

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ДИРЕКТОР,

Във връзка с публикувания проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (Обн. ДВ бр. 53 от 2014 г., изм. и доп. бр. 98 и 107 от 2014 г., бр. 14, 24, 56 и 61 от 2015 г., бр. 81, 97, 98 и 103 от 2016 г., бр. 13, 26, 58, 97 и 103 от 2017 г. и бр. 7, 10, 48, 55 и 77 от 2018 г.), мотивите към него, представям на вниманието Ви следните бележки и предложения по проекта:

1. Дирекция „Инспекторат“ не попада в обхвата на дефинициите за обща и специализирана администрация по смисъла на чл. 5 от Закона за администрацията (ЗА), който се явява общ закон, уреждащ структурата на администрацията. Законодателят отчита важността на инспектората и в общия закон изрично го създава като самостоятелен орган на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол, като урежда неговата дейност, функционална компетентност и правомощия, извън специализираната и общата администрация. Този подход е съобразен преди всичко с подчинеността, функциите и задачите, които изпълняват инспекторатите.

В ЗМВР дирекция „Инспекторат“ не фигурира като структура на МВР. Основните структури на МВР са определени в чл. 37 от ЗМВР . В тази връзка, предлагам текстът на § 3 от проекта, с който се правят изменения и допълнения в чл. 37, ал. 1 от ЗМВР, да се допълни с нова точка 12 с текст: „т. 12. Дирекция „Инспекторат“

В тази връзка, в чл. 45 и чл. 46 от ЗМВР следва да се да се направят следните **изменения и допълнения:**

- в ал. 1 на чл. 45 и ал. 1 на чл. 46, след текста „Дирекциите по чл. 37, ал. 1, т. 4 – 7“ се добави „ и т. 12“.

2. С § 25 се предвижда в чл. 142, ал. 3 на МВР да се отмени точка 2 и да се създадат нови т. 4. и т. 5.

Чл. 142, ал. 3 от ЗМВР („Със статут по ал. 1, т. 1 са и държавните служители във: 1. Академията на МВР, които осъществяват преподавателска дейност за професионална подготовка на полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението; 2. дирекция „Инспекторат“, които пряко осъществяват контрол върху дейността на служителите от МВР; 3. Института по психология на МВР, които изготвят психологичен анализ на оперативно-интересни лица и провеждат криминалнопсихологични изследвания по досъдебни производства и във връзка с оперативно-издирвателната дейност на МВР“) урежда статут по ЗМВР на част от служителите на Академията на МВР, дирекция „Инспекторат“ и Института по психология на МВР, чиято дейност е пряко свързана с дейността на полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението.

С § 25 на проекта се предвиждат следните изменения и допълнения на чл. 142, ал. 3: „**точка 2 се отменя**“ и „**в т. 3 думите „изготвят психологически анализ на оперативно-издирвани лица и провеждат криминалнопсихологични изследвания по досъдебни производства и във връзка с оперативно-издирвателната дейност на МВР“ се заменят с „осъществяват дейностите по чл. 51, ал. 1“**, като се създават в същата алинея нови точки 4 „**4. Националният институт по криминалистика, които осъществяват дейностите по чл. 50а, ал. 1, т. 1 и 2;**“ и т. 5 „**5. Центърът за професионално обучение в ГДПБЗН, които осъществяват преподавателска дейност за професионално обучение по чл. 17, ал. 2, т. 10.**“

С така предложените изменения и допълнения не съм съгласен предвид следните мотиви:

2.1. Изготвянето на предлагания проект е продиктувано от желанието за извършване на реформи, целящи подобряване на ефективността в дейността на МВР. В същото време, с настоящия проект се предлага служителите на дирекция „Инспекторат“, които пряко осъществяват ефективен контрол върху дейността на служителите от МВР, чрез различни законови възможности предвидени за вътрешен контрол върху дейността на цялата администрация (основни структури, специализирана и обща администрация) на МВР, като органи създадени да подпомагат министъра на вътрешните работи, да са с различен статут от проверяваните държавни служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението.

Същевременно нелогично е предложено служителите на Института по психология на МВР (ИП), ангажирани с извършването на „психологична профилактика, индивидуално и семейно консултиране; организационна диагностика и консултиране и емпирични психологични изследвания“ създаването, адаптирането и въвеждането „на нови методики, критерии и стандарти за индивидуална и организационна психодиагностика“ и служителите на Центъра за професионално обучение в ГДПБЗН, които осъществяват „преподавателска дейност за професионално обучение по чл. 17, ал. 2 т. 10“ (§ 2 от проекта) да придобият еднакъв статут с полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението.

В мотивите за предлаганата законова промяна е посочено, че служителите на дирекция „Инспекторат“ изпълняват дейност, която **не е пряко обвързана** с дейността на полицейските органи и органите, без да е извършена предварителна оценка на въздействието, съгласно изискванията на чл. 20, ал. 2, във връзка с чл. 19, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и без да е взето под внимание, че **контролът е неразделна част от основната дейност, нейно естествено продължение и е неин краен етап. Посредством него се измерва качеството на самото изпълнение на основните дейности на МВР, ясно дефинирани, като такива в чл. 6 от ЗМВР.** В тази връзка, контролът е възложен и се осъществява на различни нива в МВР. На **ръководителите на структури по чл. 37 от ЗМВР е възложен общият контрол върху дейността на поверената им структура**, като на дирекция „Инспекторат“ е възложен контрол на тези ръководители и поверените им структури, който се осъществява пряко и непосредствено от името на министъра на вътрешните работи. Действително, органите на дирекция „Инспекторат“ и ръководителите на структури по чл. 37 от ЗМВР осъществяват административен контрол, но същият е **специфичен** по своята същност. Контролът е **неразделна част от изпълнението на основните дейности** на МВР за спазването на нормативните и вътрешноведомствените актове от полицейските органи и органите.

Не професионално и нелогично е посочено в мотивите към проекта, че семейното консултиране, създаването, адаптирането и въвеждането на нови методики, критерии и стандарти за индивидуална и организационна психодиагностика, и преподавателска дейност за професионално обучение са пряко свързани с дейността на полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението, а контролът върху тази дейност, не е пряко обвързан.

2.2. Не е направен обективен анализ на дейността, изпълнявана от служителите на дирекция „Инспекторат“. Същата пряко осъществява **ефективен контрол** върху дейността на служителите от МВР, чрез различни законови възможности, предвидени за вътрешен контрол върху дейността на цялата администрация (основни структури, специализирана и обща администрация). Посредством административния контрол се **измерва качеството на самото изпълнение на основните дейности на МВР, ясно дефинирани като такива в чл. 6 от ЗМВР:** оперативно-издирвателна; охранителна; разследване на престъпления; осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации; осигуряване на достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112; информационна; контролна (напр. по КОС, ЗЧОД и др.); превантивна; административнонаказателна и предоставяне на административни услуги, както и ред спомагателни дейности към тях. **Този контрол е гаранция** за законосъобразно поведение и спазване на нормативните и вътрешноведомствените актове от полицейските органи

При извършване на проверки от служители на дирекция „Инспекторат“ се налага:

- да проверяват **оперативни дела**, реда и начина на тяхното завеждане, водене и изпълнението на планираните мероприятия за разкриване или предотвратяване на престъпления;

- да проверяват **дела на доброволни сътрудници;**

- да проверяват реда и начина на прилагане на **специални разузнавателни средства (СРС)**, реда и начина по който се използва придобитата от СРС **информация**, реда и начина за нейното унищожаване;

- да проверяват реда и начина на ползване и предоставяне **информация от автоматизираните информационни фондове** на МВР и нейното систематизиране и съхранение;

- да проверяват целесъобразността и законосъобразността на осъществени различни **полицейски правомощия.**

С цел недопускане **злоупотреба с правомощия, полицейско насилие и произвол при изпълняването на основни дейности на МВР**, служителите на дирекция „Инспекторат“ осъществяват **правомощията си в работно и извънработно време, в светлата и тъмната част на денонощието, в празнични и почивни дни, на територията на цялата страна.**

Прилагането на добрите практики и **превенцията на правонарушенията в МВР**, са основа на **методическата помощ**, оказвана от дирекция „Инспекторат“ към **ръководителите на структури в министерството**, по организацията, стила и методите на работа на ръководния състав.

Важна част от дейността на дирекция „Инспекторат“ е провеждането на **антикорупционна политика** в МВР. Предвид обстоятелството, че дирекция „Вътрешна

сигурност“ няма контролни функции, **контролът на дейностите по противодействие на корупцията в МВР** е една от функциите на дирекция „Инспекторат“.

Дейността на дирекция „Инспекторат“ има за цел служителите на МВР и техните ръководители да изпълняват своите задължения в пълен обем, по разумен начин, целесъобразно и законосъобразно при извършването на **оперативно-издирвателна, охранителна, осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации, информационна, превантивна и административнонаказателна дейност.**

Дирекция „Инспекторат“ изпълняват дейност, която е **пряко обвързана с дейността на полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението, и е насочена изцяло към изпълнението на основните дейности на МВР, ясно определени в чл. 6 от ЗМВР.**

Посочените особености в дейността на дирекция „Инспекторат“ обосновават необходимостта от изпълнението на служебни задължения от служителите от дирекция „Инспекторат“ при условия на ЗМВР. Следователно и техният статут следва да бъде уреден изцяло с този закон, както е към момента.

Разликата е, че задачите за изпълнение се поставят пряко от министъра на вътрешните работи и предлаганите решения са от значение за всички структури на МВР.

2.3. Не е отчетено **негативното въздействие** на предлаганите промени: **полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението да се контролират от служители на дирекция „Инспекторат“, заемащи длъжности по ЗДСл, без да са преминали професионално обучение, без да са изпълнявали такива длъжности и кариерно да са израствали в тях, благодарение на натрупания професионален опит и умение, а в същото време даващи оценка за ефективността и ефикасността на дейността на полицейски органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението.**

Предложеният текст се явява и **дискриминационен** и несъответстващ по своята същност на чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ). Предвид това считам, че така направеното предложение с § 25 от проекта за отмяна на т. 2 в ал. 3 на чл. 142 от ЗМВР, противоречи напълно на чл. 15, ал. 1 от ЗНА.

На направеното предложение за промяна на статута на служителите от дирекция „Инспекторат“ и преобразуването на техните служебни правоотношения по ЗДСл не е извършено изследване между формулираната цел и очакваният резултат, като тяхната липса се потвърждава от данните, изложени във **Формуляр за частична предварителна оценка на проекта на ЗИД на ЗМВР, изготвен съгласно изискванията на чл. 20, ал. 2, във връзка с чл. 19, ал. 1 от ЗНА. Дирекция „Инспекторат“ не е идентифицирана като **заинтересована страна** съгласно изискванията на чл. 16, т. 3 от Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., въпреки че проектът ще окаже **пряко въздействие върху дейността и служителите ѝ**, както и косвено въздействие върху министерството, други държавни органи и обществото като цяло.**

Следва да се има предвид, че в дирекция „Инспекторат“ се назначават служители, преминали професионално обучение за изпълнение на длъжности на полицейски органи и органи по пожарна безопасност, заемали различни по вид длъжности, в това число и ръководни, притежаващи необходимия професионален и ръководен опит в различни направления на основните дейности на МВР.

При приемане на настоящия проект не е отчетено негативното въздействие на предлаганите промени: ще се създадат условия за отлив на служителите заемащи тези длъжности и ориентирането им към заемане на други длъжности, които са с уреден статут по ЗМВР, с оглед техните професионални качества и умения, и възможността на същите да са полезни с придобитите умения в други основни структури на МВР от една страна, а от друга, да запазят предвидената възможност за ранно пенсиониране и други социални придобивки, уредени в ЗМВР. Ще се създаде вакуум и недостиг на кадри да изпълняват такъв тип задължения и ще се наруши приемствеността. Трудно ще се дефинира кръгът лица, които могат да бъдат назначени на този тип длъжности, с оглед същите да ги изпълняват в пълен обем, по най-добрия и разумен начин. Това ще доведе до съществуване на дирекция „Инспекторат“, като структура на МВР, създадена за подпомагане на министъра на вътрешните работи, като централен орган на изпълнителната власт, но без в същата да са назначени служители, които да притежават необходимите професионални знания, умения и опит в областта на дейности: оперативно-издирвателна, охранителна, превантивна, контролна дейност, осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации, разкриване и разследване на престъпления, които са в пряка и непосредствена връзка с изпълнението на основните дейности на МВР (чл. 6 от ЗМВР). Качеството на дейността на дирекция „Инспекторат“ ще се снижи рязко, като ръководителите на структури ще бъдат лишени от професионална методическа помощ. В същото време, ръководителите ще бъдат **принудени да се съобразяват с мнения и да изпълняват предложения, дадени от служители на дирекция „Инспекторат“, които не притежават необходимия професионален опит и умения в основните направления на дейност. Това може да доведе до **подвеждане и неправилно взети решения от министъра на вътрешните работи, които ще затруднят полицейските органи и органите по пожарна безопасност** при изпълнението им или невъзможност да се изпълняват, с оглед административната им тежест, липса на бързина и целесъобразност при прилагането им и т. н. Това от своя страна ще има и **негативни последици спрямо всички служители на МВР и граждани на Република България.** Във връзка с изложеното, може да се създаде усещане, **че ръководството на МВР реализира отзив за осъществяване на контрол спрямо подчинените си служители и толерира административен произвол** в повереното му министерство.**

2.4. Неправилно е възприето, че с предложената промяна (*отмяната на т. 2, ал. 3 от чл. 142 от ЗМВР*) се цели спрямо служителите на дирекция „Инспекторат“ да се приложи подход, аналогичен на възприетия за останалите структури, чиято дейност **не е пряко** обвързана с дейността на полицейските органи и органите на пожарна безопасност и защита на населението. През изминалите години, действително ЗМВР претърпя значителни промени, в посока ясно дефиниране на длъжности, които следва да се изпълняват от служители със статут по ЗМВР, ЗДСл и КТ. При предприемането на тези действия, ясно бе дефинирано, че **за служителите**, изпълняващи служебни задължения в дирекции от обща и специализирана администрация, **не се изисква да са преминали първоначална професионална подготовка и професионален опит, като полицейски органи и органи по пожарна безопасност**, с оглед тяхната дейност, поради което бе прието, че техният статут следва да се уреди със ЗДСл и КТ. Ясно е преценено, че дейността на дирекция „Инспекторат“ **е пряко обвързана** с дейността на полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението и факта, че същата **не може да се причисли към специализирана или обща администрация.** Нещо повече, беше съобразено, че законодателят е предвидил органите на изпълнителната власт да бъдат **подпомагани при изпълнението на административния контрол, от орган, чиито**

служители са извън общата и специализираната администрация и затова се създават инспекторати, на тяхно лично подчинение. Във връзка тези данни и факта, че служителите на дирекция „Инспекторат“ следва да **проверяват кръг лица, преобладаващи по щат и численост с правомощия и статут по ЗМВР**, бе възприето при предходните промени, че служителите ѝ следва да **имат професионални качества и умения, придобити при заемането на различни по вид длъжности в МВР, за да са компетентни и напълно адекватни спрямо проверяваните дейности**. Предвид тези обстоятелства бе прието, че тези длъжности следва да се заемат, само и единствено от **служители с професионална кариера в областите на основните дейности на МВР**. Дирекция „Инспекторат“ **не е идентифицирана, като заинтересована или засегната страна** съгласно изискванията на чл. 16, т. 3 от Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и **никъде не е отразена** във Формуляра за частична предварителна оценка за въздействието, изготвен съгласно чл. 20, ал. 2 от ЗНА.

2.5. **Липсва анализ по отношение на статута на служителите на инспекторатите от други специфични ведомства**, като Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), Министерство на отбраната (МО), Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО) и Държавна агенция „Разузнаване“ (ДАР), които изпълняват по сходен начин административен контрол върху дейността на служителите от тези ведомства и по сходен начин са назначени на тези длъжности, след придобиване на професионален опит и умения, и първоначална професионална подготовка, за направлението на дейност. С оглед факта, че същите са с еднакъв статут с кръга лица, които следва да контролират, считам, че така направеното предложение за промяна на статута на служителите от дирекция „Инспекторат“, се явява и **дискриминационно** по отношение на обстоятелството, че **лица в сходно положение и при еднакви условия на работа се третират** по различен начин, а именно служителите на инспекторатите на ДАНС, МО, ДАТО и ДАР, **по-благоприятно**.

2.6. Следва да се възприеме като **алогично** предложеното изменение – всички служители на Института по психология, осъществяващи дейностите по чл. 51, ал. 1, да са с уреден статут по ЗМВР. Дейностите по чл. 51, ал. 1 включват извършване на: **психологична профилактика; индивидуално и семейно консултиране; организационна диагностика и консултиране; емпирични психологични изследвания и въвеждане нови методики, критерии и стандарти за индивидуална и организационна психодиагностика**. Тези дейности **по никакъв начин не са пряко обвързани с основните дейности на МВР**, ясно дефинирани в чл. 6 от ЗМВР. Същевременно, се приема, че дейността на дирекция „Инспекторат“ не е пряко обвързана с дейността на полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението. **Липсват мотиви, за предложената законова промяна и оценка на въздействие на предложената промяна**.

С оглед изложените по-горе аргументи и липсата на обосноваване, откритост и съгласуваност и систематичност, които са задължителни съгласно чл. 26, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА, считам, че така направените предложения за промяна на ЗМВР **са нецелесъобразни и напълно противоречат на целта на предлагания проект**.

С уважение: Димитър Андонов