език.

В основния текст на дисертационния труд са включени 25 бр. фигури и 5 броя таблици. Съдържанието на главите се разделя на отделни параграфи.

Дисертационният труд има и 3 броя приложения - 96 страници.

Авторът на дисертационния труд е докторант в задочна форма на обучение в Университета за национално и световно стопанство – София, Финансово-стопански факултет, Катедра „Финансов контрол“.

# I. Обща характеристика на дисертационния труд

## 1. Актуалност на изследването

Качеството на публичната администрация и управлението е ключов фактор за развитието на обществото икономическите ѝ резултати и благосъстоянието на нейните граждани. Ефективните публични администрации отговарят на нуждите на гражданите и предприятията. Много важно е публичните органи да могат да се приспособяват към променящите се обстоятелства. Добре функциониращата администрация е от ключово значение за осигуряването на ефективност на управлението и ефикасност на публичните разходи. Доброто управление изисква ефективно законодателство и върховенство на закона, компетентно обществено обслужване, отчетност и прозрачно и отговорно вземане на решения, политически системи, ефективно насърчаващи консенсуса и отчитащи различните интереси в обществата, силно гражданско общество, характеризиращо се със свобода на сдружаване, свобода на словото и зачитане на гражданските и политическите права.

Реализацията на концепцията за добро управление, респективно право на добра администрация, не е възможна без осъществяване на ефективен контрол, част от който е административният контрол.

**Актуалността на настоящия труд** е свързана с необходимостта от подобряване капацитета на администрацията с оглед осигуряване доброто управление в дейността на публичната администрация. Добрата администрация е основен инструмент за постигане на доброто управление. Правото на добра администрация произтича от доброто управление и е средство за постигане доброто управление. Административният контрол е средство за постигане на добрата администрация. Ето защо в настоящия труд се акцентира **върху корелативната връзка: добро управление - право на добра администрация – административен контрол**. Фокусира се върху това, че доброто управление е налице, когато са създадени необходимите предпоставки за неговата реализация като обществена практика.

Правото на добра администрация, като част от доброто управление, фигурира в международен каталог на правата на човека за първи път от края на първото десетилетие на XXI-ви век в чл. 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Това е предпоставка за неговата „непознатост“ и неприложимост в пълна степен от националната публична власт и законодател.

Защитник на правото на добра администрация на ниво институции на Европейски съюз (не и на държави членки) е призван да бъде Европейският омбудсман. Ето защо в настоящия дисертационен труд ще бъде отделено внимание и на контрола, който осъществява в тази връзка на ниво Европейски съюз. Предвид на обстоятелството, че правомощията на Европейският омбудсман не се разпростират върху дейността на държавите членки, включително и техни органи, то следва да бъде **проследен отделно начинът за осъществяване на надзор по повод постигане правото на добра**

**администрация на национално ниво – чрез разглеждане на механизмите на действие на административния контрол.** В тази връзка ще бъде изяснено разбирането в българската правна система относно понятието „административен контрол“ в контекста на българската правна система, по конкретно в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност; Закона за администрацията и Административнопроцесуалния кодекс.

Правото на добра администрация се основава на принципите на върховенството на закона, демокрацията и законността. Съгласно принципа за субсидиарност, заложен в Договора за Европейския съюз, се изключва намесата на съюза, когато определен въпрос може да бъде решен ефективно от самите държави-членки, като упражняването на правомощия от страна на съюза в случаите, когато държавите-членки не са в състояние да постигнат в достатъчна степен целите на предвиденото действие. Това засилва ролята на националните власти в утвърждаване правото на добра администрация и създаване на гаранции чрез осъществяван ефективен контрол за достигането му.

## **2. Обект и предмет на изследването, цел и задачи на дисертационния труд**

**Обект** на изследването е системата за контрол в административните органи на изпълнителната власт на Република България.

**Предметът** на изследването са **способите и инструментите на осъществявания контрол в Република България** и до каква степен той допринася за постигане правото на добра администрация и доброто управление в публичната власт.

**Изследователската цел** е да се обозначат и да се анализират актуалните инструменти за осъществяване на административен контрол в рамките на изпълнителната власт, с оглед постигане на по-висока ефективност. За постигането на тази цел, се поставят няколко **научноизследователски задачи**:

- очертаване на необходимостта от повишаване капацитета на администрацията;
- обозначаване на инструментите за повишаване на капацитета;
- дефиниране на нови способности и инструменти за административен контрол, с оглед постигане по-висок капацитет на администрацията;
- очертаване на необходимите изменения в нормативната рамка, с цел предотвратяване на корупционни дейности в публичната власт и постигане и гарантиране правото на добра администрация чрез ефективно използване на механизмите на административния контрол.

Акцентът ще бъде върху начините за осъществяване на административния контрол като средство за противодействие на административната корупция и за постигане правото на добра администрация. Изследването е изградено като се има в предвид : 1) съдържанието, което влага Европейския съюз в правото на добра администрация и контролът, който се осъществява по отношение на неговото постигане в общностен план, както и 2) на възприетите стандарти за осъществяване на административен контрол от инспекторатите –

звена, създадени на основание Закона за администрация. Същевременно се разглежда съществуващата контролна мрежа в Република България, която е съвкупност от контролни модели, за да се посочи какво е мястото на административния контрол в нея.

### **3.Основна теза и хипотези за изследване**

**Изследователската теза, която се защитава в дисертационния труд е, че системите за контрол, осъществяван в рамките на изпълнителната власт, могат да бъдат важен и надежден инструмент за повишаване капацитета на администрацията и за постигането на правото на добра администрация.**

Така дефинирана основна хипотеза, тя предполага следните **работни хипотези**:

- За да бъде ефективен административният контрол е необходимо той да бъде независим, основаващ се на закона и обективната истина. В тази връзка, следва да се стъпи на добрите практики по отношение на механизмите на осъществяване на контрола, които добри практики съществуват при други видове контрол в публичната сфера.

- Административният контрол е един от механизмите на публичната власт, за да се гарантира нулева толерантност към корупцията и да се постигне правото на добра администрация.

- Важен момент при осъществяването на административния контрол е чрез неговото прилагане да се осъществява повишаване на ефективността на администрацията. Също така, в контекста на модернизирани на администрацията, следва да се надгражда административния контрол и да се подобрява като се осъществяват проверки за ефективност на дейността.

- Като гаранция за независимостта на административният контрол е въвеждането на механизма на мандатността по отношение на ръководителите на звената, които го осъществяват.

- За постигане в максимална степен на обективност и независимост на контрола, осъществяван от инспекторатите, е необходимо да се извършва реален контрол от независим орган по отношение дейността на звеното, което осъществява надзор и съдействие на инспекторатите – а именно: Главен инспекторат към МС.

- Административният контрол в публичния сектор следва да се развива и да отговаря на новите реалности, трябва да обхваща и проверките за почтеност/интегритет – както по отношение на работещите в инспекторатите служители, така и самите контролни звена да осъществяват този вид проверки в администрацията.

- При осъществяването на административния контрол трябва да се сведе до минимум субективния фактор, да има публичност и прозрачност по отношение на действащите процедури по неговото прилагане. В тази връзка се подчертава необходимостта от дигитализация на контрола, което ще способства до определена степен ограничаване на субективността при неговото осъществяване.

**Интердисциплинарното естество** на темата се изразява в наличието на теми и въпроси от политически, социален и административен характер.

#### **4.Методология и методика на изследването**

За постигане на целта и задачите, които са поставени пред изследването, както и за проверка на хипотезите на настоящия дисертационен труд, е използван подходящ и достъпен набор от изследователски методи.

Методологията на изследването е основана на прилагането на два научни метода – системният и историческият метод.

**Системният метод** се изразява в проучване на съществуващото положение, както и анализ на тези реалности, с оглед извеждане на основни проблемни области, идентифициране на възможностите за развитие на контрола за подобряване постигането на правото на добра администрация.

**Историческият метод** е приложим при изследване развитието на правото на добра администрация и свързания с него контрол. Изразява се в установяване на хронологията на фактите в процеса на развитие на правото на добрата администрация. Прилага се проблемно-историческият метод: методът на историческата периодизация – за изясняване на хронологичната периодизация на развитието на правото на добрата администрация в Европейския съюз; историко-системен и историко-сравнителен метод.

Направеният анализ в дисертационния труд се основава на широк кръг информационни източници. Те включват както международни и актове на включително на Европейското общностно право, така и на българското национално право, стратегически документи, доклади, експертни становища и публикации. По конкретно те включват:

- международни актове, свързани с доброто управление и борбата с корупцията.
- Докладите на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка, по отношение на дадените препоръки за контролната дейност на инспекторатите и тяхното изпълнение в годините;
- изследвания за контролната среда;
- преглед на измененията в нормативните актове през годините;
- преглед на вътрешните правила и други ненормативни актове, действащи в сферата на контрола въобще, както и на административния контрол в частност.

Използва се модел за наблюдение и методи на диагностика на съществуващите практики в:

- Европейския съюз по отношение постигане и отстояване правото на добра администрация.
- международни институции – при защита на доброто управление и борбата с корупцията;
- изградената система от инспекторати в държавните институции на Република България.

## 5.Ограничения на дисертационното изследване

Научната разработка се ограничава до анализ на административния контрол от инспекторатите, създадени съгласно Закона за администрацията през призмата на съществуващия контрол в публичната власт и правото на добра администрация, дефинирано за първи път като такова в Хартата на основните права на Европейския съюз.

**В този смисъл можем да посочим следните ограничения:**

- **Времево ограничение** – началната дата на дисертационното проучване е март 2019 г. и е съобразено с действащото към месец май 2025 г. законодателство.

- **Пространствено и тематично ограничение** – въпреки наличието на голямо разнообразие от доклади, публикации и други научни източници, не е възможно да бъде обхваната цялата налична информация за обзор. Емпиричните данни са събрани от публикуваните общодостъпни обобщени данни за дейността на 34 инспектората, както и анкетни проучвания на 9 конкретни респонденти, работещи в сферата на публичната администрация, поради невъзможността за обхващане на всички обекти и всички въпроси по съответствие със законодателството по повод осъществяването на административния контрол.

**Изследването не се отнася до:** проблеми свързани с дейността на законодателната и съдебната власт; органите на ЕС, въпреки, че се използват примери; до националния омбудсман; до административния договор; обжалването на административния акт пред по-вишестоящ административен орган; контрола, осъществяван, съгласно Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

- **Информационно ограничение** – използваните за целите на анализа данни и литература са обществено достъпни и са с публичен характер;

- **Отраслово ограничение** – отчетна единица са инспекторатите, осъществяващи административен контрол.

## 6. Аprobация

Част от съдържанието в дисертационното изследване е публикувано (в това число проучвания, резултати, фигури, таблици, изводи и заключения).

## **II. Структура и съдържание на дисертационния труд**

### **СЪДЪРЖАНИЕ**

### **ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ И АБРЕВИАТУРИ**

### **УВОД**

1. Актуалност и значимост на темата на дисертационния труд
2. Обект и предмет на изследването, цел и задачи на дисертационния труд
3. Основна теза и хипотези за изследване
4. Методология и методика на изследването
5. Ограничения на изследването
6. Степен на разработеност
7. Приноси на дисертационния труд

### **ГЛАВА 1: ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПОНЯТИЕТО ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ**

- 1.1. Определяне на понятието за добро управление в практиката на институциите на ЕС
- 1.2. Рискове, свързани с доброто управление на администрацията
- 1.3. Особенности във връзка с противодействието на риска, свързан с корупцията
- 1.4. Определения на международни организации за понятието „добро управление“
- 1.5. Доброто управление според Международната организация на Върховните одитни институции ИНТОСАЙ
- 1.6. Българската практика, свързана с доброто управление
- 1.7. Критични бележки относно дефиниране на понятието „добро управление“
- 1.8. Дефиниране на понятието „добро управление“ в публичното управление
- 1.9. Доброто управление и правото на добра администрация
- 1.10. Доброто управление и правото на добра администрация в контекста на международното устойчиво развитие
- 1.11. Доброто управление и правото на добра администрация като фундамент на държавността
- 1.12. Доброто управление и правото на добра администрация в контекста на защитата правата на човека
- 1.13. Почтеността през призмата на правото на добра администрация и административния контрол
- 1.14. Определение за понятието „административен капацитет“
- 1.15. Анализ на връзката между административния капацитет и ефективността
- 1.16. Анализ на връзката между административния капацитет и компетентността на служителите

- 1.17. Индекс на административния капацитет в Република България
- 1.18. Изводи относно доброто управление и авторова дефиниция на понятието

## **ГЛАВА 2: СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ В ПУБЛИЧНАТА ВЛАСТ. СПОСОБИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

- 2.1. Същност и характеристика на контрола като функция на управлението
- 2.2. Определяне на понятието „държавна администрация“
- 2.3. Понятие за административен контрол
- 2.4. Структура на контролната система в Република България и мястото на административния контрол в нея
- 2.5. Административния контрол, упражняван от Министерски съвет
- 2.6. Контрол в системата на местното управление
- 2.7. Вътрешен и външен контрол
  - 2.7.1. Вътрешен контрол, съгласно Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор
  - 2.7.2. Вътрешния одит на основание Закона за вътрешния одит в публичния сектор
  - 2.7.3. Контролинг
  - 2.7.4. Външен контрол – контрол на Сметната палата
  - 2.7.5. Външен контрол на Агенцията за държавна финансова инспекция
  - 2.7.6. Анализ на осъществявания финансов контрол и неговото бъдеще
- 2.8. Статут на инспекторатите в държавната администрация
- 2.9. Правомощия на инспекторатите в структурите на администрацията
- 2.10. Организация на дейността на административните инспекторати
- 2.11. Извършване на проверки от административните инспекторати
- 2.12. Сравнителен анализ между контрола, извършван от инспекторатите по Закона за администрацията и другите разглеждани видове контрол
- 2.13. Анализ на дейността на инспекторатите, създадени по Закона за администрацията
- 2.14. Проблеми, свързани с оценка на дейността на инспекторатите
- 2.15. Предложения относно упражняването на контрол върху дейността на Главния инспекторат към Министерски съвет
- 2.16. Предложения относно контрола на независимите органи създадени със закон
- 2.17. Предложения за подобряване работата на инспекторатите, създадени към независими органи на държавна власт, които пряко се отчитат пред НС
- 2.18. Предложения относно подобряване ефективността при осъществяване на административния контрол за осигуряване на добра администрация
- 2.19. Анализ на административния контрол, осъществяван чрез проверките за почтеност
- 2.20. Бъдеще на административния контрол и авторова дефиниция

## **ГЛАВА 3: СПОСОБИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

- 1.1. Измерване на изпълнението
- 1.2. Модел за оценка на ефективността на дейността на администрацията
- 1.3. Основен модел на оценка на ефективността на администрацията чрез административния контрол – графично представяне
- 1.4. Понятие за ефективност на администрацията
- 1.5. Показатели за определяне ефективността на дейността на администрацията
- 1.6. Проверка за степента на изпълнението на ефективността на дейността на администрацията
  - 1.6.1. Обхват
  - 1.6.2. Методи за извършване на проверката по оценка и анализ на ефективността
  - 1.6.3. Цели и задачи на оценката на ефективността на дейността на администрацията
  - 1.6.4. Етапи при оценката на ефективността на администрацията
    - 1.6.4.1. Първи етап
    - 1.6.4.2. Втори етап
    - 1.6.4.3. Трети етап
    - 1.6.4.4. Четвърти етап
  - 1.6.5. Обобщена оценка
- 1.7. Предложения за възможни решения за подобряване ефективността на административния контрол
- 1.8. Предложения за повишаване капацитета на административния контрол
- 1.9. Приноси на настоящия дисертационен труд

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА**

### **ПРИЛОЖЕНИЯ**

### III. Кратко изложение на дисертационния труд

#### УВОД

В увода се обосновава актуалността на темата, нейните цели и задачи. Определени са обектът, предметът, основната теза, която защитава авторът, и работните хипотези. Описва се методологията на изследването и избраните методи. Очертани са рамките на изследването и неговото значение.

#### ГЛАВА 1: ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПОНЯТИЕТО ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В първа глава на дисертационния труд се изследва концепцията за „Доброто управление“ в международен и национален контекст.

**В точка 1.1. Определяне на понятието за добро управление в практиката на институциите на Европейския съюз** е разгледано в исторически план схващането за доброто управление като основен инструмент за реализиране на демократични ценности, стандарти за човешките права и принципа за върховенство на закона. Тези три основни ценности представляват основата на европейското разбиране за доброто управление.

**В точка 1.2. Рискове, свързани с доброто управление на администрацията** се посочват рисковете, които могат да подкопаят легитимността и ефективността на доброто управление – корупцията; неравнопоставеността и дискриминацията; политическата нестабилност; икономическата зависимост; популизмът и политическата манипулация; социалните и културни конфликти между различни групи в обществото. Направен е извода, че за да бъде устойчиво и ефективно, държавното управление трябва активно да идентифицира и адресира тези рискове, като изгражда институционален капацитет, насърчава прозрачността, върховенството на закона и гражданското участие, и прилага балансирані решения, ориентирани към дългосрочно развитие.

**В пункт 1.3. Особенности във връзка с противодействието на риска, свързан с корупцията са** посочени мерките за превенция, контрол и санкции, които следва да обединяват усилията на институциите, гражданите и международната общност, за да се осигури прозрачно и ефективно управление:

- укрепването на институционалната рамка;
- повишаването на прозрачността;
- ограничаването на бюрократичните процедури;
- противодействието на риска ;
- увеличаването на санкциите срещу корупцията;
- публичното разгласяване на случаи на корупция;
- насърчаването на етичното поведение чрез редовно обучение;

- гражданското участие и общественото наблюдение;
- защита на сигнализиращите лица (Whistleblowing);
- образователни кампании.

**В точка 1.4. Определения на международни организации за понятието добро управление** е направен обзор на възприетите концепции в тази насока от страна на:

- **Организацията на обединените нации (ООН)**, която представя една от най-детайлната засега формулировки за добро управление, свеждаща се до девет основни характеристики, включени в документите на различни институции на ООН: участие: мъже и жени да участват наравно в процеса на вземане на решения; върховенство на закона; прозрачност; обхватност; ориентация към консенсус; справедливост и включеност; ефикасност и ефективност: доброто управление произвежда управленски продукт, който удовлетворява обществените нужди при най-добри рамки на използване на обществените ресурси и опазване на околната среда; отчетност и отговорност; стратегическа визия.

- **Организацията на обединените нации за образование, наука и култура ЮНЕСКО**, възприема, че през последното десетилетие доброто управление е тясно свързано с реформата в публичния сектор. То е управление, което отговаря на настоящите и бъдещите нужди на обществото.

- **Световната банка** още през 1992 г. възприема, че доброто управление е синоним на стабилно управление на развитието. Определя следните принципи в дефиницията си за добро управление: откритост и отговорност; политическа стабилност и липса на насилие; ефективност на правителството; регулиране на стопанската дейност; върховенство на закона; контрол на корупцията.

- **Международният валутен фонд (МВФ)** предлага свое определение за добро управление, съгласно което то се характеризира с участие, прозрачност, отчетност, върховенството на закона, ефективност, справедливост и др. В основата на това определение стои разбирането, че доброто управление пряко се отнася до управлението на правителството във връзка с икономическата стабилност. Виждането на МВФ за добро управление е свързано с постигане на макроикономическата стабилност на монетарната система както и на световната икономика, външната жизнеспособност и системния икономически ръст в страните членки.

- **Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)** - в много подобен дух тази организация формулира осем основни принципа, които са залегнали в основата на определението на доброто управление. Това са: 1. участие и консенсус, 2. отговорност, 3. прозрачност, 4. отзивчивост и откритост, 5. ефективност и ефикасност, 6. справедливост, 7. всеобхватност, 8. стриктно спазване на принципа на върховенство на закона.

Прилагането на тези принципи дава възможност управлението да бъде гарант на правовата държава. Прилагането им на практиката гарантира откритост, прозрачност и отчетност на институциите .

- **Европейската централна банка (ЕЦБ)** заема централна роля като банков орган в рамките на Европейския паричен съюз и отговаря за администрирането на паричната политика на Еврозоната. Като ключова финансова институция ЕЦБ изгражда дейността си върху три основни принципа: независимост, демократична отчетност и прозрачност.

На база на два типа основни индикатора за оценка на отделни принципи на доброто управление, а именно Индикатори за представянето на публичния сектор (Public Sector Performance Indicators) и Индикатори за ефективността на публичния сектор (Public Sector Efficiency Indicators), представената методология за тяхното изчисление, може да се изведе следната работна дефиниция за добро управление: законност, борба с корупцията, добро икономическо представяне, добро образование, добро здравеопазване, публична инфраструктура, стабилност и равенство в доходите.

**В точка 1.5. е представено определението за добро управление според Международната организация на Върховните одитни институции ИНТОСАЙ** се посочва, че доброто управление и ръководство са неразривна част от няколко взаимносвързани компонента на системите за управление на качеството (СУК) във Върховните одитни институции, както следва:

- процеса по оценка на риска във върховната одитна институция;
- добро управление и ръководство;
- приложими етични изисквания;
- поемане, стартиране и продължаване на одитни ангажменти;
- осъществяване на одитни ангажменти;
- ресурси на ВОИ;
- информация и комуникация;
- процеси по мониторинг и отстраняване на слабостите.

**Възприетите принципи на доброто управление са:** Прилагане принципите на равнопоставеност; Изграждане на граждански консенсус; Насърчаване на прозрачността; Оценка на управлението на човешките ресурси.

Съгласно ИНТОСАЙ, доброто управление се насърчава чрез управление на риска. Възприето е, че в центъра на концепцията за доброто управление стоят уменията на ръководителите/управителните органи да изпълняват целите на обществото.

Ето защо, представителите на организациите **е необходимо да:** работят в интерес на обществото; гарантират дългосрочните последици от изпълнението на своята политика; не налагат свръх регулации; създават конкурентна среда; не се поддават на лобиране и други форми на натиск от страна на хора, с определени интереси.

Съгласно ИНТОСАЙ – П12 Ползи от работата на Върховните одитни институции – насочена към подобряване на живота на гражданите, организациите от публичния сектор е необходимо да носят отговорност, свързана с разховането и разпореждането с публичните средства. Целите на Върховните одитни институции следва да са:

- Засилване на отчетността, прозрачността и интегритета на държавното управление и организациите от публичния сектор;

- Непрекъснато отчитане на очакванията на гражданите, Парламента и други заинтересовани страни;
- Модел на организация за пример.

**В точка 1.6. Българска практика, свързана с доброто управление,** е направен преглед на възприетите стандарти за добро управление от национални органи и дотрагически документи:

- институцията на **омбудсмана** в „Политики на омбудсмана на Република България” е посочено, че следва да има формирана „компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес”, когато са осигурени: върховенство на закона и на правата на човека; прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива; отчетност на държавните и общинските органи; гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения; равни възможности и приобщаване; политика на съгласието и баланса на интереси в обществото.

- **В Националната програма за развитие: България 2020,** разработена с оглед прилагането на Стратегия ЕВРОПА 2020 : Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, съдържа ясни цели относно доброто управление в приоритетните направления са посочени конкретни цели.

- **Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 - 2020 г.** посочва следните характеристики доброто управление: върховенство на закона; равнопоставеност; отчетност и прозрачност; отговорност; ефективност и ефикасност; широко участие на обществото и изграждане на консенсус; всеобхватност и стратегическа визия”.

- **За Сметната палата на Република България,** освен възприетата концепция за добро управление на ИНТОСАЙ, се споделя и схващането, че сътрудничеството с неправителствения сектор е част от разбирането за доброто управление. Съгласно Отчета на одитната институция за 2024 г., това сътрудничество се разширява, по отношение борбата с корупцията, в сферата на прозрачността на финансирането на предизборни кампании и политическите партии. Общата цел на сътрудничеството е постигането на по-добро управление в публичния сектор.“

В точка 1.7. **Критични бележки относно дефинирането на понятието за „добро управление”** се отбелязват в 11 пункта общите слабости, които са открити в дефинициите за добро управление в международен и национален контекст.

Точка 1.8. **Дефиниране на понятието „добро управление“ в публичното управление** разглежда формулирането на принципите на доброто управление на концептуално, политическо, правно и оперативен ниво. Посочените аспекти за оценка на доброто управление се отнасят до съществуващите в практиката политики и конкретните възможности за поставяне на сравнима оценка на доброто управление.

Посочените аналитични бележки дават основание да се даде следната дефиниция на понятието „Доброто управление“:

Доброто управление е фундаментално човешко право, което предполага изграждането на институционална рамка от публични институции и приложение на система

от нормативни актове, принципи, стратегии и други инструменти, насочени към неговата реализация в обществената практика. Осъществяването на политиката и практиката на доброто управление предполага създаването, поддържането и усъвършенстването на механизми за превантивен, текущ и последващ контрол относно приложението на изискванията свързани с доброто управление. Системата от публични институции следва да разполага с инструментариум за реализация на адекватни и навременни регулации при несъответствие на резултатите с дефинираните цели

Ефективното и устойчиво, добро управление е възможно да се реализира в условията демократичен политически режим, който се изгражда върху принципите на правовата държава и предполага активно взаимодействие между публичните институции и гражданското общество

В рамките на функциониращата демокрация публичните органи следва да гарантират спазването на правата на човека, като осигуряват прозрачност, отчетност и отговорност за своята дейност.

**В точка 1.9 доброто управление и правото на добра администрация** е разгледано в конспекта на Хартата за основните права на Европейския съюз. Изяснена е и съществуващата тясна връзка между понятието „право на добра администрация“ и „лошо управление“ в ЕС, което е пряко свързано с Европейския омбудсман. Последният, на основание чл. 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз, е оправомощен да разследва случаи на лошо администриране в действията на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, с изключение на Съда на Европейския съюз при изпълнението на неговите съдебни функции.

**В точка 1.10. „Доброто управление и добрата администрация в контекста на международното устойчиво развитие“** са разгледани 17-те цели за устойчиво развитие на ООН в световен мащаб, като се балансира между трите измерения – икономическо, социално и екологично. В тази връзка са посочени и приетите през 2016 г. 10-те приоритета на ЕК към изпълнението на Програмата на ООН за устойчиво развитие. В един от тях ЕК акцентира върху изграждането на взаимно доверие – „Приоритет 7. Пространство на правосъдие и основни права, изградено върху взаимно доверие“. Тук се включва и утвърждаване на правото на добра администрация, както и се открива сериозна възможност и важно предизвикателство за развитие на контрола. Контролната дейност в публичния сектор трябва, стъпвайки на опита, достиженията си и добрите практики, да се развива и да отговаря на новите реалности.

**Наравен е извода, че ефективна контролна дейност в публичния сектор, следва да бъде насочена към откритост, законосъобразност, обективност и постигане правото на добра администрация.**

**Оттук авторът на настоящия дисертационен труд прави своя извод и предложение в Новата актуализирана стратегия за държавната администрация и свързаните с нея документи да се включи следното значение/определение на понятието за добро управление в публичната сфера:**

Доброто управление в публичната власт, трябва да генерира доверие в гражданите и гражданското общество, вследствие на:

- Всеобхватни, точни и ясни нормативни и ненормативни правила (нормативни и ненормативни) за осъществяване дейността на администрацията;
- Ефективност в дейността на администрацията и постоянно развиващ се административен капацитет;
- Ефективен и независим контрол по отношение дейността на администрацията;
- Отчетност, законосъобразност, обективност и почтеност в работата на администрацията;
- Взаимодействие между публичните органи, както и на международно равнище, с оглед защита на публичния интерес и гражданското общество.

Накратко, фундаментът за изграждане на доброто управление в публичния сектор, според автора на настоящия дисертационен труд, е представен графично по-долу:



Фиг. 1. Фундаментът , който показва изграждането на доброто управление в публичната власт

Този фундамент е и отправната точка, на която се градят в дисертацията предложенията за подобряване дейността по осъществяване на административния контрол, с цел постигане правото на добра администрация и добро управление в публичната власт в Република България.

**В точка 1.11. Доброто управление и правото на добра администрация като фундамент на държавността** се разглежда утвърждаването на понятията в съвременната политика и съществуващите разбирания в тази посока. Отбелязано е, че понятието „добро управление“ (Good Government, Good Governance) първоначално се появява през 1990г. в две политически речи, отнасящи се до полето на международната политика – френския президент Франсоа Митеран – пред африкански държавни ръководители, а втората на британския външен министър Дъглас Хърд. Основното в тях е, че разпределянето на помощи за Третия свят ще зависи от изпълнението на политически условия, свързани с конкретен начин на държавно управление.

Като обобщение на изложеното се посочва, че доброто държавно управление е антимонополното управление едновременно и балансирано в правителствения, стопанския и гражданския сектор – онова, което преодолява прекомерната сила на всяка от трите сфери на обществена регулация.

**В точка 1.12. Доброто управление и правото на добра администрация в контекста на защитата правата на човека** се изследва връзката между човешкото достойнство, човешките права и правото на добра администрация. Установява се, че лошата администрация отдавна вече не се свързва само с проявите на грубо и нелюбезно отношение, а с поведение което създава усещането за непрозрачност, непредсказуемост, безотчетност – среда и условия за разгръщане на корупция. В тази връзка изкрystalизира необходимостта държавите да изградят вътрешни механизми за защита.

Авторът на настоящия дисертационен труд счита, че усъвършенстването на контрола в публичната администрация е един от тези механизми. Посредством административният контрол може да се извършва изследване/проверка на почтеността, което е механизъм за постигане правото на добра администрация.

**В точка 1.13. Почтеността през призмата на правото на добра администрация и административния контрол** се изследва, че контролът, посредством проверка на почтеността/интегритета, е важно средство за постигане правото на добра администрация, защото се прави оценка на ефективността и устойчивостта на превенцията и мониторинга на неетичните прояви, както и на установените етични стандарти за поведение, които са в основата на почтеността. Етичните стандарти за поведение, интегрирани в етични кодекси, представляват важна част от антикорупционната рамка, тъй като налагат ясни и задължителни правила за това кое е приемливо и законосъобразно и кое не по отношение на служителите в публичната власт, както и с лицата, с които те си взаимодействат.

**В заключение** се посочва, че правото на добра администрация предполага изграждането на институционална структура, която в условия на върховенство на закона, ефективно добро управление и при наличие на силно гражданско общество осигурява ползването на лични права, на юридически релевантни блага и ценности.

Правото на добра администрация може да се ползва на различни структурни нива - местно, национално, европейско.

Липсата на добра администрация може да предпоставка за търсене на

**отговорност за вреди, включително и от нарушаване на правото на ЕС. Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Противодействие на това е осъществяването на ефективен контрол от страна на държавата на различни нива.**

**Точка 1.14. Определяне на понятието „административен капацитет“** изследва идеята за развитие и модернизация на дадена институция - процес на изграждане, на преминаване на нов етап на осмисляне, на стремеж да се прилагат нови подходи и инструменти при разрешаване на проблеми. Доброто управление и правото на добра администрация са немислими без изграждането, поддържането и развитието на административен капацитет на добро ниво. Изследвано е съдържанието на термина „административен капацитет“.

**Установено е, че голяма част от тези характеристики са заложени и в определенията за добро управление, че в някаква степен двете понятия се припокриват. Коя е тогава разликата между добро управление и административен капацитет? А може би не трябва да търсим разлики, а синергия, която да ни подсказва смисъла на съвместното им използване. Така ще можем да говорим за „административен капацитет за добро управление“, разбран като причинно следствена връзка между предпоставки и проявление.**

**Изводът, който е направен, е, че не трябва да се поставя акцент върху разликите между доброто управление и административния капацитет, синергия.**

**Авторът приема, че капацитетът е способността за постигане на онези цели, които към даден момент се асоциират с разбирането за добро управление.**

**В заключение е посочено, че капацитетът на администрацията може да се определи като потенциал на административните органи в качеството им на институционални, правни, организационни и управленчески механизми за проектиране, изпълнение, контрол и осигуряване на публичното управление за реализиране на публичните интереси. Потенциалът на административните органи осигурява изпълнението на политическите, социални и икономическите функции на държавата, включително устойчиво благосъстояние за всички граждани и обществото.**

**В точка 1.15. Анализ на връзката между административния капацитет и ефективността е разгледана същността на последното понятие, както и изследване съдържанието на „ефективност на публичното управление“ - предполага да се установяване на взаимовръзка между целите и резултатите при тяхното постигане.**

**Точка 1.16 Анализ на връзката между административния капацитет и компетентността на служителите** разглежда посоченото взаимодействие. Направен е извод, че административният капацитет и неговото подобряване са важни от гледна точка на степента, в която се постига правото на добра администрация. Освен това, част от служителите в държавната администрация осъществяват вътрешния контрол под различни форми (финансов, административен) и нивото им на експертиза и начин на осъществяване

на служебните задължения се отразява върху качеството на администрацията и нейната дейност.

В точка 1.17 **Индекс на административния капацитет в Република България** са разгледани направени проучвания за състоянието на администрацията в периода 2020-2022 г. Направен е извода, че повишен риск за корупция и лошо управление са налице, когато има липса на ресурси за надзор или некачествен контрол върху служители и неправомерно поведение.

Предложено е в новата Стратегия за развитие на държавната администрация да бъде отделено място за развитие на административния контрол в посока: извършване оценка на ефективността на дейността, проверки на почтеността и подобряване на административния капацитет, с оглед гарантиране правото на добра администрация.

**В точка 1.18. Изводи относно доброто управление и авторова дефиниция на понятието** са направени изводи относно доброто управление, вследствие на направения обзор в първа глава.

**В обобщение и заключение** на първа глава е направен извода, че извършения преглед и анализ в международен и национален аспект относно възприеманията за добро управление, показват, както определени различия и определени слабости, така и се забелязват съществуването на допирни точки в схващанията и трактовките на това понятие. Посочени са, както общите слабости, така и допирните точки в схващанията и трактовките на понятието „добро управление“, предвид направения обзор.

На база прегледа и анализа на съществуващите в национален и международен аспект разбирания на понятието за добро управление, авторът на дисертационния труд прави своя извод и предложение в Новата актуализирана стратегия за държавната администрация и свързаните с нея документи да се включи следното значение на понятието за добро управление в публичната сфера:

**Доброто управление в публичната власт, трябва да генерира доверие в гражданите и гражданското общество, вследствие на:**

- **Зачитане на човешките права;**
- **Всеобхватни, точни и ясни нормативни и ненормативни правила за осъществяване дейността на администрацията;**
- **Ефективност в дейността на администрацията и постоянно развиващ се административен капацитет;**
- **Ефективен и независим контрол по отношение дейността на администрацията;**
- **Отчетност, законосъобразност, обективност и почтеност в работата на администрацията;**
- **Взаимодействие между публичните органи, както и на международно равнище, с оглед защита на публичния интерес и гражданското общество.**

**ГЛАВА 2: СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ В ПУБЛИЧНАТА ВЛАСТ. СПОСОБИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВЕН КОНТРОЛ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ** подробно разглежда видовете контрол и механизмите за неговото осъществяване.

В точка 2.1. **Същност и характеристики на контрола, като функция на управлението** е направен преглед на развитието на схващанията за контрола и съществуващи определения. Изследвани са разбиранията на изявени учени в тази област.

Точка 2.2 **Определяне на понятието „държавна администрация“** проследява развитието на схващанията в тази насока, както и принципите ѝ на действие.

В точка 2.3. **Понятие за административен контрол** се разглежда контролът в широк и тесен смисъл, за да се изясни същността на административния контрол.

Точка 2.4. **Структура на контролната система в Република България и мястото на административния контрол в нея** изследва вътрешната и външна среда на контрол в публичния сектор в национален план. Изяснено е съдържанието на понятието „контролна среда“, в която се включени органи, на които са възложени контролни и регулаторни функции. Обозначавани в своята съвкупност като контролна система, тези органи имат широк институционален обхват. Контролната система обхваща всички държавни органи, които упражняват контрол за спазването на закона в различните сфери на обществения живот. Посочени са видовете контрол.

Точка 2.5. **Административен контрол, упражняван от Министерски съвет** подробно разглежда правомощията на този централен орган на изпълнителната власт в сферата на контрола. Също така са посочени органите, на които по силата на Закона за администрацията е вменено осъществяването на изпълнителната власт.

Изследван е и въпроса, че извън обхвата на изпълнителната власт остават независимите органи, създадени със закон.

В точка 2.6 **Контрол в системата на местното управление** се изследва начина на неговото осъществяване на областно ниво и общинско ниво, предвид Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Точка 2.7. **Вътрешен и външен контрол** изследва задачите, които осъществява вътрешния контрол. Изследвани са и инструментите инструментите за осъществяване на контрол в публичния сектор (вътрешен и външен контрол), като:

- в подточка 2.7.1. **Вътрешния контрол, съгласно Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор** подробно е разяснен механизма за неговото осъществяване, чиято отправна точка е интегрираната рамка за вътрешен контрол COSO (KOCO).

Установено е, че ръководителите на организациите от публичния сектор осъществяват финансовото управление и контрол чрез следните взаимносвързани елементи:

- **контролна среда** (личната почтеност и професионална етика на ръководството и персонала на организацията; управленската философия и стил на работа на ръководството;

организационната структура, осигуряваща разделение на отговорностите, йерархичност и ясни правила, права, задължения и нива на докладване; политиките и практиките по управление на човешките ресурси; компетентността на персонала);

- **управление на риска** (включва идентифициране, оценяване и контролиране на потенциални събития или ситуации, които могат да повлияят негативно върху постигане целите на организацията, и е предназначено да даде разумна увереност, че целите ще бъдат постигнати);

- **контролни дейности** (включващи писмени политики и процедури, създадени да дават разумна увереност, че рисковете са ограничени в допустимите граници, определени в процеса на управление на риска); могат да бъдат - превантивни, разкриващи или коригиращи

- **информация и комуникация** (информацията трябва да бъде своевременна, уместна, актуална, точна, вярна и достъпна; по отношение на комуникацията следва да има двупосочно движение на информацията по всички информационни канали в съответната структура – по хоризантала и по вертикала);

- **мониторинг** – целта е да се оцени адекватното функциониране на ФУК и да се гарантира навременното му актуализиране при промени в условията; елементите на мониторинга са: текущо наблюдение, самооценка и вътрешен одит. Всеки един от горепосочените елементи на контролната среда е подробно изследван.

• **В подточка 2.7.2. Вътрешен одит, съгласно Закона за вътрешен одит в публичния сектор** е изследван въпроса относно същността, принципите и обхвата на вътрешния одит в организациите от публичния сектор, включително и одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз са регламентирани в Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС).

Отделно от това е подчертано, че развитието на технологиите и гражданското общество поставят нови предизвикателства пред управленския контрол. В тази връзка като актуални инструменти за осъществяване на опосреден контрол се явяват социологическите проучвания, обществените консултации и външната комуникация. Чрез тези инструменти се позволява да се отправят различни послания с определено съдържание към заинтересованите страни. От друга страна – комуникацията може да бъде насочена навътре към организацията. Чрез инструмента на обществените консултации може да се постигне спазване на изискванията на Закона за достъп до обществената информация, включително да се публикува актуална информация в отворен формат. По този начин не се ангажират и се получава обратна информация, която може да подпомогне процеса по вземане на управленски решения, във връзка с осъществяването на контрола и поставянето на цели. Подобен подход на работа допринася за формулиране на цели и осъществяване на дейност, които са съобразени с интересите на обществото, като от друга страна се допринася за ефективността на организацията.

• **Подточка 2.7.3. Контролинг** изяснява същността на понятието и изследва неговите основни задачи и механизми на действие.

Изводът, който е направен е, че при контролът се акцентира върху проверка и анализ на минали факти и процеси. От своя страна при контролинга се осъществява мониторинг, анализ и отчетна дейност, които са насочени към бъдещите дейности и тяхното подобряване. Наблюдението върху текущите процеси в организацията, осъществявани от контролинга, води до анализ на резултатите от взети решения от страна на мениджърския състав. По този начин контролингът е в помощ на ръководството на предприятието, с оглед предпазване от вземане на неефективни решения, които водят до загуби, а не са от полза.

- **В подточка 2.7.4. Външен контрол - контрол на Сметната палата** се изследва един от механизмите, чрез които се постига ефективност, ефикасност и икономичност на управлението. Направен е кратък анализ на последно приетия Закон за Сметната палата, с който се засилват нейните контролни правомощия, като се въвеждат няколко равнища на контрол на качеството на одитните доклади. Разгледани са правомощията на Сметната палата на Република България - независим орган, който се отчита пред Народното събрание.

На следващо място са изследвани принципите на действие на Международната организация на върховните одитни институции ИНТОСАЙ, чийто пълноправен член е българската Сметна палата от 12 юли 2001 г.

**Изследвани са и системите за управление на качеството във Върховните одитни институции, възприети и от СП.** По отношение управлението на качеството, всяка ВОИ следва да спазва всички организационни изисквания на МСВОИ 140, които са в основата на управление на качеството.

Ефективното прилагане на системите за управление на качеството и организационните изисквания в тази връзка са гаранция за постигане на доброто управление в публичния сектор, посредством осъществяване на контролната дейност на Сметната палата, като част от върховните одитни институции.

- **В подточка 2.7.5. Външен контрол на Агенцията за държавна финансова инспекция** е изследван и този вид контрол, предвид факта, че правото на добра администрация включва защита на публичните финансови интереси при спазване законосъобразността, публичността и прозрачността.

- **Подточка 2.7.6. Анализ на осъществявания финансов контрол и неговото бъдеще е изследвана** Стратегията за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България за периода 2023-2026 г. от гледна точка прилагането на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор. Набляга се на извода, че въвеждането на принципите на доброто управление е сложен процес. Това е така, защото не само трябва да се приемат правни норми в областта на финансовото управление и контрол, а е необходимо да се промени културата, мисленето, нагласите, както на ръководителите на структурите от публичния сектор, така и на служителите.

По отношение бъдещето на финансовия контрол е отбелязано, че трябва да се разглежда и в контекста на устойчивото човешко развитие.

Бъдещето на контрола в публичната сфера е да се търсят по-гъвкави подходи за неговото осъществяване. От друга страна – контролът следва да е и по-ефективен, предвид

публикувани данни за увеличаване на администрацията през последните 10 години, въпреки електронизацията, намаляване на административната тежест и тенденцията в намаляването на населението на Република България.

Във връзка с одитната дейност последващият контрол на Върховните одитни институции се очертава като един от най-важните и значими елементи за постигане на реален ефект от одитната дейност и полза за гражданите и обществото. На международна среща в Малайзия представители на ВОИ са обсъдили и приели работен документ в областта на последващия контрол на Международната организация на ВОИ за периода 2025 – 2028 г. Предвижда се да се акцентира на обученията чрез споделяне на добри практики. Също така е взето решение да се изработи Наръчник за последващ одит, който да подпомага дейността на всички ВОИ. Целта е да се определи подходящ набор от инструменти за прилагането на последващия одит, тъй като към настоящия момент се прилагат разнообразни практики в различните страни.

Глобалния форум на ОИСР за борба с корупцията и интегритет в Париж разглежда сътрудничеството между публичния и частния сектор за постигане на интегритет, новаторски подходи за борба със склоняването към подкупи, използването на най-съвременните технологии и сътрудничество за глобална борба с корупцията и подходите за намаляване на риска и незаконните финансови потоци.

Най-значимите предизвикателства, пред които са изправени страните от ОИСР през следващите години, съгласно доклад на организацията, са: зеленият преход и нарастващото търсене на минерални ресурси; изкуствения интелект и цифровизация и чуждестранната намеса.

В бъдеще тези предизвикателства от своя страна ще окажат своя отпечатък върху развитието на публичния и частния сектор. Това от своя страна ще се отрази върху механизмите и инструментите за осъществяване на контрол.

Не е случаен факта, че ИТ одитът и изкуствения интелект са приоритети в бъдещото развитие на Сметната палата. Одитната институция включва ИТ одита като приоритентна област за изследване в организациите от публичния сектор, а екип от институцията проучва какви са възможностите за използване на изкуствения интелект като инструмент при извършването при одитите.

В бъдеще за осъществяване на качествен и ефективен контрол от значение ще бъде сътрудничеството между публичния и неправителствения сектор.

По отношение развитието на финансовия контрол, следва констатираните грешки и пропуски да се анализират и коригират. Така например вътрешния одит е необходимо продължава да работи за избягване на грешките и слабостите при управлението. В тази връзка е необходимо ясно да се определят стратегическите и оперативните цели (включително и индикатори за тяхното измерване) от организациите от публичния сектор. Бъдещето на вътрешния одит е да подпомага ръководството при определянето на ясни и измерими цели.

Важен момент е да се работи в посока разграничаване на политическата отговорност

от управленската, както и отговорността за оперативното и административно управление. В бъдеще трябва се търси по – ефективен подход за делегиране на правомощия.

В бъдеще е необходимо да се работи в посока:

- създаване на гаранции за функционална независимост;
- повишаване на професионалната компетентност на служителите, осъществяващи дейности по финансов контрол;
- осигуряване на сигурност и перспектива на служителите, в сферата на финансов контрол като цяло;
- засилване взаимодействието между Сметната палата и органите, осъществяващи вътрешен контрол;
- засилване комуникацията между органите, осъществяващи вътрешен контрол – чрез срещи, семинари, work-shop и други подобни начини на осъществяване на връзка.

По отношение бъдещето на системите за управление и контрол следва да се посочи, че съвременното обновяване и развитие на системите за управление и контрол е в посока облачните услуги; семантичните модели за анализ на данни; развитието и разпространението на системите за бизнес-анализи.

Добре изградената система за контрол (финансов и административен) е предпоставка не само за справяне с възникнали проблеми, а и до тяхното предварително предотвратяване, както и до избягване на излишни разходи и подобряване на ефективността в дейността.

Бъдещето на контролната дейност (в широк смисъл) е в дигитализацията и във внедряване на изкуствения интелект и използване на неговите възможности, с цел минимизиране на текущи и бъдещи неефективни разходи и непредвидени загуби.

Въпросите, свързани с киберсигурността също следва да намерят отражение при осъществяването на контрола.

В по-широк план е необходимо е не само да се търсят решения за подобряване на ефективността на вътрешния контрол чрез използване развитието на информационните технологии. Трябва да се осигурява потенциал и финансов ресурс по отношение изграждане на надеждна от кибератаки среда.

Предвид направените преглед и изводи, намира потвърждение работната хипотеза, че при осъществяването на административния контрол трябва да се сведе до минимум субективния фактор, да има публичност и прозрачност по отношение на действащите процедури по неговото прилагане. В тази връзка се подчертава необходимостта от дигитализация на контрола, което ще способства до определена степен ограничаване на субективността при неговото осъществяване.

**В точка 2.8 Статут на инспекторатите в държавната администрация са изследвани:**

- Законоустановената регламентация на статута на инспекторатите, съгласно Закона за администрацията;
- мястото на инспекторатите по Закона за администрацията в структурата на един орган на изпълнителната власт;

- действащи инспекторати в органите на административната власт;
- същността на административния контрол, съгласно посочения нормативен акт;

**В точка 2.9 Правомощия на инспекторатите в структурите на администрацията са изследвани** измененията в Закона за администрацията по отношение на инспекторатите и техните правомощия. Посочена е дефиницията, която се дава на законово ниво на понятието „административен контрол“, като е посочено, че това е дейност за проверка и оценка на действията на администрацията за съответствие с нормативните и вътрешноведомствените актове с цел ефективност, прозрачност в управлението и предотвратяване на корупцията.

**Точка 2.10 Организация на дейността на административните инспекторати е направено изследване под формата на анализ на** приета от Министерския съвет Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи.

**В точка 2.11. Извършване на проверки от административните инспекторати са** изследвани видовете проверки, които осъществяват инспекторатите по Закона за администрацията в изпълнение на своите компетенции – планови и извънпланови.

Установено е, че проверките могат да бъдат, според обхвата:

- комплексни (обхващат цялостната дейност на отделно административно звено или група от такива звена в администрацията);
- тематични (обхващат отделни дейности, процеси или функции, осъществявани от проверяваното звено; тематичната проверка може да се отнася и само до изясняването на конкретен въпрос, твърдения, действия или за изпълнението на дадените от инспектората препоръки, утвърдени от органа на власт). Разглежда се процедурата по извършване на проверките и оценяването дейността на инспекторатите.

**В точка 2.12. Сравнителен анализ между контрола, извършван от инспекторатите по Закона за администрацията и другите разгледани видове контрол,** след основното представяне на видовете контрол и начините за неговото осъществяване в публичната власт, е направен сравнителен анализ между:

- контрола, осъществяван от инспекторатите по Закона за администрацията и вътрешния контрол, съгласно ЗФУКПС и ЗВОП, както и
- контрола, осъществяван от инспекторатите по Закона за администрацията и двата вида външен контрол, извършван от Съдебната палата и Агенцията за фържавна финансова инспекция.

Вследствие на проведеното сравнително изследване по първия пункт е установено, че вътрешния одит и инспекторатите по Закона за администрацията, както и контролът, който се осъществява по ЗФУКПС си приличат по това, че са вътрешни и се осъществяват в рамките на самата административна структура. Същността на проверките, извършвани от инспектората по Закона за администрацията по своя предмет и съдържание са различни от одитните ангажименти, осъществявани от звеното Вътрешен одит, както и от проверките по ЗФУКПС. Осъществяваният контрол в трите сфери е насочен към подобряване на

управлението и предотвратяването на закононарушения, но начина за постигане на това е различен, поради което са налични различия при извършването на съответната контролна дейност. Възможно е чрез използване инструментите на вътрешния одит да се извършват одитни ангажменти относно онзелни аспекти от дейността на инспекторатите, с което се цели подобряване на ефективността в дейността им.

По отношение на втория пункт е направен извода, че докато осъществяваният контрол от страна на инспекторатите по Закона за администрацията е в самата организационна структура, то контролът на Сметната палата и АДФИ е външен - и се осъществява от независими органи, създадени със закон. Инспекторатите са звена към съответната администрация и не са независими структури. Инструментите за осъществяване на контрола при инспекторатите основно са проверки, докато при Сметната палата са одити, а при Държавната финансова инспекция – инспекции. Предмета и обхвата на извършваните дейности са различни и не са налични допирни точки при осъществяването на трите вида контрол.

В точка 2.13 **Анализ на дейността на инспекторатите, създадени по Закона за администрацията са представени резултатите от извършено изследване и анализ от автора на официално публикуваните данни на страницата на Министерския съвет от обобщените доклади за дейността на инспекторатите по Закона за администрацията в периода 2011г . – 2024 г., вкл. към органи на изпълнителната власт и структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание (без: Главен инспекторат – разгледан отделно и инспекторатите на Държавна агенция „Национална сигурност“; Държавна агенция “Разузнаване“ и Държавна агенция „Технически операции“, поради спецификата на дейността им), както следва:**

<b>ИНСПЕКТОРАТИ И ПРОВЕРКИ</b>	<b>2021г.</b>	<b>2022 г.</b>	<b>2023 г.</b>	<b>2024 г.</b>
Общ брой	33	35/ 33**	33	34
Създадени към :				
Министри;	17	19	19	19
Председатели на държавни агенции;	7	6/4***	4	4
Председателя на НСИ;	1	1	1	1
Изпълнителния директор на ДФ „Земеделие“	1	1	1	1
Изп. Директор на НАП	1	1	1	1
Директора на Агенция „Митници“	5	6	6	7 *****
Ръководители на структури, отченащи се пред НС*				
Извършени общо	2 172	2 573	2 535	1 658

проверки, от които:				
Планови проверки	628	688	534****	417
Извънпланови проверки	1 544	1 885	2001	1 241
Съществуващи проблеми			Липса на приета Методология за оценка на корупционния риск от КПК Препоръки от GRECO и анализ от проведено проучване	

\* към ръководители на НОИ, НЗОК, КРС, КФН, КПКОНПИ

\*\* 35 броя до 01.03.2022г., след 01.03.2022г. – 33 броя

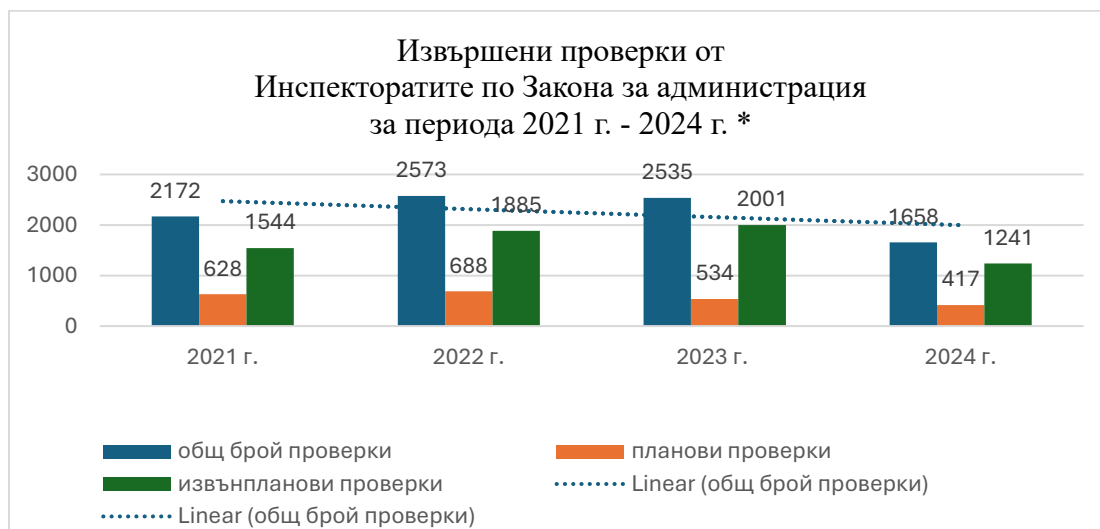
\*\*\* 6 броя до 01.03.2022г., след 01.03.2022г. – 4 броя

\*\*\*\* Годишните пранове са утвърдени след 06.06.2023г.

\*\*\*\*\* към ръководители на НОИ, НЗОК, КРС, КФН, КЕВР, КПК, КОНПИ,

Фиг. 2. Таблица публикувани данни от обобщените доклади за дейността на инспекторатите по Закона за администрацията в периода 2011г. – 2024 г., вкл. към органи на изпълнителната власт и структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание

Извършените планови и извънпланови проверки от инспекторатите по Закона за администрацията за периода 2021г. – 2024 г. са представени и графично, откъдето е видна динамиката на извършваната дейност:



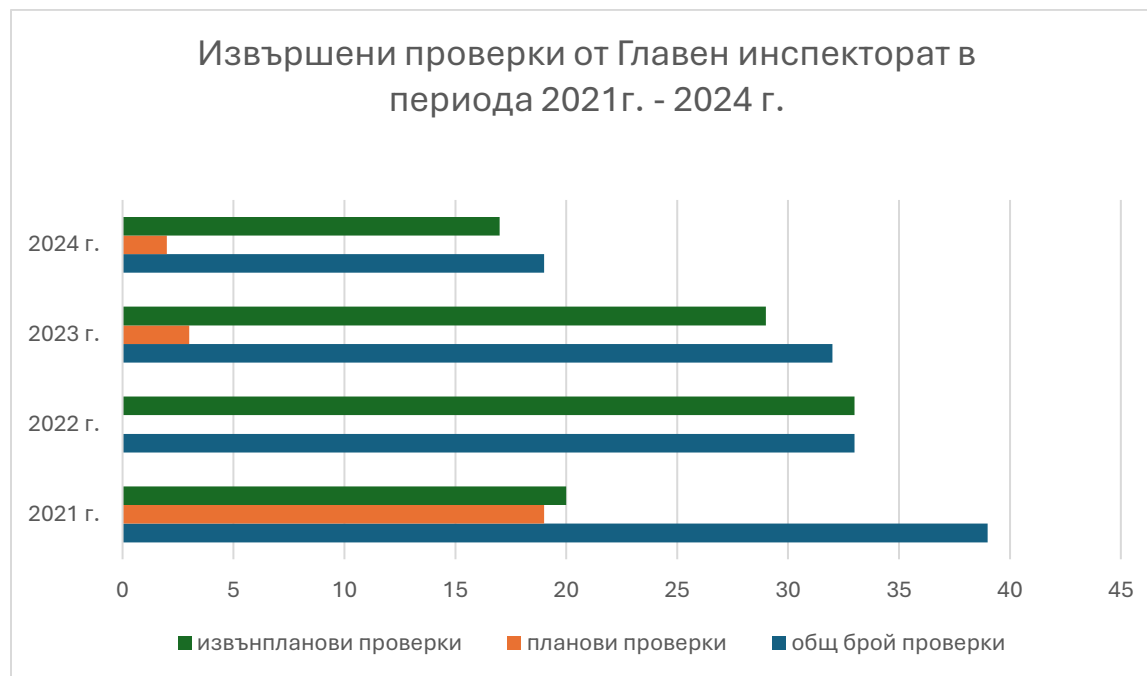
Фиг. 3 .Извършени проверки от инспекторатите по Закона за администрацията за периода 2021 – 2024 г.

Изводът, който се прави от анализа на извършените проверки е, че докато броя на проверките в периода 2021 – 2023 г. е сравнително еднакъв, то през 2024 г. значително

намалява.

Очертаващата се тенденция е за увеличаване броя на извънплановите проверки, в сравнение с плановите.

Отделно е направено изследване и анализ по отношение извършваните проверки от страна на Главния инспекторат към Министерския съвет, предвид публикуваните отчетни доклади в периода 2021 – 2024 г., където се очертава също тенденция на спад на броя, както следва:



Фиг. 4. Извършени проверки от Главен инспекторат по Закона за администрацията за периода 2021 – 2024 г.

Същата тенденция, която се наблюдава по отношение на проверките на инспекторатите, създадени съгласно Закона за администрацията, се очертава и по повод извършваните проверки от страна на Главния инспекторат, който е част от администрацията на Министерския съвет.

През 2024 г. броя на извършените проверки от страна на Главен инспекторат е почти двойно по-малък, в сравнение с 2021 г. Плановите проверки намаляват, в сравнение с извънплановите.

**Изводът, до който се достига е ,че данните показват забавяне в темповете на работа на инспекторатите, включително и Главен инспекторат, което има своето отражение върху ефективността от осъществяването от тях контролна дейност.**

Също така е отчетено, че при продължаване на горната тенденция, следва да се

направи анализ за причините, водещи до намаляване обема на дейността от страна на инспекторатите и да се търсят подходи за повишаване на ефективността в дейността. При липса на реален контролен механизъм по отношение дейността на Главен инспекторат към Министерския съвет, посочения въпрос относно осъществяването на контролната дейност може да се задълбочава.

**В точка 2.14. Проблеми, свързани с оценка на дейността на инспекторатите** са разгледани съществуващите празноти в тази насока. Посочено е, че предвид разпоредбата на чл. 46а от Закона за администрацията, Главният инспекторат е на пряко подчинение на министър-председателя, като не е предвидено в действащата нормативна, включително и подзаконова уредба кой може да осъществява проверка на дейността на това административно звено. Отчетено е, че съгласно чл. 46а, ал. 2, т. 2 на Закона за администрацията законодателят е предвидил Главният инспекторат да дава оценка относно дейността на инспекторатите по ред, определен с наредба. Не е предвидено да се осъществява проверка на дейността на Главен инспекторат, така както се осъществява по отношение дейността на инспекторатите в приетата от Министерския съвет Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи.

Предвид направеното изследване е направен извода, че оперативната дейност на Главен инспекторат не подлежи на контрол чрез извършване на проверка като съдържание, подобно на проверките, които са предвидени да се извършват на другите инспекторати от страна на самия Главен инспекторат.

Също така, при извършване на проверки от страна на Главен инспекторат, както и на останалите инспекторати, няма законова възможност да се взема предварително становището на проверявания обект, както при вътрешния одит и одита на Сметната палата. Съществуването на такава възможност до определена степен би било предпоставка за осъществяване на контрол, макар и опосреден/непряк.

Това е в противовес с утвърдения в контролната дейност принцип на обективност, прозрачност, предвидимост, откритост и достъпност.

**В точка 2.15. Предложения относно упражняването на контрол върху дейността на Главния инспекторат към МС**, предвид установената празнота, се правят предложения в следните насоки:

- Да бъде приложен подход за проверка на дейността на Главен инспекторат към МС, какъвто се използва за контрол на дейността на инспекторатите от страна на Главен инспекторат – критериите за проверка да бъдат идентични.

- Ръководителите на звена, чиято дейност е била обект на проверка, да имат възможност предварително да се запознават с направените констатации и изводи от проверката, като имат право да дадат становище по констатациите в 7-дневен срок от уведомяването.

След изтичане на посочения срок, докладът от проверката, заедно с постъпилите

становища, се предоставят на съответния орган за последващи разпореждания. При представяне на резултатите от извършената проверка, инспекторатът може да вземе отношение по повод изразените становища от проверяваните, като изложи мотиви за приемането или отхвърлянето на съдържащите се в тях възражения.

След одобряване на препоръките от изготвения доклад, същите се изпращат на ръководителя на проверяваното звено за предприемане на съответните действия с писмо от инспектората, като се посочват отговорните лица и срока за изпълнение.

- Да се предвиди мандатност за заемане длъжността „ръководител Главен инспекторат“, както и да се предвиди възможност за ротация на служители от инспекторатите да работят на ротационен принцип в Главен инспекторат като инспектори
- Да се предвиди възможност служителите на Главен инспекторат да минават периодична проверка за почтеност.

**Направен е извода, че оперативната дейност на Главен инспекторат не подлежи на контрол чрез извършване на проверка като съдържание, подобно на проверките, които са предвидени да се извършват на другите инспекторати от страна на самия Главен инспекторат. Това е в противовес с утвърдения в контролната дейност принцип на обективност, прозрачност, предвидимост, откритост и достъпност.**

**По повод дейността на Главния инспекторат са направени предложения да се предвиди законова възможност за осъществяване на контрол по отношение дейността на Главен инспекторат в няколко направления:**

1. На първо място да се предвиди на законово ниво механизъм за извършване проверка на дейността на Главния инспекторат, по аналогия на проверката на дейността на инспекторатите. Тази проверката може да се възлага от министър-председателя или от Министерски съвет по предложение на министър-председателя, на когото Главния инспекторат е пряко подчинен. В проверяващия екип могат да бъдат включвани поне трима членове, избрани на случаен принцип – чрез жребий - поне двама измежду ръководителите на инспекторатите по Закона за администрацията и един представител от Гражданския съвет при Националния съвет по антикорупционни политики. Правилата за регламентиране на тази дейност може да се установят на подзаконово ниво – чрез допълнение на Наредбата, която функционира във връзка с дейността на инспекторатите.

2. На второ място може да се предвиди мандатност за заемане длъжността „ръководител Главен инспекторат“, както и да се предвиди възможност за ротация на служители от инспекторатите да работят на ротационен принцип в Главен инспекторат като инспектори.

3. На следващо място може да се предвиди възможност да се предоставя доклада от проверката на ръководителя на проверявания обект за даване на становище. Това може да се даде като възможност при проверката на инспекторатите и даване на оценка от Главен инспекторат.

4. Нужно е да се предвиди възможност служителите на Главен инспекторат да минават периодична проверка за почтеност.

**В точка 2.16. Предложения относно контрола на независимите органи, създадени със закон**, предвид даденото определение за органи на изпълнителната власт, както и очертаните правомощия на инспекторатите, включително и Главен инспекторат, се изяснява въпроса доколко Главен инспекторат, като контролно звено пряко подчинено на министър-председателя (орган на изпълнителната власт) има правомощие да извършва проверки по отношение на инспекторатите, създадени към независими органи на държавна власт, пряко подчинени на Народното събрание.

**В точка 2.17. Предложения за подобряване работата на инспекторатите, създадени със специални закони към независими органи на държавна власт, които пряко се отчитат на НС** е направен е извод, че посочените разпоредби на Наредбата не могат да бъдат приложени към инспекторатите, създадени със специални закони независими органи на държавна власт, които пряко се отчитат на НС.

По повод на изводите от анализа могат да бъдат направени следните предложения за промяна на Закона за администрацията и на Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи:

1. В чл. 46а, ал. 2, т. 2 от Закона за администрацията, където е описано правомощието на Главен инспекторат да дава оценка относно дейността на инспекторатите по ред определен с наредба, да се добави изречение: „с изключение на инспекторатите, които са създадени към независими органи на държавна власт, създадени със закон и пряко подчинени на Народното събрание“

2. В чл. 41, ал. 1 от Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи може да се добави изречение:

„с изключение на инспекторатите, които са създадени към независими органи на държавна власт, създадени със закон и пряко подчинени на Народното събрание“.

3. Предложение за промяна на Закона за администрацията и Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи:

По отношение на Главния инспекторат, в чл. 46а, ал. 2 от Закона за администрацията се създава нова точка 3 със следното съдържание: „3. се оценява за своята дейност по ред, определен с наредбата по чл. 46б, ал. 2.“

4. В Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи се предлага да се направят следните допълнения: - В Глава четвърта „Главен инспекторат“, раздел II „Оценяване дейността на инспекторатите от Главен инспекторат“ и да се създаде нов чл. 44а със следното съдържание: „**Чл. 44а** (1) Изготвените констатации, изводи и анализи от проверяващия екип се предоставят на ръководителя на проверявания обект под формата на извадка от доклада с констатациите, въз основа на които

се правят изводи и се дават препоръки, се предоставя на ръководителя на проверяваното звено за даване на становище в 7-дневен срок от представянето.

(2) След изтичане на срока по ал. 1, докладът от проверката, ведно с постъпилите становища, се предоставят на ръководителя на организацията за последващи разпореждания. При представяне на резултатите от извършената проверка, инспекторатът може да вземе отношение по повод изразените становища по ал. 1, като изложи мотиви за приемането или отхвърлянето на съдържащите се в тях възражения.

(3) След одобряване на препоръките от доклада по проверката, същите се изпращат на ръководителя на проверяваното звено за предприемане на съответните действия с писмо от инспектората, като се посочват отговорните лица и срока за изпълнение.

(4) Когато в одобрения доклад се предлага извършването на допълнителни проверки от компетентни органи, копие от него или извлечение от него се изпраща на съответните органи.“

5. В Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи може да се създаде нов Раздел Па „Оценяване дейността на Главен инспекторат“

**В точка 2.18. Предложения относно подобряване на ефективността при административния контрол за осигуряване на добра администрация се установява, че постигане на правото на добро управление следва да се осъществява и чрез ефективност в работата на администрацията. Един от принципите, които са регламентирани по повод дейността на публичната власт в Закона за администрацията, е принципът на ефективността. Също така е регламентирано, че администрацията следва да изпълнява и да планира своята дейност така, че да се постигне висок резултат в полза на обществото, като същевременно се използват най-икономично предоставените ресурси.**

**Установява се, че в Закона за администрацията се засяга въпроса по отношение ефективността в работата на инспекторатите, но не се урежда как ще се установява неефективна работа на администрацията, предвид действащото законодателство. По същия начин не е посочено как от страна на Главния инспекторат ще се осъществява установяването на неефективната работа на администрацията, тъй като с препращащата правна норма на чл. 46а, ал. 2, т. 6 по отношение на това контролно звено в МС е установено, че изпълнява функциите на другите инспекторати, съгласно чл. 46, ал. 4 от Закона за администрацията по отношение на администрацията на МС и второстепенните разпоредители с бюджет по бюджета на МС.**

**Направен е извода, че е налице празнота по повод регламентирането на въпроса по какъв начин – като процедура и като критерии ще се извършва установяване на неефективна работа на администрацията, която празнота следва да бъде запълнена.**

Примерен подход в тази насока може да бъде допълване на Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи.

**С изложеното по-долу се предлагат условия и ред за извършване на анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията на административна структура.**

**В точка 2.19. Анализ на административният контрол, осъществяван чрез проверките за почтеност** е анализирана важноста на тази сфера по отношение дейността на инспекторатите.

Друга сфера на дейност в публичната власт, **в която може да се работи в посока утвърждаване правото на добра администрация и доброто управление са проверките за почтеност**, които да се осъществяват по отношение на всички служители в публичната администрация от инспекторатите по Закона за администрацията.

Може да се твърди, че в Република България в публична власт не са утвърдени проверките за почтеност и съществуват откъслечно - само в определени сфери.

Регламентираните процедури за почтеност в публичната администрация са в ЗПК (за първи път процедурата е регламентирана в ЗПКОНПИ) – за служителите в КПК (преди това - КПКОНПИ), както и на подзаконово нормативно ниво – за служителите в МВР, в ДАНС и на АМ. Макар, че е извън сферата на публичната власт, има регламентирана процедура за почтеност и по отношение на служителите в Инспектората към Висшия съдебен съвет.

Направен е преглед на всяка една от посочените процедури.

**В обобщение и заключение е формулиран извода, че се изостава с осъществяването на проверките за почтеност в публичната администрация. Необходимо е да се бъдат въведени процедури за проверка и оценка на почтеността на работещите в цялата държавна администрация.**

**1. На първо място, на проверките за почтеност трябва да бъдат на служителите, работещи в инспекторатите, както и на тези в Главен инспекторат.**

**2. Необходимо е да се въведе механизъм на проверка на почтеността на публичната администрация, която да се осъществява от инспекторатите.**

**Това може да стане последователно на няколко етапа, като постепенно бъдат обхванати всички нива в държавната администрация чрез промени на Закона за администрацията като се предоставят на правомощия на инспекторатите да осъществяват проверки за почтеност на служителите в съответната администрация.**

Така се потвърждава **работната хипотеза, че административният контрол в публичния сектор следва да се развива и да отговаря на новите реалности, трябва да обхваща и проверките за почтеност/интегритет – както по отношение на работещите в инспекторатите служители, така и самите контролни звена да осъществяват този вид проверки в администрацията.**

**В точка 2.20. Бъдеще на административният контрол и авторова дефиниция** се отбелязва, че по отношение развитието на административният контрол се очертава нова посока, във връзка с включените нови законопроекти, които ще се подготвят, съгласно Законодателната програма на Министерския съвет през втората половина на 2025 г.

Отбелязано е, че се предвижда подготовка на Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията, като основните моменти са:

- да се създаде задължение за МС да приеме Кодекс за поведение на лицата, заемащи публични длъжности в централната изпълнителна власт – конфликт на интереси, въпроси, свързани с почтеността – контакти с трети страни, подаръци, осъществяване на други дейности;

- определяне на нормативно ниво на ефикасен контролен механизъм за прилагане на Кодекса за поведение на лицата, заемащи публични длъжности в централната изпълнителна власт, като се предвиждат санкции при нарушения и инструменти за тяхното прилагане;

- гарантиране на функционалната независимост на Главния инспекторат и инспекторатите по Закона за администрацията.

Посочено е, че законопроекът е по повод направени препоръки от Доклада за Република България по петия кръг за оценка „Предотвратяване на корупцията и насърчаване на почтеността на централното управление (висшите държавни длъжности) и правоприлагащите органи“, приет от ГРЕКО на 92-то пленарно заседание на 2 декември 2022 г.

Друг законопроект, който е включен е проект на Закон за публичност и прозрачност в управлението.

Отбелязано е, че този законопроект има за цел да осигури прозрачност, равнопоставен достъп и ред, по който всички заинтересовани физически и юридически лица – представители на интереси, да изразяват мнение и да оказват въздействие в процеса на изработване на нормативни актове и на други актове, които имат значение за формулиране на основните насоки на обществено развитие.

Бъдещето на административния контрол неминуемо е свързано и с тенденциите, които се забелязват в публичната администрация. Съгласно внесен законопроект в 51-то Народно събрание за изменение и допълнение на Закона за администрацията и направения анализ в неговите мотиви, става ясно, че:

- Липсват обобщени данни за успеваемостта и ефективността на администрацията като цяло – съгласно Закона за администрацията органите на изпълнителната власт са задължени да поставят ежегодни цели за дейността на съответната административна структура и да осъществяват контрол върху тяхното изпълнение, което предполага текущо проследяване и оценка на постигнатите резултати.
- На фона на посоченото се установява, че по данни на Министерския съвет, съгласно Административния регистър, се увеличава числеността на централната и териториалната администрация, включително Министерство на вътрешните работи и Министерството на отбраната, като през 2020 г. е 143 850 лица, а през 2024 г. – 147 847 наети лица.
- Според законопроекта, официалната статистика сочи наличието на 592 административни структури в Република България.

- Направеният анализ сочи, че са необходими мерки за проследяване постигането на целите на администрацията, както и подобряване ефективността и ефикасността на работата на държавната администрация.

**В заключение на втора главата на изследването, в резултат на извършения преглед и анализ на административния контрол и с цел надграждане на съществуващото в момента законово определение, е предложена следната авторова дефиниция за административния контрол:**

**Административният контрол е дейност за проверка, оценка и проследяване действията на администрацията за:**

- **Постигане на заложените цели**
- **Съответствие с нормативните и вътрешноеведомствените актове**
- **Извършване на проверки за почтеност**
- **Осъществяване проверка за ефективността на дейността и**
- **Предотвратяване на корупционни прояви, включително чрез оценка на корупционния риск.**

**Целта на административния контрол е постигане правото на добра администрация, подобряване на ефективността, прозрачността в управлението и предотвратяване на корупцията.**

**Направеното изследване във Втора глава относно административния контрол потвърждава следните работни хипотези на дисертационния труд:**

- За да бъде ефективен административният контрол е необходимо той да бъде независим, основаващ се на закона и обективната истина. В тази връзка, следва да се стъпи на добрите практики по отношение на механизмите на осъществяване на контрола, които добри практики съществуват при други видове контрол в публичната сфера.
- Административният контрол е един от механизмите на публичната власт, за да се гарантира нулева толерантност към корупцията и да се постигне правото на добра администрация.
- Като гаранция за независимостта на административният контрол е въвеждането на механизма на мандатността по отношение на ръководителите на звената, които го осъществяват.
- За постигане в максимална степен на обективност и независимост на контрола, осъществяван от инспекторатите, е необходимо да се извършва реален контрол от независим орган по отношение дейността на звеното, което осъществява надзор и съдействие на инспекторатите – а именно: Главен инспекторат към МС.
- Административният контрол в публичния сектор следва да се развива и да отговаря на новите реалности, трябва да обхваща и проверките за почтеност/интегритет, както по отношение на работещите в инспекторатите служители, така и самите контролни звена да осъществяват този вид проверки в администрацията.

**В ГЛАВА 3: СПОСОБИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ** е предложен примерен модел за оценка на ефективността на дейността на администрацията. Направен е преглед на съществуващите определения в публичния сектор относно понятието „ефективност“, както и показателите за определяне ефективността на дейността на администрацията. Представени са основните характеристики на проверката за степента на изпълнението на ефективността на дейността на администрацията – обхват; методи за извършване на проверката; цели и задачи на оценката; етапи при оценката на ефективността на администрацията.

Направени са предложения за възможни решения за подобряване ефективността на административния контрол. Направени са предложения за повишаване капацитета на административния контрол.

**В точка 3.1. Измерване на изпълнението** е отбелязано, че използването на механизмите на ефективния контрол, включително и на административния, е един от инструментите за постигане на доброто управление и на доверието на гражданите в публичната власт. Направено е заключение, че **са налице нови предпоставки за подобряване на механизмите за осъществяване на административния контрол – чрез оценка на ефективността на дейността.**

**В точка 3.2. Модел за оценка на ефективността на дейността на администрацията** е предложен модел за оценка на ефективността на дейността на администрацията чрез административния контрол, чиито основни насоки са регламентирани в Закона за администрацията. Отчетено е, че се установява, че съществуващата празнота в нормативната уредба по отношение оценка на ефективността на дейността може да се запълни с процедура за оценка на ефективността на дейността на администрацията чрез административния контрол. Направеното изследване в дисертационния труд е на база извършено лично проучване от автора. Събирането на данни за изследването е чрез анкетно проучване на място и чрез електронна поща.

На база извършени проучване, анализ и синтез от страна на автора на настоящия дисертационен труд, се предлага модел за оценка на ефективността на администрацията чрез административния контрол.

**В точка 3.3. Основен модел на оценка на ефективността на администрацията чрез административния контрол е графично представян в текста на дисертацията.**

Моделът включва базисни и допълнителни показатели, система и методи за определяне на оценката.

**Посоченият модел подробно е разгледан и предложен дисертационния труд в качеството му на механизъм за подобряване на осъществявания административен контрол.**

**В точка 3.4. Понятие за ефективност на дейността на администрацията,** отчитайки се установеното, че **чрез административния контрол не се осъществява**

**оценка на ефективността на дейността на администрацията, при наличие на конкретни показатели и методи на оценка.**

Ефективността в дейността на публичната власт е основна предпоставка за постигане на правото на добра администрация и доброто управление. В тази връзка **ролята на административният контрол, е да провери и да формира оценка на ефективността на дейността на администрацията.** Примерен подход в тази насока може да бъде допълване на Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи. **В тази връзка са предложени условия и ред за извършване на анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията на административна структура.**

Въпреки, че принципът за „ефективност” е посочен в чл.2, ал.1 от Закона за администрацията в този нормативен акт липсва легална дефиниция на понятието. Определение за „ефективност” е посочено в разпоредбата на §1, т.4, буква „а” от Закона за Сметната палата, съгласно която „ефективност е степента на постигане на целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност”.

**След извършени анализ на действащото законодателство и преглед на съществуващата административна практика в публичната власт, за целите на дисертационния труд авторът му възприема и дава следното определение за ефективност на дейността на администрацията:**

**Ефективност на дейността на администрацията е степента на постигане целите на административните звена на съответната административна структура, при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от нейната дейност; вътрешната организация на дейността, която осигурява постигане на публичност, прозрачност и доверие в на комуникацията с гражданите.**

Известно е, че в най-общ смисъл, понятието „ефективност” показва отношението на постигнатия резултат спрямо поставената цел.

Понятието „ефективност”, приложено към дейността на администрацията, следва да бъде разграничено от термина „ефикасност”. Ефективността обикновено се интерпретира като ефективно изпълнение на задачите, а ефикасността се свързва с постигането на целите, чрез оптимално съотношение резултати - ресурси.

Ефективността на дейността на една организация отразява взаимовръзката между поставените цели, съществуващите условия, ефектите от дейността на съответното управление, крайните резултати на организацията и изразходваните ресурси.

**В точка 3.5. Показатели за определяне на ефективността на дейността на администрацията** е посочено, че при определяне ефективността на дейността на администрацията трябва да се вземат в предвид действителното състояние на следните пет базисни критерия (показатели):

1. Планиране на дейността на администрацията и обвързването ѝ, както с прилагането

на законодателството, така и със стратегическите цели и приоритети на програмата на правителството.

2. Изпълнение на възложените задачи - анализ на изпълнението.
3. Законосъобразно разходване на ресурсите, осигуряващи съответната административна дейност/структурно звено (като се вземат предвид изводите и препоръките от докладите на външни и вътрешни контролни органи).
4. Структуриране на администрацията и нейния административен капацитет.
5. Определяне на рисковете/пречките в дейността на администрацията и набелязване на мерки за превенция и ранно разкриване на причините, водещи до нарушения, като и за противодействие на корупцията и закононарушенията.

Също така е отбелязано, че при определяне на ефективността от дейността на административните структури/звена могат, в зависимост от спецификата на дейността, да се отчитат действителното състояние на **следните допълнителни показатели:**



Фиг. 5. Допълнителни показатели за определяне на ефективността чрез административния контрол

**В точка 3.6. Проверка за степента на изпълнението на ефективността на дейността на администрацията се разглеждат следните основни моменти:**

• **В подточка 3.6.1. Обхват на проверката** е посочено, че проверката за изпълнението на горепосочените показатели може да обхваща:

- функционална характеристика на административната структура/звено;

- оценка на съответствието на функциите и задачите на структурата/звеното с нормативната рамка;

- процес на планиране и отчитане на дейността;

- разработването и утвърждаването на вътрешни актове за организацията на работата и спазването/изпълнението им от служителите на административната структура/звено; процедурите по издаване на вътрешни актове и документи за организация на дейността и процесите в административната структура/звено;

- разработването и утвърждаването на длъжностни характеристики на служителите на съответната структура/звено и тяхното съответствие с нормативно определените функции и цели;

- състоянието на дейността по управление на човешките ресурси - възникване, изменение и прекратяване на служебните/трудовете правоотношения; организация на служебното/работното време; квалификация и условия за кариерно развитие, текучество и др.;

- системата за организиране и разпределение на работата между изпълнителите, възлагането на задачите и отчитането на резултатите от изпълнението;

- спазване на сроковете за провеждане на производствата/изпълнението на задачите, анализ на причините за неспазването им;

- организацията по подготовка, сключване и изпълнение на договорите и спазването на договорната дисциплина;

- участието в разработването на документи с програмен, концептуален или инструктивен характер /програми, концепции, указания, методики, инструкции, съобщения и др./;

- документално и информационно осигуряване на дейността, организация на документооборота, деловодната и архивната дейност;

- организацията на работата по административното и информационното обслужване на граждани и юридически лица;

- сигнали и предложения, подадени по реда на Административнопроцесуалния кодекс, както и по жалби и сигнали за нарушения и корупционни практики, постъпващи до административния орган;

- дейност по връзки с обществеността и прилагането на Закона за достъп до обществена информация;

- спазването на принципите на законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, субординация и координация, предвидимост в дейността на администрацията.

**• В подточка 3.6.2 Методи за извършване на проверката по оценка и анализ на ефективността** е отбелязано, че за извършване на проверките по оценка и анализ на ефективността могат да се прилагат следните методи:

- проучване на документи, разработени от съответната административна структура/звено;

- проверка на преписки, възложени за изпълнение, производства, дела и др.;
- проверка на съответствие с изискванията, залегнали във вътрешните актове на структурата/звеното;
- апознаване с изводите и препоръките от докладите на външни и вътрешни контролни органи;
- провеждане на анкетни проучвания сред служителите в администрацията;
- изисквания на справки, становища, обяснения и всякаква друга служебна информация от съответната административна структура или служители;
- беседи/разговори със служителите и ръководителите на съответните структурни звена.

Следва да се отбележи, че прилагането на методите се определя за всяка отделна проверка/оценка поотделно, в зависимост от спецификата на съответното структурно звено/проверяваните, което е обект на оценка на ефективността на дейността.

Преди проверката се формулират конкретни и ясни показатели за ефективност на дейността на всяко едно звено в зависимост от спецификата на дейност.

Проверката има за цел да оцени до каква степен се постигат очакваните резултати на отделните звена и как те са допринесли за изпълнението на годишните цели на администрацията.

За извършване на оценка на постигането на поставените цели на структурите/звената може да се използва метода на оценка на показателите. В зависимост от спецификата на съответното структурно звено, за всяка една проверка поотделно се изготвят критерии за оценка на показателите за ефективност. В хода на проверката се идентифицират, анализират и документират доказателства, че проверяваното звено е постигнало/не е постигнало или не може да постигне определените критерии за ефективност.

**Важно е да се отбележи, че следва да се извърши оценка на всеки един от избраните показатели като се съпоставя текущото състояние с поставената цел/задача, съгласно заложения критерий. Оценката следва да се измерва като процентно отношение.**

Общата оценка на ефективността от дейността на структурата/звеното е средно аритметично от оценките за изпълнение на всеки един от показателите.

Оценката на ефективността следва да съдържа обективни и безпристрастни констатации за действителното състояние на проверяваната структура/звено, изводи, анализ и предложения за предприемане на конкретни мерки и действия за подобряване на работата и отстраняване на причините, водещи до слабости и нарушения.

**Въз основа на обективните констатации на действителното състояние се изготвя анализ, при който се съпоставят силните и слабите страни на дейността на проверяваната структура/звено, отчита се изпълнението на задачите и степента на постигане на целите и приоритетите, както и спазването на нормативните и вътрешните актове. Въз основа на анализа, се определят областите на дейност, които се нуждаят от подобрене, описват се причините, водещи до нарушения и се формулират препоръки за подобряване на работата и отстраняване на нарушенията.**

В зависимост от степента на постигане на целите и съпоставянето на действителните с очакваните резултати, могат да бъдат предложени следните четири степени на оценката на ефективност от дейността на администрацията: много добра, добра, удовлетворителна и незадоволителна.

**В процеса на оценка на ефективността на административни звена на независими по закон органи, следва да се отчетат основните специфики в тяхната дейност, като:**

- независим специализиран постоянно действащ държавен орган, който осъществява дейността си в строго определена област (например - по реда на Закона за Комисията за финансов надзор; Закона за Националния осигурителен институт; Закона за противодействие на корупцията и други);

- подпомагане дейността на този орган от администрация, която може да включва и териториални звена в страната;

- осъществяване на дейността, предвид съответен специален закон;

- осъществява ли се дейност по административно обслужване на граждани, предвид строго специфичната определена от законодателството компетентност;

- осъществява ли се работа по сигнали и предложения, подадени по реда на Административнопроцесуалния кодекс;

- съответната административна единица, която е част от независим държавен орган, подлежи ли на самостоятелен контрол от външните контролни органи - Сметната палата, Агенцията за държавна финансова инспекция, както и отговаря ли пряко по Закона за достъп до обществена информация.

**• Подточка 3.6.3. Цели и задачи на оценката на ефективността на дейността на администрацията** разглежда, въпросите, на които трябва да се даде отговор при изпълнение на основната задача:

- дали е адекватно изпълнение на възложените задачи в административното звено и финализирането им, обезпечава ли постигането на заложените цели;

- създадената организация на работа в административното звено служи ли за ефективното изпълнение на дейността му;

- организационната структура/административното звено, както и административният капацитет, допринася ли за ефективност на дейността;

- определят ли се своевременно от административното звено, рисковете свързани с дейността му, и предприемат ли се адекватни мерки за тяхното предотвратяване.

**Основна цел свързана с оценката на ефективността** е да се установят онези отрицателни аспекти (пропуски/грешки/нередности и др.) в дейността на административното звено, които пряко или косвено оказват влияние върху ефективността му, както и да се набележат мерки, целящи тяхното минимизиране или пълно отстраняване.

С оглед на това, могат да се определят следните конкретните подцели:

- набелязване на причините и факторите, пораждащи слабости в организацията на работата и водещи до понижаване на ефективността ѝ;

- оценяване ефективността на дейността на административната структура (много добра, добра, задоволителна, незадоволителна), при отчитане на постъпилите данни;
- формиране на мнения, становища и заключения, относно състоянието на ефективността на дейността в административното звено, както и формулирането на мерки, насочени към подобряване на работата и отстраняване на причините водещи до нарушения.

Посочени са използвани методи при извършване на анализ и оценка на ефективността:

- проверка на работни документи, възложени за изпълнение;
- провеждане на разговори със служители от административното звено;
- провеждане на анкетни проучвания сред служителите в администрацията;
- запознаване с индивидуалните работни планове и получената годишна оценка на изпълнение на служителите, работещи в съответното административно звено;
- сравнителен анализ на дейността на административното звено, предвид специфичните цели и задачи на съответния орган.

• **Подточка 3.6.4.** Етапи при оценката на ефективността на дейността на администрацията разглежда четирите последователни етапа на оценката, обхващащи следните последователни действия:

Първи етап -изготвяне на работни документи, таблици, писма, провеждане на разговори

Втори етап- оценка на показателите, формиращи ефективността на дейността на административното звено от попълнените анкетни карти

Трети етап -оценката на ефективността се извършва на база постигнатите цели, на индивидуалния работен план и получената годишна оценка на изпълнението

Четвърти етап -оценката на ефективността на административното звено на на базата на специфичната му дейност

Всеки един от горепосочените етапи на оценка е подробно разгледан и анализиран, като са направени предложения за последващи превантивни действия, с оглед повишаване на ефективността на дейността.

**Определянето на оценката на ефективността на административното звено по показатели е в следния ред: с 1 точка се оценява най-високия резултат, а с 10 – най-ниския.**

**Предвид изложеното, оценката на ефективността се определя като:**

- „незадоволителна” - при получен резултат от 7,6 точки до 10 точки вкл.;
- „задоволителна” - при получен резултат от 5, 01 точки до 7,59 точки вкл.;
- „добра” - при получен резултат от 2,6 точки до 5, 00 точки вкл.;
- „много добра” - при получен резултат от 1 точка до 2, 59 точки вкл.

С оглед формираната оценка за всеки един от показателите по отношение на административното звено/проучваните се изготвя таблица с обобщени резултати по показатели.

Изготвя се оценка на ефективността на административното звено/проучваните, която

е на база получените точки по всеки един от показателите, съгласно попълнените анкетни карти. В конкретния случай, вследствие на проведеното проучване, оценката на ефективността, с оглед извършеното анкетиране е **„задоволителна”** – получения средноаритметичен резултат от сбора на показателите е 5, 4775 точки.

Тъй като първия и втория етап са най-продължителни и трудни като време и дейност, то е направено от страна на автора на дисертационния труд проучване, като са използвани изготвените анонимни анкетни карти за служители, рестективно – за ръководители. Впоследствие е направено точкуване и обобщение на получените отговори, предвид първоначално приетите критерии.

Проучването има за цел: както да покаже, че предлаганото по отношение оценката на ефективността е приложимо и действащо, така и да извлече повече информация от практиката по отношение съществуващия контрол в администрацията.

За целта, анкетните карти са изпратени до всички докторанти в УНСС, по електронната поща, като изрично е посочено, че анкетното проучване е насочено към работещите в публичната власт и има за цел да бъде част от изследване на въпроси, свързани с административния контрол като средство за постигане правото на добра администрация.

**След анализ на попълнените анкетни карти за ръководител, са направени изводи, които са посочени подробно.**

• **В подточка 3.6.5. Обобщена оценка на ефективността** е направено обобщение, в резултат на получените оценки, както следва:

- в зависимост от анкетните проучвания сред служителите,
- въз основа постигнатите цели, определени в индивидуалния работен план и получената годишна оценка на изпълнението,
- предвид специфичната дейност на оценяваното административно звено.

• **В точка 3.7. Предложения за възможни решения за подобряване ефективността на административния контрол** е предложена една от четирите степени на оценка на ефективността от дейността:

- „незадоволителна” - при получен резултат от 7,6 точки до 10 точки вкл.;
- „задоволителна” - при получен резултат от 5, 01 точки до 7,59 точки вкл.;
- „добра” - при получен резултат от 2,6 точки до 5, 00 точки вкл.;
- „много добра” - при получен резултат от 1 точка до 2, 59 точки вкл.

• **Точка 3.8. Предложения за повишаване капацитета на административния контрол** прави заключение и обобщение на извършеното изследване в посока надграждане на досега съществуващия модел на административен контрол по реда на Закона за администрацията в следните насоки:

**Първо:** Да се предвиди на закона механизъм за извършване проверка на дейността на Главния инспекторат към Министерския съвет, по аналогия на проверката на дейността на инспекторатите, създадени по реда на Закона за администрацията.

**Единият подход** е проверката да се възлага от министър-председателя или от Министерски съвет по предложение на министър-председателя, на когото Главния

инспекторат е пряко подчинен. В проверяващия екип могат да бъдат включвани поне трима членове, избрани на случаен принцип – чрез жребий - поне двама измежду ръководителите на инспекторатите по Закона за администрацията и един представител от Гражданския съвет при Националния съвет по антикорупционни политики. Правилата за регламентиране на тази дейност може да се установят на подзаконово ниво – чрез допълнение на Наредбата, която функционира във връзка с дейността на инспекторатите.

Също така може да се предвиди проверка от Комисия за противодействие на корупцията.

**Второ:** Да се предвиди мандатност за заемане длъжността „ръководител Главен инспекторат“, както и да се предвиди възможност за ротация на служители от инспекторатите да работят на ротационен принцип в Главен инспекторат като инспектори.

**Трето:** Да се предвиди възможност да се предоставя доклада от проверката на ръководителя на проверявания обект за даване на становище. Това може да се даде като възможност при проверката на инспекторатите и даване на оценка от Главен инспекторат.

**Четвърто:** Да се предвиди възможност служителите на Главен инспекторат да минават периодична проверка за почтеност.

**Пето:** да се запълни съществуващата празнота в административния контрол по отношение оценка ефективността на дейността на администрацията

**Шесто:** Необходимо е в новата актуализирана стратегия за държавната администрация и свързаните с нея документи да се включи следното значение/определение на понятието за добро управление в публичната сфера.

**Седмо:** В публичната власт се изоставя с осъществяването на проверките за почтеност в администрация. Това трябва да започне постепенно – и най – напред от Главен инспекторат, който координира и контроли процеса по осъществяване на административен контрол в органите на изпълнителната власт.

**Изводът, който е направен е,** че е налице празнота по отношение мотиноринга и превенцията на ефективността на дейността на администрацията, осъществявани чрез административния контрол от инспекторатите/лицата, определени да осъществяват този вид дейност.

**В заключение и обобщение** е отбелязано, че направените изследвания и анализ в Глава трета потвърждават работната хипотеза, че важен момент при осъществяването на административния контрол е чрез неговото прилагане да се осъществява повишаване на ефективността на администрацията. Също така в контекста на модернизиране на администрацията, е установено, че следва да се надгражда административния контрол и да се подобрява, като се осъществяват проверки за ефективност на дейността.

- В точка **3.9. Приноси на настоящия дисертационен труд** описва приносите с научен и научно-приложен характер.

Отделно от това се посочват дадените авторски дефиниции относно понятията „добро управление“ и „административен контрол“, както следва:

Доброто управление в публичната власт, трябва да генерира доверие в гражданите и

гражданското общество, вследствие на:

- Зачитане на човешките права;
- Всеобхватни, точни и ясни нормативни и ненормативни правила за осъществяване дейността на администрацията;
- Ефективност в дейността на администрацията и постоянно развиващ се административен капацитет;
- Ефективен и независим контрол по отношение дейността на администрацията;
- Отчетност, законосъобразност, обективност и почтеност в работата на администрацията;
- Взаимодействие между публичните органи, както и на международно равнище, с оглед защита на публичния интерес и гражданското общество.

Изведената авторова дефиниция на административния контрол, е:

Административният контрол е дейност за проверка, оценка и проследяване действията на администрацията за:

- Постигане на заложените цели
- Съответствие с нормативните и вътрешноведомствените актове
- Извършване на проверки за почтеност
- Осъществяване проверка за ефективността на дейността и
- Предотвратяване на корупционни прояви, включително чрез оценка на корупционния риск.

Целта на административния контрол е постигане правото на добра администрация, подобряване на ефективността, прозрачността в управлението и предотвратяване на корупцията.

## **Заключение**

С дисертационния труд е направен опит да се обосноват възможностите за промени в модела на осъществяване на административен контрол в публичната администрация.

Тези промени от своя страна ще доведат до повишаване на качеството на работа на администрацията, а отгук биха се създали предпоставки за гарантиране в по-голяма степен на правото на добра администрация на гражданите. Създаването на по-ефективен модел за осъществяване на административен контрол ще доведе не само до по-добра защита на правата и интересите на данъкоплатците, но и ще допринесе за подобряване съществуващия модел на добро управление.

За **обект** на изследването в дисертационния труд е определена системата за контрол в административните органи на изпълнителната власт в Република България, а за **предмет** – способите и инструментите на осъществявания контрол Република България и до каква степен той допринася за постигане правото на добра администрация и доброто управление в публичната власт.

**Изследователската цел** бе да се обозначат и да се анализират актуалните

инструменти за осъществяване на административен контрол в рамките на изпълнителната власт, с оглед постигане на по-висока ефективност. За постигането на тази цел, се поставиха няколко научноизследователски задачи:

- очертаване на необходимостта от повишаване капацитета на администрацията;
- обозначаване на инструментите за повишаване на капацитета;
- дефиниране на нови способности и инструменти за административен контрол, с оглед постигане по-висок капацитет на администрацията;
- очертаване на необходимите изменения в нормативната рамка, с цел предотвратяване на корупционни дейности в публичната власт и постигане и гарантиране правото на добра администрация чрез ефективно използване на механизмите на административния контрол.

Съобразен с обекта и предмета на изследването, както и предвид поставените изследователски цел и теза, дисертационният труд е структуриран в три глави. В развитите теоретични, научно-приложни и практико-приложни аспекти на изследването, са изпълнени следните научни задачи:

**В първа глава** „Определяне на понятието за добро управление“, след преглед и анализ на съществуващите в национален и международен аспект разбирания на понятието за добро управление, авторът на настоящия дисертационен труд прави своя извод и предложение в Новата актуализирана стратегия за държавната администрация и свързаните с нея документи да се включи следното значение/определение на понятието за добро управление в публичната сфера:

**Доброто управление в публичната власт, трябва да генерира доверие в гражданите и гражданското общество, като резултат от:**

- Спазване и защита на човешките права;
- Всеобхватни, точни и ясни нормативни и ненормативни правила за осъществяване дейността на администрацията;
- Ефективност в дейността на администрацията и постоянно развиващ се административен капацитет;
- Ефективен и независим контрол по отношение дейността на администрацията;
- Отчетност, законосъобразност, обективност и почтеност в работата на администрацията;
- Взаимодействие между публичните органи, както и на международно равнище, с оглед защита на публичния интерес и гражданското общество.

**Във втора глава** „Системата за контрол в публичната власт. Способи и инструменти за осъществяване на административния контрол в Република България“ на основата на научен анализ и синтез на вижданията на български и чуждестранни автори, както и предвид правно-нормативната рамка, регламентираща контролната дейност, **са обосновани същността и съдържателните характеристики на контрола в публичната дейност.** Това е направено в контекста на сериозната роля, която има контрола в публичния сектор по отношение постигане на правото на добра администрация и като съществена част от осъществяване на доброто управление. В тази връзка е направен и анализ на същностните

характеристики на доброто управление, както и на правото на добра администрация в международен план. **Изследвана е корелативната връзка добро управление – право на добра администрация – административен контрол.**

Също така чрез проследяване на развитието във времето на административния контрол, разкриване на механизмите за неговото осъществяване, както и посредством нормативен преглед на регламентацията на този вид контрол (на законово и на подзаконово ниво), са **конкретизирани целите, задачите и ролята на административния контрол в съвременните условия и на тази база са направени предложения за промени, които да доведат до повишаване на ефективността от осъществяването на този вид дейност.** Мотивирано е, че подобряването на административния контрол ще допринесе за постигане в по-голяма степен на доброто управление в публичната власт и правото на добра администрация на гражданите. Извършен е критичен преглед върху модела за осъществяване на административен контрол и предложения за неговото подобряване по отношение повишаване ефективността на администрацията“ – въз основа на съществуващите до този момент модели за осъществяване на административен контрол, се дефинират нов способ и инструмент за осъществяването на този контрол, за да се постигне по-висок капацитет на администрацията. **Изведена е и авторова дефиниция на административния кантрол**, съгласно която административният контрол е дейност за проверка, оценка и проследяване действията на администрацията за:

- Постигане на заложените цели
- Съответствие с нормативните и вътрешноведомствените актове
- Извършване на проверки за почтеност
- Осъществяване проверка за ефективността на дейността и
- Предотвратяване на корупционни прояви, включително чрез оценка на корупционния риск.

Целта на административния контрол е постигане правото на добра администрация, подобряване на ефективността, прозрачността в управлението и предотвратяване на корупцията.

**В трета глава „Способи за подобряване на ефективността на административния контрол в Република България“ е предложен и обоснован метод за извършване на оценка на ефективността на дейността на администрацията, като се предлагат и инструменти за неговото осъществяване чрез административния контрол.** Като пример за приложимост на тази оценка е направено анкетно проучване, въз основа на изготвените анкетни карти за проучване – за служители, както и за ръководни длъжности.

За обосновката на тезата на дисертационния труд са обработени мнения на различни български и чужди автори по разглежданата проблематика. Също така са проучени наши, европейски и международни добри практики в разглежданата област; извършен е критичен и сравнителен анализ; направено е анкетно проучване сред служители, работещи на експертни и ръководни длъжности в публичната администрация, свързано с оценката на ефективността на дейността.

Предвид изложеното, са изведени **мотиви** в подкрепа на **изследователската теза** на настоящия дисертационен труд - **че системите за контрол, осъществяван в рамките на изпълнителната власт, могат да бъдат важен и надежден инструмент за повишаване капацитета на администрацията и за постигането на правото на добра администрация.**

Изследванията и изводите в дисертационният труд потвърждават дефинираните работни хипотези:

- За да бъде ефективен административният контрол е необходимо той да бъде независим, основаващ се на закона и обективната истина. В тази връзка, следва да се стъпи на добрите практики по отношение на механизмите на осъществяване на контрола, които добри практики съществуват при други видове контрол в публичната сфера.
- Административният контрол е един от механизмите на публичната власт, за да се гарантира нулева толерантност към корупцията и да се постигне правото на добра администрация.
- Важен момент при осъществяването на административния контрол е чрез неговото прилагане да се осъществява повишаване на ефективността на администрацията. Също така, в контекста на модернизиране на администрацията, следва да се надгражда административния контрол и да се подобрява като се осъществяват проверки за ефективност на дейността.
- Като гаранция за независимостта на административният контрол е въвеждането на механизма на мандатността по отношение на ръководителите на звената, които го осъществяват.
- За постигане в максимална степен на обективност и независимост на контрола, осъществяван от инспекторатите, е необходимо да се извършва реален контрол от независим орган по отношение дейността на звеното, което осъществява надзор и съдействие на инспекторатите – а именно: Главен инспекторат към МС.
- Административният контрол в публичния сектор следва да се развива и да отговаря на новите реалности, трябва да обхваща и проверките за почтеност/интегритет – както по отношение на работещите в инспекторатите служители, така и самите контролни звена да осъществяват този вид проверки в администрацията.
- При осъществяването на административния контрол трябва да се сведе до минимум субективния фактор, да има публичност и прозрачност по отношение на действащите процедури по неговото прилагане. В тази връзка се подчертава необходимостта от дигитализация на контрола, което ще способства до определена степен ограничаване на субективността при неговото осъществяване.

Република България, като пълноправен член на Европейския съюз, има своите ангажименти да прилага общностното законодателство, включително и разпоредбите на Хартата на основните права на Европейския съюз, където е оповестено правото на добра администрация. От друга страна, честата смяна на състава на Министерския съвет и

Народното Събрание през последните години създават допълнителни предизвикателства пред осъществяването на контролната дейност, в частност – по отношение на извършването на административен контрол. Динамиката в обществените отношения се отразява и върху очакванията на гражданите по отношение дейността и ефективността на администрацията. Контролът също трябва да се променя в посока подобряване на ефективността от дейността му. В бъдеще е необходимо да се работи в посока:

- създаване на гаранции за функционална независимост;
- повишаване на професионалната компетентност на служителите, осъществяващи контролни дейности;
- осигуряване на сигурност и перспектива на служителите, в сферата на контролната дейност;
- засилване взаимодействието между органите, осъществяващи външен и вътрешен контрол;
- засилване комуникацията между органите, осъществяващи вътрешен контрол – чрез срещи, семинари, work-shop и други подобни начини на осъществяване на връзка.

Бъдещето на контролната дейност (в широк смисъл) е в дигитализацията и във внедряване на изкуствения интелект и използване на неговите възможности, с цел минимизиране на текущи и бъдещи неефективни разходи и непредвидени загуби.

Въпросите, свързани с киберсигурността също следва да намерят отражение при осъществяването на контрола.

Затвърденото с времето и практиката убеждение на автора на настоящия дисертационен труд е, че държавната служба предполага следването на стандарти за почтеност и професионализъм и трябва да допринася за благо на гражданите, и защитата на човешките права. Контролът, като част от държавната служба, също трябва да бъде обективен, въз основа на закона и ефективен. Също така, авторът счита, че контролът следва да се използва за преодоляване на допуснатите грешки при работата на публичната власт и с цел повишаване на нейната ефективност, поради което трябва непрестанно да се развива и усъвършенства. Необходимо е и да се използват инструментите на административния контрол и за осъществяване на проверките за почтеност.

Интегритетът е предпоставка за авторитет и обществено доверие. Силните системи за интегритет са важни за изграждане на общественото доверие в публичната власт.

Силните системи за интегритет изграждат доверие и допринасят за ефективното управление на организацията. Следователно е от голямо значение държавните органи да имат силна система за контрол на интегритета, което може да се осъществява чрез административния контрол.

Добрите практики на национално и международно ниво в посока осъществяване на контрола трябва се изследват и прилагат. Освен това, е необходимо да се използва потенциала на научните изследвания, за да се черпи от допълнителни източници на анализ, с цел усъвършенстване на действащата система за осъществяване на административен контрол в публичната власт. Така, в интерес на гражданите, ще се работи в посока защита

на правото им на добра администрация и постигане в по-голяма степен на проявата на доброто управление. Необходима е и воля, за да не остане посоченото само добро пожелание.

#### **IV. Списък с публикациите, свързани с темата на дисертационния труд**

##### **1. Доклади**

- Георгиева, Атанаска; „Връзката между публичното право и бизнеса през призмата на административния контрол и предизвикателствата на XXI век“ – Сборник от 4-та национална научна конференция 22 октомври 2021г., издателство „Наука и икономика“, Икономически университет – Варна, ISSN 2603-5073, стр. 280-291, Научна конференция „Правото и бизнеса в съвременното общество“, организирана от Икономически университет Варна – 13 ноември 2020 г.

- Георгиева, Атанаска; „Контролът на Европейският омбудсман като механизъм за постигане правото на добра администрация“ – Сборник „30 години ЮФ на УНСС ПРИЕМНИК НА ВЕКОВНА ТРАДИЦИЯ В РАЗВИТИЕТО НА ПРАВНАТА НАУКА И ПРАКТИКА“, Издателски комплекс – УНСС София, 2022г. – стр. 483 – 503.

- Георгиева, Атанаска; „Електронното управление – ключ към доброто управление“ - Научна конференция "Икономика, Общество и човешки ресурси в предизвикателство на времето", организирана от Общикономически факултет на УНСС. Издаден сборник с доклади, Издателски комплекс – УНСС, 2022г., стр

- Георгиева, Атанаска; „Защитата на сигналподателите в контекста на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и Хартата на основните права на Европейския съюз“ - XIX Международна научна конференция "Образование, наука, икономика и технологии", организирана от Университет "Проф. д-р Ас. Златаров"-Бургас на 22 - 23 юни 2023г., Списание „Управление и образование“ ISSN 13126121, стр. 31-37.

##### **2. Статии**

- Георгиева, Атанаска; „Правото на добра администрация и Хартата на основните права на Европейския съюз“, онлайн Списание e-Journal VFU, бр. 15-2021, ISSN 1313-7514;

- Георгиева, Атанаска; „Правото на добра администрация – ефективен път към доброто управление“, месец юни-юли 2022 г., списание "De Jure" – Великотърноски

## V. Справка на основните приноси, свързани с дисертационния труд

С оглед постигане на целта и изпълнение на поставените задачи в изследването на настоящия дисертационен труд, могат да бъдат посочени следните приноси с теоретичен и приложен характер.

Като приноси с теоретичен характер могат да бъдат посочени следните :

1. Осъществен е задълбочен анализ на термина **„добро управление“** , който се прилага в дейността на международни, регионални и финансови организации. Установява се че те прилагат свои собствени , често специфични подходи и техники при неговото дефиниране . Поради тази причина, дефинициите за добро управление, прилагани в международната практика, показват съществени различия. В същото време независимо от тези различия са констатирани редица общи слабости.

2. Дефинирано е определение на понятието за **„добро управление“** в публичния сектор, целта на което е изграждане на високо ниво на доверие в гражданите и гражданското общество в осъществяваното държавно управление. Доброто управление се определя като фундаментално човешко право, което предполага изграждането на подходяща институционална рамка от публични институции. Осъществяването на политиката и практиката на доброто управление може да бъдат осъществени чрез създаването, поддържането и усъвършенстването на механизми за превантивен, текущ и последващ контрол относно приложението на изискванията, свързани с доброто управление.

3. Дефинирано е определение на понятието **„добра администрация“**, която в условия на върховенство на закона, ефективно добро управление и при наличие на силно гражданско общество следва да осигурява ползването на лични права, на юридически релевантни блага и ценности. Правото на добра администрация е в пряка връзка с отговорността на държавата вреди, причинени от действия на нейни органи. В тази връзка е необходимо упражняването на ефективен контрол върху осъществяваното държавно управление.

4. Дефинирано е определение на понятието за **„административен капацитет“**, който се определя като присъщия потенциал на административните органи, в качеството им на институционални, организационни и управленчески механизми за планиране, изпълнение, контрол свързан с публичното управление. Потенциалът на административните органи осигурява изпълнението на политическите, социални и

икономическите функции на държавното управление.

Постигнатите резултати в изследването на дисертационен труд, дават основание да бъде посочени следните **приноси с научно -приложен характер**:

1. Представена е **система от мерки за осъществяване на контрол върху дейността** на Главния инспекторат към Министерския съвет.

2. Формулирано е аргументирано предложение за **прилагането на нов способ за оценка на ефективността** на дейността за повишаване капацитета на администрацията чрез административния контрол.

3. Предложени конкретни **процедури за проверка и оценка на почтеността** на работещите в системата на държавна администрация. Предложен е механизъм за провеждане на процедури за осъществяване на тези проверки.



UNWE

# **ADMINISTRATIVE CONTROL AS A MEANS TO ACHIEVE THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION**

## **AUTHOR'S ABSTRACT**

by Atanaska Angelova Georgieva

for the awarding of the educational and scientific degree  
"doctor" in Accounting, Control and Analysis of Economic Activity (Financial Control),  
professional field 3.8. Economics

**Scientific supervisor:  
Prof. Dr. Emil Asenov**

Sofia  
2025

The dissertation consists of 203 pages, of which: title page, table of contents, list of used abbreviations and acronyms, list of used literature, and appendices. The content includes an introduction – 6 pages; main text (three chapters) – 176 pages, and conclusion – 5 pages.

The bibliography is 8 pages long, described according to the standard BDS 690-2021, and includes literary, normative, and online sources – 173 in total, of which: 35 in English, 1 in German, 7 in Russian, and 130 in Bulgarian.

In the main text of the dissertation, there are 25 figures and 5 tables. The content of the chapters is divided into separate paragraphs.

The dissertation also has 3 appendices – 96 pages.

The author of the dissertation is a doctoral student in part-time education at the University of National and World Economy – Sofia, Faculty of Finance and Accounting, Department of Financial Control.

## **I. General Characteristics of the Dissertation**

### **1. Relevance of the Research**

The quality of public administration and governance is a key factor for the development of society, its economic results, and the well-being of its citizens. Effective public administrations respond to the needs of citizens and enterprises. It is very important for public authorities to be able to adapt to changing circumstances. A well-functioning administration is of key importance for ensuring the effectiveness of governance and the efficiency of public expenditure. Good governance requires effective legislation and the rule of law, competent public service, accountability, transparent and responsible decision-making, political systems effectively promoting consensus and taking into account the different interests in societies, a strong civil society characterized by freedom of association, freedom of speech, and respect for civil and political rights.

The implementation of the concept of good governance, respectively the right to good administration, is not possible without the exercise of effective control, part of which is administrative control.

The relevance of the present dissertation is related to the need to improve the capacity of the administration with a view to ensuring good governance in the activities of public administration. Good administration is a fundamental instrument for achieving good governance. The right to good administration derives from good governance and is a means for achieving good governance. Administrative control is a means for achieving good administration. Therefore, in the present dissertation emphasis is placed on the correlative relationship: good governance – right to good administration – administrative control. The focus is placed on the fact that good governance is present when the necessary prerequisites for its realization as a social practice have been created. The right to good administration, as part of good governance, appears in an international catalogue of human rights for the first time at the end of the first decade of the 21st century in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. This is a prerequisite for its "unfamiliarity" and its non-application to a full extent by the national public authority and legislator.

The defender of the right to good administration at the level of the institutions of the European Union (and not of the Member States) is called to be the European Ombudsman. Therefore, in the present dissertation attention will also be paid to the control which is exercised in this regard at the level of the European Union. In view of the circumstance that the powers of the European Ombudsman do not extend over the activities of the Member States, including their bodies, it is necessary to separately trace the manner of exercising supervision with regard to achieving the right to good administration at national level – through examination of the mechanisms of action of administrative control. In this regard, the understanding in the Bulgarian legal system regarding the concept of "administrative control" will be clarified in the context of the Bulgarian legal system, more specifically in the Limitation of Administrative Regulation and

Administrative Control over Economic Activity Act; the Administration Act; and the Administrative Procedure Code.

The right to good administration is based on the principles of the rule of law, democracy, and legality. According to the principle of subsidiarity laid down in the Treaty on European Union, intervention by the Union is excluded where a particular issue can be effectively resolved by the Member States themselves, while the exercise of powers by the Union is justified in cases where the Member States are unable to sufficiently achieve the objectives of the envisaged action. This strengthens the role of national authorities in affirming the right to good administration and in creating guarantees through the exercise of effective control for its attainment.

## **2. Object and Subject of the Research, Aim and Tasks of the Dissertation**

The object of the research is the system of control in the administrative bodies of the executive power of the Republic of Bulgaria.

The subject of the research is the methods and instruments of the exercised control in the Republic of Bulgaria and the extent to which it contributes to achieving the right to good administration and good governance in public authority.

The research aim is to identify and analyze the current instruments for exercising administrative control within the executive power, with a view to achieving higher effectiveness. In order to achieve this aim, several research tasks are set:

- outlining the need to increase the capacity of the administration;
- identifying the instruments for increasing capacity;
- defining new methods and instruments for administrative control, with a view to achieving higher administrative capacity;
- outlining the necessary amendments to the regulatory framework, with the aim of preventing corruption activities in public authority and achieving and guaranteeing the right to good administration through the effective use of the mechanisms of administrative control.

The emphasis will be placed on the ways of exercising administrative control as a means of counteracting administrative corruption and achieving the right to good administration. The research is structured taking into account:

1. the content which the European Union assigns to the right to good administration and the control exercised with regard to its achievement at the Community level; and
2. the adopted standards for exercising administrative control by the inspectorates – units established on the basis of the Administration Act.

At the same time, the existing control network in the Republic of Bulgaria is examined, which represents a set of control models, in order to indicate the place of administrative control within it.

### **3. Main Thesis and Research Hypotheses**

The research thesis defended in the dissertation is that control systems exercised within the executive power can be an important and reliable tool for increasing the capacity of the administration and achieving the right to good administration.

Thus defined, the main hypothesis implies the following working hypotheses:

- In order to be effective, administrative control must be independent, based on the law and objective truth. In this regard, good practices should be relied upon with regard to the mechanisms of control, which exist in other forms of control in the public sector.
- Administrative control is one of the mechanisms of public authority to guarantee zero tolerance for corruption and to achieve the right to good administration.
- An important aspect of administrative control is that through its implementation, the effectiveness of the administration should be increased. Furthermore, in the context of modernizing the administration, administrative control should be enhanced and improved by carrying out effectiveness checks of the activities.
- A guarantee of the independence of administrative control is the introduction of a mechanism of mandates for the heads of the units implementing it.
- In order to achieve the maximum objectivity and independence of the control exercised by the inspectorates, it is necessary for real control to be exercised by an independent body over the activities of the unit that supervises and assists the inspectorates – namely: the Chief Inspectorate at the Council of Ministers.
- Administrative control in the public sector should be developed and respond to new realities. It should also include integrity checks – both for the employees working in the inspectorates and for the inspectorate units themselves to carry out this type of checks in the administration.
- When implementing administrative control, the subjective factor should be minimized, and there should be publicity and transparency regarding the procedures applied. In this regard, the need for digitalization of control is emphasized, which will help limit subjectivity to some extent.

The interdisciplinary nature of the topic is expressed in the presence of topics and issues of political, social, and administrative nature.

### **4. Methodology and Methods of the Research**

In order to achieve the goal and tasks set for the research, as well as to test the hypotheses of the present dissertation, a suitable and accessible set of research methods was used.

The methodology of the research is based on the application of two scientific methods – the systemic and historical method.

The systemic method is expressed in studying the existing situation, as well as analyzing these

realities, with a view to identifying key problem areas and opportunities for developing control to improve the achievement of the right to good administration.

The historical method is applicable when studying the development of the right to good administration and the related control. It involves establishing the chronology of events in the development of the right to good administration. The problem-historical method is applied: the historical periodization method – to clarify the chronological periodization of the development of the right to good administration in the European Union; historical-systemic and historical-comparative methods.

The analysis made in the dissertation is based on a wide range of information sources. These include both international acts, including those of European Community law, and Bulgarian national law, strategic documents, reports, expert opinions, and publications. Specifically, they include:

- International acts related to good governance and the fight against corruption.
- Reports from the European Commission on the Cooperation and Verification Mechanism, regarding the recommendations for the control activities of the inspectorates and their implementation over the years;
- Research on the control environment;
- Review of changes in regulatory acts over the years;
- Review of internal rules and other non-normative acts in the field of control in general, as well as administrative control in particular.

A monitoring model is used, as well as diagnostic methods for existing practices in:

- The European Union with regard to achieving and asserting the right to good administration.
- International institutions in the defense of good governance and the fight against corruption.
- The established system of inspectorates in the state institutions of the Republic of Bulgaria.

## 5. Limitations of the Dissertation Research

The scientific work is limited to the analysis of administrative control by the inspectorates, created according to the Administration Act, through the lens of existing control in public authority and the right to good administration, first defined as such in the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

In this sense, we can point out the following limitations:

- **Time limitation** – the start date of the dissertation research is March 2019, and it is based on the legislation in force until May 2025.
- **Spatial and thematic limitation** – despite the large variety of reports, publications, and other scientific sources, it is not possible to cover all available information for review. Empirical data are collected from the publicly available summarized data on the activities

of 34 inspectorates, as well as survey results from 9 specific respondents working in the field of public administration, due to the inability to cover all objects and issues in compliance with the legislation on the exercise of administrative control.

- The research does not address issues related to the activities of the legislative and judicial branches; EU bodies, although examples are used; the national ombudsman; administrative contracts; appeal of administrative acts before higher administrative authorities; control exercised according to the Limitation of Administrative Regulation and Administrative Control over Economic Activity Act.
- **Information limitation** – the data and literature used for the analysis are publicly available and of a public nature;
- **Sectoral limitation** – the accounting unit is the inspectorates that exercise administrative control.

## 6. Approbation

Part of the content in the dissertation research has been published (including studies, results, figures, tables, conclusions, and findings).

## II. Structure and Content of the Dissertation

### CONTENT

USED ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

INTRODUCTION

1. Relevance and Importance of the Topic of the Dissertation
2. Object and Subject of the Research, Aim and Tasks of the Dissertation
3. Main Thesis and Research Hypotheses
4. Methodology and Methods of the Research
5. Limitations of the Research
6. Degree of Development
7. Contributions of the Dissertation

### **CHAPTER 1: DEFINITION OF THE CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE**

- 1.1. Defining the Concept of Good Governance in the Practice of EU Institutions
- 1.2. Risks Related to Good Governance of the Administration
- 1.3. Specifics Related to Counteracting the Risk of Corruption
- 1.4. Definitions of International Organizations for the Concept of "Good Governance"
- 1.5. Good Governance According to the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)
- 1.6. Bulgarian Practice Related to Good Governance
- 1.7. Critical Notes on the Definition of the Concept of "Good Governance"
- 1.8. Defining the Concept of "Good Governance" in Public Administration
- 1.9. Good Governance and the Right to Good Administration
- 1.10. Good Governance and the Right to Good Administration in the Context of International Sustainable Development
- 1.11. Good Governance and the Right to Good Administration as the Foundation of Statehood
- 1.12. Good Governance and the Right to Good Administration in the Context of Human Rights Protection
- 1.13. Integrity Through the Prism of the Right to Good Administration and Administrative Control
- 1.14. Definition of the Concept of "Administrative Capacity"
- 1.15. Analysis of the Relationship Between Administrative Capacity and Effectiveness
- 1.16. Analysis of the Relationship Between Administrative Capacity and the Competence of Employees
- 1.17. Administrative Capacity Index in the Republic of Bulgaria
- 1.18. Conclusions Regarding Good Governance and the Author's Definition of the Concept

## **CHAPTER 2: THE CONTROL SYSTEM IN PUBLIC AUTHORITY. METHODS AND INSTRUMENTS FOR ADMINISTRATIVE CONTROL IN THE REPUBLIC OF BULGARIA**

- 2.1. Essence and Characteristics of Control as a Function of Governance
- 2.2. Defining the Concept of "State Administration"
- 2.3. Concept of Administrative Control
- 2.4. Structure of the Control System in the Republic of Bulgaria and the Place of Administrative Control in It
- 2.5. Administrative Control Exercised by the Council of Ministers
- 2.6. Control in the System of Local Governance
- 2.7. Internal and External Control
  - 2.7.1. Internal Control According to the Public Sector Financial Management and Control Act
  - 2.7.2. Internal Audit Based on the Internal Audit in the Public Sector Act
  - 2.7.3. Controlling
  - 2.7.4. External Control – Control of the National Audit Office
  - 2.7.5. External Control of the State Financial Inspection Agency
  - 2.7.6. Analysis of the Financial Control Exercised and Its Future
- 2.8. Status of Inspectorates in State Administration
- 2.9. Powers of the Inspectorates in the Administrative Structures
- 2.10. Organization of the Activity of Administrative Inspectorates
- 2.11. Conducting Inspections by Administrative Inspectorates
- 2.12. Comparative Analysis Between Control Exercised by the Inspectorates under the Administration Act and Other Types of Control Considered
- 2.13. Analysis of the Activity of Inspectorates Created Under the Administration Act
- 2.14. Issues Related to the Evaluation of the Activity of Inspectorates
- 2.15. Proposals Regarding the Exercise of Control Over the Activity of the Chief Inspectorate at the Council of Ministers
- 2.16. Proposals Regarding the Control of Independent Bodies Created by Law
- 2.17. Proposals for Improving the Work of Inspectorates Created in Independent State Bodies that Report Directly to the National Assembly
- 2.18. Proposals Regarding the Improvement of Effectiveness in Exercising Administrative Control for Ensuring Good Administration
- 2.19. Analysis of Administrative Control Exercised Through Integrity Checks
- 2.20. The Future of Administrative Control and the Author's Definition

## **CHAPTER 3: METHODS FOR IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE CONTROL IN THE REPUBLIC OF BULGARIA**

- 3.1. Measuring Performance
- 3.2. Model for Evaluating the Effectiveness of Administrative Activity
- 3.3. Main Model for Evaluating the Effectiveness of Administration Through Administrative Control – Graphical Presentation
- 3.4. Concept of Administration Effectiveness
- 3.5. Indicators for Determining the Effectiveness of Administrative Activity
- 3.6. Check on the Degree of Implementation of Administrative Effectiveness
  - 3.6.1. Scope
  - 3.6.2. Methods for Conducting the Evaluation and Analysis of Effectiveness

- 3.6.3. Goals and Tasks of Evaluating the Effectiveness of Administrative Activity
- 3.6.4. Stages of Evaluating the Effectiveness of Administration
  - 3.6.4.1. First Stage
  - 3.6.4.2. Second Stage
  - 3.6.4.3. Third Stage
  - 3.6.4.4. Fourth Stage
- 3.6.5. Summary Evaluation
- 3.7. Proposals for Possible Solutions to Improve the Effectiveness of Administrative Control
- 3.8. Proposals for Increasing the Capacity of Administrative Control
- 3.9. Contributions of the Present Dissertation

## **CONCLUSION**

## **USED LITERATURE**

## **APPENDICES**

### III. Brief Summary of the Dissertation

#### INTRODUCTION

In the introduction, the relevance of the topic, its goals, and tasks are justified. The object, subject, main thesis defended by the author, and working hypotheses are defined. The methodology of the research and the chosen methods are described. The scope of the research and its significance are outlined.

#### CHAPTER 1: DEFINING THE CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE

In the first chapter of the dissertation, the concept of "Good Governance" is examined in an international and national context.

In section 1.1. **Defining the Concept of Good Governance in the Practice of EU Institutions**, the historical view of good governance is discussed as a fundamental tool for realizing democratic values, human rights standards, and the principle of the rule of law. These three core values represent the foundation of the European understanding of good governance.

In section 1.2. **Risks Related to Good Governance of the Administration**, the risks that may undermine the legitimacy and effectiveness of good governance are pointed out: corruption, inequality and discrimination, political instability, economic dependence, populism and political manipulation, and social and cultural conflicts between different groups in society. It is concluded that, for governance to be sustainable and effective, the state must actively identify and address these risks by building institutional capacity, promoting transparency, rule of law, civil participation, and applying balanced decisions aimed at long-term development.

In section 1.3. **Specifics in Relation to Counteracting the Risk of Corruption**, measures for prevention, control, and sanctions are outlined that should unite the efforts of institutions, citizens, and the international community to ensure transparent and effective governance:

- Strengthening the institutional framework;
- Increasing transparency;
- Reducing bureaucratic procedures;
- Counteracting the risk;
- Increasing sanctions against corruption;
- Publicly disclosing cases of corruption;
- Promoting ethical behavior through regular training;
- Civic participation and public monitoring;
- Protection of whistleblowers;
- Educational campaigns.

In section 1.4. **Definitions of International Organizations for the Concept of Good**

**Governance**, an overview of the adopted concepts in this direction by the following organizations is provided:

- The **United Nations (UN)** presents one of the most detailed formulations of good governance, which boils down to nine main characteristics included in documents from various UN institutions: participation: men and women participate equally in decision-making; rule of law; transparency; comprehensiveness; consensus orientation; fairness and inclusion; effectiveness and efficiency: good governance produces management products that meet public needs with the best possible use of public resources and environmental protection; accountability and responsibility; strategic vision.
- The **United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)**, accepts that in the last decade, good governance has been closely linked to public sector reform. It is governance that meets the current and future needs of society.
- The **World Bank** as early as 1992 accepted that good governance is synonymous with stable development governance. It defines the following principles in its definition of good governance: openness and accountability; political stability and absence of violence; government effectiveness; regulation of business activity; rule of law; control of corruption.
- The **International Monetary Fund (IMF)** offers its definition of good governance, according to which it is characterized by participation, transparency, accountability, rule of law, effectiveness, fairness, and more. The basis of this definition is the understanding that good governance directly relates to government management concerning economic stability. The IMF's view of good governance is linked to achieving macroeconomic stability in the monetary system as well as in the global economy, external viability, and systematic economic growth in member states.
- The **Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)** formulates eight key principles that form the foundation of the definition of good governance. These are: 1. participation and consensus, 2. responsibility, 3. transparency, 4. responsiveness and openness, 5. efficiency and effectiveness, 6. fairness, 7. inclusiveness, 8. strict adherence to the principle of rule of law.  
The application of these principles enables governance to be a guarantor of the rule of law. Their application in practice guarantees openness, transparency, and accountability of institutions.
- The **European Central Bank (ECB)** plays a central role as a banking body within the European Monetary Union and is responsible for administering the monetary policy of the Eurozone. As a key financial institution, the ECB builds its activity on three main principles: independence, democratic accountability, and transparency.

Based on two main types of indicators for assessing individual principles of good governance—Public Sector Performance Indicators and Public Sector Efficiency Indicators—the methodology for their calculation is presented, which leads to the following working definition of good governance: legality, anti-corruption efforts, good economic performance, quality education,

quality healthcare, public infrastructure, stability, and income equality. In section 1.5. **Good Governance According to the International Organization of Supreme Audit Institutions INTOSAI**, it is pointed out that good governance and leadership are an inseparable part of several interrelated components of quality management systems (QMS) in Supreme Audit Institutions, as follows:

- Risk assessment process in the Supreme Audit Institution;
- Good governance and leadership;
- Applicable ethical requirements;
- Undertaking, initiating, and continuing audit engagements;
- Conducting audit engagements;
- Resources of the SAIs;
- Information and communication;
- Monitoring and addressing weaknesses.

The adopted principles of good governance are: applying the principles of equality; building civil consensus; promoting transparency; assessing human resource management.

According to INTOSAI, good governance is promoted through risk management. It is accepted that the core of the concept of good governance lies in the leaders'/management's ability to fulfill the objectives of society.

Therefore, representatives of organizations must: work in the interest of society; guarantee the long-term consequences of implementing their policies; avoid excessive regulation; create a competitive environment; not give in to lobbying and other forms of pressure from people with vested interests.

According to INTOSAI – P12 **Benefits from the Work of Supreme Audit Institutions**, aimed at improving citizens' lives, public sector organizations must be accountable for managing and disposing of public funds. The goals of Supreme Audit Institutions should be:

- Strengthening accountability, transparency, and integrity of public governance and public sector organizations;
- Continuously reporting the expectations of citizens, Parliament, and other stakeholders;
- A model organization for example.

In section 1.6. **Bulgarian Practice Related to Good Governance**, a review of the adopted standards for good governance by national authorities and strategic documents is made:

- The institution of the Ombudsman in "Policies of the Ombudsman of the Republic of Bulgaria" states that there should be a "competent and humane administration working for the citizens and protecting the public interest" when the following conditions are met: rule of law and human rights; transparency and efficiency in the administration's work at all levels; accountability of state and municipal authorities; guarantees for civil participation in decision-making; equal opportunities and inclusion; a policy of consent and balance of interests in society.

- The **National Development Program: Bulgaria 2020**, developed with the aim of implementing the **EUROPE 2020 Strategy: A Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth**, sets clear goals regarding good governance in priority areas and specifies concrete objectives.
- The **Strategy for the Development of the State Administration 2014-2020** mentions the following characteristics of good governance: rule of law; equality; accountability and transparency; responsibility; efficiency and effectiveness; broad participation of society and building consensus; inclusiveness and strategic vision.
- For the **National Audit Office of Bulgaria**, in addition to adopting the INTOSAI concept of good governance, it is shared that cooperation with the non-governmental sector is part of the understanding of good governance. According to the Audit Institution's report for 2024, this cooperation is expanding, especially in the fight against corruption, the transparency of election campaign funding, and political parties. The overall goal of cooperation is to achieve better governance in the public sector.

In section 1.7. **Critical Notes Regarding the Definition of the Concept of "Good Governance"**, 11 points are noted as the general weaknesses highlighted in the definitions of good governance in international and national contexts.

Section 1.8. **Defining the Concept of "Good Governance" in Public Administration** examines the formulation of principles of good governance at conceptual, political, legal, and operational levels. The aspects mentioned for evaluating good governance relate to existing policies and the specific opportunities for making comparable assessments of good governance. These analytical notes provide grounds for giving the following definition of the concept of "Good Governance":

Good governance is a fundamental human right that involves building an institutional framework of public institutions and applying a system of normative acts, principles, strategies, and other tools aimed at its realization in public practice. The implementation of good governance policy and practice involves creating, maintaining, and improving mechanisms for preventive, ongoing, and follow-up control regarding the application of requirements related to good governance. The public institutions system should have tools for implementing adequate and timely regulations when results do not meet defined goals.

Effective and sustainable good governance can be realized in a democratic political regime that is built on the principles of the rule of law and implies active interaction between public institutions and civil society.

Within a functioning democracy, public authorities must guarantee the observance of human rights, ensuring transparency, accountability, and responsibility for their activities.

In section 1.9. **Good Governance and the Right to Good Administration**, the EU Charter of Fundamental Rights is discussed. The close connection between the concept of "right to good administration" and "bad governance" in the EU is clarified, directly related to the European Ombudsman. The latter, based on Article 228 of the Treaty on the Functioning of the European Union, is authorized to investigate cases of maladministration by EU institutions, bodies, offices,

and agencies, excluding the European Court of Justice in its judicial functions.

In section 1.10. **Good Governance and Good Administration in the Context of International Sustainable Development**, the 17 sustainable development goals of the UN on a global scale are reviewed, balancing the three dimensions—economic, social, and environmental. In this context, the 10 priorities of the European Commission (EC) for implementing the UN's 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted in 2016, are also highlighted. One of these priorities emphasizes building mutual trust—"Priority 7. Justice and Fundamental Rights Area Built on Mutual Trust." This also includes the establishment of the right to good administration, opening up serious opportunities and challenges for the development of control mechanisms.

The conclusion is drawn that effective control in the public sector should focus on openness, legality, objectivity, and achieving the right to good administration.

**Thus, the author of this dissertation makes a conclusion and a proposal to include the following meaning/definition of good governance in the public sphere in the New Updated Strategy for State Administration and related documents:**

**Good governance in public authority must generate trust in citizens and civil society, due to:**

- **Comprehensive, accurate, and clear normative and non-normative rules (normative and non-normative) for performing the administration's activities;**
- **Efficiency in the administration's activities and continuously developing administrative capacity;**
- **Effective and independent control over the administration's activities;**
- **Accountability, legality, objectivity, and integrity in the administration's work;**
- **Interaction between public authorities, as well as internationally, to protect the public interest and civil society.**

**In short, the foundation for building good governance in the public sector, according to the author of this dissertation, is presented graphically below:**



*Fig. 1. The foundation, which shows the construction of good governance in public authority*

**This foundation is also the starting point on which the proposals for improving the implementation of administrative control, aimed at achieving the right to good administration and good governance in public authority in the Republic of Bulgaria, are built in the dissertation.**

**In point 1.11. Good Governance and the Right to Good Administration as the Foundation of Statehood,** the establishment of the concepts in contemporary politics and the existing understandings in this direction are examined. It is noted that the concept of “good governance” (Good Government, Good Governance) first appeared in 1990 in two political speeches related to international politics – the French President François Mitterrand’s speech to African heads of state, and the second by the British Foreign Minister Douglas Hurd. The main point of these speeches is that the distribution of aid to the Third World will depend on the fulfillment of political conditions related to a specific way of government.

As a summary of the above, it is stated that good governance is an anti-monopoly governance that is balanced in the governmental, economic, and civil sectors – that which overcomes the excessive power of each of the three spheres of social regulation.

**In point 1.12. Good Governance and the Right to Good Administration in the Context of Human Rights Protection,** the relationship between human dignity, human rights, and the right to good administration is examined. It is established that bad administration is no longer only associated with manifestations of rough and discourteous behavior but with conduct that creates a

sense of opacity, unpredictability, irresponsibility – an environment and conditions for the flourishing of corruption. In this regard, the necessity for states to build internal mechanisms for protection crystallizes.

The author of this dissertation believes that improving control in public administration is one of these mechanisms. Through administrative control, it is possible to conduct integrity checks, which serve as a mechanism for achieving the right to good administration.

**In point 1.13. Integrity through the Prism of the Right to Good Administration and Administrative Control,** it is explored that control, through checks on integrity, is an important tool for achieving the right to good administration because it evaluates the effectiveness and sustainability of the prevention and monitoring of unethical practices, as well as the established ethical standards of behavior, which are at the core of integrity. Ethical standards for behavior, integrated into ethical codes, form an essential part of the anti-corruption framework, as they impose clear and mandatory rules on what is acceptable and lawful and what is not in relation to public authority employees and the individuals they interact with.

In conclusion, it is noted that the right to good administration implies the establishment of an institutional structure that, under the rule of law, ensures the effective exercise of good governance and, with a strong civil society, ensures the use of personal rights, legally relevant goods, and values.

The right to good administration can be exercised at different structural levels – local, national, and European. The absence of good administration can be a reason to seek accountability for damages, including those resulting from violations of EU law. The state is liable for damages caused by illegal acts or actions of its bodies and officials. Counteracting this is the effective control exercised by the state at various levels.

**In point 1.14. Defining the Concept of “Administrative Capacity,”** the idea of the development and modernization of a given institution is explored – a process of construction, of moving to a new stage of understanding, of striving to apply new approaches and tools in solving problems. Good governance and the right to good administration are unthinkable without the construction, maintenance, and development of administrative capacity at a good level. The content of the term “administrative capacity” is explored.

It is found that many of these characteristics are also embedded in the definitions of good governance, and to some extent, the two concepts overlap. So what is the difference between good governance and administrative capacity? Or perhaps we should not look for differences but for synergy, which will hint at the meaning of their joint use. This way, we can speak of “administrative capacity for good governance,” understood as a cause-and-effect relationship between prerequisites and manifestations.

The conclusion made is that the focus should not be on the differences between good governance and administrative capacity but on synergy. The author believes that capacity is the ability to achieve those goals that, at a given moment, are associated with the understanding of good governance.

In conclusion, it is stated that the capacity of the administration can be defined as the potential of administrative bodies in their capacity as institutional, legal, organizational, and managerial mechanisms for designing, implementing, controlling, and ensuring public governance to achieve public interests. The potential of administrative bodies ensures the fulfillment of the political, social, and economic functions of the state, including sustainable well-being for all citizens and society.

**In point 1.15. Analysis of the Relationship between Administrative Capacity and Effectiveness**, the essence of the latter concept is examined, as well as the content of “public governance effectiveness” – which involves establishing a relationship between objectives and results in achieving them.

**In point 1.16. Analysis of the Relationship between Administrative Capacity and Employee Competence**, the mentioned interaction is explored. The conclusion is made that administrative capacity and its improvement are important in terms of the degree to which the right to good administration is achieved. Furthermore, some of the employees in the public administration carry out internal control in various forms (financial, administrative), and their level of expertise and the way they fulfill their duties affect the quality of the administration and its activities.

**In point 1.17. Index of Administrative Capacity in the Republic of Bulgaria**, studies conducted on the state of administration in the period 2020-2022 are reviewed. It is concluded that an increased risk of corruption and poor governance exists when there is a lack of resources for oversight or poor control over employees and wrongful behavior.

It is proposed that the new Strategy for the Development of Public Administration should allocate a place for the development of administrative control in the direction of: conducting effectiveness assessments, integrity checks, and improving administrative capacity, with a view to guaranteeing the right to good administration.

**In point 1.18. Conclusions on Good Governance and the Author’s Definition of the Concept**, conclusions regarding good governance are drawn based on the review in the first chapter.

As a summary and conclusion of the first chapter, it is concluded that the review and analysis conducted in both international and national aspects regarding perceptions of good governance show not only certain differences and weaknesses but also reveal points of convergence in the understandings and interpretations of this concept. Both the common weaknesses and points of convergence in the understanding and interpretation of the concept of “good governance” are highlighted, based on the review.

Based on the review and analysis of the existing national and international understandings of the concept of good governance, the author of the dissertation makes a conclusion and a proposal for the new updated Strategy for Public Administration and the related documents to include the following meaning of the concept of good governance in the public sphere:

Good governance in public authority should generate trust among citizens and civil society as a result of:

- Respect for human rights;
- Comprehensive, accurate, and clear normative and non-normative rules for carrying out the administration's activities;
- Efficiency in the administration's activities and a continuously developing administrative capacity;
- Effective and independent control over the activities of the administration;
- Accountability, legality, objectivity, and integrity in the administration's work;
- Interaction between public authorities, as well as at the international level, with a view to protecting the public interest and civil society.

## **CHAPTER 2: THE CONTROL SYSTEM IN PUBLIC AUTHORITY. METHODS AND INSTRUMENTS FOR THE EXERCISE OF ADMINISTRATIVE CONTROL IN THE**

**REPUBLIC OF BULGARIA** explores in detail the types of control and the mechanisms for its implementation.

**In point 2.1. Essence and Characteristics of Control as a Function of Management**, a review of the development of understandings of control and existing definitions is made. The views of prominent scholars in this field are examined.

**Point 2.2. Defining the Concept of "State Administration"** traces the development of views in this direction, as well as its operational principles.

**In point 2.3. The Concept of Administrative Control**, control is examined in both its broad and narrow sense to clarify the essence of administrative control.

**Point 2.4. Structure of the Control System in the Republic of Bulgaria and the Place of Administrative Control within It** explores the internal and external environment of control in the public sector at the national level. The concept of "control environment" is clarified, which includes bodies assigned with control and regulatory functions. These bodies, collectively referred to as the control system, have a wide institutional scope. The control system encompasses all state bodies that exercise control over the observance of the law in various spheres of public life. The types of control are specified.

**Point 2.5. Administrative Control Exercised by the Council of Ministers** explores in detail the powers of this central executive body in the sphere of control. It also specifies the bodies to which the exercise of executive power has been delegated according to the Law on Administration.

The issue is also examined regarding the independent bodies created by law that remain outside the scope of executive power.

**In point 2.6. Control in the System of Local Government**, the way control is exercised at the regional and municipal levels is examined, considering the Law on Local Self-Government and Local Administration.

**Point 2.7. Internal and External Control** explores the tasks carried out by internal control. The instruments for exercising control in the public sector (both internal and external control) are also examined, such as:

- **Subpoint 2.7.1. Internal Control**, according to the Law on Financial Management and Control in the Public Sector, elaborates on the mechanism for its implementation, which starts from the integrated internal control framework COSO (COSO). It is established that the leaders of public sector organizations carry out financial management and control through the following interconnected elements:
  - **Control Environment** (the personal integrity and professional ethics of the management and staff of the organization; the management philosophy and working style of the leadership; the organizational structure that ensures the division of responsibilities, hierarchy, and clear rules, rights, duties, and reporting levels; policies and practices for human resources management; the competence of staff);

- **Risk Management** (including identifying, evaluating, and controlling potential events or situations that could negatively affect the achievement of the organization’s objectives, and designed to provide reasonable assurance that goals will be achieved);
  - **Control Activities** (including written policies and procedures created to provide reasonable assurance that risks are limited within the acceptable boundaries defined in the risk management process); these can be preventive, detective, or corrective;
  - **Information and Communication** (information must be timely, relevant, current, accurate, truthful, and accessible; communication should involve two-way movement of information through all channels in the structure – horizontally and vertically);
  - **Monitoring** – the aim is to assess the adequate functioning of the FUC and ensure its timely updating when conditions change; the elements of monitoring are: continuous observation, self-assessment, and internal audit. Each of the above elements of the control environment is examined in detail.
- **Subpoint 2.7.2. Internal Audit**, according to the Law on Internal Audit in the Public Sector, examines the essence, principles, and scope of internal audit in public sector organizations, including audit activities related to EU funds and programs as regulated by the Law on Internal Audit in the Public Sector (LIOPS).

It is also emphasized that the development of technologies and civil society presents new challenges for managerial control. In this regard, the current tools for implementing indirect control are sociological surveys, public consultations, and external communication. These tools allow different messages with specific content to be directed to stakeholders. On the other hand, communication can be directed internally within the organization. Through the tool of public consultations, the requirements of the Law on Access to Public Information can be fulfilled, including publishing up-to-date information in an open format. In this way, engagement is avoided, and feedback is received, which may help the decision-making process regarding control implementation and goal setting. Such an approach contributes to formulating goals and carrying out activities aligned with societal interests, while also enhancing organizational effectiveness.

- **Subpoint 2.7.3. Controlling** clarifies the essence of the concept and examines its main tasks and action mechanisms.

The conclusion reached is that control emphasizes the verification and analysis of past facts and processes. On the other hand, controlling involves monitoring, analysis, and reporting activities aimed at future activities and their improvement. The observation of current processes within the organization, carried out by controlling, leads to the analysis of the results from decisions made by the management team. In this way, controlling supports the leadership of the enterprise to prevent making ineffective decisions that lead to losses and are not beneficial.

- **In subpoint 2.7.4. External Control - Control by the National Audit Office** examines one of the mechanisms through which efficiency, effectiveness, and economy of management are achieved. A brief analysis of the recently adopted Law on the National Audit Office is made, which strengthens its control powers by introducing several levels of quality control of audit reports. The

powers of the National Audit Office of the Republic of Bulgaria are reviewed — an independent body accountable to the National Assembly.

Next, the principles of operation of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) are explored, of which the Bulgarian National Audit Office has been a full member since July 12, 2001.

The systems for quality management in the Supreme Audit Institutions, adopted by the National Audit Office, are also examined. In terms of quality management, each SAO must comply with all organizational requirements of INTOSAI 140, which form the basis of quality management.

Effective application of quality management systems and organizational requirements in this regard is a guarantee for achieving good governance in the public sector through the control activity of the National Audit Office, as part of the Supreme Audit Institutions.

- **In subpoint 2.7.5. External Control by the State Financial Inspection Agency**, this type of control is examined, considering that the right to good administration includes the protection of public financial interests while ensuring legality, publicity, and transparency.

- **Subpoint 2.7.6. Analysis of the Financial Control Exercised and Its Future** examines the Strategy for the Development of Internal Control in the Public Sector of the Republic of Bulgaria for the period 2023-2026, focusing on the application of the Law on Financial Management and Control in the Public Sector. Emphasis is placed on the conclusion that the introduction of good governance principles is a complex process. This is because not only must legal norms in the field of financial management and control be accepted, but there is also a need to change the culture, thinking, and attitudes of both the leadership of public sector structures and the employees.

Regarding the future of financial control, it is noted that it should also be considered in the context of sustainable human development.

The future of control in the public sphere is to seek more flexible approaches for its implementation. On the other hand, the control should be more effective, given published data on the increase in administration over the last 10 years, despite the digitalization, reduction of administrative burdens, and the tendency of a declining population in the Republic of Bulgaria.

In connection with audit activity, the follow-up control of Supreme Audit Institutions emerges as one of the most important and significant elements for achieving a real effect from audit activities and benefiting citizens and society. At an international meeting in Malaysia, representatives of SAIs discussed and adopted a working document in the area of follow-up control for the period 2025-2028. The focus will be on training through sharing best practices. A decision was also made to create a Handbook for Follow-up Audits to support the activities of all SAIs. The aim is to define an appropriate set of tools for applying follow-up audits, as currently, various practices are applied in different countries.

The OECD Global Forum on Combating Corruption and Integrity in Paris examines cooperation between the public and private sectors to achieve integrity, innovative approaches to fighting bribery, the use of cutting-edge technologies, and collaboration for a global fight against corruption and approaches for reducing risk and illegal financial flows.

The most significant challenges facing OECD countries in the coming years, according to an organization report, are: the green transition and the growing demand for mineral resources; artificial intelligence and digitalization; and foreign intervention.

In the future, these challenges will, in turn, leave their mark on the development of the public and private sectors. This will affect the mechanisms and tools for exercising control.

It is not coincidental that IT audit and artificial intelligence are priorities for the future development of the National Audit Office. The audit institution includes IT auditing as a priority area for research in public sector organizations, and a team from the institution is exploring the possibilities of using artificial intelligence as a tool in audits.

In the future, for quality and effective control, cooperation between the public and non-governmental sectors will be significant.

Regarding the development of financial control, the identified errors and gaps must be analyzed and corrected. For example, internal audit must continue to work to avoid errors and weaknesses in management. In this regard, strategic and operational goals (including indicators for measuring them) must be clearly defined by public sector organizations. The future of internal audit is to assist leadership in setting clear and measurable goals.

An important aspect is to work towards distinguishing political responsibility from management responsibility, as well as responsibility for operational and administrative management. In the future, a more effective approach to delegating powers must be sought.

In the future, work needs to be done towards:

- Creating guarantees for functional independence;
- Increasing the professional competence of employees performing financial control activities;
- Ensuring security and prospects for employees in the field of financial control as a whole;
- Strengthening the interaction between the National Audit Office and bodies performing internal control;
- Enhancing communication between bodies performing internal control — through meetings, seminars, workshops, and other similar means of connection.

Regarding the future of management and control systems, it should be noted that the modern renewal and development of management and control systems is moving towards cloud services; semantic models for data analysis; development and dissemination of business analytics systems. A well-built control system (financial and administrative) is a prerequisite not only for dealing with emerging problems but also for their prevention, as well as for avoiding unnecessary costs and improving efficiency in activities.

The future of control activities (in the broad sense) lies in digitalization and the implementation of artificial intelligence and the use of its capabilities to minimize current and future inefficient costs and unforeseen losses.

Cybersecurity issues should also be reflected in the execution of control.

In a broader sense, it is necessary not only to seek solutions to improve the efficiency of internal control through the use of information technology development but also to ensure the potential and financial resources for building a reliable environment against cyberattacks.

Based on the review and conclusions, the working hypothesis is confirmed that in the implementation of administrative control, the subjective factor should be minimized, and there should be publicity and transparency regarding the procedures in its application. In this regard, the need for digitalization of control is emphasized, which will help, to a certain extent, reduce subjectivity in its implementation.

**In point 2.8. Statute of Inspectorates in State Administration** the following are examined:

- The legal regulation of the statute of inspectorates, according to the Law on Administration;
- The place of the inspectorates under the Law on Administration in the structure of an executive authority body;
- Active inspectorates in administrative authority bodies;
- The essence of administrative control, according to the mentioned normative act.

**In point 2.9. Powers of Inspectorates in Administrative Structures**, changes in the Law on Administration regarding inspectorates and their powers are examined. The definition of "administrative control" is provided at the legal level, stating that it is an activity to check and assess the actions of administration for compliance with regulatory and internal acts for the purpose of efficiency, transparency in management, and prevention of corruption.

**Point 2.10. Organization of the Activity of Administrative Inspectorates** is examined in the form of an analysis of the regulation adopted by the Council of Ministers regarding the structure and minimum staffing of inspectorates, the procedures for their activities, and their interaction with specialized control bodies.

**In point 2.11. Conducting inspections by administrative inspectorates** the types of inspections carried out by the inspectorates under the Law on Administration, in the performance of their competences – planned and unplanned, are examined.

It has been established that the inspections can be, according to the scope:

- **comprehensive** (covering the entire activity of a separate administrative unit or a group of such units within the administration);
- **thematic** (covering specific activities, processes, or functions performed by the inspected unit; the thematic inspection may also refer only to clarifying a specific issue, statement, action, or the implementation of recommendations given by the inspectorate, approved by the authority).

The procedure for conducting inspections and evaluating the activity of the inspectorates is discussed.

**In point 2.12. Comparative analysis between the control carried out by the inspectorates under the Law on Administration and other types of control**, after the main presentation of the types of control and the ways of its implementation in public authority, a comparative analysis is made between:

- the control exercised by the inspectorates under the Law on Administration and internal control, according to the Law on Financial Management and Control in the Public Sector (ZFUCPPS) and the Law on Internal Audit in the Public Sector (ZVOP), as well as

- the control exercised by the inspectorates under the Law on Administration and the two types of external control performed by the National Audit Office and the State Financial Inspection Agency.

As a result of the comparative study in the first point, it has been established that internal audit and the inspectorates under the Law on Administration, as well as the control carried out under the ZFUCPPS, are similar in that they are internal and are carried out within the administrative structure itself. The nature of the inspections carried out by the inspectorate under the Law on Administration, in terms of their subject and content, is different from the audit responsibilities carried out by the Internal Audit unit, as well as from the inspections under the ZFUCPPS. The control carried out in the three areas is aimed at improving management and preventing violations of the law, but the methods for achieving this are different, so there are differences in the way each control activity is carried out. It is possible, by using the tools of internal audit, to conduct audit engagements regarding certain aspects of the activity of the inspectorates, with the aim of improving the effectiveness of their activities.

Regarding the second point, the conclusion is drawn that while the control exercised by the inspectorates under the Law on Administration is within the organizational structure itself, the control by the National Audit Office and the State Financial Inspection Agency is external – and is carried out by independent bodies created by law. The inspectorates are units of the respective administration and are not independent structures. The tools for exercising control in the inspectorates are primarily inspections, while in the National Audit Office, they are audits, and in the State Financial Inspection Agency – inspections. The subject and scope of the activities performed are different, and there are no points of contact in the exercise of the three types of control.

**In point 2.13. Analysis of the activity of the inspectorates established under the Law on Administration,** the results of a study and analysis by the author of the officially published data on the website of the Council of Ministers from the summarized reports on the activities of the inspectorates under the Law on Administration for the period 2011 – 2024, including those for executive authorities and structures accountable to the National Assembly (excluding: the Chief Inspectorate – examined separately, and the inspectorates of the State Agency "National Security", the State Agency "Intelligence", and the State Agency "Technical Operations", due to the specificity of their activities), are as follows:

INSPECTORATES AND CHECKS	2021г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Total number	33	35/ 33**	33	34
Created for: Ministers;	17	19	19	19
Chairpersons of state agencies;	7	6/4***	4	4
The Chairman of the NSI;	1	1	1	1
The Executive Director of the State Fund "Agriculture";	1	1	1	1
Executive Director of the National Revenue Agency;	1	1	1	1
Director of the Customs Agency;	1	1	1	1
Heads of structures reporting to the National Assembly*	5	6	6	7 *****
A total of inspections carried out, of which:	2 172	2 573	2 535	1 658
Scheduled inspections	628	688	534*****	417
Unscheduled inspections	1 544	1 885	2001	1 241
Existing problems			Lack of an adopted Methodology for assessing corruption risk by the CPC Recommendations from GRECO and analysis from a conducted study	

\* to the directors of NSSI, NHIF, CRC, FSA, CPC

\*\* 35 units until 01.03.2022, after 01.03.2022 – 33 units

\*\*\* 6 units until 01.03.2022, after 01.03.2022 – 4 units

\*\*\*\* The annual plans were approved after 06.06.2023

\*\*\*\*\* to the directors of NSSI, NHIF, CRC, FSA, EWRC, CPC, ANTI-CORRUPTION

*Fig. 2 Table of published data from the summarized reports on the activities of the inspectorates under the Administration Act for the period 2011 – 2024, including reports to executive authorities and structures accountable to the National Assembly – author's development*

The performed planned and unplanned inspections by the inspectorates under the Law on Administration for the period 2021 – 2024 are also presented graphically, from where the dynamics of the carried-out activity is visible:

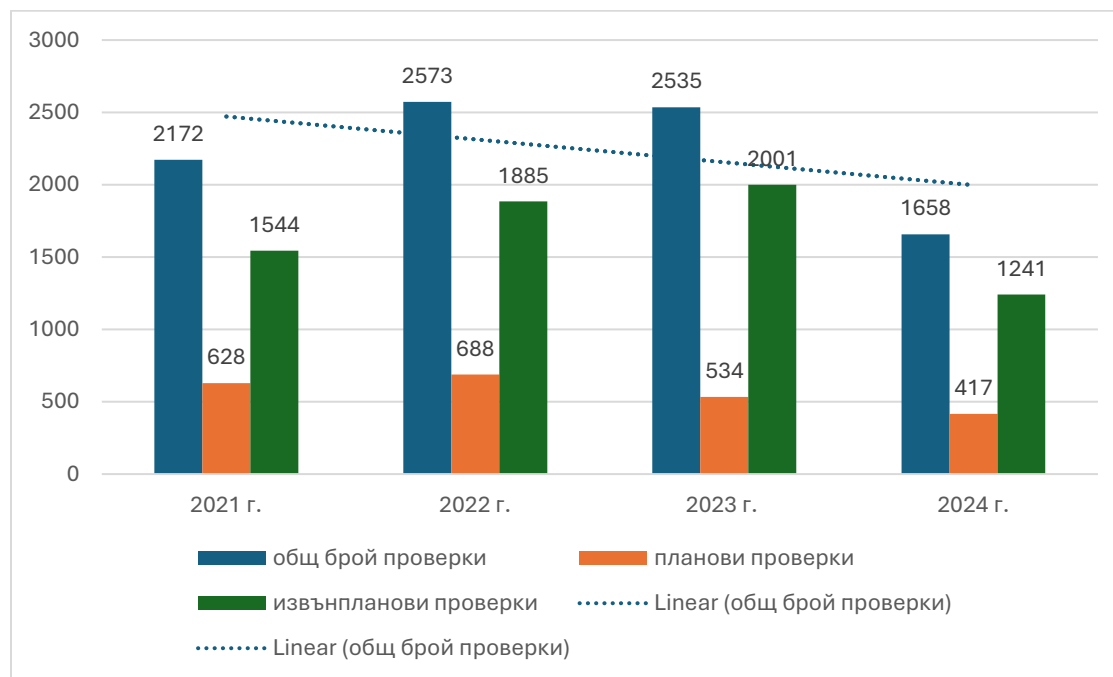
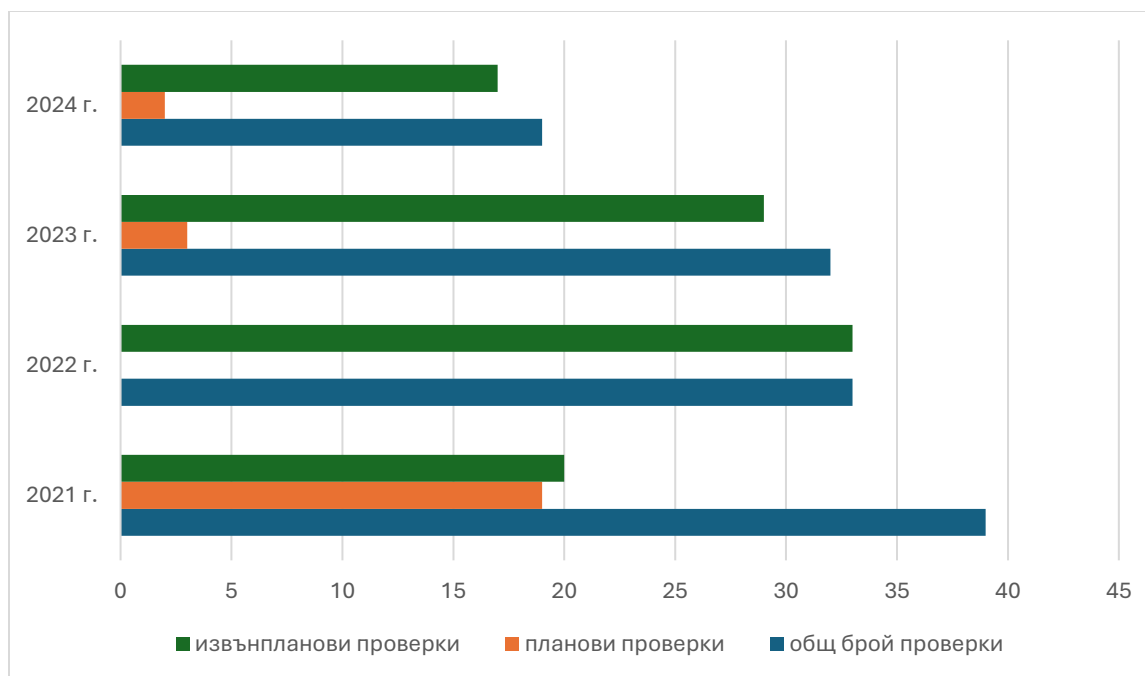


Fig. 3. Inspections carried out by the inspectorates under the Law on Administration for the period 2021 – 2024.

The conclusion drawn from the analysis of the performed inspections is that while the number of inspections in the period 2021 – 2023 is relatively the same, in 2024 it significantly decreases.

The emerging trend is an increase in the number of unplanned inspections, compared to planned ones.

A separate study and analysis have been conducted regarding the inspections carried out by the Chief Inspectorate of the Council of Ministers, based on the published report documents for the period 2021 – 2024, where a trend of decline in the number is also observed, as follows:



*Fig. 4. Inspections carried out by the Chief Inspectorate under the Law on Administration for the period 2021 – 2024.*

**The same trend observed in relation to the inspections of the inspectorates established under the Law on Administration is also evident with regard to the inspections carried out by the Chief Inspectorate, which is part of the administration of the Council of Ministers.**

In 2024, the number of inspections carried out by the Chief Inspectorate is almost half of that in 2021. Planned inspections have decreased compared to unplanned ones.

The conclusion reached is that the data show a slowdown in the pace of work of the inspectorates, including the Chief Inspectorate, which affects the effectiveness of the control activities carried out by them.

It has also been noted that if the above trend continues, an analysis should be conducted to determine the reasons for the reduced volume of activity by the inspectorates, and approaches should be sought to increase efficiency in their operations. Without a real control mechanism regarding the activity of the Chief Inspectorate of the Council of Ministers, the issue concerning the exercise of control may deepen.

**In point 2.14, Problems Related to the Evaluation of the Activity of Inspectorates,** the existing gaps in this area are discussed. It is noted that under the provision of Article 46a of the Law on Administration, the Chief Inspectorate is directly subordinate to the Prime Minister, and it is not stipulated in the current legal, including subordinate legislation, who can carry out an inspection of the activities of this administrative unit. It is reported that according to Article 46a, paragraph 2, item 2 of the Law on Administration, the legislator has provided for the Chief Inspectorate to assess the activities of the inspectorates according to a procedure determined by

regulation. It is not foreseen that an inspection of the activity of the Chief Inspectorate would be carried out, as is the case with the activities of the inspectorates under the Regulation for the Structure and Minimum Staff of Inspectorates, adopted by the Council of Ministers, their operational procedures, and interaction with specialized control bodies.

Based on the conducted study, it is concluded that the operational activity of the Chief Inspectorate is not subject to inspection in the same manner as inspections carried out by the Chief Inspectorate on the other inspectorates.

Additionally, when inspections are carried out by the Chief Inspectorate, as well as by other inspectorates, there is no legal provision to obtain the preliminary opinion of the inspected object, as is the case with internal audits and audits by the National Audit Office. The existence of such a possibility would, to some extent, be a prerequisite for exercising control, even if indirect. This contradicts the established principle of objectivity, transparency, predictability, openness, and accessibility in control activities.

**In point 2.15, Proposals Regarding the Exercise of Control over the Activity of the Chief Inspectorate to the Council of Ministers**, given the identified gap, proposals are made in the following directions:

- To apply an approach for inspecting the activities of the Chief Inspectorate of the Council of Ministers, similar to the control of the activities of the inspectorates by the Chief Inspectorate – the criteria for inspection should be identical.

- Heads of departments whose activities have been inspected should be able to review the findings and conclusions of the inspection in advance and have the right to comment on them within 7 days of notification.

After the expiration of this period, the report from the inspection, along with any received opinions, is submitted to the relevant body for further decisions. Upon presenting the results of the inspection, the inspectorate may comment on the opinions expressed by the inspected entities and provide reasons for accepting or rejecting the objections contained in them. Once the recommendations in the report are approved, they are sent to the head of the inspected department for the necessary actions with a letter from the inspectorate, specifying the responsible persons and the deadline for execution.

- The possibility of a mandate for the position of "Head of the Chief Inspectorate" should be introduced, as well as the possibility for the rotation of employees from the inspectorates to work on a rotational basis in the Chief Inspectorate as inspectors.

- The possibility for employees of the Chief Inspectorate to undergo periodic integrity checks should also be introduced.

The conclusion is that the operational activities of the Chief Inspectorate are not subject to inspection in the same manner as inspections of other inspectorates by the Chief Inspectorate. This contradicts the established principles of objectivity, transparency, predictability, openness, and accessibility in control activities.

**Regarding the activity of the Chief Inspectorate, proposals have been made to foresee a legal possibility for exercising control over the activities of the Chief Inspectorate in several directions:**

1. First, a mechanism should be provided by law for inspecting the activities of the Chief Inspectorate, analogous to the inspection of the activities of other inspectorates. This inspection may be assigned by the Prime Minister or the Council of Ministers upon the Prime Minister's proposal, to whom the Chief Inspectorate is directly subordinated. The inspecting team could include at least three members, selected randomly – through a lottery – with at least two of them being heads of the inspectorates under the Law on Administration, and one representative from the Civil Council at the National Anti-Corruption Policy Council. The rules for regulating this activity can be established at the subordinate legal level, by amending the Regulation relating to the activities of the inspectorates.

2. Second, a mandate for the position of "Head of the Chief Inspectorate" should be introduced, as well as the possibility for the rotation of employees from the inspectorates to work on a rotational basis in the Chief Inspectorate as inspectors.

3. Next, it may be provided that the report from the inspection is submitted to the head of the inspected object for a statement. This possibility may be introduced for the inspections of the inspectorates and for the evaluation made by the Chief Inspectorate.

4. It is necessary to foresee the possibility for employees of the Chief Inspectorate to undergo periodic checks for integrity.

**In point 2.16, Proposals Regarding the Control of Independent Bodies Created by Law**, given the definition of executive bodies and the outlined powers of the inspectorates, including the Chief Inspectorate, the question is clarified as to whether the Chief Inspectorate, as a control body directly subordinated to the Prime Minister (an executive body), has the power to inspect the inspectorates created under independent bodies of state authority, directly accountable to the National Assembly.

**In point 2.17, Proposals for Improving the Work of Inspectorates Created by Special Laws for Independent Bodies of State Authority, Directly Accountable to the National Assembly**, it is concluded that the provisions of the Regulation cannot be applied to the inspectorates created by special laws for independent bodies of state authority that are directly accountable to the National Assembly.

**Regarding the conclusions from the analysis, the following proposals for changes to the Law on Administration and the Regulation on the Structure and Minimum Staffing of the Inspectorates, the procedures and methods for carrying out their activities and interactions with specialized control bodies, can be made:**

1. In Article 46a, paragraph 2, item 2 of the Law on Administration, where the powers of the Chief Inspectorate to assess the activities of the inspectorates according to a procedure determined by regulation are described, the following phrase should be added: “except for the inspectorates that are established for independent bodies of state authority, created by law, and directly subordinated to the National Assembly.”

2. In Article 41, paragraph 1 of the Regulation on the Structure and Minimum Staffing of the Inspectorates, the procedures and methods for carrying out their activities and interactions with specialized control bodies, the following phrase may be added:

“except for the inspectorates that are established for independent bodies of state authority, created by law, and directly subordinated to the National Assembly.”

3. Proposal for changes to the Law on Administration and the Regulation on the Structure and Minimum Staffing of the Inspectorates, the procedures and methods for carrying out their activities and interactions with specialized control bodies:

Regarding the Chief Inspectorate, a new item 3 should be created in Article 46a, paragraph 2 of the Law on Administration with the following content: “3. to be evaluated for its activity according to the procedure defined by the regulation under Article 46b, paragraph 2.”

4. In the Regulation on the Structure and Minimum Staffing of the Inspectorates, the procedures and methods for carrying out their activities and interactions with specialized control bodies, the following additions are proposed:

• In Chapter Four "Chief Inspectorate", Section II "Evaluating the Activities of the Inspectorates by the Chief Inspectorate," a new Article 44a should be created with the following content:

“Article 44a (1) The findings, conclusions, and analyses made by the inspection team shall be provided to the head of the inspected entity in the form of an extract from the report with the findings on which conclusions are based and recommendations are given, for the head of the inspected unit to provide an opinion within 7 days of presentation.

(2) After the expiration of the term under paragraph 1, the report from the inspection, together with the received opinions, shall be submitted to the head of the organization for further actions. Upon presenting the results of the inspection, the inspectorate may take a position on the opinions expressed under paragraph 1, giving reasons for accepting or rejecting the objections contained therein.

(3) After the recommendations from the inspection report are approved, they shall be sent to the head of the inspected unit for the necessary actions with a letter from the inspectorate, specifying the responsible persons and the deadline for execution.

(4) When the approved report suggests carrying out additional inspections by competent authorities, a copy of the report or an excerpt from it shall be sent to the relevant authorities.”

5. In the Regulation on the Structure and Minimum Staffing of the Inspectorates, the procedures and methods for carrying out their activities and interactions with specialized control bodies, a new Section IIa “Evaluating the Activities of the Chief Inspectorate” may be created.

**In point 2.18, Proposals for Improving the Effectiveness of Administrative Control for Ensuring Good Administration**, it is stated that the right to good governance should be achieved through efficiency in the work of the administration. One of the principles regulated in the Law on Administration concerning the activities of public authorities is the principle of effectiveness. It is also regulated that the administration should plan and perform its activities in such a way that high results are achieved for the benefit of society, while using the most

economical resources provided.

It is stated that the Law on Administration addresses the issue of effectiveness in the work of the inspectorates but does not regulate how ineffective work of the administration will be determined under the current legislation. Similarly, it is not specified how the Chief Inspectorate will establish the ineffective work of the administration, since according to the referring legal norm in Article 46a, paragraph 2, item 6, the control body within the Council of Ministers is established to carry out the functions of other inspectorates according to Article 46, paragraph 4 of the Law on Administration regarding the administration of the Council of Ministers and secondary budget administrators.

The conclusion is that there is a gap in regulating how—both procedurally and by criteria—the ineffective work of the administration will be determined, and this gap should be filled.

An example approach in this direction may be to supplement the Regulation on the Structure and Minimum Staffing of the Inspectorates, the procedures and methods for carrying out their activities and interactions with specialized control bodies.

The following provides conditions and procedures for conducting an analysis and evaluation of the efficiency of the activities of an administrative structure.

**In point 2.19, Analysis of Administrative Control, Conducted Through Integrity Checks**, the importance of this area concerning the activities of the inspectorates is analyzed. Another area of activity in public administration, in which efforts can be made to establish the right to good administration and good governance, is the integrity checks that should be carried out concerning all employees in the public administration by the inspectorates under the Law on Administration.

It can be argued that in the Republic of Bulgaria, integrity checks have not been established in the public administration and exist only in certain areas.

The procedures for integrity in public administration are regulated in the ZPC (for the first time, the procedure is regulated in ZPCONPI) for employees in the CPC (formerly CPCONPI), as well as at a subordinate normative level—for employees in the Ministry of Interior, in the State Agency for National Security, and the Anti-Money Laundering Commission. Although outside the public sector, there is a regulated procedure for integrity regarding the employees in the Inspectorate to the Supreme Judicial Council.

A review has been made of each of these procedures.

In conclusion, it is formulated that integrity checks in public administration are lagging. There is a need to introduce procedures for checking and evaluating the integrity of those working in the entire state administration.

1. First, integrity checks should be carried out for employees working in the inspectorates, as well as for those in the Chief Inspectorate.

2. It is necessary to introduce a mechanism for checking the integrity of public administration, which should be carried out by the inspectorates.

This can be done gradually in several stages, with all levels of state administration being covered

through amendments to the Law on Administration, granting powers to the inspectorates to carry out integrity checks on employees in the respective administration.

Thus, the working hypothesis is confirmed that administrative control in the public sector should be developed and respond to new realities; it must include integrity/integrity checks, both for employees working in the inspectorates and for the control bodies to conduct such checks within the administration.

**In point 2.20, The Future of Administrative Control and the Author's Definition**, it is noted that with regard to the development of administrative control, a new direction is emerging, in connection with new bills that will be prepared according to the Legislative Program of the Council of Ministers in the second half of 2025.

It is noted that the preparation of a Law on Amendments and Supplements to the Law on Administration is planned, with the following main points:

- To create an obligation for the Council of Ministers to adopt a Code of Conduct for persons holding public office in central executive power—conflict of interest, issues related to integrity—contacts with third parties, gifts, carrying out other activities;
- Defining at the normative level an effective control mechanism for the application of the Code of Conduct for persons holding public office in central executive power, with provisions for sanctions for violations and tools for their application;
- Ensuring the functional independence of the Chief Inspectorate and the inspectorates under the Law on Administration.

It is indicated that the bill is in response to recommendations made in the Report on Bulgaria under the fifth evaluation round “Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Government (High-Ranking Officials) and Law Enforcement Authorities,” adopted by GRECO at its 92nd plenary session on December 2, 2022.

Another bill included is a draft Law on Publicity and Transparency in Governance.

It is noted that this bill aims to ensure transparency, equal access, and the procedures through which all interested physical and legal entities—representatives of interests—can express opinions and exert influence in the process of drafting regulations and other acts that impact the formulation of the main directions of public development.

The future of administrative control is inevitably linked to trends observed in public administration. According to the introduced bill in the 51st National Assembly for the amendment and supplement of the Law on Administration, and the analysis of its motivations, it becomes clear that:

- General data on the success and effectiveness of the administration as a whole are lacking according to the Law on Administration, executive bodies are obliged to set annual goals for the activity of the respective administrative structure and to monitor their implementation, which requires continuous tracking and evaluation of achieved results.
- In light of the above, it is stated that according to data from the Council of Ministers, the number of employees in central and territorial administration is increasing, including the

Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Defense, with 143,850 people in 2020, and 147,847 employees in 2024.

- According to the bill, official statistics indicate 592 administrative structures in the Republic of Bulgaria.

- The analysis indicates that measures are needed to monitor the achievement of administrative goals, as well as to improve the effectiveness and efficiency of the state administration.

**In conclusion, in the second chapter of the study**, following the review and analysis of administrative control, and to build on the current legal definition, the following author's definition of administrative control is proposed:

Administrative control is the activity of checking, evaluating, and monitoring the actions of the administration to:

- Achieve the set goals
- Comply with normative and internal acts
- Conduct integrity checks
- Conduct effectiveness checks on activities
- Prevent corruption manifestations, including by assessing corruption risk.

The goal of administrative control is to achieve the right to good administration, improve efficiency, transparency in governance, and prevent corruption.

The research in Chapter 2 on administrative control confirms the following working hypotheses of the dissertation:

- To be effective, administrative control must be independent, based on the law and objective truth. In this regard, it should rely on best practices concerning control mechanisms, which exist in other forms of control in the public sector.
- Administrative control is one of the mechanisms of public authority to ensure zero tolerance for corruption and to achieve the right to good administration.
- As a guarantee of the independence of administrative control, the mechanism of mandate should be introduced regarding the heads of the bodies performing it.
- To achieve maximum objectivity and independence in the control carried out by the inspectorates, real control by an independent body should be conducted concerning the activities of the entity that supervises and supports the inspectorates, namely: the Chief Inspectorate of the Council of Ministers.
- Administrative control in the public sector should be developed and respond to new realities, including integrity/integrity checks for employees working in the inspectorates, and for the control bodies to carry out these checks within the administration.

### **IN CHAPTER 3: WAYS TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS OF**

**ADMINISTRATIVE CONTROL IN THE REPUBLIC OF BULGARIA**, an example model for assessing the effectiveness of administrative activity is proposed. A review has been made of the existing definitions in the public sector regarding the concept of "effectiveness," as well as the indicators for determining the effectiveness of the administration's activities. The main characteristics of the inspection for the degree of implementation of the administration's effectiveness are presented – scope; methods for conducting the inspection; goals and objectives of the assessment; stages in the assessment of the effectiveness of the administration.

Proposals have been made for possible solutions to improve the effectiveness of administrative control. Suggestions have been made to increase the capacity of administrative control.

In **point 3.1. Measuring Performance**, it is noted that the use of the mechanisms of effective control, including administrative control, is one of the tools for achieving good governance and citizens' trust in public authority. It is concluded that there are new conditions for improving the mechanisms for carrying out administrative control – through the evaluation of the effectiveness of activity.

In **point 3.2. Model for Assessing the Effectiveness of Administrative Activity**, a model for assessing the effectiveness of administrative activity through administrative control is proposed, whose main guidelines are regulated in the Law on Administration. It has been noted that there is an existing gap in the legal framework regarding the assessment of the effectiveness of activity, which can be filled with a procedure for assessing the effectiveness of the administration's activities through administrative control. The research conducted in the dissertation is based on personal research carried out by the author. The data collection for the study is done through a survey on-site and via email.

Based on the conducted research, analysis, and synthesis by the author of the current dissertation, a model for assessing the effectiveness of administration through administrative control is proposed.

In **point 3.3. Basic Model for Assessing the Effectiveness of Administration through Administrative Control**, the model is graphically presented in the dissertation text.

The model includes basic and additional indicators, a system, and methods for determining the assessment.

The mentioned model has been thoroughly examined and proposed in the dissertation as a mechanism for improving the administrative control that is carried out.

In **point 3.4. The Concept of Effectiveness of Administrative Activity**, it is noted that, taking into account the fact that administrative control does not assess the effectiveness of administrative activity with specific indicators and methods of evaluation, effectiveness in the activities of public authority is a key prerequisite for achieving the right to good administration and good governance.

In this regard, the role of administrative control is to check and form an evaluation of the effectiveness of the administration's activities. An example approach in this regard may be to supplement the Regulation on the Structure and Minimum Staffing of Inspectorates, the

procedures and methods for carrying out their activities and interactions with specialized control bodies. In this context, conditions and procedures for performing an analysis and assessment of the effectiveness of the administration's activities in an administrative structure are proposed. Although the principle of "effectiveness" is mentioned in Article 2, paragraph 1 of the Law on Administration, this legal act lacks a legal definition of the concept. A definition of "effectiveness" is provided in the provision of §1, item 4, letter "a" of the Law on the Audit Office, according to which "effectiveness is the degree of achieving the goals of the audited entity, comparing the actual and expected results of its activity."

After analyzing the current legislation and reviewing existing administrative practice in public authority, for the purposes of the dissertation, the author adopts and gives the following definition of the effectiveness of administrative activity:

The effectiveness of the administration's activities is the degree of achieving the goals of the administrative units of the respective administrative structure, comparing the actual and expected results of its activity; the internal organization of the activity, which ensures the achievement of publicity, transparency, and trust in communication with citizens.

It is known that, in the broadest sense, the concept of "effectiveness" shows the relationship between the achieved result and the set goal.

The concept of "effectiveness," applied to the activities of the administration, should be distinguished from the term "efficiency." Effectiveness is usually interpreted as the efficient performance of tasks, while efficiency is associated with achieving goals through an optimal ratio of results to resources.

The effectiveness of an organization's activity reflects the relationship between the set goals, the existing conditions, the effects of the respective management's activity, the final results of the organization, and the resources used.

In **point 3.5. Indicators for Determining the Effectiveness of Administrative Activity**, it is noted that when determining the effectiveness of administrative activity, the actual state of the following five basic criteria (indicators) should be taken into account:

1. Planning the administration's activities and linking them not only with the application of legislation but also with the strategic goals and priorities of the government's program.
2. Implementation of assigned tasks – analysis of performance.
3. Lawful expenditure of resources supporting the respective administrative activity/structural unit (taking into account conclusions and recommendations from reports of external and internal control bodies).
4. Structuring the administration and its administrative capacity.
5. Identifying risks/obstacles in the administration's activities and determining measures for prevention and early detection of causes leading to violations, as well as combating corruption and law violations.

It is also noted that when determining the effectiveness of the activities of administrative structures/divisions, depending on the specifics of the activity, the actual condition of the following additional indicators may be taken into account:



*Fig. 5. Additional indicators for determining effectiveness through administrative control*

**In point 3.6. Inspection for the degree of implementation of the effectiveness of the administration's activity,** the following main points are discussed:

In sub-point 3.6.1. **Scope of the inspection,** it is stated that the inspection of the implementation of the above-mentioned indicators may cover:

- Functional characteristic of the administrative structure/division;
- Evaluation of the compliance of the functions and tasks of the structure/division with the normative framework;
- The process of planning and reporting the activities;
- The development and approval of internal acts for organizing the work and ensuring their observance/implementation by the employees of the administrative structure/division; the procedures for issuing internal acts and documents for organizing activities and processes within the administrative structure/division;

- The development and approval of job descriptions for the employees of the respective structure/division and their compliance with the legally defined functions and goals;
- The state of the human resources management activities - the establishment, change, and termination of official/labor relations; organization of working time; qualification and conditions for career development, turnover, etc.;
- The system for organizing and distributing work among the executors, assignment of tasks, and reporting of the results of their implementation;
- Adherence to deadlines for conducting procedures/fulfilling tasks, analysis of the causes for non-compliance;
- The organization of preparing, concluding, and executing contracts and ensuring compliance with contractual discipline;
- Participation in the development of documents with a programmatic, conceptual, or instructive nature (programs, concepts, guidelines, methodologies, instructions, notices, etc.);
- Documentary and informational support of the activities, organization of document flow, office work, and archiving;
- Organization of work for administrative and informational services to citizens and legal entities;
- Signals and proposals submitted according to the Administrative Procedure Code, as well as complaints and signals regarding violations and corrupt practices received by the administrative body;
- Public relations activities and the implementation of the Law on Access to Public Information;
- Adherence to the principles of legality, openness and accessibility, responsibility and accountability, subordination and coordination, predictability in the administration's activities.

In sub-point 3.6.2. **Methods for conducting the inspection for evaluation and analysis of effectiveness**, it is noted that the following methods may be used to conduct inspections for evaluation and analysis of effectiveness:

- Review of documents developed by the respective administrative structure/division;
- Inspection of files, assigned tasks, procedures, cases, etc.;
- Compliance check with the requirements specified in the internal acts of the structure/division;
- Familiarization with the conclusions and recommendations from reports of external and internal control bodies;
- Conducting surveys among the employees in the administration;
- Requesting reports, opinions, explanations, and any other official information from the respective administrative structure or employees;
- Interviews/discussions with employees and managers of the respective structural units.

It should be noted that the application of the methods is determined for each individual inspection/evaluation separately, depending on the specifics of the respective structural unit/subject of the effectiveness evaluation.

Before the inspection, specific and clear indicators of the effectiveness of the activity of each unit are formulated depending on the specificity of the activity.

The purpose of the inspection is to assess the extent to which the expected results of the individual units are achieved and how they have contributed to the implementation of the administration's annual goals.

To evaluate the achievement of the set goals of the structures/divisions, the method of evaluating indicators may be used. Depending on the specifics of the respective structural unit, criteria for evaluating the effectiveness indicators are developed for each inspection separately. During the inspection, evidence is identified, analyzed, and documented to determine whether the inspected unit has achieved or failed to achieve or cannot achieve the defined effectiveness criteria.

It is important to note that an evaluation of each selected indicator should be conducted by comparing the current state with the set goal/task according to the established criterion. The evaluation should be measured as a percentage ratio.

The overall evaluation of the effectiveness of the structure/division's activities is the arithmetic average of the evaluations for the performance of each of the indicators.

The evaluation of effectiveness should contain objective and impartial findings on the actual condition of the inspected structure/division, conclusions, analysis, and proposals for taking specific measures and actions to improve the work and eliminate the causes leading to weaknesses and violations.

Based on the objective findings of the actual condition, an analysis is conducted, comparing the strengths and weaknesses of the activity of the inspected structure/division, taking into account the completion of tasks and the degree of achievement of goals and priorities, as well as compliance with normative and internal acts. Based on the analysis, areas of activity that need improvement are identified, the causes leading to violations are described, and recommendations for improving the work and eliminating the violations are formulated.

Depending on the degree of achievement of the goals and comparing the actual results with the expected results, the following four degrees of evaluation of effectiveness of the administration's activity may be proposed: very good, good, satisfactory, and unsatisfactory. In the process of evaluating the effectiveness of administrative units of independent statutory bodies, the main specifics in their activity should be taken into account, such as:

- An independent specialized, permanently functioning state body that operates in a strictly defined field (for example, under the Law on the Financial Supervision Commission; the Law on the National Social Security Institute; the Law on Counteracting Corruption, and others);
- Supporting the activities of this body by an administration, which may include territorial units in the country;

- Conducting activities under the respective special law;
- Whether administrative services for citizens are provided, considering the strictly defined competence set by law;
- Whether work is carried out on signals and proposals submitted under the Administrative Procedure Code;
- Whether the respective administrative unit, as part of an independent state body, is subject to independent control by external control bodies – the National Audit Office, the State Financial Inspection Agency, and whether it directly answers under the Law on Access to Public Information.

Sub-point 3.6.3. **Goals and tasks of evaluating the effectiveness of the administration's activity** discusses the questions that should be answered when performing the main task:

- Is there adequate implementation of the assigned tasks in the administrative unit, and does their completion ensure the achievement of the set goals?
- Does the established organization of work in the administrative unit serve for effective execution of its activities?
- Does the organizational structure/administrative unit, as well as the administrative capacity, contribute to the effectiveness of the activity?
- Are the risks related to the activity of the administrative unit identified in a timely manner, and are appropriate measures taken to prevent them?

The main goal related to evaluating effectiveness is to identify those negative aspects (omissions/errors/irregularities, etc.) in the activities of the administrative unit that directly or indirectly impact its effectiveness, and to propose measures aimed at minimizing or completely eliminating them.

In view of this, the following specific sub-goals can be defined:

- Identifying the causes and factors leading to weaknesses in the organization of work and reducing its effectiveness;
- Evaluating the effectiveness of the administrative structure's activities (very good, good, satisfactory, unsatisfactory), based on the collected data;
- Forming opinions, statements, and conclusions regarding the state of effectiveness in the administrative unit, as well as formulating measures aimed at improving the work and eliminating the causes leading to violations.

**Methods used for conducting analysis and evaluation of effectiveness are listed as follows:**

- Checking of work documents assigned for execution;
- Conducting conversations with employees of the administrative unit;
- Conducting surveys among employees in the administration;
- Familiarizing with individual work plans and the annual performance evaluation of employees working in the respective administrative unit;
- Comparative analysis of the activities of the administrative unit, considering the specific goals and tasks of the respective body.

**Sub-point 3.6.4. Stages in the evaluation of the effectiveness of the administration's activities** discusses the four consecutive stages of the evaluation, which include the following successive actions:

First stage - preparation of work documents, tables, letters, conducting conversations;

Second stage - evaluation of the indicators forming the effectiveness of the administrative unit's activities based on completed survey forms;

Third stage - the effectiveness evaluation is based on the achieved goals, the individual work plan, and the annual performance evaluation received;

Fourth stage - the effectiveness evaluation of the administrative unit is based on its specific activity.

Each of the above-mentioned evaluation stages is examined and analyzed in detail, and proposals for subsequent preventive actions are made, aimed at increasing the effectiveness of the activity.

Determining the evaluation of the effectiveness of the administrative unit based on indicators is as follows: the highest result is evaluated with 1 point, and the lowest with 10 points.

Based on the above, the effectiveness evaluation is determined as follows:

- **"Unsatisfactory"** – when the result is from 7.6 points to 10 points inclusive;
- **"Satisfactory"** – when the result is from 5.01 points to 7.59 points inclusive;
- **"Good"** – when the result is from 2.6 points to 5.00 points inclusive;
- **"Very good"** – when the result is from 1 point to 2.59 points inclusive.

Given the evaluation formed for each of the indicators regarding the administrative unit/subjects being studied, a table with summarized results by indicators is prepared.

An evaluation of the effectiveness of the administrative unit/subjects is prepared based on the points obtained for each indicator, according to the completed survey forms. In this specific case, as a result of the conducted survey, the effectiveness evaluation, based on the survey results, is **"satisfactory"** – the average result from the sum of the indicators is 5.4775 points.

Since the first and second stages are the most prolonged and difficult in terms of time and activity, a study was conducted by the author of the dissertation, using the anonymous survey forms for employees and, respectively, for managers. Subsequently, scoring and summarizing of the responses were carried out, according to the initially accepted criteria.

The purpose of the study is: both to show that the proposed evaluation of effectiveness is applicable and functional, and to extract more information from the practice regarding the existing control in the administration.

To this end, the survey forms were sent to all PhD students at the University of National and World Economy (UNWE) by email, with an explicit note that the survey was aimed at those working in public administration and its purpose was to be part of a study on issues related to administrative control as a means of achieving the right to good administration.

After analyzing the completed survey forms for managers, conclusions were made and are stated in detail.

**Sub-point 3.6.5. Summary evaluation of effectiveness** summarizes the results of the evaluations, as follows:

- Based on the surveys among the employees,
- Based on the achieved goals as defined in the individual work plan and the received annual performance evaluation,
- Considering the specific activity of the evaluated administrative unit.

**Point 3.7. Proposals for possible solutions to improve the effectiveness of administrative control** presents one of the four degrees of evaluation of effectiveness from the activities:

- **"Unsatisfactory"** – when the result is from 7.6 points to 10 points inclusive;
- **"Satisfactory"** – when the result is from 5.01 points to 7.59 points inclusive;
- **"Good"** – when the result is from 2.6 points to 5.00 points inclusive;
- **"Very good"** – when the result is from 1 point to 2.59 points inclusive.

**Point 3.8. Proposals to enhance the capacity of administrative control** provides conclusions and summaries of the conducted research in the direction of improving the existing model of administrative control under the Administration Act, in the following directions:

First: To provide a mechanism in the law for conducting checks on the activities of the Chief Inspectorate to the Council of Ministers, similar to the checks on the activities of inspectorates established under the Administration Act.

One approach is that the inspection should be assigned by the Prime Minister or the Council of Ministers, based on a proposal from the Prime Minister, to whom the Chief Inspectorate is directly subordinated. The inspection team may include at least three members, selected randomly by lot – at least two from the heads of the inspectorates under the Administration Act and one representative from the Civil Council at the National Anti-Corruption Council. The rules for regulating this activity may be established at the subordinate legal level – by adding to the Regulation that functions in relation to the activities of the inspectorates.

Additionally, a check by the Anti-Corruption Commission could be foreseen.

Second: To provide for a term for the position "Head of the Chief Inspectorate", and to foresee the possibility for the rotation of employees from the inspectorates to work on a rotational basis at the Chief Inspectorate as inspectors.

Third: To provide the possibility to submit the inspection report to the head of the inspected body for feedback. This could be allowed during the inspection of the inspectorates and when giving evaluations by the Chief Inspectorate.

Fourth: To provide for the possibility of periodic integrity checks for employees of the Chief Inspectorate.

Fifth: To fill the existing gap in the administrative control system regarding the evaluation of the effectiveness of the administration's activities.

Sixth: It is necessary for the new updated strategy for state administration and related documents to include the following definition of the concept of good governance in the public sphere.

Seventh: Public administration is lagging behind in the implementation of integrity checks in the administration. This should start gradually – first from the Chief Inspectorate, which coordinates and controls the process of administrative control in the executive bodies.

The conclusion that was made is that there is a gap in monitoring and preventing the effectiveness of the administration's activities, carried out through administrative control by inspectorates/persons designated to carry out this type of activity.

In conclusion and summary, it is noted that the research and analysis conducted in **Chapter 3** confirm the working hypothesis that an important aspect of administrative control is that its implementation leads to increased effectiveness in the administration. Additionally, in the context of modernizing the administration, it has been established that administrative control should be further developed and improved by conducting checks on the effectiveness of activities.

**Point 3.9. Contributions of the current dissertation** describes the contributions with scientific and practical-applied significance.

**In addition, the author's definitions regarding the concepts of "good governance" and "administrative control" are provided as follows:**

**Good governance in public administration should generate trust among citizens and civil society, as a result of:**

- Respect for human rights;
- Comprehensive, accurate, and clear normative and non-normative rules for the activities of the administration;
- Effectiveness in the administration's activities and a constantly developing administrative capacity;
- Effective and independent control over the administration's activities;
- Accountability, legality, objectivity, and integrity in the administration's work;
- Interaction between public bodies, as well as on an international level, to protect the public interest and civil society.

The author's definition of administrative control is:

**Administrative control is an activity for checking, evaluating, and monitoring the actions of the administration for:**

- Achieving the set goals
- Compliance with normative and internal acts
- Conducting integrity checks
- Conducting checks on the effectiveness of activities, and
- Preventing corrupt practices, including by evaluating corruption risks.

The goal of administrative control is to achieve the right to good administration, improve effectiveness, transparency in management, and prevent corruption.

## **Conclusion**

The dissertation makes an attempt to justify the possibilities for changes in the model of administrative control in public administration.

These changes, in turn, will lead to an improvement in the quality of the administration's work, thereby creating conditions for a greater guarantee of citizens' right to good administration. Establishing a more effective model for implementing administrative control will not only lead to better protection of taxpayers' rights and interests, but also contribute to improving the existing model of good governance.

The object of the research in this dissertation is the control system in the executive bodies of the Republic of Bulgaria, and the subject is the methods and tools of control implemented in Bulgaria and to what extent they contribute to achieving the right to good administration and good governance in public administration.

The research goal was to identify and analyze the current tools for implementing administrative control within the executive bodies, with the aim of achieving higher effectiveness. Several research tasks were set to achieve this goal:

- Identifying the need to increase the capacity of the administration;
- Identifying the tools for increasing capacity;
- Defining new methods and tools for administrative control, with the aim of achieving a higher capacity of the administration;
- Identifying necessary changes in the legal framework, to prevent corrupt activities in public administration and achieve and guarantee the right to good administration through the effective use of administrative control mechanisms.

In line with the object and subject of the research, and considering the research goal and thesis, the dissertation is structured into three chapters. In the developed theoretical, scientific-applied, and practical-applied aspects of the research, the following scientific tasks were accomplished:

In the first chapter, "Defining the Concept of Good Governance", after reviewing and analyzing existing national and international understandings of good governance, the author of this dissertation concludes and proposes that the updated strategy for state administration and related documents include the following definition of good governance in public administration: Good governance in public administration should generate trust among citizens and civil society as a result of:

- Respect for and protection of human rights;
- Comprehensive, accurate, and clear rules for administering the activities of the administration;
- Effectiveness in the administration's activities and a constantly developing administrative capacity;
- Effective and independent control over the administration's activities;
- Accountability, legality, objectivity, and integrity in the administration's work;

- Interaction between public bodies, as well as internationally, to protect the public interest and civil society.

In **Chapter Two** “The Control System in Public Power. Methods and Tools for Implementing Administrative Control in the Republic of Bulgaria”, based on scientific analysis and synthesis of the views of Bulgarian and foreign authors, as well as considering the legal and regulatory framework governing control activities, the essence and substantive characteristics of control in public activity are substantiated. This has been done in the context of the serious role that control in the public sector plays regarding the achievement of the right to good administration and as an essential part of implementing good governance. In this regard, an analysis has also been made of the essential characteristics of good governance, as well as the right to good administration on an international level. The correlative relationship between good governance – the right to good administration – administrative control has been examined. Also, by tracking the development of administrative control over time, revealing the mechanisms for its implementation, as well as through a normative review of the regulation of this type of control (at both the legal and subordinate legislative levels), the goals, tasks, and role of administrative control in modern conditions have been specified. Based on this, proposals for changes have been made to improve the effectiveness of this type of activity. It is justified that improving administrative control will contribute to achieving good governance to a greater extent in public power and the right to good administration for citizens. A critical review of the model for implementing administrative control has been carried out, and proposals have been made to improve it in terms of increasing the efficiency of the administration – based on the existing models for implementing administrative control to date, a new method and tool for its implementation have been defined to achieve a higher capacity of the administration. An author’s definition of administrative control has also been proposed, according to which administrative control is an activity for checking, evaluating, and monitoring the actions of the administration to:

- Achieve the set goals
- Ensure compliance with normative and internal departmental acts
- Conduct integrity checks
- Perform checks on the effectiveness of the activity and
- Prevent corrupt practices, including through assessing corruption risks.

The goal of administrative control is to achieve the right to good administration, improve effectiveness, transparency in governance, and prevent corruption.

In **Chapter Three** “Methods for Improving the Effectiveness of Administrative Control in the Republic of Bulgaria,” a method for evaluating the effectiveness of the administration's activities is proposed and substantiated, along with tools for its implementation through administrative control. As an example of the applicability of this evaluation, a survey was conducted based on the prepared survey forms for research – for employees, as well as for managerial positions.

For substantiating the thesis of the dissertation, the opinions of various Bulgarian and foreign authors on the examined issue have been processed. Also, good practices from our country, Europe, and internationally in the examined area have been studied; a critical and comparative analysis has been carried out; a survey was conducted among employees working in expert and managerial positions in the public administration, related to the evaluation of the effectiveness of activities.

Given the above, motivations supporting the research thesis of this dissertation have been derived – that the control systems implemented within the executive power can be an important and reliable tool for increasing the capacity of the administration and achieving the right to good administration.

The research and conclusions in the dissertation confirm the defined working hypotheses:

- **In order for administrative control to be effective**, it is necessary for it to be independent, based on the law, and on objective truth. In this regard, it should be based on good practices regarding the mechanisms of implementing control, which good practices exist in other types of control in the public sphere.
- **Administrative control is one of the mechanisms of public power** to ensure zero tolerance for corruption and to achieve the right to good administration.
- **An important aspect of administrative control is** that its application should lead to the improvement of the administration's effectiveness. Furthermore, in the context of modernizing the administration, administrative control should be developed and improved by conducting checks on the effectiveness of activities.
- **A guarantee for the independence of administrative control is** the introduction of the mandate mechanism concerning the leaders of the units implementing it.
- **To achieve maximum objectivity and independence** in the control carried out by the inspectorates, it is necessary to perform real control by an independent body over the activities of the unit that oversees and assists the inspectorates – namely, the **Chief Inspectorate of the Council of Ministers**.
- **Administrative control in the public sector should develop** and respond to new realities; it should also include checks for integrity – both regarding employees in the inspectorates and the inspectorates themselves, which should carry out such checks within the administration.
- **In carrying out administrative control**, the subjective factor should be minimized, and there should be publicity and transparency regarding the procedures in place for its implementation. In this regard, the need for digitalization of control is emphasized, as it will contribute to a certain extent in reducing subjectivity in its execution.

**The Republic of Bulgaria**, as a full member of the **European Union**, has its commitments to apply community legislation, including the provisions of the **Charter of Fundamental Rights of the European Union**, where the right to good administration is proclaimed. On the other

hand, the frequent changes in the composition of the **Council of Ministers** and **Parliament** in recent years create additional challenges for the implementation of control activities, particularly regarding the conduct of **administrative control**. The dynamics in public relations also reflect on citizens' expectations concerning the activities and effectiveness of the administration. Control must also change towards improving its effectiveness. In the future, it is necessary to work in the direction of:

- **Creating guarantees for functional independence;**
- **Increasing the professional competence of employees** performing control activities;
- **Ensuring security and perspective for employees** in the control field;
- **Strengthening the interaction between bodies** performing external and internal control;
- **Strengthening communication between bodies** performing internal control – through meetings, seminars, workshops, and other similar ways of establishing connections.

The future of control activities (in a broad sense) is in **digitalization** and in the **implementation of artificial intelligence** and utilizing its capabilities, with the goal of minimizing current and future ineffective costs and unforeseen losses.

Issues related to **cybersecurity** should also be reflected in the implementation of control.

The long-established conviction of the author of this dissertation is that **civil service** implies the following of standards for **integrity** and **professionalism** and should contribute to the benefit of citizens and the protection of human rights. **Control**, as part of civil service, should also be objective, based on the law, and effective. Also, the author believes that control should be used to overcome mistakes made in the work of public authority and to increase its effectiveness, which is why it must constantly evolve and improve. It is also necessary to use the tools of **administrative control** for conducting **integrity checks**.

**Integrity** is a prerequisite for **authority** and **public trust**. Strong integrity systems are important for building public trust in public authority.

Strong integrity systems build trust and contribute to the effective management of the organization. Therefore, it is of great importance for **public authorities** to have a strong integrity control system, which can be implemented through **administrative control**.

Good practices at the **national and international levels** for implementing control should be examined and applied. Furthermore, it is necessary to use the potential of **scientific research** to draw from additional sources of analysis, with the aim of improving the existing system for implementing **administrative control** in public authority. In this way, in the interest of citizens, efforts will be made to protect their **right to good administration** and to achieve a greater manifestation of good governance. **Will** is also needed so that the stated objectives do not remain just good intentions.

## IV. List of publications related to the topic of the dissertation

### 1. Reports

- Georgieva, Atanaska; "The relationship between public law and business through the prism of administrative control and the challenges of the 21st century" – Proceedings of the 4th National Scientific Conference, October 22, 2021, Publisher "Science and Economics", **Varna University of Economics**, ISSN 2603-5073, pp. 280-291, **Scientific Conference "Law and Business in Contemporary Society"**, organized by Varna University of Economics – November 13, 2020.

- Georgieva, Atanaska; "The control of the European Ombudsman as a mechanism for achieving the right to good administration" – Proceedings "30 Years of the Law Faculty of UNWE - HEIR TO A CENTURY-OLD TRADITION IN THE DEVELOPMENT OF LAW SCIENCE AND PRACTICE", Publishing Complex – UNWE Sofia, 2022 – pp. 483-503.

- Georgieva, Atanaska; "Electronic governance – the key to good governance" – Scientific conference "Economy, Society, and Human Resources in the Challenges of Time", organized by the **General Economics Faculty of UNWE**. A collection of reports was published, Publishing Complex – UNWE, 2022, pp.

- Georgieva, Atanaska; "Whistleblower protection in the context of the **Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms** and the **Charter of Fundamental Rights of the European Union**" – XIX International Scientific Conference "Education, Science, Economics, and Technology", organized by **Prof. Dr. As. Zlatarov University** - Burgas on June 22-23, 2023, Journal "Management and Education" ISSN 13126121, pp. 31-37.

### 2. Articles

- Georgieva, Atanaska; "The right to good administration and the Charter of Fundamental Rights of the European Union", online journal **e-Journal VFU**, No. 15-2021, ISSN 1313-7514;

- Georgieva, Atanaska; "The right to good administration – an effective path to good governance", June-July 2022, journal "De Jure" – **Veliko Tarnovo University "St. St. Cyril and Methodius"**, University Publishing House, No. 1/2022, ISSN: 2367-8410 (Online), ISSN: 1314-2593 (Print), pp. 135-139.

## V. Overview of the main contributions related to the dissertation

In view of achieving the goal and fulfilling the tasks set in the research of the present dissertation, the following contributions of theoretical and applied nature can be pointed out.

**Theoretical contributions** include the following:

1. An in-depth analysis of the term "good governance" has been conducted, which is applied in the activities of international, regional, and financial organizations. It is established that they apply their own, often specific approaches and techniques in defining it. For this reason, the definitions of good governance applied in international practice show significant differences. At the same time, despite these differences, several common weaknesses have been identified.

2. A definition of the concept of "good governance" in the public sector has been provided, the goal of which is to build a high level of trust in citizens and civil society in the governmental administration carried out. Good governance is defined as a fundamental human right, which implies the creation of an appropriate institutional framework from public institutions. The implementation of good governance policy and practice can be achieved through the creation, maintenance, and improvement of mechanisms for preventive, ongoing, and follow-up control regarding the application of the requirements related to good governance.

3. A definition of the concept of "good administration" has been provided, which, under the rule of law, effective good governance, and a strong civil society, should ensure the enjoyment of personal rights, legally relevant goods, and values. The right to good administration is directly related to the responsibility of the state for harm caused by the actions of its bodies. In this regard, effective control over the implemented state administration is necessary.

4. A definition of the concept of "administrative capacity" has been provided, which is defined as the inherent potential of administrative bodies, in their capacity as institutional, organizational, and managerial mechanisms for planning, implementation, and control related to public governance. The potential of administrative bodies ensures the fulfillment of the political, social, and economic functions of state administration.

The results achieved in the research of the dissertation provide grounds for the following **scientific-applied contributions** to be highlighted:

1. A system of measures for exercising control over the activity of the Chief Inspectorate of the Council of Ministers has been presented.
2. A well-argued proposal for the application of a new method for evaluating the effectiveness of the activity to increase the capacity of the administration through administrative control has been formulated.
3. Specific procedures for checking and evaluating the integrity of employees in the state administration system have been proposed. A mechanism for carrying out procedures to conduct these checks has been proposed.