

# ОСОБЕНОСТИ НА ПРОФЕСИОНАЛНАТА ПОДГОТОВКА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ ОТ ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**Проф. д-р Николай Арабаджийски**  
*Департамент „Публична администрация“  
Нов български университет*

**Резюме:** Целта на разработката е да се анализира нормативното въвеждане на централизираното обучение за професионална подготовка на служителите от публичната администрация в Република България, като се опишат неговите особености. Направен е опит да се защити тезата, че професионалната подготовка на служителите от публичната администрация се организира и провежда изолирано и без активното участие на 14-те висши училища, които осъществяват обучение в бакалавърски, магистърски и докторски програми по публична администрация. Предложено е провеждането на по-активно съвместно професионално обучение от Института по публична администрация и изградените във висшите училища Центрове за продължаващо обучение.

**Ключови думи:** обучение, професионална подготовка, публична администрация

## FEATURES OF THE PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

**Prof. Nikolay Arabadzhiski, Ph.D.**  
*Department Public Administration  
New Bulgarian University*

**Summary:** The purpose of this paper is to analyze the normative introduction of centralized vocational training of public administration employees in the Republic of Bulgaria and describe its characteristics. An attempt has been made to defend the thesis that the training of public

administration employees is organized and conducted in isolation and without the active participation of 14 universities engaged in teaching undergraduate and postgraduate programs in public administration. What is proposed is the conduction of a more active joint training by the Institute of Public Administration and the centers for continuing education established in the institutions for higher education.

**Keywords:** education, training, public administration

Актуалността на темата на настоящата аналитична разработка е продиктувана от необходимостта от извършването на задълбочен анализ за създаването и въвеждането на самостоятелна обучителна институция за централизирана професионална подготовка на служителите от публичната администрация в Република България. Обект на разглеждане е системата на професионална подготовка, осъществявана от Института по публична администрация към Министерския съвет. Предмет на разглеждане и анализ е организацията на обучението за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на служителите от публичната администрация. Представен е опитът на Института по публична администрация - от неговото създаване през 1994 г. до 2013 г. - за провеждането на задължително и специализирано обучение на служителите от публичната администрация. Извършено е описание на съдържанието на курсове от предлаганите програми за служебно и професионално развитие на служителите. Открити са силните и слабите страни, както и по-съществените постижения на Института при провеждането на задължително обучение, обучение за повишаване на професионалната квалификация и ежегодно обучение на служителите. Целта на разработката е да се анализира нормативното въвеждане на централизираното обучение за професионална подготовка на служителите от публичната администрация, като се опишат неговите особености. Направен е опит да се защити тезата, че професионалната подготовка на служителите от публичната администрация в Република България се организира и провежда изолирано и без активното участие

на 14-те висши училища, които осъществяват обучение в бакалавърски, магистърски и докторски програми по публична администрация. Провежданото обучение от Института по публична администрация не е академично организирано. То не е от системата за висше образование и е с предимно практико-приложна насоченост към отделни длъжностни компетенции на служителите. В тази връзка са направени препоръки за изработването и въвеждането на национални програмни стандарти, с активното участие на академични преподаватели от висшите училища, предлагащи обучение в програми по публична администрация. Тези стандарти следва да се отнасят до структурата и съдържанието на курсовете за първоначално обучение, повишаване на квалификацията и преквалификацията на служителите от публичната администрация. Чрез въвеждането им ще се постигне трайно поддържане качеството на обучение чрез определени критерии. Предложено е и провеждането на по-активно съвместно професионално обучение от Института по публична администрация и изградените във висшите училища Центрове за продължаващо обучение.

### **1. Създаване на обучителна институция за централизирана професионална подготовка на служителите от публичната администрация в Република България**

Професионалната подготовка на служителите от публичната администрация се свързва с тяхното кариерно развитие. За провеждането ѝ в системата на публичната администрация се създават обучителни институции. През 1994 г. в Република България е създаден **Институт по публична администрация** към Министерския съвет, който функционира до 1997 г. когато е закрит. След 2000 г. стремежът е професионалната подготовка на служителите да се осъществява централизирано. За целта е създаден **Институт по публична**

**администрация и европейска интеграция.** Първоначално, по статут, той е създаден като *изпълнителна агенция* към министъра на държавната администрация.<sup>1</sup> До този момент професионалната подготовка на служителите от публичната администрация се осъществява в организирани курсове за първоначална подготовка, повишаване на квалификацията и преквалификация във висши училища обучаващи в специалности по публична администрация.

*Целите* на института са: да укрепи капацитета и да се превърне в авторитетна институция за обучение на *държавните служители*; да повишава професионализма на *служителите* в администрацията и да подпомага тяхното израстване в службата; да съдейства за усвояването и прилагането на достиженията на правото на Европейската общност в административната дейност; да обучава в новите ценности за добрата администрация – върховенство на закона, отговорност, прозрачност, отчетност и ориентация към нуждите на гражданите; да подготвя *служители* в администрацията за работа в условията на Европейското правителство.

През 2008 г. институтът се преименува в **Институт по публична администрация** към министъра на държавната администрация и административната реформа (МДААР).<sup>2</sup>

От 2009 г., поради закриването на МДААР, институтът премина на пряко подчинение на Министерството на образованието, младежта и науката.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Бел. авт. В състава на 87-то правителство на Република България (1997-2001 г.) бе създадено Министерство на държавната администрация.

<sup>2</sup> Бел. авт. В състава на 89-то правителство на Република България (2005-2009 г.) Министерството на държавната администрация е преименувано в Министерство на държавната администрация и административната реформа.

<sup>3</sup> Бел. авт. През 2009 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа е закрито от 89-то правителство на Република България (2009-2013 г.).

Проучвания за провеждането на професионални обучения в системата на българската публична администрация показват, че в периода от 2006 г. до 2009 г. те се осъществяват както от Института по публична администрация, така и от изградени **Центрове за продължаващо обучение** във висши училища, обучаващи в специалности по публична администрация. В този период МДААР възлага, чрез обществени поръчки, на висши училища провеждането на професионално обучение на служители от публичната администрация.

От 2011 г. **Института по публична администрация** е юридическо лице към Министерския съвет на Република България. Негови органи за управление са *изпълнителният директор* и *управителният съвет*. *Изпълнителният директор* е второстепенен разпоредител с кредити по бюджета на Министерския съвет. Той се назначава със заповед на министър-председателя. *Управителният съвет* е с мандат две години и се състои от 5-ма членове – главният секретар на Министерския съвет или определен от него директор на дирекция в администрацията на Министерския съвет, заместник-министър на финансите, заместник-министър на труда и социалната политика и заместник-министър на образованието, младежта и науката, определени от съответните министри. В *управителния съвет* могат да участват с право на съвещателен глас и представители на академичните среди и неправителствени организации. *Изпълнителният директор* на **Института по публична администрация** е член на *управителния съвет* по право. Организацията и дейността на института се регламентира с *устройствен правилник*.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Вж. Устройствен правилник на Института по публична администрация – приет с ПМС № 82 от 15.05.2000г., обн. ДВ бр. 41/2000 г. с посл. изм. и доп.

Мисията на **Института по публична администрация** е да провежда обучение на *служителите* от администрацията, с което да допринесе за модернизирването на държавната администрация.

В своята дейност институтът преследва следните *стратегически цели*:

- да стане водеща институция в обучението на държавните служители;
- да превърне обучението в инструмент за професионално развитие и кариера на служителите от държавната администрация;
- да подготвя служителите в администрацията за работа в условия на членство в Европейския съюз;
- да допринася за утвърждаване на европейските ценности и на принципите за добра административна дейност;
- да подготвя служителите в администрацията за работа в условията на Електронно правителство.

*Основната дейност* на института е свързана с осигуряване на обучение за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на *служителите* в държавната администрация. Той организира и провежда:

- задължителното обучение на *постъпващите за първи път на държавна служба* и на *назначените за първи път на ръководна длъжност* държавни служители;
- обучение за повишаване професионалната квалификация на служителите в държавната администрация по програми, утвърдени от *управителния съвет*;
- ежегодно обучение на *висши държавни служители*.

**Институтът по публична администрация** към Министерския съвет предлага една богата гама от *специализирани курсове, семинари и други форми на обучения*, които са обединени в *тематични програми*. Те са предназначени за различните професионални групи и длъжности в администрацията.

*Държавните служители, съгласувано със своите ръководители, избират необходимите им курсове и семинари. Издръжката на обучението е за сметка на административните структури и организации, чиито служители се обучават, или за сметка на обучаващите се. Ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България се определят средства за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на служителите в администрацията в размер до 2% от планираните средства за работна заплата.*<sup>5</sup>

На базата на приетата *Стратегия за обучение на служителите в администрацията през 2002 г. (актуализирана през м. март 2006 г.)*<sup>6</sup>

**Институтът по публична администрация** разработва планове за действие, в които набелязва практически стъпки и график на нейната реализация. *Стратегията* предвижда администрацията да преминава през задължително и специализирано обучение. Първото е предвидено за големи групи от администрацията, а второто предлага *знания* в по-тесни професионални области.

От 2008 г. **Институтът по публична администрация** организира провеждането на централизиран конкурс за младши експерти и централизиран конкурс за хора с трайни увреждания по реда и

---

<sup>5</sup> Вж. Закон за държавния служител – обн. ДВ бр. 67/1999 г. с посл. изм. и доп. – чл. 35, ал. 6

<sup>6</sup> Приета с Решение № 85 на Министерския съвет на Република България от 14.02.2002 г. и актуализирана с Протокол 11.1 на Министерския съвет от 16 март 2006 г.

условията на *Закона за държавния служител*<sup>7</sup> и *Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители*.<sup>8</sup>

Законодателно е възложено институтът да организира и извършва методически контрол на обучението за квалификация и преквалификация на служителите от държавната администрация, осъществявано от други институции и организации, с които има склучен договор. Проучванията показват, че такива договори се сключват избирателно с различни образователни институции и висши училища, които не са специализирани само в обучение по публична администрация. През 2013 г. висшите училища в Република България, които са институционално акредитирани от Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА) са 51. От тях обучение в бакалавърски, магистърски и докторски програми по публична администрация провеждат 14. Много малка част от квалифицирани преподаватели на посочените висши училища са включени в обучението за професионална подготовка, провеждано от **Института по публична администрация**. В обучението се включват предимно експерти от практиката. Това предопределя обучението да е извън системата за висше образование. То е с предимно практико-приложна насоченост към отделни длъжностни компетенции на *служителите*. Регламентираната основна дейност на института да извършва методически контрол на обучението осъществявано от други институции и организации е неосъществима по отношение съдържанието на учебните курсове и семинари. В **Института по публична администрация** има назначени 23-ма щатни служители, които имат компетенции само да организират *курсове за обучения*. Те не са академични лица, а само *административни служители* – обучаващи мениджъри и организатори на обучения. Тези *служители* могат да

---

<sup>7</sup> Обн. ДВ бр. 67/1999 г. с посл. изм. и доп. – чл.10е – Централизиран конкурс

<sup>8</sup> Приета с ПМС № 8 от 16.01.2004 г., обн. ДВ бр. 6 от 23.01.2004 г. с посл. изм. и доп.



осъществяват само контрол на организацията и провеждането на обучението, но не и на съдържанието на курсовете.

Кариерното развитие на служителите от публичната администрация в Република България се осигурява чрез два взаимно свързани процеса – *служебно развитие* и *професионално развитие*.

## **2. Обучение за служебно развитие на служителите**

В периода от 2002 г. до 2006 г. служебното развитие на *служителите* от държавната администрация в Република България бе свързано с повишаването им в *длъжност*. *Единният Класификатор на длъжностите в администрацията* от 2000 г. и този от 2004 г. разграничиха *длъжността* от *професията*.<sup>9</sup> Заемането на *длъжност*, определена за заемане по служебно правоотношение, зависи от притежавания *ранг*, т. е. от професионалната квалификация на *държавния служител*.<sup>10</sup>

През този период обучението за служебно развитие осигуряваше поддържането на устойчивост и непрекъсваемост на държавната служба, чрез подготовка на *служителите* за заемане и осъществяване на *длъжностите* в държавната администрация.

За българския модел на държавна служба е характерно, че *новоназначените служители* влизат в администрацията без специална подготовка по специфичните ѝ функции и дейности и последващо заемане на по-високи *експертни* или на *ръководни длъжности*. Елемент

---

<sup>9</sup> Вж. Класификатор на длъжностите в администрацията – приет с ПМС № 35 от 20.03.2000 г. – отменен и Класификатор на длъжностите в администрацията – приет с ПМС № 47 от 01.03.2004 г. – отменен.

<sup>10</sup> В съответствие със Закона за държавния служител *ранговете* на държавните служители се разпределят в две групи: *младши ранг* и *старши ранг*, като всяка от групите има по *пет степени*.

на служебното развитие бе и заемането на *длъжност* от същото йерархично ниво в друга *административна структура*.

Основна роля на обучението за служебно развитие бе адаптирането на уменията и квалификацията на всички *новопостъпили служители* в *структурите* на държавната администрация или на *кандидатите* за постъпване в нея към принципите и практиките на административната дейност. Това обучение се нарича въвеждащо обучение, като включва и задължителен *предварителен стаж* на *новоназначените служители*. Въвеждащото обучение и *предварителният стаж* имат за цел осигуряване на първоначална обща подготовка и първоначална специална подготовка за *административните структури* или *длъжности*, които изискват това от *новопостъпилите служители*.

Наред с този подход се развива и практиката за наставничество. На всеки *новоназначен служител* се определя *старши служител – наставник*, който персонално и в работен план подпомага адаптацията към административната среда. Наставничеството осигурява приемственост в работата, по-добра организация и екипност при осъществяване на административната дейност.

След актуализирането на *Стратегията за обучение на служителите в администрацията* през 2006 г. обучението за служебно развитие е свързано с възможността за повишаване на *служителите* в *ранг* или *длъжност*, чрез мобилност без йерархично придвижване от една *административна структура* в друга от различно ниво. Това обучение цели формирането на административни и управленски *знания* и развитието на *умения* на *служителите*. Чрез него се осигурява поддържането на устойчивост и непрекъсваемост на държавната служба, посредством подготовка на *служителите* за заемане и осъществяване на *длъжностите* в държавната администрация. В *стратегията* няма указан краен срок за нейното реализиране. Поради настъпилите структурни промени в администрацията на изпълнителната власт след 2009 г. в

Република България някои от заложените цели в нея следваше да се актуализират и адаптират с целите на Оперативна програма „Административен капацитет“.

Обучението за служебно развитие се осъществява в съответствие със *Закона за държавния служител*. То е задължително за съответните категории служители.

През 2012 г. Министерският съвет на Република България прие нов *Класификатор на длъжностите в администрацията*.<sup>11</sup> С него се очертава развитието на кариерата на служителите в държавната администрация. Всяка длъжност е сравнена с всички останали длъжности и се оценява на базата на:

- *знания и умения за осъществяване на функциите на длъжността;*
- *свобода на вземане на решения;*
- *влияние на взетите решения;*
- *умения за работа с хора.*

Изискванията за *професионален опит и ранг* са намалени. Целта е да се създадат по-добри възможности за кариера на *служителите*, както и да се даде възможност на младите хора, с по-малък професионален опит, да могат да кандидатстват за работа в държавната администрация.

С приетите промени се дава възможност *експертите* да се развиват професионално, без да е необходимо непременно да заемат *ръководна длъжност*.

Разпределянето на длъжностите по *длъжностни нива* е извършено чрез прилагане на *методика за оценка*, което е основата за справедливо определяне на *възнагражденията*.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Приет с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., обн. ДВ бр. 49/2012 г.

<sup>12</sup> Бел. авт. С ПМС № 129 от 26.06.2012 г. е приета и *нова* Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация в Република България.

Основните курсове в които се обучават *служителите* от **Института по публична администрация** са:

- Въведение в държавната администрация – 5 дни, 36 часа;
- Основи на управлението на администрацията – 4 дни, 28 часа.<sup>13</sup>

Обучението за служебно развитие осигурява подготовката на *служителите* при:

- кандидатстване или заемане на нова експертна длъжност в администрацията;
- кандидатстване или заемане на първа ръководна длъжност;
- кандидатстване или заемане на висши ръководни длъжности.

### **3. Обучение за професионално развитие на служителите**

Изграждането на професионална и ефикасна държавна администрация означава компетентни, мотивирани и независими *служители*, посветени на обществения интерес. По отношение на *държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение* в държавната администрация, българското законодателство регламентира задължение на *органите* по назначаването им да осигурят условия за професионално развитие чрез повишаване на тяхната *професионална квалификация и преквалификация*.

Професионалното развитие на *държавните служители* се състои в разширяване на *знанията*, развитие на *уменията* и промяна в *нагласите* при осъществяване на техните служебни задължения. То цели разширяване на познанията на *държавните служители* относно международната, социалната, икономическата и правната среда, в която

---

<sup>13</sup> Вж. Каталог програми за обучения 2013 г. на Институт по публична администрация.

работят, както и по отношение на промените в комуникациите, науката и технологията.

До 2006 г. професионалното развитие на *държавните служители* се свързваше с повишаването им в *ранг*. Ефективното прилагане на *ранговата система* за *държавните служители* в периода от 2002 г. до 2006 г. целеше 65% от *служителите* да повишат своя *ранг* на долната граница, определена в *Закона за държавния служител* – 3 години, 15% от *служителите* да повишат своя *ранг* предсрочно, т. е. преди 3 години, и ограничаване до 20% от *служителите*, които повишават своя *ранг* през пет години.<sup>14</sup>

Основен подход за увеличаване на професионалните *знания* и *умения* на *служителите* бе създаване на *система за информиране*. Тя бе насочена към всички *служители* в държавната администрация, като отчиташе спецификата на *длъжностите* и *професиите*, и представлява елемент от работния процес.

Обучението на *държавните служители* за професионалното им развитие през този период бе необходимо при:

- подготовка за предсрочно повишаване в *ранг* – обучението в този случай се осъществяваше индивидуално;

- необходимост от допълнителни *знания* и *умения* вследствие на промяна на *длъжностните характеристики*, чрез тяхното актуализиране – обучението в този случай се осъществяваше индивидуално или е само за *служители* от определени категории *длъжности*, засегнати от промените;

- въвеждане на нови модели и/или технологии за осъществяване на определени административни дейности или работни процеси – обучението в този случай се осъществяваше насочено към включените в съответната дейност или процес *служители*.

---

<sup>14</sup> Вж. Стратегия за обучението на *служителите* в администрацията от 2002г.(актуализирана през 2006 г.)

Обучението за професионално развитие на служителите от държавната администрация осигурява и гарантира тяхната професионална компетентност, независимост и политически неутралитет. Това обучение е предназначено за:

- ръководни служители в администрацията на централно, областно и общинско ниво;
- служители в звената по управление на човешките ресурси в централната и териториалната администрация;
- ръководни служители и експерти в звената за връзки с обществеността;
- служители с експертни функции;
- ръководители и експерти, които участват в подготовката на проектни предложения по структурните фондове и други програми на Европейския съюз;
- финансови експерти в бюджетни предприятия, вътрешни одитори, финансови контролери и счетоводители;
- ръководители и експерти, чиято дейност е свързана с прилагане на *Закона за електронното управление*<sup>15</sup> и предоставяне на онлайн административни услуги;
- служители, които имат налични знания по чужд език и се нуждаят от развиване на говорни умения.

Програмите, които **Институтът по публична администрация** предлага, са:

- Управленски умения в администрацията – включваща 7 модула, с продължителност от 2 до 4 дни;
- Управление на човешките ресурси – включваща 6 семинара, с продължителност по от 1 до 3 дни;

---

<sup>15</sup> Обн. ДВ бр. 46/2007 г. с посл. изм. и доп.

- Ефективни комуникации на държавната администрация – включваща 8 семинара, с продължителност от 2 до 3 дни;
- Правни аспекти и управление на административната дейност. Превенция и противодействие на корупцията – включваща 30 курса и семинара с продължителност от 2 до 4 дни;
- Финансови средства от Европейския съюз – разработване и управление на проекти – включваща базов курс и 15 курса и семинара с продължителност от 2 до 4 дни;
- Финансово и стопанско управление – включваща 8 курса с продължителност от 2 дни;
- Електронно правителство: изграждане и управление – включваща 30 курса и семинара с продължителност от 1,5 до 3 дни;
- Специализирано чуждоезиково обучение – включваща курсове по английски, немски и френски езици с продължителност от 5 до 10 дни.<sup>16</sup>

Вследствие на изложеното могат да бъдат направени следните

**обобщени изводи:**

❖ Като **силни страни** на обучението за професионална подготовка на *служителите* от публичната администрация могат да бъдат посочени:

- създадената и въведена в Република България самостоятелна учебна институция - **Институт по публична администрация**, за централизирана професионална подготовка на *служителите* от публичната администрация;
- налична *Стратегия за обучението на служителите в администрацията* в Република България в която се предвиждат дългосрочни цели свързани със служебното и професионалното развитие на *служителите*;

---

<sup>16</sup> Вж. Каталог програми за обучения 2013 г. на Институт по публична администрация

- добрата нормативна осигуреност на системата за професионална подготовка на служителите в *Закона за държавния служител, Устройствения правилник на Института по публична администрация и Класификатора на длъжностите в администрацията.*
- ❖ Като **слаби страни** на обучението за професионална подготовка на *служителите* от публичната администрация могат да бъдат посочени:
  - обучението, което провежда **Институтът по публична администрация** е извън системата за висше образование и е с предимно практико-приложна насоченост, само към отделни длъжностни компетенции на *служителите*;
  - в курсовете за обучение се включват предимно експерти от практиката и много малка част от академични преподаватели, като липсват ясни критерии за техния подбор;
  - средствата от таксите за обучение на *служителите* от държавната администрация се предвиждат в държавния бюджет, а приходите от обучението на **Института по публична администрация** се връщат в него;
  - административните служители на **Института по публична администрация** не могат да осъществяват ефективен методически контрол на обучението от други институции и организации, с които имат сключени договори по отношение на съдържанието на учебните курсове;
- ❖ Във връзка с **подобряване на качеството на професионалната подготовка** на служителите от публичната администрация в Република България е препоръчително:
  - осъществяване на по-тесни взаимоотношения между **Института по публична администрация** и 14-те висши училища, които провеждат обучение в бакалавърски, магистърски и докторски програми по публична администрация;



- изработване на национални програмни стандарти за професионално обучение на *служителите* от публичната администрация от експертите на **Института по публична администрация** и академични преподаватели;
- провеждане на съвместни професионални обучения от **Института по публична администрация** и изградените във висшите училища **Центрове за продължаващо обучение.**

## **Източници**

1. *Закон за държавния служител* – обн. ДВ бр. 67/1999 г. с посл. изм. и доп.
2. *Закон за електронното управление* – обн. ДВ бр. 46/2007 г. с посл. изм. и доп.
3. *Закон за държавния бюджет на Република България* – приема се ежегодно
4. *Устройствен правилник на Института по публична администрация* – приет с ПМС № 82 от 15.05.2000 г., обн. ДВ бр. 41/2000 г. с посл. изм. и доп.
5. *Класификатор на длъжностите в администрацията* – приет с ПМС № 35 от 20.03.2000 г. – отменен
6. *Класификатор на длъжностите в администрацията* – приет с ПМС № 47 от 01.03.2004 г. – отменен
7. *Класификатор на длъжностите в администрацията* – приет с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., обн. ДВ бр. 49/2012 г.
8. *Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители* – приета с ПМС №8 от 16.01.2004 г., обн., ДВ бр. 6 от 23.01.2004 г. с посл. изм. и доп.
9. *Стратегия за обучението на служителите в администрацията* – приета с Решение № 85 на Министерския съвет на Република България от

14.02.2002 г. и актуализирана с Протокол 11.1 на Министерския съвет от 16 март 2006 г.

*10. Каталог програми за обучения 2013 г. на Институт по публична администрация*