



ОБЩЕСТВЕНА КОНСУЛТАЦИЯ, ПОСВЕТЕНА НА РАЗВИТИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА СЛУЖБА В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Консултативен документ

ОПИСАНИЕ НА ТЕМАТА НА КОНСУЛТАЦИЯТА И ОСНОВНИ ВЪПРОСИ

Настоящата обществена консултация е посветена на промените в Закона за държавния служител, [публикувани на Портала за обществени консултации](#).

ОСНОВНИТЕ ГРУПИ ПРОМЕНИ СА СЛЕДНИТЕ:

1. Създаване на условия за подобряване на обективността и качеството на подбора при постъпване на държавна служба чрез въвеждането на централизиран и децентрализиран етап на конкурса (§ 2 - § 8 относно чл. 10-10ж)
2. Загубване на определен ранг на държавен служител, освободен в изпитателния срок (§ 9 относно чл. 12)
3. Ограничаване на назначенията без конкурс – по заместване (§ 10 относно чл. 15) и при непълно работно време (§ 12 относно чл. 16а)
4. Осигуряване на съответствие в заплащането при допълнително служебно правоотношение при незаета длъжност (чл. 16) и при т. нар. „вътрешно заместване“ (чл. 84) - § 21
5. Други изменения и допълнения на закона, насочени към усъвършенстване на правната рамка, продиктувани от практиката по прилагане на закона до този момент или от редакционен характер.

ПРОБЛЕМИТЕ

По данни от Доклада за състоянието на администрацията през 2014 г. от общо 10 181 назначения и преназначения на държавни служители по смисъла на Закона за държавния служител, след проведена конкурсна процедура са назначени едва 1 887 служители. Без конкурс, при условията на чл. 15 от ЗДСл са назначени 1 255 служители (384 от тях назначени на свободна длъжност в срок от 2 месеца от назначаването при условията на чл. 82, ал. 1 от ЗДСл). На непълно работно време по чл. 16а от ЗДСл, също без конкурс са назначени 484 служители. Най-често използваният начин за заемане на длъжности от държавни служители е преназначаването на друга длъжност при условията на чл. 82, ал. 1 от ЗДСл (ако служителят отговаря на условията за назначаване



на съответната длъжност и е изразил предварително писмено съгласие за заемането ѝ), като така са назначени общо 3 597 държавни служители. Близко една трета от назначените без конкурс по чл. 15 от ЗДСл (384) например са преназначени на свободна длъжност в срок от 2 месеца от назначаването при условията на чл. 82, ал.1 от ЗДСл. Назначенията на държавни служители на тези основания са силно зависими от субективната преценка на преките им ръководители. ***По този начин, с годините са създадени предпоставки за навлизане в администрацията на служители, за които не е установено дали разполагат с необходимите компетентности.***

ДВИГАТЕЛИТЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

Злоупотреба със съществуващите в Закона за държавния служител възможности за назначаване без провеждането на конкурс. Непровеждане на централизирани конкурси за младши експерти през последните няколко години, непровеждане на централизирани конкурси за главни секретари в централната и областните администрации, компрометиране на вътрешния подбор като обективна система за кариерно развитие.

ВАРИАНТИТЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ

1. Създаване на условия за подобряване на обективността и качеството на подбора при постъпване на държавна служба чрез въвеждането на централизиран и децентрализиран етап на конкурса

При централизирания етап е предвидено да се прилагат професионално разработени инструменти за оценка на общите компетентности, което ще осигури:

- стандартизираност (всички кандидати са поставени винаги в едни и същи условия и резултатите им се съотнасят с нормите за съответна референтна група);
- обективност (оценяването на резултатите се извършва по стандартен алгоритъм, който не зависи от конкретния оценител);
- надеждност по отношение точността на получения резултат и валидност по отношение на съдържанието и критериите за оценка.

Централизираният етап ще ограничи и възможностите за нерегламентирани влияния при назначаването на държавна служба.

С цел повишаване ефективността, прозрачността и обективността при провеждане на централизирания етап ще бъде разработена специализирана онлайн платформа, която ще позволява по-лесен достъп на кандидатите. Ще бъде създадена възможност кандидатите да се явяват в различни локации на територията на страната, при строго спазване на единните правила за провеждане на конкурса. Тестовите ще се разработят



от външни експерти като ще бъде осигурен широк набор от варианти за всеки тип въпроси, от които на случаен принцип ще се генерират въпросите за всеки конкретен тест, съгласно установените принципи и критерии. Предвижда се тестовете да се състоят от отделни модули, като част от тях ще са задължителни за всички, а на други кандидатите ще се явяват допълнително, ако например желаят да кандидатстват за ръководна длъжност. Ще има и модул за проверка на основните общи познания, необходими за заемане на държавна служба, включващ въпроси свързани с устройството и организацията на работа в администрацията, държавната служба и др., което ще облекчи администрациите при провеждането на децентрализирания етап от конкурса. Разработването на тестовете и на платформата ще бъде осигурено чрез финансиране по Оперативна програма „Добро управление“. Централизираният етап ще се провежда най-малко веднъж на три месеца, а при необходимост и по-често. В резултат от проведения централизиран етап ще се създаде база данни от кандидати, с установено ниво на компетентности за работа в държавната администрация. Само кандидати, които имат положителни резултати от проведените тестове на централизирания първи етап, ще могат да участват в децентрализиран етап на конкурси, като резултатите им ще са валидни пет години. Условието и редът за провеждането на тестовете, както и нивата на общите компетентности и основните познания, които кандидатите следва да покажат, за да се счита резултатът от тестовете за положителен се уреждат на подзаконово ниво.

Отделните администрации ще провеждат децентрализиран втори етап на конкурса, в т. ч. допускане по документи, провеждане на писмената част от конкурса за проверка на знанията и уменията на кандидатите в съответната професионална област и интервю за проверка на специфичните им компетентности. Запазва се възможността кандидатите за длъжността младши експерт и за длъжности, предвидени за заемане от хора с трайни увреждания, които имат положителен резултат от тестовете на централизирания етап да могат да бъдат назначавани на свободните длъжности в съответната администрация и без да е необходимо явяване на децентрализиран етап, което ще облекчи конкурсната процедура. Предвижда се служителите на държавна служба по този закон да не преминават централизиран етап при заемане на същата или по-ниска свободна длъжност в друга администрация чрез конкурс.

Очаквани резултати:

Да се осигури ефективен и качествен подбор при спазване на принципите на равнопоставеност и прозрачност, утвърждаване прилагането на конкурентното начало и постигане на професионално и експертно управление, което да може да отговори адекватно на очакванията и потребностите на гражданите и бизнеса.

Проект „ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ЧРЕЗ АКТИВНО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА УПРАВЛЕНСКИ РЕШЕНИЯ“

се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

(<http://www.ngogrants.bg>)



2. Загубване на определен ранг на държавен служител, освободен в изпитателния срок (§ 9 относно чл. 12)

В законопроекта е предложена нова разпоредба (чл. 12, ал. 4), съгласно която при прекратяване на служебното правоотношение в изпитателния срок, държавният служител не запазва ранга си. При постъпване за първи път на държавна служба на лицата, които отговарят на изискванията за години професионален опит в осъществяване на съответната дейност, органът по назначаването определя ранг, съответстващ на минимално предвидения в Класификатора на длъжностите в администрацията за съответната длъжност. Рангът е израз на професионалната квалификация на държавния служител като съвкупност от знания и умения, необходими за качествено изпълнение на длъжността и след като органът е преценил, че държавният служител не ги е показал по време на изпитателния срок, то и не следва той да запазва ранга си.

Очаквани резултати:

Яснота при прилагане на закона в случай на прекратяване на правоотношение в срока за изпитване на новоназначен държавен служител.

3. Ограничаване на назначенията без конкурс – по заместване (§ 10 относно чл. 15) и при непълно работно време (§ 12 относно чл. 16а)

Целта на предложените промени в чл. 15 и чл. 16а е да се преустанови нарушаването на основополагащия принцип за конкурентни процедури и да се осигури всеобщ достъп до тях при назначенията в държавната администрация. В чл. 15 от законопроекта се регламентира задължителното изискване, заместникът на отсъстващ държавен служител да е преминал централизирания етап на конкурса. Възможността за преназначаване на заместника на друга длъжност в същата администрация не се отнема, но се въвежда условие за изтекъл едногодишен срок за изпитване и наличие на годишна оценка от последното оценяване в същата администрация, което гарантира, че служителят е доказал способностите си в реална работна среда. Освен това, с новата редакция на чл. 82 от законопроекта се въвежда изискването при преназначаване на по-висока длъжност служителят да има положителен резултат от стандартизиран тест за проверка на общите компетентности, необходими за заемането ѝ. По този начин, от една страна, се утвърждава прилагането на конкурентното начало като основополагащ принцип в държавната служба, а от друга – се осигурява необходимата оперативност на администрациите при назначаването на заместник на отсъстващ държавен служител. Предложените промени в чл. 16а фактически забраняват назначаването на служители на ръководни длъжности на непълно работно

Проект „ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ЧРЕЗ АКТИВНО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА УПРАВЛЕНСКИ РЕШЕНИЯ”

се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>



време, тъй като функциите на ръководство се осъществяват по отношение на подчинени служители, които работят при пълно работно време. Въвежда се изискването за задължително провеждане на централизиран етап на конкурса при назначаване на служители на непълно работно време, както и забрана за преназначаване, ако служителят не е преминал и децентрализиран етап на конкурс. Определянето на длъжността за заемане при пълно работно време се въвежда като основание за прекратяване на правоотношението без предизвестие чрез създаване на т. 9 в чл. 107, ал. 1.

Очакваните резултати:

Въвеждане на обективен и прозрачен подбор при назначенията по заместване и на непълно работно, гарантиращ наличието на необходимите компетентности за работа в държавната администрация при спазване на принципите на конкуренция и прозрачност

4. Осигуряване на съответствие в заплащането при допълнително служебно правоотношение при незаета длъжност (чл. 16) и при т. нар. „вътрешно заместване“ (чл. 84) - § 21

Съгласно чл. 84, ал. 4 в случаите на заместване на отсъстващ служител на заместника се определя допълнителна заплата в размер на 50 на сто от основната заплата на заместващия служител. Аналогичен е случаят при вътрешно съвместителство по чл. 16, в който обаче съвместяващият длъжността получава заедно със заплата си и 50 на сто от минималния размер на основната заплата за незаетата длъжност. И в двата случая обаче се изпълняват функции на двете длъжности – на основната и на заместващата или на основната и съвместяваната. Именно с цел единен подход при уреждането на подобни случаи е предложена разпоредба, осигуряваща съответствие в заплащането на изпълняващия длъжността при вътрешното съвместителство (чл. 16, ал. 3) и на заместника при заместване на отсъстващ държавен служител (чл. 84, ал. 4). Предлага се и в двата случая допълнителната заплата да е в размер 50 на сто от минималния размер на основната заплата за длъжността.

Очаквани резултати:

По-ефективно разходване на обществените средства.

5. Други изменения и допълнения на закона, насочени към усъвършенстване на правната рамка, продиктувани от практиката по прилагане на закона до този момент или от редакционен характер.



Отпадането на отразяването на „награди и поощрения“ в служебното досие на служителите (§ 13) е свързано с промените в ЗДСл от 2012 г., съгласно които за образцово изпълнение на служебните си задължения държавният служител може да бъде награждаван само с отличията, изрично посочени в чл. 88, ал. 2, т. 1-3. С предложеното изменение на чл. 29, ал. 3 (§ 14) се преодоляват затруднения при практическото прилагане на разпоредбата.

Допълненията в чл. 35а (§ 16) са свързани с необходимостта от възлагане на допълнителни функции на Института по публична администрация във връзка с въвеждането на централизирания етап на конкурса и проверката на общите компетентности при кариерно израстване на държавните служители.

Чрез измененията в чл. 62 (§ 17) се осигурява равнопоставеност на служителки по служебно правоотношение, които са бременни или в напреднал етап на лечение ин-витро (чл. 62 от ЗДСл) с тези по трудово правоотношение в държавната администрация се цели и с изменението на разпоредбата на чл. 106, ал. 1, т. 6 (§ 22).

С допълнението в чл. 107, ал. 1 (§ 23) се създава основание за прекратяване на служебното правоотношение на служител, назначен на непълно работно време в случаите, когато длъжността по чл. 16а, ал. 1 бъде определена за заемане при пълно работно време. Липсата на подобно основание създава затруднения на звената по човешките ресурси в държавната администрация.

Съгласно чл. 127 от ЗДСл цялостният контрол по изпълнение на закона се осъществява от Министерския съвет (ал. 1), а специализираната контролна дейност по спазването на законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба, и на правата и задълженията на страните по служебното правоотношение се извършва от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ал. 2). Съгласно чл. 20, ал. 1 от Закона за администрацията обаче, Министерският съвет е орган с обща компетентност, който формулира, разработва и осъществява държавната политика (чл. 20, ал. 3). В този смисъл Министерският съвет осъществява политиката по отношение на държавната служба (чрез приемане на съответните нормативни актове и стратегически документи), но не извършва контрол в смисъла на инспектиране и проверки по отношение на изпълнението ѝ. Текстът по отношение на контрола, упражняван от страна на Министерския съвет към момента създава неразбиране, както от страна на гражданите, така и от страна на администрациите. Често поради наличието на този текст Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ пренасочва конкретни сигнали, които са свързани с изпълнението на държавната служба към Министерския съвет. С предложените промени в чл. 127 (§ 24) сигналите няма да се прехвърлят между двете институции, с което се гарантира осъществяването на единен подход и



повишаване ефективността на контрола, свързан с изпълнението на държавната служба.

Очаквани резултати:

Подобрено практическо прилагане на Закона за държавния служител. Въвеждане на ясен механизъм и отговорности за методическо ръководство и контрол по спазване на Закона.

6. Преходни и заключителни разпоредби

Проектът на закон съдържа разпоредби, с които се урежда от една страна плавен преход между действащите и новите правила относно конкурсите и вътрешното съвместителство, а от друга – преустановяването на лоши практики още от деня на обнародване на закона. Създава се задължение за Министерския съвет в 6 месечен срок да приведе в съответствие с този закон подзаконовите актове по неговото прилагане, както и се урежда момента на влизането в сила на измененията и допълненията в закона (§ 29). Отлагането на влизането в сила на някои от разпоредбите от 1 юли 2017 г. се налага във връзка с осигуряването на необходимите технологични и организационни предпоставки за въвеждане на централизирания етап на конкурса (§ 31). С § 30 се предлага допълнение на чл. 14, ал. 1 от Закона за администрацията. Съгласно действащата разпоредба на чл. 73, ал. 1 от ЗДСл рангът е израз на професионалната квалификация на държавния служител като съвкупност от знания и умения, необходими за качествено изпълнение на длъжността. Професионалната квалификация представлява наличие, притежание на придобити вече знания и умения от дадено лице, т.е. квалификацията е резултат от извършвана дейност. По дефиниция знанието е експертиза, придобита чрез образование или опит, а умението се разбира като способност за извършване на дадена дейност, основано на знание и опит. Рангът отразява съвкупността от знания и умения, необходими за качествено изпълнение на длъжността, а това предполага не само тяхното наличие, а и реалното им използване при изпълнението на задълженията. Рангът е обвързан с оценката на изпълнение на длъжността, защото именно в процеса на ежегодното оценяване се оценява проявеното равнище на професионалната квалификация на държавния служител и съответствието ѝ с изискванията, установени в длъжностните характеристики за всяка конкретна длъжност и поради тази причина рангът е едно от минималните изисквания за заемане на длъжността, нормативно установени в Класификатора на длъжностите в администрацията.

Очаквани резултати:

Проект „повишаване ефективността на обществените консултации чрез активно участие на гражданското общество в процеса на вземане на управленски решения”

се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>



Съответствие между разпоредбите на помените в Закона за държавния служител и Закона за администрацията и утвърждава професионалната държавна служба в българската администрация.

ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДЛОЖЕНИТЕ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ, ВИ

ПИТАМЕ:

1. Усещате ли положителна промяна в работата на администрацията за последните 3 години?
2. Въвеждането на централизиран конкурс ще повиши ли качеството на новоназначените държавни служители?
3. С промените в закона ще се гарантира ли професионализма на входа на държавната служба?
4. Кариерното развитие на държавните служители трябва ли да бъде обвързано с изпит?
5. Провеждането на централизирания конкурс трябва ли да бъде присъствено в зала на ИПА в София?
6. Провеждането на централизирания конкурс може ли да бъде дистанционно (всеки кандидат да може да участва без да е необходимо да присъства физически в София)? Този вариант крие ли някакви рискове?
7. Може ли да се има доверие на системата за оценяване на служителите? Може ли да бъде гарант при провеждане на процедура за вътрешен подбор при преназначаване на по-висока длъжност?
8. Смятате ли, че ако се въведе изпит за повишаване в длъжност това ще гарантира обективното кариерно развитие спрямо професионални качества?
9. Смятате ли, че работещите по трудово правоотношение имат по-благоприятен статут и условия за работа от държавните служители?
10. Одобрявате ли отпадането на отличия и награди за държавни служители?

ЦЕЛ НА КОНСУЛТАЦИЯТА

- да бъде представен Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за държавния служител до максимално широк кръг от заинтересовани страни

- да се установи диалог и да се потърси мнение от групите засегнати при прилагане на промените в закона

Проект „ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ЧРЕЗ АКТИВНО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА УПРАВЛЕНСКИ РЕШЕНИЯ”

се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

<http://www.ngogrants.bg>



- да се вземат предвид всички позиции и мнения по предложените промени
- да се избегнат евентуални грешни решения или предпоставки за прилагане на закона в разрез с духа на разпоредбите му
- да се идентифицират евентуалните трудности по прилагането
- да се ангажира съответната общност с развитието на държавната служба

В тази връзка Асоциацията на юристите за развитие на правото в обществен интерес, съвместно със сдружение „Журналисти за прозрачно управление“ и Професионалното обединение на държавните служители приканват заинтересованите лица да участват в настоящата консултация.

Консултацията ще се проведе по интернет и ще бъде открита за всички организации, граждани и заинтересовани страни.

ПЕРИОД НА КОНСУЛТАЦИЯТА

От 26 януари 2016 г. до 25 февруари 2016 г.

Може да направите Вашите коментари в платформата на Коментатор.бг и на електронна поща на s.dimitrova@gmail.com.

Отговорите ще бъдат публикувани на тази страница. Отговорите, за които е посочено да бъдат третираны като „анонимни“, ще бъдат публикувани без личните данни. Отговорите, за които е посочено да не се публикуват, няма да бъдат публикувани.

ОТНОСИМИ ДОКУМЕНТИ И ДРУГИ СВЪРЗАНИ КОНСУЛТАЦИИ:

- [Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител](#)
- [Мотиви](#)
- [Консолидирана версия на Закона за държавния служител](#)
- [Концепция за въвеждане на задължителен централизиран подбор за заемане на длъжност в държавната администрация](#)
- [Частична оценка на въздействието](#)

КООРДИНАТИ ЗА ВРЪЗКА

д-р Снежана Димитрова, Професионално обединение на държавните служители
ел. адрес: s.dimitrova@gmail.com
тел.: 02/ 439 22 61

РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ПОЛУЧЕНИТЕ ОТГОВОРИ

Проект „ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ЧРЕЗ АКТИВНО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА УПРАВЛЕНСКИ РЕШЕНИЯ“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.
(<http://www.ngogrants.bg>)



Всички мнения и отговори по тях ще бъдат публикувани на портала www.komentator.bg и на уебсайта на Професионалното обединение на държавните служители www.pods-bg.org.